


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

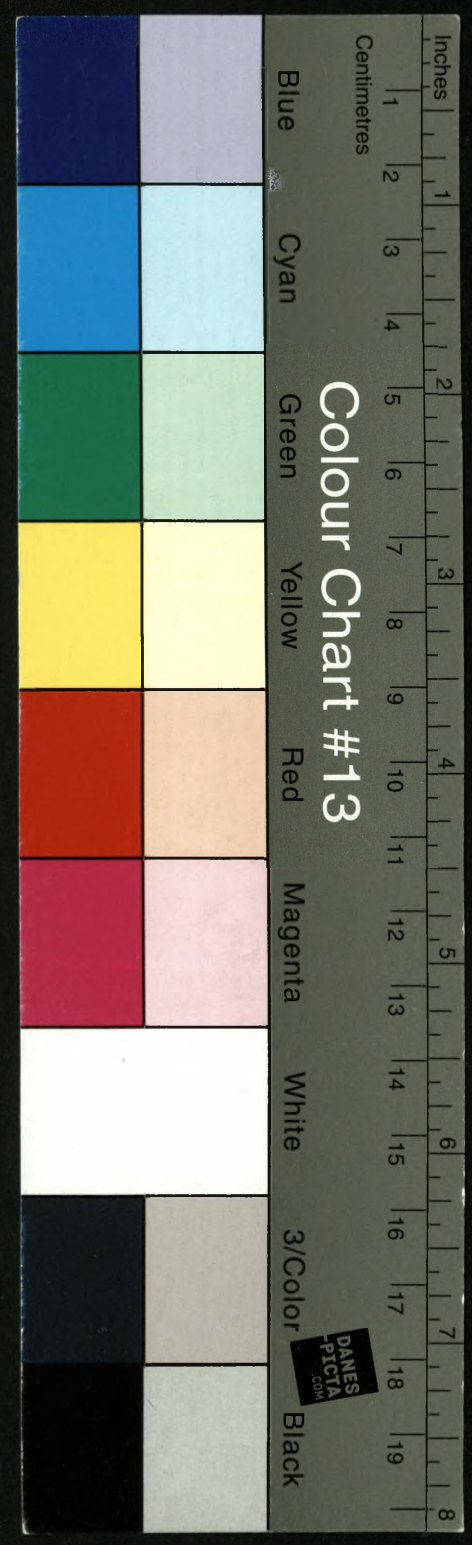
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT EKONOMII I LOGISTYKI

# OFFSET JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

## KRYPTONIM „OFFSET"

## CZĘŚĆ 1

## TEORIA PROBLEMU




BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid.
57818

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
57818
09-057818-000-0

WARSZAWA 2004

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY
INSTYTUT EKONOMII I LOGISTYKI

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 57818
Akademii Obrony Narodowej

# OFFSET JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

## KRYPTONIM „OFFSET"

## CZĘŚĆ 1

## TEORIA PROBLEMU

**Praca wykonana pod kierownictwem**
**płk. dr. hab. Zenona STACHOWIAKA**

**WARSZAWA** **2004**

**ZESPÓŁ BADAWCZY:**

kauf. dypl. Joahim BLAKERT (rozdział 1.1.; 1.2.;)

kpt. dr inż. Sylwester KUREK (rozdział 2.1.; 2.2.; 3.2.)

ppłk mgr Stanisław KUREK (rozdział 2.3.; 3.3. )

mjr mgr Marek JUSZCZYK (sekretarz zespołu; rozdział 1.1.; 1.2.; 1.3.; 3.1.; zakończenie)

dr hab. Stefan KORYCKI (rozdział 1.2.)

płk dr hab. Zenon STACHOWIAK (kierownik tematu badawczego, wstęp, rozdział, 1.1.; 1.2.; 1.3.; 2.1.; 2.2.; 3.; zakończenie)

Jerzy WAJS (korekta redakcyjna)

Krystyna KACZMAREK (maszynopisanie, korekta techniczna, grafika)

SPIS TREŚCI

**WSTĘP** ..... **5**
**1. OFFSET JAKO INSTRUMENT WYMUSZANIA INWESTYCJI W GOSPODARCE** ..... **9**
1.1. Istota offsetu jako kategorii międzynarodowego obrotu gospodarczego ..... 9
1.1.1. Pojecie i definicje offsetu ..... 10
1.1.2. Geneza offsetu – jego powstanie i rozwój ..... 12
1.1.3. Rola offsetu w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa i obronności kraju ..... 21
1.2. Istota i charakter umowy offsetowej ..... 22
1.2.1. Pojęcie umowy offsetowej ..... 22
1.2.1.1. Definicje umowy offsetowej ..... 22
1.2.1.2. Cechy umowy offsetowej ..... 22
1.2.1.3. Ekonomiczne przyczyny zawierania umowy kompensacyjnej ..... 28
1.2.2. Charakter umowy offsetowej ..... 31
1.2.2.1. Regulacje umowy offsetowej ..... 31
1.2.2.2. Podmioty umowy offsetowej ..... 33
1.2.2.2.1. Strona państwowa ..... 33
1.2.2.2.2. Strona – zagraniczny dostawca ..... 34
1.2.2.2.3. Inne podmioty występujące w stosunku offsetowym ..... 35
1.2.2.3. Przedmiot umowy offsetowej. ..... 36
1.2.2.3.1. Zobowiązanie offsetowe ..... 36
1.2.2.3.2. Wartość zobowiązania offsetowego i mnożniki offsetowe ..... 37
1.2.2.3.3. Istota zobowiązania offsetowego ..... 38
1.2.2.4. Zawieranie umowy offsetowej i jej konsekwencje ..... 42
1.2.2.4.1. Forma zawierania umowy offsetowej ..... 42
1.2.2.4.2. Rozstrzyganie sporów wynikających z niewywiązywania się z umowy offsetowej ..... 45
1.2.3. Istota umowy offsetowej ..... 48
1.2.3.1. Prawny charakter umowy offsetowej ..... 48
1.2.3.2. Offset ustawowy i umowny ..... 49
1.2.3.3. Komitet do spraw umów offsetowych ..... 50
1.3. Offset jako przejaw udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym ..... 51
1.3.1. Podstawy wykorzystania offsetu w międzynarodowym obrocie gospodarczym ..... 51
1.3.2. Specyfika międzynarodowego obrotu gospodarczego sprzętem specjalnym ..... 53
1.3.3. Oczekiwania od offsetu jako instrumentu kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ..... 59
**2. FILOZOFIA POSTRZEGANIA I CHARAKTERYSTYKA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA** ..... **64**
2.1. Identyfikowania i charakterystyka gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ..... 64
2.2. Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ..... 75
2.2.1. Gospodarka w systemie bezpieczeństwa państwa ..... 75
2.2.2. Istota sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ..... 84
2.2.3. Dylematy tworzenia i utrzymywania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ..... 92
2.3. Sfera regulacyjna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ..... 97
2.3.1. Identyfikacja sfery regulacyjnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ..... 97

2.3.2. Charakterystyka systemu kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa ... 100
2.3.3. Instrumenty oddziaływania podmiotów sfery regulacji na system gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ... 108
**3. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA OFFSETU JAKO ŚRODKA WYMUSZONYCH INWESTYCJI W OBSZARZE GOSPODARCZYCH PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA ... 1 17**
3.1. Uwarunkowania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa w oparciu o offset ... 117
3.1.1. Uwarunkowania zewnętrzne ... 118
3.1.1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe ... 118
3.1.1.2. Uwarunkowania geograficzne ... 119
3.1.1.3. Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej ... 119
3.1.1.3.1. Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej ... 120
3.1.1.3.2. Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej ... 120
3.1.1.3.3. Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej ... 123
3.1.2. Uwarunkowania wewnętrzne ... 132
3.1.2.1. Uwarunkowania ustrojowo-systemowe ... 132
3.1.2.1.1. Uwarunkowania legislacyjne ... 133
3.1.2.1.2. Uwarunkowania instytucjonalne ... 133
3.1.2.2. Uwarunkowania polityczne ... 134
3.1.2.3. Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze ... 137
3.1.2.4. Uwarunkowania gospodarcze ... 137
3.1.2.4.1. Uwarunkowania materialne ... 137
3.1.2.4.2. Uwarunkowania demograficzne ... 138
3.1.2.4.3. Uwarunkowania społeczne ... 139
3.1.2.5. Uwarunkowania planistyczno-programityczne ... 139
3.2. Relacje, związki i zależności między rozwojem, budową i kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa a offsetem ... 143
3.2.1. Potrzeba wypracowania nowych relacji między aparatem państwowym a najważniejszymi ogniwami przemysłowego potencjału obronnego ... 143
3.2.2. Rola państwa w lepszym kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego kraju ... 152
3.3. Bariery i zagrożenia ze strony offsetu dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ... 165
3.3.1. Identyfikacja kategorii zagrożeń ... 165
3.3.2. Zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ... 170
3.3.3. Potencjał zagrożeń ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (wybrane przykłady) ... 177
3.3.4. Metodologiczne założenia operacjonalizacji zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa ... 186
**ZAKOŃCZENIE ... 1 94**
**BIBLIOGRAFIA ... 2 04**
**WYKAZ SCHEMATÓW, TABEL I WYKRESÓW ... 2 19**

## WSTĘP

Opracowanie zatytułowane **„OFFSET JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZENSTWA PAŃSTWA. CZĘŚĆ I – TEORIA PROBLEMU”** stanowi pierwszą część tematu badawczego koncentrującego uwagę na możliwości wykorzystania offsetu jako źródła wymuszonych inwestycji dla rozwoju pożądanego i podstawnego z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa obszaru gospodarki narodowej. Podjęcie problematyki opisanej tytułem opracowania zostało podyktowane względami teoretycznymi i praktycznymi. Względy teoretyczne to brak pogłębionych uogólnień w kwestii istoty gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz w kwestii offsetu postrzeganego jako instrumentu wymuszonej inwestycji. Obie te kwestie nie doczekały się jeszcze publikacji zwartych, jak i dostatecznej liczby publikacji periodycznych. Względy zaś praktyczne to aktualność tych kwestii w rzeczywistości społecznej, gospodarczej i obronnej wielu krajów – w tym również Polski. Obie te kwestie są postrzegane, chociaż każda z nich ujawnia inny stopień wagi.

Głównym problemem badawczym podjętych dociekań – sformułowanym w postaci pytania - jest danie odpowiedzi na pytanie: **jakie są możliwości wykorzystania offsetu jako instrumentu kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa ?** Pomocnym zabiegiem w sformułowaniu odpowiedzi na to pytanie będzie wcześniejsze znalezienie odpowiedzi na zbiór pytań szczegółowych, takich jak:

- jaka jest istota offsetu?
- jaka jest istota gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?
- jak należy postrzegać gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w nowych realiach gospodarczych, politycznych i militarnych?
- jaka jest istota, cele i zadania oraz charakter sfery realnej i regulacyjnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?
- jakie są uwarunkowania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa?

- jakich relacji, związków i zależności doszukać można się między offsetem a budową i kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?
- jakie bariery i zagrożenia mogą wystąpić ze strony instrumentu jakim jest offset dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa?

Podjęte w opracowaniu rozważania zostały skoncentrowane na **osiągnięcie następujących celów**:

- pierwszego, zidentyfikowanie istoty offsetu jako instrumentu wymuszonych inwestycji;
- drugiego, dokonanie identyfikacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa;
- trzeciego rozpoznanie uwarunkowań, relacji, związków i zależności między offsetem a kształtowaniem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz barier i zagrożeń mogących wystąpić między nimi.

**Pomocnym w rozwiązaniu podjętych w pracy problemów oraz osiągnięciu założonych celów będzie weryfikacja dwóch hipotez roboczych**.

1. Wyzwania rozwojowe współczesnego świata tworzy zbiór wyzwań o zróżnicowanym charakterze. Każde z nich, jakkolwiek w różnym zakresie wpływa na koncepcje i realizację polityki gospodarczej państwa, w tym na tworzenie i umacniane gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. W rzeczywistości gospodarczo-obronnej Polski, obarczonej z jednej strony narodowym, z drugiej zaś sojuszniczymi zobowiązaniami, koniecznym staje się zmiana wypracowanie odpowiadającej tej sytuacji filozofii postrzegania i identyfikacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa.
2. Budowa i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest zabiegiem wymagającym zaistnienia odpowiednich uwarunkowań oraz możliwości wykorzystania wielu instrumentów. Jednym spośród nich jest offset. Jako instrument wymuszonych inwestycji w wybranych obszarach gospodarki staje się on coraz częściej przywoływany do wzmacniania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa.

Zakres rozważań podjętych w opracowaniu został ograniczony podmiotem, przedmiotem, przestrzenia oraz czasem. **Podmiotem** podjętych rozważań jest z jednej

strony państwo jako kreator i realizator budowy i utrzymania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, z drugiej strony ugrupowania militarne i gospodarcze mające również wpływ na ten proces. **Przedmiotem** podjętych rozważań są z jednej strony gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa; z drugiej strony zaś wpływ ( to jest relacje, związki i zależności ) offsetu na kształtowanie się narodowych i sojuszniczych gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. **Przestrzeń** rozważań w szerokim ujęciu obejmuje cały świat; natomiast w węższym ujęciu obszar Polski oraz obszar krajów przynależnych do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zakres zaś **czasowy** rozważań wyznacza cezura przełomu XX i XXI wieku, skonkretyzowana czasem przynależności naszego kraju do tego ugrupowania militarnego.

Dociekania podjęte w opracowaniu umiejscowione zostały na dwóch płaszczyznach: **teoretycznej** – na której dokonano identyfikacji offsetu jako instrumentu wymuszonych inwestycji oraz gospodarczych podstaw bezpieczeństwa kraju; **praktycznej** na której dokonano wstępnego rozpoznania relacji i zależności między możliwością wykorzystania offsetu jako instrumentu wymuszonych inwestycji a budową i umacnianiem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa kraju.

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

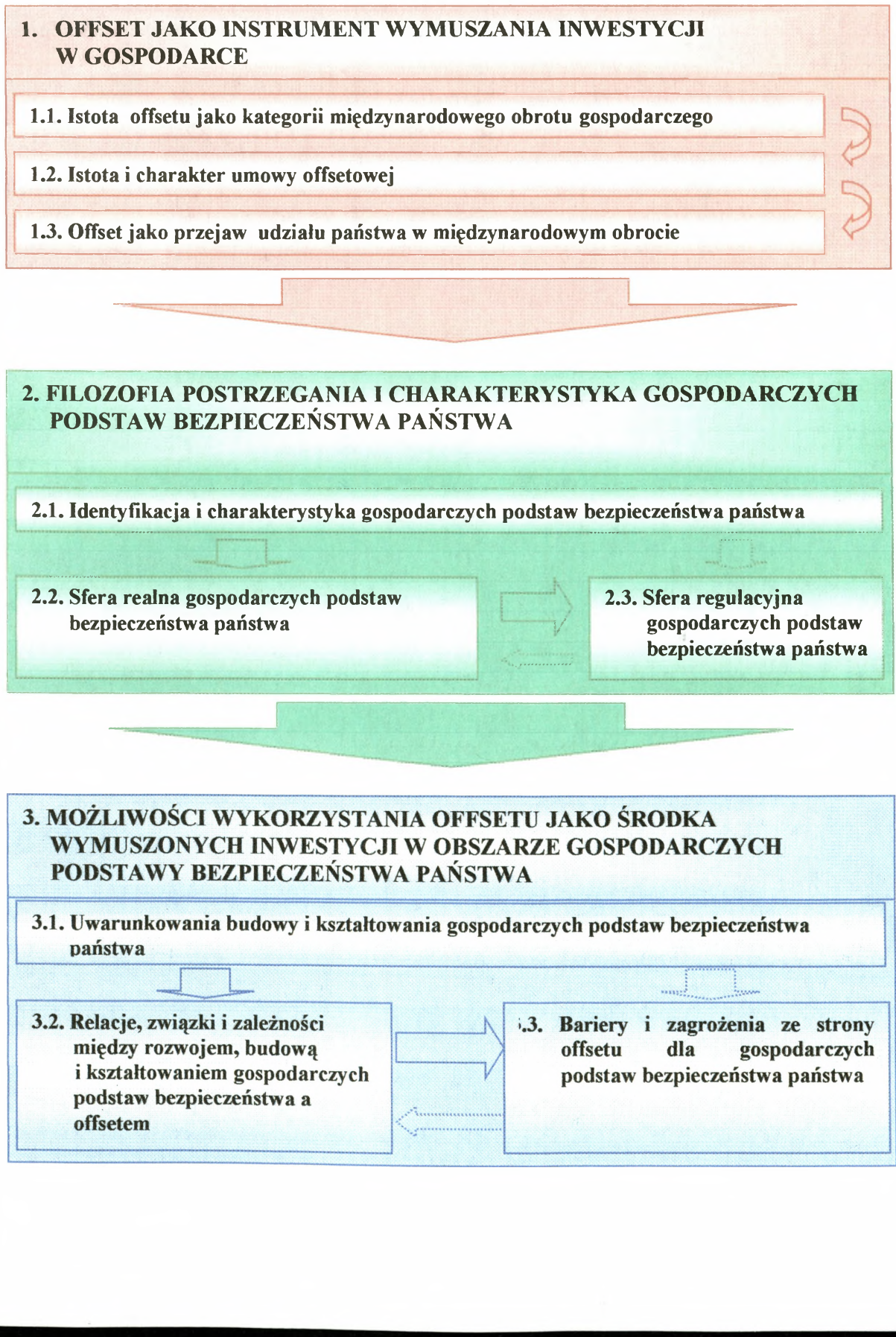
Bazą zaś do przeprowadzenia dociekań okazał się liczny zbiór materiałów źródłowych, które stanowiły pozycje zwarte (książki, opracowania naukowe, monografie ), publikacje periodyczne oraz dokumenty i materiały statystyczne.

Opracowanie składa się z wstępu kreślącego ideę rozwiązania problemów podjętych w pracy, trzy rozdziałowej części głównej, zakończenia (schemat 1), bibliografii oraz wykazu schematów, tabel i wykresów.

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

Schemat 1

**Idea rozwiązania problemu „Offset jako instrument kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Część I -Teoria problemu"**



# 1. OFFSET JAKO INSTRUMENT WYMUSZANIA INWESTYCJI W GOSPODARCE

## 1.1. Istota offsetu jako kategorii międzynarodowego obrotu gospodarczego

W międzynarodowym obrocie gospodarczym, szczególnie zaś w handlu zagranicznym, pomiędzy krajami przemysłowymi typowym zjawiskiem jest offset określany inaczej mianem transakcji offsetowych. Ich istotą jest to, że wiele państw – zwłaszcza mniejszych i średnich – przyjmuje za import określonych dóbr przez organizacje lub przedsiębiorstwa państwowe od określonego rzędu wielkości zobowiązanie wyrównawcze. W toku transakcji offsetowej eksporter w stosownej umowie ramowej (nazywanej umową offsetową) zobowiązuje się do skompensowania ceny sprzedaży importerowi w uzgodnionej stopie kompensacji. Offsety stosowane są tradycyjnie jako transakcje kompensacyjne w handlu materiałami wojskowymi[1]. Współcześnie jednak ciągle w dominującej części zachowują one tło wojskowe i tym samym przedstawiają zjawisko o charakterze gospodarczo-państwowym. W praktyce po stronie sprzedającego chodzi przeważnie o prywatne wielkie przedsiębiorstwo, wobec którego stoi państwo (przedsiębiorstwa państwowe) jako odbiorca. Coraz częściej jednak daje się zauważyć zmianę offsetów w kierunku gospodarki prywatnej. Uznanym zwyczajem staje się, że importer z obszaru gospodarki prywatnej zgłasza wobec dostawcy żądanie offsetu. Dotyczy to szczególnie zakupów lotnictwa cywilnego, statków handlowych oraz projektów dużych urządzeń i systemów komunikacyjnych[2].

Offset jako transakcje kompensacyjne coraz bardziej nabierają znaczenia. Rozciągają się one często na długi okres, bo od 5-15 lat. W jego ramach oferowane są różne możliwości kompensacji. Można w nich znaleźć wiele kombinacji transakcji kompensacyjnych. Obowiązkiem eksportera jest uruchomienie częściowej lub całkowitej produkcji dóbr przeznaczonych do eksportu w kraju odbierającym, wydawanie subzleceń lokalnemu przemysłowi, inwestycje w kraju odbierającym, jak również transfer know-how i technologii do niego, pomoc w eksporcie i poszukiwanie

---

[1] Por. Ch. Taprogge, Countertrade Management – Unter besonderer Berücksichtigung eines praktischen Fallbeispiels, Dissertation, Erlangen-Nürnberg 1991, s. 28.

[2] Ibidem, s. 29.

klientów dla lokalnego przemysłu oraz tradycyjne transakcje kompensacyjne, w których eksporter importuje towary i usługi bezpośrednio z kraju odbierającego[3]. W transakcjach offsetowych szczególnie dużą korzyść widzą gospodarki narodowe tych krajów które oczekują nie tylko na pozyskanie nowoczesnych technik i technologii, ale również na stworzenie nowych miejsc pracy[4]. Przedsiębiorstwa z tych krajów bez pomocy obcych wielkich przedsiębiorstw zorientowanych na działalność w skali międzynarodowej miałyby za granicą istotnie gorsze możliwości[5].

### 1.1.1. Pojecie i definicje offsetu

Offset to pojęcie zaczerpnięte z języka angielskiego (offset) i oznaczające między innymi „równoważenie" czegoś, a także rekompensowanie za coś[6]. W takim to ujęciu postrzegany jest on w literaturze angielskojęzycznej. Podobnie, chociaż nie identycznie postrzegany jest on w literaturze niemieckiej, bowiem jest definiowany jako transakcje wyrównawcze[7].

Offset postrzegany jest zarówno jako kategoria ekonomiczna i prawna. Dla podjętych rozważań istotne jest postrzeganie offsetu w znaczeniu ekonomicznym i prawnym. W obu tych znaczeniach oznacza on złożone przedsięwzięcie gospodarcze, które zaliczyć trzeba do międzynarodowych transakcji wzajemnie uwarunkowanych z udziałem państwa[8]. Offset jest więc formą transakcji wzajemnie uwarunkowanej z udziałem państwa. Często offset jest również traktowany jako kategoria techniczno-technologiczna[9]. Oznacza to, że w praktyce kategoria offsetu bywa postrzegana z kilku punktów widzenia.

---

[3] Por. A. Montague, The increasing importance of countertrade, in: International finance in the 1990's, s. 286-290.

[4] Według danych rządu kanadyjskiego, poprzez transakcję offsetową w celu zakupu samolotów bojowych F-18 o wartości 2,3 mld USD możliwym stało się stworzenie 24.000 nowych miejsc pracy (Por. Ch. Taprogge, Countertrade Management – Unter besonderer..., op. cit., s. 31.

[5] Por. Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport; in: Medieninformation des VBS: Rüstungspolitik des VBS: Bundesrat verabschiedet neue Grundsätze, Bern 02.12.2002.

[6] Por. The New Penguin English Dictionary, Penguin Books, London 2001,s. 971.

[7] Por. Ch. Taprogge, Management – Unter besonderer..., op. cit., s. 9.

[8] Por. M. H. Koziński, Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym, AON, Warszawa 2000, s. 203.

[9] Offset to technika drukowania płaskiego, w której farba drukarska przenoszona jest z formy drukowej na papier za pośrednictwem cylindra pokrytego warstwa gumy. (Por. Encyklopedia, PWN, Tom 3, Warszawa 1975, s. 350.)

Transakcja offsetowa bywa często mylona z zakupem kompensacyjnym[10] i transakcja typu buy-back[11]. Podobieństwo to wynika z faktu, iż wszystkie te transakcje dotyczą dużych przedsięwzięć eksportowych. Różni je to, ze transakcja offsetowa nie musi być spłacana produktami wytworzonymi na zakupionych urządzeniach[12].

Wyróżnia się transakcje offsetowe bezpośrednie – nazywane także kompensatami bezpośrednimi i pośrednie – nazywane kompensatami pośrednimi.

**Transakcje bezpośrednie** mają miejsce kiedy to sprzedający obowiązany jest do zakupu w kraju partnera towarów, ale tylko tych, które są bezpośrednio potrzebne do produkcji sprzedawanych tam maszyn i urządzeń. Rozumiane są one więc jako porozumienia, które zostały zawarte i które regulują wytwarzanie przedmiotu eksportu, przez koprodukcję przedmiotu eksportu lub jego części. Te bezpośrednie offsety obejmują także transfer know-how i technologii.

Z kolei **transakcje pośrednie**, to takie gdy sprzedający udziela stronie kupującej przy produkcji sprzedawanych maszyn i urządzeń pomocy technicznej, ponieważ są to produkty podobne mu branżowo, których sam nie produkuje, ale jest nimi zainteresowany[13]. W przypadku offsetów pośrednich z reguły chodzi o zakupy kompensacyjne eksportera, transfery technologii, inwestycje lub działalność eksportera jako pośrednika potencjalnych klientów dla przemysłu pracującego na potrzeby eksportu kraju kupującego. Eksporterzy przemysłu obronnego dysponują stąd bardzo szeroką siecią kontaktów zarówno w kraju jaki i za granicą. Umożliwia to im zdobywanie nowych rynków zbytu dla przemysłu kraju odbierającego.

Głównym motywem dla podejmowania operacji typu offset jest chęć pozyskania dla potrzeb sił zbrojnych produkowanego za granicą niezwykle kosztownego uzbrojenia i innego wyposażenia.

Początkowo u podstaw transakcji offsetowych, jak zresztą wszystkich umów

---

[10] Zakup (transakcja) kompensacyjny polega na wymianie towaru za towar, bez regulowania należności w dewizach. Warunkiem jej przeprowadzenia jest równoważenie się wartości towaru importowanego i eksportowanego. Tylko nie skompensowana nadwyżka wartości może być rozliczona w formie pieniężnej.

[11] Transakcja typu buy-back oznacza sprzedaż fabryk, technologii i wyposażenia w zamian za dobra wyprodukowane po ich zainstalowaniu i uruchomieniu; F. Hörhager, Gegengeschäfte in der Praxis, Wien 1987, s. 9.

[12] Por. Handel zagraniczny. Organizacja i technika, praca zbiorowa pod redakcją naukową J. Rymarczyka, PWE, Warszawa 1997, s. 186.

[13] Ibidem.

wzajemnie uwarunkowanych w handlu zagranicznym, leżał brak środków na niezbędne zakupy. Obecnie jest to nadal czynnik ważny, ale przed offsetem stawia się dużo więcej istotnych celów. W tego typu operacji aktywny i bezpośredni udział bierze państwo. Ono bowiem odpowiada za obronność i w dużej mierze za związane z nią sektory gospodarki.

### 1.1.2. Geneza offsetu – jego powstanie i rozwój

Transakcje offsetowe są zjawiskiem stosunkowo nowym w międzynarodowym obrocie gospodarczym. Pojawiły się one w relacjach gospodarczych między USA i Kanadą[14] w latach siedemdziesiątych XX wieku. Ich geneza wiąże się jednak z okresem zdecydowanie wcześniejszym. Pewne pierwiastki takich rozwiązań dostrzegane były jednak już zdecydowanie wcześniej, bo w późnych latach dwudziestych ubiegłego stulecia, kiedy to odwołano się do transakcji kompensacyjnych w realizacji międzynarodowego transferu uzbrojenia.

Wiedza na temat rozwoju transakcji kompensacyjnych, mimo znaczenia gospodarczego oraz regularnego występowania tego typu transakcji w okresie przed II wojną światową jest dalece ograniczona. Takiego stanu rzeczy upatrywać należy w dwóch przyczynach. Pierwsza wynika z faktu, iż strony uczestniczące w międzynarodowym transferze uzbrojenia bardzo niechętnie wypowiadają się na ten temat. Ze strony bowiem krajów przemysłowych przy decyzji o zawarciu takiej transakcji stale podkreślane są zalety transakcji kompensacyjnej dla własnej strony, natomiast o przebiegu i sukcesie, jaki pociąga za sobą transakcja kompensacyjna nie można uzyskać prawie żadnych informacji. Dostawcy, jak również odbiorcy nie chcą publicznie naświetlić przebiegu transakcji kompensacyjnej. Brak przejrzystości po stronie odbiorcy uzasadnia się zachowaniem tajemnicy handlowej i możliwą utratą przewagi co do konkurencyjności, natomiast ze strony dostawcy nie należy naruszać intymności odbiorcy. Drugą przyczyną jest zaś to, że w literaturze prawie nie można znaleźć wskazówek dotyczących procedury transakcji kompensacyjnych w międzynarodowym handlu materiałami wojskowymi. Większość publikacji na temat

[14] Por. J. Rajski, Rozwój umów kompensacyjnych w międzynarodowym obrocie gospodarczym, [w:] „Acta Universitatis Nicolai Copernici" Prawo XXVIII, Zeszyt 205, Toruń 1990, s. 232 - 233.

przebiegu tych transakcji pochodzi ze źródeł amerykańskich, ponieważ USA jako pierwsze systematycznie korzystały z tego rodzaju praktyki handlowej. Zdobycie zatem informacji okazuje się bardzo trudne, ponieważ uczestniczące przedsiębiorstwa i organizacje są bardzo powściągliwe w swojej polityce informacyjnej. Informacje często podlegają surowej cenzurze, co powoduje ograniczoną wiarygodność informacji z oficjalnych statystyk[15].

W sytuacji silnej politycznej i ekonomicznej polaryzacji gospodarczej mapy świata po II wojnie światowej, kiedy to w toku coraz bezwzględniejszej konfrontacji krajów zachodu z krajami wschodu dochodziło do rozchodzenia się ich interesów,[16] następował jednocześnie rozwój międzynarodowego handlu. W krajach uprzemysłowionych, które to odnotowywały wzrost gospodarczy i wzrost dobrobytu na znaczeniu straciły w handlu pomiędzy nimi transakcje kompensacyjne. Jednocześnie wzrosła ich rola i nieodzowność w stosunkach handlowych z krajami Trzeciego Świata i Wschodniej Europy. Kraje wschodu reprezentowane zaś przez państwa socjalistyczne w handlu zagranicznym między sobą, ale też z innymi krajami bardzo aktywnie dokonywały transakcji kompensacyjnych. Wewnątrz obozu socjalistycznego dochodziły głównie umowy clearingowe, a z krajami zachodnimi transakcje kompensacyjne w różnych formach[17].

Transakcje kompensacyjne stały się ważną formą kontaktów handlowych pomiędzy USA i ich europejskimi sojusznikami. USA zaopatrywały swoich zachodnioeuropejskich sojuszników w systemy uzbrojenia oraz udzielały pomocy wojskowej. Dokonywało to się w ramach programów budowy systemów obrony „Mutual Defense Assistance Act" z 1949 r. Jeden z tych programów „Weapon Development Program", miał finansowo wspierać budowę europejskiego przemysłu obronnego we Francji i w Wielkiej Brytanii. W interesie rządu Stanów Zjednoczonych leżało forsowanie szybkiego rozwoju systemów obrony swoich europejskich

---

[15] Por. M. Schaffer, Winning the countertrade war, New York 1989; W. Weida, Paying for weapons, Politics and economics of countertrade and offseets, New York 1986; SIPRI Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, London 1988, SIPRI Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, London 1995; US-ACDA 1988.

[16] Por. M. Krc, Cold War Military Expenditures and their Determinants, especially in NATO and WP; in: Military Expenditures during and after the cold war, Krc, M. (Hrsg), Brno 2000, s. 17-22.

[17] Por. Glismann, Hans und Horn, Ernst.Jürgen: Export von Rüstungsgütern: Chancen und Risiken, in: Strategie-Handbuch, s. 278-279.

sojuszników[18]. Było to też powodem, dlaczego USA szły na rękę zachodnioeuropejskim odbiorcom korzystnymi programami kompensacyjnymi. Dla państw odbierających było to bardzo korzystne, ponieważ potrzebowały one swoje własne finansowe środki głównie do odbudowy infrastruktury i przemysłu cywilnego. USA zaopatrywały swoich sojuszników w technologię jako kompensatę, która nadawała się zarówno do koprodukcji jak też do konstruowania i wytwarzania nowych systemów uzbrojenia[19].

Kompensaty te stanowiły początek najczęściej stosowanej formie transakcji kompensacyjnych w międzynarodowym handlu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym, tj. offsetowi. W praktyce większość transakcji kompensacyjnych w transferze uzbrojenia i sprzętu wojskowego była załatwiana w formie offsetu. Nie wszystkie więc transakcje kompensacyjne były offsetem, część bowiem była też dokonywane w formie barteru itp. Pojęcie „offset" (wyrównanie) związane jest z ofertami rządu Eisenhowera i J.F. Kennedy'ego, w których oferowały one wyrównanie kosztów związanych ze stacjonowaniem wojsk amerykańskich w Niemczech poprzez nabycie systemów uzbrojenia pochodzenia amerykańskiego[20].

Mimo znikomego znaczenia transakcji kompensacyjnych w handlu pomiędzy krajami przemysłowymi, jak również marginalnego jego charakteru z krajami Trzeciego Świata, w międzynarodowych transakcjach materiałami wojskowymi transakcje offsetowe zaczęły odgrywać coraz większą rolę. W przypadku przemysłu amerykańskiego offsety stały się istotnymi składnikami stosunków handlowych Stanów Zjednoczonych. Państwo to uznało potrzebę wspierania przemysłu sojuszników i zaprzyjaźnionych krajów, by postawić je w sytuacji umożliwiającej dalszą rozbudowę własnej produkcji systemów uzbrojenia[21]. Dlatego też ochoczo przystawały one na koprodukcję samolotów, pojazdów, rakiet i innego materiału wojskowego w krajach odbierających. USA spodziewały się po tej strategii nie tylko gospodarczego ułatwienia nabywania systemów uzbrojenia przez kraje odbierające lecz również poprawy współpracy wojskowej, a przede wszystkim utrwalania

---

[18] Por. E.O. Czempid, Die USA und Westeuropa: Asymmetrie, Interdependence, Kooperation, in: Einführung in die internationale Politik, s. 86-93.

[19] Por. W. Weida, Paying for weapons, Politics..., op. cit., s. 26-28.

[20] Ibidem, s. 9.

[21] Por. E.O. Czempid, Die USA und Westeuropa..., op. cit., s. 93-97.

kontaktów i stosunków pomiędzy krajami odbierającymi a USA[22]. Rząd Stanów Zjednoczonych przyznawał eksportującym wojskowym przedsiębiorstwom produkcyjno-remontowym i ich klientom daleko idące gwarancje i nisko oprocentowane kredyty. Subwencje te umożliwiały tym przedsiębiorstwom taką sytuację, że mogły sobie pozwolić na właściwie nieekonomiczne offsety, a odbiorcom na szybko rosnące ceny technologii uzbrojenia. Wartość tych transakcji rosła wraz z rozwojem technologicznym i zwiększającą się kompleksowością technologii uzbrojenia. Częściowo opierały się one na skali organizacji offsetu związanej ze zobowiązaniami kompensacyjnymi dla przemysłu[23].

**Ważną stroną transakcji offsetowych** stały się premie offsetowe. Zwyczajem handlowym stało się, że ceny musiały zawierać premię dla offsetu, aby go atrakcyjnie zorganizować dla przedsiębiorstw, przystawiających na w istocie rzeczy na drogie i przynoszące mały zysk offsety. Bez tego warunku przedsiębiorstwa nie mogłyby udostępniać na dogodnych warunkach najnowszych technicznych rozwiązań i wynalazków. Znajdowało to swój wyraz w tym, że odbiorcy przy nabywaniu systemów uzbrojenia otrzymywali jako offset przeważnie technologię produkcji oraz know-how[24] jak również licencje na najnowocześniejsze systemy uzbrojenia. W wyniku takiej praktyki pojawiali się konkurenci na międzynarodowych rynkach broni i uzbrojenia. Oznaczało to również ograniczanie zatrudnienia w krajach dostarczających offset. Również szczegółowa organizacja w celu spełnienia wymogów kompensacyjnych w ramach offsetu powodowała duże koszty. Te zaś musiały być uwzględnianie w kalkulacji ceny[25].

Kraje odbierające nauczyły się tymczasem, że od dostawców mogą żądać offsety i że to powszechnie spotyka się z akceptacją. Z biegiem czasu porozumienia offsetowe awansowały do roli instrumentu, który już prawie automatycznie był

---

[22] M. Schaffer, Winning the countertrade war, New York 1989, s. 49-53. Obie najważniejsze transakcje offsetowe lat 70-tych zostały dokonane w 1975 r. Była to sprzedaż samolotów Northrops F-5 do Szwajcarii, Holandii I N orwegii. Zu dem Offset-Geschäft F-16 mit Norwegen vgl. auch Heglund, Kim Hjalmar: Die Wahl eines Waffensystems als militärisches Problem unter besonderer Berücksichtigung der norwegischen Wahl des F-16 und der damit verbundenen Koproduktion, Diplomarbeit an der WISO, Nürnberg, 1977.

[23] Por. W. Weida, Paying for weapons..., op. cit., s. 28-21.

[24] Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 2002, nr 81, poz. 733), art. 3, pkt. 2.

[25] Obwohl die durch die Organisation des Offsets verursachten Kosten vertraglich in der Kostenkalkulation weggelassen werden, za: M. Schaffer, Winning the countertrade..., op. cit., s. 56.

włączany do każdej międzynarodowej transakcji materiałami wojskowymi. W ślad za najważniejszymi dostawcami uzbrojenia i sprzętu wojskowego (USA i Związek Radziecki) którzy to stosowali transakcje kompensacyjne jako nieuchronną praktykę w handlu międzynarodowym, poszli również europejscy konkurenci z Francji i Wielkiej Brytanii. Przejęli oni tą praktykę handlową i zaczęli oferować offsety swoim potencjalnym klientom[26]. W tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych zaczęła narastać krytyka tej formy transakcji. Wywołały ją szczególnie transfery technologii i porozumienia koprodukcyjne zawarte z krajami uważanymi w owym czasie za mało stabilne (jak Korea Południowa lub Tajwan). Ważnym punktem wyjściowym tej krytyki było również to, że wskutek tych transferów rodzą się konkurenci[27].

Krytykę transakcji offsetowych osłabił zarysowany w połowie lat 70-tych, po trwającej długo fazie gospodarczego rozkwitu po zakończeniu drugiej wojny światowej, pierwszy duży kryzys gospodarczy. Był o wywołany kryzysem naftowym we wczesnych latach 70-tych i przegrzaniem gospodarki krajów przemysłowych. Także kraje socjalistyczne popadły w tym okresie w duże trudności gospodarcze. Polityczna postawa krajów zachodnich wobec państw bloku wschodniego coraz bardziej się zaostrzała, co znalazło swój wyraz w przyspieszonym wyścigu zbrojeń państw Układu Warszawskiego i NATO. Odejście od tej sytuacji następować zaczęło powoli dopiero od końca lat 80-tych i doprowadziło w końcu w 1989 r. do zakończenia zimniej wojny[28].

Mimo trudności gospodarczych handel międzynarodowy sprzętem wojskowym i uzbrojeniem wojskowym ulegał poszerzeniu. Sytuacja polityczno-militarna w świecie zmuszała zarówno kraje przemysłowe jak i kraje Bliskiego Wschodu, kraje rozwijające się ale tak samo państwa socjalistyczne do zapewnienia bezpieczeństwa kraju poprzez permanentne wzmacnianie własnego potencjału militarnego. Zrodziła się wówczas strategia odstraszania podsycającą wyścig zbrojeń. Jego wyrazem stało się stałe powiększanie swoich wydatków wojskowych, jakkolwiek już posiadane

---

[26] Por. W. Weida, Paying for weapons..., op. cit., s. 48 i 53.

[27] Ibidem, s. 29.

[28] Por. Medick-Krakau, Monika: Außenpolitik der USA, in: Einführung in die internationale Politik, s. 58-62; J. Egbert Sowjetische und russländische Außenpolitik, in: Einführung in die internationale Poiltik, hrsg. von Knapp, Manfred und Krell, Gert, München 1996., s. 130-134.

rezerwy broni nuklearnej i konwencjonalnej umożliwiłyby wielokrotne zniszczenie całej ludzkości[29].

Transakcje kompensacyjne od początku lat 70-tych stały się stałym składnikiem w międzynarodowym handlu sprzętem i uzbrojeniem wojskowym. Zaczęły one nabierać coraz większego znaczenia zarówno u odbiorców i dostawców, a także u politycznych decydentów[30]. Aktywna amerykańska polityka offsetowa wydawała się osiągnąć swój cel. Technologia przedsiębiorstw amerykańskich była szeroko rozpowszechniona i zaczęto uważać ją jako standard jakości i postępu w przemyśle obronnym.

Za sprawą amerykańskich programów offsetowych przemysł obronny zachodnich sojuszników znacznie okrzepł. Państwa NATO zdołały odbudować się pod względem gospodarczym po skutkach drugiej wojny światowej. W tym okresie Związek Radziecki kontynuował swój eksport uzbrojenia do Europy i do regionu Bliskiego Wschodu. Jego jakość odbiegała jednak często na niekorzyść od jakości systemów uzbrojenia pochodzenia amerykańskiego. Było to wystarczającym argumentem, by skompensować większy ilościowo eksport materiału wojennego Związku Radzieckiego[31].

Liczba transakcji offsetowych znacznie wzrosła w połowie lat 70-tych, jednak w dokonywane były one już w zmienionej formie. Nowo skonstruowane umowy zmuszały odbiorców zarówno do finansowego jak również praktycznego uczestnictwa w konstruowaniu nowych systemów uzbrojenia. Doszło do zawarcia umów, które regulowały wspólne konstruowanie i produkcję całkowicie nowych systemów uzbrojenia we współpracy USA z europejskimi państwami odbierającymi. Te ostatnie nie ucieleśniają już tylko uprzywilejowanego kupującego, któremu dostarczono także know-how, lecz oczekuje się od nich, że jako samodzielni partnerzy zmierzają do wspólnych, wojskowo-strategicznych i politycznych celów, również w zakresie przemysłu obronnego. Za realizacją tego nowego nastawienia opowiedziało się przede

---

[29] Por. F. Blackaby, Die jünsten Entwicklungen in Rüstung und Abrüstung, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Nr. 3, Köln 1986, s. 101-106.

[30] Por. Ch. Watso, Trading in a cold climate as the competition hots up, in: Trade Finance, Heft 53 1987, s. 39; S. Cohen, J. Zysman, Countertrade, offsets, barter and buybacks, in: California Management Review, Volume 28, Nr 2 1986, s. 43-44 i 46-47.

[31] Por. F. Blackaby, Die jünsten Entwicklungen..., op. cit., s. 105.

wszystkim amerykańskie ministerstwo obrony (Department of Defense – DoD; Departament Obrony). Wycofało się ono z odpowiedzialności odnośnie wypełnienia zobowiązań kompensacyjnych w ramach zobowiązań offsetowych. Wcześniej bowiem Departament Obrony ręczył wobec państw odbierających w przypadku, gdy amerykańskie przedsiębiorstwa eksportujące nie potrafiły wypełnić swoich zobowiązań offsetowych. Oznacza to, iż musiał on dbać o to, aby amerykańskie przedsiębiorstwa importowały towary z produkcji kraju odbierającego[32]. Częste występowanie żądań kompensacyjnych doprowadziło do oficjalnego stanowiska rządu Stanów Zjednoczonych w latach 1982 –1983, w którym odrzucił on odpowiedzialność odnośnie realizacji transakcji offsetowych. Mimo tej negatywnej postawy wobec szkodliwych offsetów dla przemysłu obronnego i gospodarki USA rząd tego kraju akceptował offsety jako nieuniknione zjawisko w międzynarodowym handlu materiałami wojskowymi. Oznaczało to, że z uruchomionej praktyki handlowej rząd amerykański i amerykańskie przedsiębiorstwa nie były już prawie w stanie uwolnić się od niej[33]. Oficjalne stanowisko Pentagonu i rządu amerykańskiego przyszło poniekąd z 15-letnim opóźnieniem. Paradoks rosnącego eksportu przy jednocześnie pogarszającym się bilansie płatniczym może być częściowo rezultatem offsetów. Amerykańskie ministerstwo obrony oraz także inne amerykańskie instytucje zajmujące się handlem materiałem wojskowym były świadome tego problemu.

Dokładne określenie liczby i wartości transakcji offsetowych w latach 70-tych i 80-tych jest trudne ze względu na brak dokładnych danych. Według badań amerykańskiego Department of Treasury w okresie 1975 – 1981 zrealizowano około ¼ amerykańskiego eksportu jako transakcje offsetowe. Udział zobowiązań

---

[32] Powodem tej zmienionej postawy amerykańskiego rządu wobec offsetów była transakcja offsetowa pomiędzy Szwajcarią i firmą Northrop. Ten korzystny cenowo i łatwy w utrzymaniu, wielozadaniowy i bardzo manewrowy samolot myśliwski wybrało ministerstwo obrony (DoD) jako model w ramach programu Military Assistance Program, aby dostarczać go do zaprzyjaźnionych krajów na bardzo korzystnych warunkach jako podstawowe wyposażenie( Por. Spick, Mike: Modern fighter combat, London 1987, s. 66-69). Uzgodniono, że transakcja offsetowa dotycząca 72 samolotów myśliwskich F-5 o wartości 400 mln dolarów ma być kompensowana w 30% przez koprodukcję tych maszyn w Szwajcarii. Dopiero później okazało się, że Szwajcaria, względnie przemysł szwajcarski nie był w stanie realizować takiej koprodukcji. Szwajcaria jednak obstawała przy tym, aby wykonać kompensację innymi przedsięwzięciami. Spełnienie tych wymogów stanowiła tak duże wyzwanie dla DoD, że po tej transakcji ministerstwo wydało memorandum, w którym odrzucało w przyszłości odpowiedzialność za wykonanie obowiązków offsetowych (Por. W. Weida, Paying for weapons..., op. cit., s. 37-38 i M. Schaffer, Winning the countertrade..., op. cit., s. 51-52).

[33] Por. W. Weida, Paying for weapons..., op. cit., s. 40-45.

kompensacyjnych z tych transakcji wynosił przeciętnie 60% wartości umowy[34]. Zgodnie z innymi szacunkami offsety dochodziły do skutku znacznie częściej, natomiast udział zobowiązania kompensacyjnego w większości przypadków rzekomo kształtował się na poziomie 20% - 50%[35] Według szacunków władz amerykańskich w okresie 1980 - 1984 40% eksportu systemów uzbrojenia było realizowanych jako transakcje offsetowe. Transakcje kompensacyjne systemami uzbrojenia wynosiły 80 % wszystkich transakcji kompensacyjnych przeprowadzonych przez amerykańskich eksporterów[36]. Nie ma natomiast żadnych danych o stosowaniu offsetu w późnych latach 80-tych[37].

Praktyka offsetu z czasem rozszerzyła się na inne państwa NATO. Stosowano ją przy sprzedaży sprzętu wojskowego, zwłaszcza zaś uzbrojenia i wiązało z tzw. koprodukcją różnych rodzajów broni i sprzętu wojskowego przez szereg państw. Jej istotą było to, że przedsiębiorstwa z poszczególnych krajów produkowały określone elementy (części) finalnego produktu, kupowanego następnie przez wszystkie państwa Sojuszu Północnoatlantyckiego. Rozwiązanie to powodowało jednocześnie powstawanie wzajemnych rozliczeń. Uprawniały one państwo, które wyprodukowało określone części, by mogło sobie ich wartość potrącić przy zakupie danego rodzaju uzbrojenia. Transakcje offsetowe stały się więc rodzajem „handlu potrąceniowego".

Offset przyjmując formę wymuszonej kooperacji[38] w handlu bronią zaczął zachęcać jednocześnie do standaryzacji broni. W handlu coraz droższym i coraz bardziej skomplikowanym uzbrojeniem, z czasem regułą stało się uwarunkowywanie jego zakupu od zagranicznych dostawców od zawarcia przez nich umów poddostawy np. części zamiennych od krajowych producentów[39].

We współczesnej gospodarce światowej, regułą stało się traktowanie operacji

---

[34] Por. L. Welt, Military Offsets, in: National Defense, März 1984, s. 20-23.

[35] W latach 60-tych wymagania offsetowe kształtowały się podobno przeciętnie na poziomie 35 %. W latach 70-tych – przeciętnie na poziomie 60%. W latach 80-tych przeciętny udział wzrósł przeciętnie do 100 % (Por. S. Cohen, J. Zysman, Countertrade, offsets, barter and buybacks..., op. cit., s. 44). Według badań amerykańskiego Office of Management and Budget przedsiębiorstwa amerykańskie w okresie 1980 do 1984 spełniły zobowiązania offsetowe o wartości 12 mld dolarów, aby otrzymać zlecenia eksportowe o wartości 22 mld dolarów (Por. M. Schaffer, Winning the countertrade..., op. cit., s. 48).

[36] Por. W. Weida, Paying for weapons..., op. cit., s. 142.

[37] Ibidem, s. 40-45.

[38] M. Koziński, Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym, AON, Warszawa 2000, s. 135.

[39] Por. T.B. McVey, Countertrade: Commercial Practices. Legal Issuees and Policy Dilemma, „Law and Policy in International Busines" 1984 nr 1, s. 12.

offsetowych, z jednej strony jako formy handlu międzynarodowego, z drugiej strony jako formę interwencji we własną gospodarkę. Wyraża się to wymuszeniem na zagranicznych dostawcach zawarcia określonych umów z krajowymi przedsiębiorcami, w celu dokonania często poważnych i trwałych inwestycji oraz wprowadzenia nowych technologii. Offset stał się więc formą wymuszania inwestycji we własnej gospodarce. Stał się on także ważnym instrumentem protekcjonizmu państwowego. Pozwala on bowiem pobudzić koniunkturę gospodarczą w państwach przyjmujących świadczenia offsetowe, których to przedmiotem jest najczęściej broń i wyposażenie wojskowe.

Obecnie transakcje offsetowe stopniowo zmieniają swój charakter. Przestają one bowiem coraz częściej wiązać się z obrotem uzbrojeniem i wyposażeniem sił zbrojnych, a staja się one instytucją typową wyłącznie dla międzynarodowego obrotu gospodarczego[40].

Instytucja offsetu będąc istotnym instrumentem w sferze gospodarki, staje się obecnie także w sferze polityki. Świadczą o tym liczne przykłady „wspierania" nowymi technologiami wojskowymi konkretnych państw, w określonym czasie i w określonej sytuacji politycznej. Oznacza to, że nie ma przypadkowości w doborze zagranicznych dostawców i, że dla wyboru konkretnej oferty nie zawsze wystarczające są względy ekonomiczne. Sytuacja taka jest zauważalna zwłaszcza w handlu bronią, gdzie z reguły państwo pełni rolę zasadniczą – zarówno na etapie inicjowania, jak i realizacji oraz kontroli przebiegu transakcji.

W Polsce początki transakcji offsetowych związane są z umowami zawieranymi w latach osiemdziesiątych przez Polskie Linie Lotnicze LOT w związku z modernizacją polskiego lotnictwa cywilnego. Zakup samolotów ATR - 72 był związany z kompensatą na rzecz przemysłu lotniczego. Przykładem pośredniego offsetu jest produkcja drzwi do samolotów Boeing przez WSK Rzeszów[41].

---

[40] Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego .Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe i zapewnieniu warunków jego realizacji oraz ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 2002, nr 37, poz. 332), Umowa dostawy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego, którą zawarł zagraniczny dostawca, staje się ważna z chwilą zawarcia przez niego umowy offsetowej. Umowa offsetowa powinna być zawarta nie później niż w terminie 60 dni od dnia zawarcia umowy na dostawę uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

[41] Por. R. Czerwiński, The History of „Offset" in Poland, materiał internetowy z konferencji pod auspicjami NATO, NATO Academic Forum, 1999.

### 1.1.3. Rola offsetu w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa i obronności kraju

Transformacja systemowa w polskiej gospodarce, zapoczątkowana w roku 1989 i trwająca po dzień dzisiejszy, nie ominęła również sił zbrojnych i przemysłu zbrojeniowego[42]. Radykalna reorientacja polityczna spowodowała, iż większość polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych, produkujących w dużej mierze dla zaopatrzenia armii państw dawnego Układu Warszawskiego i dla znacznie liczniejszej niż obecnie polskiej armii, stanęła przed widmem bankructwa. Rynki wschodnie w praktyce zostały zamknięte, natomiast rynki zachodnie nie chciały się otworzyć. W tej sytuacji niezbędnym stało się podjęcie pilnych i stanowczych kroków w celu restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego[43]. Chodzi przy tym nie tylko o utrzymanie tysięcy miejsc pracy[44], o utrzymanie potencjału techniczno - ekonomicznego tego przemysłu, ale również o bezpieczeństwo naszego kraju. Potwierdzają to analityczne zestawienia konsekwencji ekonomicznych związanych z transakcjami zbrojeniowymi bez offsetu i z offsetem. W wariancie z offsetem skutki dodatnie dotyczą: celów politycznych, militarnych, wzrostu gospodarczego, zatrudnienia. Dowodzą one również, ze offset według niego jest obojętny dla skutków inflacyjnych i dla deficytu budżetowego[45].

Wśród wielu instrumentów zmiany sytuacji w przemyśle obronnym dostrzeżono także możliwości tkwiące w offsecie. Dostrzeżono, że offset będąc jednym z niewielu instrumentów prawnych wspomagających ten ważny proces, może mieć jednak znaczący wpływ na poprawę stanu wyposażenia polskiej armii i kondycji naszego przemysłu obronnego, zwłaszcza pod względem nowoczesności. Należy oczekiwać, ze rola tego instrumentu, ze względu na to, że Rzeczypospolita Polska, jako członek NATO, musi dostosować jakość wyposażenia swoich sił zbrojnych do standardów obowiązujących w państwach członkowskich, będzie rosła. Nasz kraj

---

[42] Por. Z. Stachowiak, J. Olszewski, Polski przemysł obronny na przełomie XX i XXI wieku, [w:] Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, praca zbiorowa pod redakcją naukową: Z. Stachowiaka, J. Płaczka, AON, Warszawa 2003, s. 331.

[43] Por. Ustawa z 7.10.1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU1999, nr 83, poz.932).

[44] Konsekwencją takiego podejscia było przyjęcie w Polsce w 1994 r. zasady „To the Polish military market througt or together with Polish defence and aviation industry".

[45] Por. R. Czerwiński, The History..., op. cit.

będzie w najbliższych latach dokonywał poważnych zakupów broni i wyposażenia wojskowego. Offset może okazać się bardzo przydatny w rozwiązaniu tego problemu. Należy mieć przy tym również nadzieję, że nie będzie to tylko obciążenie dla budżetu państwa, lecz również ważny, korzystny impuls dla polskiej gospodarki.

## 1.2. Istota i charakter umowy offsetowej

### 1.2.1. Pojęcie umowy offsetowej

#### 1.2.1.1. Definicje umowy offsetowej

**Umowa offsetowa, zgodnie z Ustawą z 10 września 1999 roku to** „umowa zawarta pomiędzy Skarbem Państwa a zagranicznym dostawcą, określająca zakres i wartość zobowiązania offsetowego, które zagraniczny dostawca ma wykonać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium państw obcych, wspólnie z polskim przedsiębiorcą”[46]. **Zobowiązanie offsetowe**, zgodnie z treścią tejże samej ustawy polegać ma na „zobowiązaniu (bezpośrednim lub pośrednim) zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego do wniesienia wkładów do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej lub do zawarcia umowy poddostawy z polskim przedsiębiorcą”[47]. Z przedstawionych definicji wynika, że w prawie polskim nie stosuje się formuły tzw. **klauzul offsetowych**, wzbogacających umowy dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W ustawie offsetowej przyjęto bowiem koncepcję dwóch powiązanych ze sobą umów: dostawy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego i offsetowej. Charakteryzuje się wyjątkowym, specyficznym rodzajem głównego świadczenia umownego, nazwanego „zobowiązaniem offsetowym”. Świadczenie to nie jest jednak jednorodne i może obejmować różne zobowiązania z określonymi kontrahentami i o określonej treści.

#### 1.2.1.2. Cechy umowy offsetowej

Z prawnego punktu widzenia umowa offsetowa należy do wyjątkowo interesujących konstrukcyjnie stosunków prawnych. Jest ona skomplikowana zarówno w aspekcie cywilnoprawnym, jak i publicznoprawnym. O tej umowie trzeba przede wszystkim powiedzieć, że stanowi ona typowy przejaw „bezpośredniego udziału

---

[46] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 1999, nr 80, poz. 903 ze zm.), art. 3. pkt 1.

[47] Ibidem, art.3 pkt. 2.

państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym". Do specyficznych cech tej umowy zaliczyć należy:

- określenie przez ustawę jej *essentialia negotii*, czyli stworzenie nowego rodzaju umowy nazwanej,
- ścisłą reglamentację podmiotową (określenie obu stron umowy),
- obligatoryjność umowy – to znaczy, że „dostawca zagraniczny ma obowiązek zawarcia umowy offsetowej na zasadach określonych w ustawie"[48],
- stałość stosunku offsetowego; który to oznacza, że „żadna ze stron nie może odstąpić od umowy offsetowej, ani jej wypowiedzieć"[49],
- terminowość umowy; „umowa nie może być zawarta na okres dłuższy niż 10 lat"[50],
- określenie formy pisemnej *ad solemnitatem*[51],
- zakaz wyboru prawa przez strony – co oznacza, że „w zakresie nie objętym ustawą prawem właściwym dla umowy jest prawo polskie"[52],
- ustalenie minimalnej wartości świadczenia w kwocie 5 mln EURO[53].

Charakter prawny umowy offsetowej jest trudny do określenia. Nie sposób podzielić poglądu, że jest to „umowa prawa prywatnego", zaś zgodzić się należy z tymi poglądami, które wskazują, iż „nie można jej kwalifikować, jako umowy prawa publicznego mimo, że jedną ze stron jest państwo, jako Skarb Państwa"[54]. Uznanie umowy offsetowej za zwykły kontrakt, czyli cywilnoprawną umowę o charakterze międzynarodowym, jest z kolei zbytnim uproszczeniem[55]. Nie tylko bowiem aspekt podmiotowy odróżnia umowę offsetową od innych umów prawa cywilnego. O jej specyfice decyduje także istotne ograniczenie zasady swobody umów, dominacja elementów publicznoprawnych, wręcz powiązanie treści umowy z decyzjami administracyjnymi. Główną wytyczną interpretacyjną omawianej grupy umów winno być przede wszystkim zapewne dążenia do zachowania równorzędności strony

---

[48] Ibidem,art.4 ust.1.
[49] Ibidem, art.4 ust.3.
[50] Ibidem, art.12 ust.1
[51] Ibidem, art.12 ust.2 .
[52] Ibidem, art.18.
[53] Ibidem, art.2.1.
[54] A. Szumański, Komentarz do ustawy o umowach offsetowych, Kraków 2000.
[55] M. Koziński Umowa offsetowa i inne..., op. cit., s. 78.

państwowej i zagranicznego dostawcy, jak również stosowanie w jak najszerszym zakresie, w ocenie praw i obowiązków stron oraz norm prawa cywilnego. Wszystkie te uwarunkowania wskazują, że bez uwzględnienia jednak szeregu norm prawa publicznego nie sposób określić istoty prawnej instytucji offsetu.

Offset będąc **instrumentem interwencjonizmu państwa** w obrocie gospodarczym, oznacza jednocześnie, że umowa offsetowa nie może być oceniana wyłącznie z perspektywy praw i obowiązków majątkowych. Umowa ta bowiem realizuje cele ogólniejsze. Wynika to jednoznacznie z przepisów ustawy[56], w które mówią, że jej zadaniem jest m.in.:

- rozwój polskiego przemysłowego potencjału obronnego, a także przemysłu lotniczego, elektronicznego oraz wdrażania nowych technologii,
- otwarcie nowych rynków eksportowych dla wspomnianych gałęzi polskiego przemysłu lub zwiększenie jego dotychczasowych możliwości eksportowych,
- przekazanie Polsce nowych technologii oraz usprawnień organizacyjnych,
- rozwój prac naukowo - badawczych, rozwój polskich uczelni i jednostek badawczo - rozwojowych,
- tworzenie nowych miejsc pracy w Polsce, w szczególności w regionach zagrożonych bezrobociem, w których znajdują się spółki przemysłowego potencjału obronnego.

Charakter celów umów offsetowych wskazuje, iż nie są to cele charakterystyczne dla zobowiązań cywilnoprawnych. Umowy te stanowią klasyczny przykład realizacji przez państwo określonej polityki gospodarczej. Wprowadzając więc do polskiego systemu prawnego offset trzeba było zaakceptować związaną z bezpośrednim udziałem państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym specyficzną formę zobowiązania międzynarodowego, jaką jest kontrakt państwowy (*state contract*). Umowa offsetowa uznana zatem powinna być za rodzaj **kontraktu państwowego,** a nie za zwykły kontrakt w międzynarodowym obrocie gospodarczym[57].

Inną cechą umowy offsetowej jest jej **administratywizacja**, przejawiająca się

---

[56] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit, art. 5.
[57] M. H. Koziński Umowa offsetowa i inne..., op. cit., s. 65.

między innymi w: zatwierdzaniu warunków każdej umowy przez Radę Ministrów, stałym nadzorze ministra nad realizacją umowy, obowiązku składania przez zagranicznego dostawcę sprawozdań z realizacji umowy, sporządzaniu raportów przez Komitet do Spraw Umów Offsetowych etc.

Ważną – niekiedy podkreśla się, że najważniejszą - cechą umowy offsetowej jest jej **akcesoryjność**[58]. Wynika to z faktu, iż nie ma samodzielnych umów offsetowych, bowiem te są zawsze ściśle związane z innymi umowami, których to może być cały szereg. W grę wchodzą przede wszystkim umowy: „dostawy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego", czyli umowy sprzedaży, dostawy, licencyjnymi, *know - how* lub innymi, których celem jest przeniesienie prawa lub świadczenie usług i których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy. Mogą to być jednak także umowy o zupełnie innym charakterze podmiotowym, bowiem stronami ich mogą być wyłącznie przedsiębiorcy (polscy i zagraniczni) np. firmy polskie pośredniczące w handlu bronią. Umowy takie to zwykłe kontrakty handlowe, przy czym w świetle ustawy z 1999 r. ich ważność zależy od zawarcia przez zagranicznego przedsiębiorcę umowy offsetowej z polskim Skarbem Państwa[59]. Osobną grupę umów wynikających z cechy akcesoryjności stanowią tzw. **umowy wykonawcze do umowy offsetowej**, realizujące zobowiązanie offsetowe, zagranicznego dostawcy. Wszystkie wskazane rodzaje umów mają charakter zwykłych kontraktów, albowiem umowa offsetowa wymaga, by były zawierane między zagranicznym dostawcą a polskim przedsiębiorcą, czyli „osobą fizyczną, osobą prawną oraz nie mającą osobowości prawnej spółką handlową, które zawodowo, we własnym imieniu, podejmują i wykonują działalność gospodarczą i mają miejsce zamieszkania bądź siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej a nie są osobami prawnymi zależnymi od przedsiębiorcy zagranicznego". Umowy te mogą być różnorodne. Przede wszystkim w grę wchodzą **umowy poddostawy**, czyli „umowy sprzedaży, dostawy, licencji, *know - how* i inne umowy o przeniesienie prawa lub świadczenie usług, zawarte pomiędzy zagranicznym dostawcą a polskim przedsiębiorcą, których przedmiot pozostaje w związku z przedmiotem umowy dostawy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego".

---

[58] Zob. A. Szumański, Komentarz do ustawy..., op. cit.
[59] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit., art. 4.

Specyficzną formą umów wykonawczych są tzw. **umowy założycielskie** spółek kapitałowych. Ustawodawca przewiduje, że zagraniczny dostawca może „wnieść wkłady do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej". Zdaniem A.Szumańskiego w grę może wchodzić nawet jednoosobowa spółka z o.o. w której cały kapitał będzie należał do zagranicznego dostawcy, zaś wkłady d spółek mogą być także niepieniężne np. w formie licencji, *know - how*[60]. Wydaje się, że zwłaszcza nowe technologie mogą być atrakcyjnym elementem zaobowiązań offsetowych. Warto odnotować jeszcze jedną możliwość. Skoro offset ma otwierać dla polskich przedsiębiorców nowe rynki eksportowe i może być realizowany także na terytorium państw obcych, to można sobie wyobrazić zobowiązania offsetowe dotyczące tworzenia spółek *joint venture* wspólnie z zagranicznymi dostawcami w innych krajach. Warto w tym miejscu przypomnieć przedsięwzięcia inwestycyjnych z udziałem państwa, w których umowy założycielskie stają się coraz częstsze.

Umowę offsetową można także uznać za rodzaj **umowy ramowej**[61], gdyż określone w niej prawa i obowiązki nie mogą być realizowane bez pomocy innych umów o charakterze wykonawczym. Ponadto treść zobowiązania offsetowego może ulec modyfikacji w trakcie wykonywania umowy a poszczególne etapy realizacji tego zobowiązania są realizowane w odrębnie, co jest sukcesywnie potwierdzane. Zgodnie z art.15 ust.1 Minister Gospodarki po zasięgnięciu opinii Komitetu do Spraw Umów Offsetowych[62], zalicza wykonanie konkretnych zobowiązań offsetowych, niezwłocznie po ich wykonaniu w formie protokołów podpisanych przez stronę państwową i zagranicznego dostawcę. Ramowy charakter tej umowy potwierdza przepis, który pozwala zaliczyć do zobowiązania offsetowego „stare" umowy wykonane przez dostawcę zagranicznego na terytorium RP w okresie do 12 miesięcy przed zawarciem umowy offsetowej[63]. Charakter ramowy umowy pozwala na to, by treści zobowiązania offsetowego nie były precyzyjne. Oznacza to, ze ostateczne określenie rodzajów umów wykonawczych może nastąpić dopiero z ewentualnymi

---

[60] A. Szumański, Komentarz do ustawy..., op. cit.

[61] Por. S. Włodyka, Porozumienia gospodarcze, Warszawa 1978, s.111; Z. Radwański, [w:] System prawa cywilnego, t. III. 1, Prawo zobowiązań. Część ogólna, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1981, s. 422.

[62] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit., art. 15, ust. 1.

[63] Ibidem, art. 15, ust 2.

kontrahentami tych umów. Możliwość taką tworzy z umowy offsetowej rodzaj **umowy ewoluującej**, której modyfikacja i uszczegółowienie jest możliwe już po jej zawarciu. Powszechnie jednak sadzi się, że możliwość taka może być trudna do akceptacji przez stronę państwową, bowiem może uniemożliwić realizację gospodarczych celów offsetu.

Instytucję offsetu tworzy **kompleks wielu umów,** których strukturę nazywa się „trójkątem kontraktowym" złożonym z umowy głównej (dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego), umowy offsetowej oraz umów wykonawczych do umowy offsetowej[64]. Spośród nich za podstawową umowę uznać należy umowę offsetową. Bez niej bowiem nieważne są pozostałe: umowa dostawy i umowy wykonawcze. Oznacza to także, ze istota ekonomiczna i cele publicznoprawne charakterystyczne dla instytucji offsetu są także ściśle związane z umową offsetową. Kompleks wielu umów jest rozwiązaniem dość często stosowanym w praktyce obrotu gospodarczego. Przy czym główną rolę wzbogacającą klasyczne umowy dwustronne spełnia instytucja umów gwarancyjnych, a także konstrukcja *pactum in favorem tertii*[65]. Oznacza to, że treść zobowiązania offsetowego nawiązuje w pewnym zakresie do instytucji prawa cywilnego.

Publicznoprawne elementy offsetu i stosunkowo lakoniczna regulacja ustawowa powodują, iż ryzykowną jest próba oceny umowy offsetowej przy zastosowaniu typowych kryteriów cywilnoprawnych. Przyjmuje się jednak, że umowa taka ma charakter zobowiązujący. Bez uwzględnienia jej specyficznej funkcji w stosunku offsetowym i roli w niej strony państwowej, świadczenie zagranicznego dostawcy wydaje się być jednostronnym. W umowie offsetowej w zasadzie nie występują świadczenia pieniężne. Umowa offsetowa nie jest umową wzajemną. Ma ona nadto charakter konsensualny i kauzalny[66]. Nie jest to umowa masowa i nie może mieć ona charakteru adhezyjnego[67]. Jest to jednak umowa formalna.

Umowa offsetowa jest umową nietypową dla stosunków cywilnoprawnych, a jako taka wyjątkowo rzadko występuje w międzynarodowym obrocie gospodarczym.

---

[64] A. Szumański, Komentarz do ustawy..., op. cit.

[65] M. Koziński, Umowa offsetowa i inne..., op. cit., s. 116.

[66] Przypadkowy, okolicznościowy, przygodny (łac. casualis), [w:] Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 2000, s. 350.

[67].M. Koziński, Umowa offsetowa i inne..., op. cit., s. 116.

Jest ona stosowana w obrocie sprzętem specjalnym. Wówczas to nakłada się na zagranicznego dostawcę uzbrojenia i sprzętu wojskowego obowiązek zawarcia umowy offsetowej. W ustawie z 1999 r. widać, jak ustawodawca konsekwentnie eliminuje z transakcji offsetowej zasadę wolności umów. Nie tylko bowiem obligatoryjne jest zawarcie umowy offsetowej, ale nie wolno od niej odstąpić, ani jej wypowiedzieć[68]. Ograniczenie to obejmuje także Skarb Państwa. Ustawa offsetowa eliminuje więc praktycznie większość elementów zasady *freedom of contract*[69], bowiem wyłączona jest swoboda wyboru kontrahenta umowy offsetowej, a także w dużej mierze ograniczona jest swoboda kształtowania treści umów, a także wyłączona swoboda wyboru prawa właściwego i formy umowy.

### 1.2.1.3. Ekonomiczne przyczyny zawierania umowy kompensacyjnej

Przyczyn zawierania umów kompensacyjnych (w tym offsetowych) jest kilka. Do najczęściej występujących zaliczyć należy: brak dewiz, ochrona bilansu handlowego, poprawa sytuacji w zakresie zatrudnienia, przyczyny transakcji kompensacyjnych wynikające z polityki zbytu.

Brak dewiz jest przyczyną która dotyczy przede wszystkim krajów Europy Środkowowschodniej. Kraje te mając małe możliwości uzyskania waluty wymiennej, przy nabywaniu dewiz były zdane albo na kredyty zagranicznych banków lub na eksport surowców i innych wyrobów rodzimej produkcji do zachodnich krajów przemysłowych. Ponieważ jednak handel z zachodnimi krajami ze względów politycznych był silnie reglamentowany względnie zabroniony, a paleta dóbr w ogóle nadających się do eksportu była ograniczona wskutek braku jakości, to również i możliwości postarania się o dewizy były ograniczone. Państwa te zmuszone były więc do oferowania towaru jako zapłaty za towar. Eksporterzy z zachodnich krajów przemysłowych chcąc zapewnić sobie na przyszłość swoje udziały na tych rynkach

---

[68] Ibidem.
[69] Ibidem, s. 116-117.

zmuszone zostały również do akceptowania alternatywnych dróg finansowania eksportu[70].

Zawarcie transakcji kompensacyjnej wiąże się także z uniemożliwieniem powstanie wysokiego deficytu w bilansie handlowym w wyniku importowania towarów. Wynikało to z faktu, iż szczególnie decyzje dotyczące dużych zakupów (np. nabycie nowego systemu uzbrojenia dla sił zbrojnych) w przypadku mniejszych gospodarek narodowych bardzo wpływają na bilans handlowy kraju odbierającego[71]. Dla takich gospodarek korzystne okazywało się więc połączenie importu z eksportem własnych produktów. W wyniku transakcji kompensacyjnych zachowana zostawała także równowaga w napływie pieniędzy do i z zagranicy[72].

Kolejnym ważnym powodem zawierania transakcji kompensacyjnych szczególnie na tle państwowych decyzji dotyczących zakupu są katalizujące działania przedsięwzięć wyrównawczych na sytuację w zakresie zatrudnienia w kraju odbierającym. Eksport zapewnia bowiem miejsca pracy w przedsiębiorstwach eksportujących. Transakcje kompensacyjne w formie inwestycji bezpośrednich dostawcy jak również częściowej produkcji lub wytwarzania przeznaczonego na import produktu przyczyniają się do stworzenia dodatkowego zatrudnienia[73].

Mniejsze i średnie przedsiębiorstwa w państwach zorientowanych na gospodarkę rynkową oraz duże, skoncentrowane na rynek wewnętrzny przedsiębiorstwa państw przechodzących transformację często stoją przed dużymi trudnościami, jeżeli trzeba zdobyć nowe rynki dla swoich produktów. Jest to spowodowane przede wszystkim trzema przyczynami[74]: brakiem zasobów osobowych, brakiem zdolności finansowych oraz brakiem jakości produktów.

Brak fachowych pracowników, dysponujących wystarczającą znajomością języków obcych oraz wiedzą w zakresie marketingu i praktyką w handlu zagranicznym jest zjawiskiem które daje się zauważyć w małych i średnich

---

[70] Por. B. Bieber, Optimale Gegengeschäftspolitik. Eine Entwicklung entscheidungsorientierter Lösungsansätze, Dissertation, Hamburg 1988, s. 41-42; F. Niggemann, Gestaltungsformen und Rechtsfragen bei Gegengeschäften, in: Recht der internationalen Wirtschaft, heft 3, 1987, s. 169.

[71] Por. O. Ahbe, Die Praxis und Mängel des Kompensationsgeschäftes, Hamburg 1986, s. 15.

[72] Por. T. Bopp, Vertragsstrukturen internationaler Kompensationsgeschäfte, Stuttgart 1992, s. 3-5.

[73] Por. B. Günter, Kompensationsgeschäfte, in: Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre, Band 4. Handwörterbuch des Marketing, hrsg. von B. Tietz, Stuttgart 1995, s. 1201

[74] Ibidem. s. 1202.

przedsiębiorstwach na Zachodzie. Problemy takie mają szczególnie przedsiębiorstwa z siedzibą na obszarach wiejskich. Ponadto przedsiębiorstwa te mają przeważnie trudności w ocenie, jakie w ogóle szanse zbytu mają ich produkty na międzynarodowych rynkach eksportowych[75].

Wiele przedsiębiorstw będąc obarczona wąskimi gardłami w dziedzinie technicznej i finansowej, nie może postarać się w konsekwencji o konieczne zagraniczne inwestycje, którymi może być na przykład wyposażenie w nowocześniejszy park maszynowy i rozszerzenie zdolności produkcyjnych, rekrutacja dobrze wyszkolonego i doświadczonego personelu, zdobycie informacji, uczestnictwo w targach, rozpowszechnianie informacji o produkcie i budowa sieci kontaktów. Ponadto w początkowej fazie umiędzynarodowienia należy się liczyć z tym, że może ono trwać lata, zanim takie inwestycje się zwrócą przez ewentualny eksport. Przedsiębiorstwa, które nie dysponują wystarczająco silnym finansowym pokryciem, przeważnie nie mogą przezwyciężyć takiego czasu oczekiwania. Dotyczy to przede wszystkim małych przedsiębiorstw, które to przeważnie nie dysponują środkami dla pokrycia podstawowych kosztów na międzynarodową orientację swojego przedsiębiorstwa[76]. W toku transakcji kompensacyjnych dostawcy są w razie potrzeby zobowiązani do odbioru produktów, zwłaszcza od małych przedsiębiorstw jako kompensaty. W ten sposób przedsiębiorstwa te otrzymują szansę zdobycia rynków za granicą bez dużego nakładu finansowego, nawiązania kontaktów i zdobycia informacji o możliwościach transakcji zagranicznej. Sytuacja ta początkowo jawi się niezwykle korzystnie, ponieważ ani państwo, ani przedsiębiorca nie musi sam ponosić kosztów rozwoju transakcji. Odpowiedzialność pełną za umiędzynarodowienie włączonego do transakcji kompensacyjnej przedsiębiorstwa ponoszą dostawcy[77].

Ważną przesłanką zbycia produktów na rynkach międzynarodowych jest brak jakości towarów. Sytuacja ta dotyczy krajów które wcześniej oferowały jako

---

[75] Por. P. Verzariu, Countertrade, Barter & Offsets - New strategies for profit in international trade, New York 1985, s. 66-70.

[76] Mehr zu der Problematik der Internationalisierung der kleinen und mittelständischen Unternehmen und der Möglichkeiten der Gegengeschäfte, in: Reichardt, Wolf: Gegengeschäfte im Osthandel, Praxis und Bedeutung der Kompensationsgeschäfte für die mittelständische Wirtschaft, Landsberg/Lech 1990, s. 48-57; und F.Kaufmann, Internationalisierung mittelständischer Unternehmen, in: BFuP, Heft , s. 202-204.

[77] Por. P. Verzariu, Countertrade, barter, offsets, New York 1985, s. 66-70 und L. Blodgett, The role of countertrade in the new business environment of eastern Europe, ein Arbeitsblatt beim 2. Weltkongress der International Management Development Association in Turku/ Finnland, 03.06.1993, s. 11-12.

kompensatę korzystnie wyroby, które z powodu niedostatecznej jakości inaczej nie znalazły zagranicznego rynku zbytu, zwłaszcza na Zachodzie[78]. Generalnie na międzynarodowych rynkach z byłych krajów socjalistycznych można było sprzedać tylko surowce[79].

### 1.2.2. Charakter umowy offsetowej
#### 1.2.2.1. Regulacje umowy offsetowej

Umowę offsetową reguluje ustawa z 10.09.1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa[80]. Powszechnie ocenia się, że tytuł tej ustawy jest niefortunny, gdyż wątpliwym jest zaliczenie umów offsetowych unormowanych w ustawie do umów kompensacyjnych. Zapewne sytuacja wyniknęła z chęci odejścia od nazwy obcojęzycznej, co w konsekwencji okazało się nieracjonalne, bowiem **kompensata** jest także słowem zapożyczonym. Innym zarzutem wskazującym na błędność nazwy jest to, że umowa kompensacyjna jest określeniem o małej wartości systematyzującej, albowiem stanowi określenie zbiorcze, obejmujące różne rodzaje nienazwanych umów obrotu międzynarodowego, wśród nich także umowę offsetową. Treść ustawy nie odpowiada tytułowi, bowiem dotyczy ona wyłącznie jednego rodzaju umowy - **umowy offsetowej**. Ponadto z tytułu można wnioskować, że ustawodawca zakłada, iż mogą być, w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności, zawierane także inne umowy kompensacyjne. Rozumowanie takie zdają się potwierdzać dwa wyjątki, kwotowy (5 mln Euro) i przedmiotowy (remonty i dostawa części zamiennych do uzbrojenia i sprzętu zakupionego przed dniem 23.10.1999 r.) wyłączające stosowanie offsetu[81].

Wydaje się, że takie regulacje nie korespondowały z oczekiwaniami ustawodawcy, bowiem offset miał wówczas i ma również dzisiaj być regułą w dużych

---

[78] Por. W. Weiss, Gegengeschäfte im Ost-West-Handel - eine handlungsorientierte Analyse, Wien 1981, s. 46.

[79] Por. Binder, Heinrich: Kompensationsgeschäfte, in: Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre Band 12, Handwörterbuch Export und internationale Unternehmung, hrsg. von Macharzine, Klaus und Welge, Martin, Stuttgart 1989, S. 1116.

[80] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit. (ustawa obowiązuje od 24.10.1999 r.).

[81] Por. M. H. Koziński, Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym, AON, Warszawa 2000, s. 81.

dostawach uzbrojenia lub sprzętu wojskowego dokonywanych przez zagranicznych dostawców na rzecz polskich sił zbrojnych. Podejście takie było wynikiem przekonania o konieczności zaangażowania zagranicznych dostawców do uczestnictwa w restrukturyzacji i rozwoju gospodarki polskiej. Zagrożeniem dla takiej filozofii postępowania może stać się przyzwolenie na usankcjonowanie innych niż offset, form zbrojeniowych transakcji kompensacyjnych. Wydaje się, iż nawet jeśli będą one wyglądać bardziej korzystnie dla kontrahentów, to nie powinno się odchodzić od przyjętego rozwiązania offsetowego. W przeciwnym bowiem wypadku, z reguły dolegliwy dla obcego kontrahenta, sformalizowany i trudny offset może stać się martwą literą prawa nie przynoszącą żadnych korzyści szeroko rozumianemu przemysłowi obronnemu. Zgoda na obchodzenie obowiązku podjęcia zobowiązania offsetowego, będzie w praktyce oznaczało, że instytucja offsetu nigdy nie spełni zakładanych celów. Próby dzielenia więc umów dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego na umowy o wartości poniżej ustawowego minimum, należały traktować, jako sprzeczne z ideą wykorzystania zakupów sprzętu specjalnego dla rozwoju przemysłu obronnego, a nawet całej gospodarki.

Istotnym dla offsetu jest zakres przedmiotowy ustawy która reguluje jego istotę i funkcjonowanie. Obejmuje ona zasady zawierania oraz prawa i obowiązki stron umowy offsetowej, która jest zawierana w związku z umowami dostawy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzbrojenia lub sprzętu wojskowego wyprodukowanego lub wytworzonego zagranicą. Z definicji ustawowej[82] wynika, że przez „dostawę" rozumieć należy umowy sprzedaży, dostawy, licencji, *know - how* i inne umowy o przeniesienie prawa lub świadczenie usług, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy. Równie szeroko rozumie się w przepisach offsetowych określenie „uzbrojenie lub sprzęt wojskowy", które to odwołuje się do obowiązujących od dawna (to jest od 1993 roku) regulacji dotyczących obrotu tzw. towarami specjalnymi[83]. Takie podejście określono za trudne do uznania za właściwe, argumentując, że w istotnych dla zagranicznych dostawców kwestiach nie powinno się stosować

---

[82] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit., art.3, pkt.6.

[83] Por. Ustawa z 2.12.1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związki z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi (DzU 1993, nr 129, poz. 598 z późniejszymi zm.)

zarządzenia, które nie jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa; że problematyczne jest, czy cele ustawy z 1993 r. są w pełni zgodne z założeniami ustawy offsetowej; że bardziej poprawnym byłoby odwołanie się do ustawy z 11.12.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym[84], która to dość dokładnie precyzuje pojęcie „obrotu specjalnego z zagranicą".

Ważne w ustawy offsetowej jest również to, że jej legislacyjnej podstawy dla specyficznych kontraktów z udziałem państwa nie godzą w żadne nasze zobowiązania międzynarodowe. Swobodę w kształtowaniu norm dotyczących obronności daje prawo zarówno Unii Europejskiej, jak i krajów członkowskich NATO.

### 1.2.2.2. Podmioty umowy offsetowej

#### 1.2.2.2.1. Strona państwowa

Istotnym aspektem umowy offsetowej są jej uczestnicy (strony). Jedną z nich jest państwo określane mianem „strony państwowej" (*state contracts)*. Rola i ranga tej strony wynika z faktu, iż umowy offsetowe z istoty swej zakładają, że ich jedną stroną musi być państwo, a drugą stroną zagraniczny dostawca.

Państwo w umowie offsetowej ma szeroką i jednoznaczną reprezentację. Stroną umowy jest Skarb Państwa[85], rozumiany jako szczególna osoba prawna[86]. Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki[87]. Zawarcie każdej umowy offsetowej i stwierdzenie jej wykonania wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów[88]. Ponadto Minister Gospodarki ma także obowiązek przedkładania Radzie Ministrów rocznych sprawozdań z wykonania

---

[84] Por. Ustawa z 11.12.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (DzU 1997, nr 157, poz. 1026); Warto podkreślić, że w unormowaniu zakresu przedmiotowego offsetu niezwykle jaskrawo widać specyfikę udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym. W gruncie rzeczy to „zainteresowane" naczelne organy administracji państwowej, które reprezentują stronę państwową w umowie offsetowej decydują, czy określone towary specjalne będą objęte offsetem, czy nie; Rada Ministrów może wręcz wprowadzić, w drodze rozporządzenia, zakaz obrotu specjalnego z zagranicą lub jego ograniczenie, może także określić państwa z którymi obrót specjalny jest zakazany.

[85] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit., art. 3 pkt. 1.

[86] Por. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (DzU 1964, nr 43, poz. 296 z późn. zm.), art. 33.

[87] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do spraw Umów Offsetowych (DzU 2003, nr 7, poz. 80).

[88] Por. Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 66, poz. 793), art.23 umowy offsetowej.

zobowiązań offsetowych. Rząd, zważywszy skład Komitetu do Spraw Umów Offsetowych, który analizując umowy „kieruje się względami bezpieczeństwa i obronności państwa", ponosi pełną odpowiedzialność za zawarcie i kontrolę wykonania umów offsetowych.

Do istoty umowy offsetowej należy układ podmiotowy nazwany syndromem *state contract*, wskazujący na treść umów offsetowych i szczególna role, jaką pełni w tym kontrakcie państwo.

Typowe dla kontraktu państwowego jest także to, że strona państwowa wyraźnie dominuje w określaniu treści umowy. Z jednej strony jest to ukształtowanie wzorca normatywnego tej umowy. Z drugiej pewna jednostronność w określaniu treści świadczenia zagranicznego dostawcy. To państwo narzuca, żeby „wartość umowy offsetowej zawartej z zagranicznym dostawcą nie była mniejsza od równowartości dostawy uzbrojenia". Takie sformułowanie normy, wskazuje jednocześnie, że państwo decyduje tu nie tylko o treści zobowiązania offsetowego, ale wpływa na treść pozornie objętej pełną autonomią stron umowy dostawy. Nadto strona państwowa wymaga, by bezpośrednie zobowiązanie offsetowe nie było niższe niż 50% wartości dostawy. Oprócz tego w trybie administracyjnym, rozporządzeniem Rady Ministrów, określa się szczegółowe zasady zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy na poczet wartości umowy offsetowej.

#### 1.2.2.2.2. Strona – zagraniczny dostawca

O ile określenie strony państwowej w umowie offsetowej, jest prawie polskim jednoznaczne, o tyle pojęcie zagranicznego dostawcy może budzić wątpliwości. Powyższe uwagi na temat niepaństowego kontrahenta strony państwowej uzmysłowiły fakt, iż nie zawsze jest możliwe uznanie określonego podmiotu za przedsiębiorcę. Zapewne nie ułatwi tego zadania stosowanie dla oceny charakteru prawnego danego podmiotu jego prawa macierzystego, albowiem koncepcje „kupca", „przedsiębiorcy" są bardzo zróżnicowane. Ustawa z 19.11.1999 r. - Prawo działalności gospodarczej uznaje za przedsiębiorcę zagranicznego „osobę zagraniczną wykonującą działalność gospodarczą za granicą". W tym kontekście problematyczne jest uznanie przez umowę

offsetową za „zagranicznego dostawcę" także polskiego podmiotu gospodarczego, jeżeli jest on osobą zależną od przedsiębiorcy zagranicznego. Można zrozumieć motywy, które kierowały ustawodawcą, by tak rozszerzyć pojęcie zagranicznego dostawcy, chodziło zapewne o ułatwienie wykonywania zobowiązania offsetowego, za pośrednictwem spółek zakładanych przez zagranicznych kontrahentów na terytorium Polski. Wydaje się jednak, że „międzynarodowość" takiego stosunku offsetowego staje się bardzo problematyczna. W istocie można mieć w tym przypadku wątpliwości, czy umowa offsetowa, w której uczestniczy Skarb Państwa i polski podmiot gospodarczy, to jeszcze offset, czy jest to kontrakt międzynarodowy, czy też rodzaj tzw. umowy państwowej.

#### 1.2.2.2.3. Inne podmioty występujące w stosunku offsetowym

Definicja polskiego przedsiębiorcy występująca w art. 3 pkt. 4 umowy offsetowej odpowiada rozumieniu przedsiębiorcy utrwalonemu w polskim prawie gospodarczym z wyłączeniem wszakże przedsiębiorców zależnych od zagranicznego dostawcy, o czym wyżej była mowa[89]. Wydaje się, że zamiast tej definicji winno być w ustawie offsetowej zastosowane odesłanie do prawa działalności gospodarczej[90].

Ponieważ jeszcze do tego zagadnienia wrócimy, wspomnieć należy, iż umowa offsetowa w art.3 pkt. 13 wspomina o *sit venia verbo* „uczestniku zbiorowym" stosunku offsetowego. Chodzi o polski „przemysłowy potencjał obronny", przez który ustawa rozumie "zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w uzbrojenie lub sprzęt wojskowy". Wspomniane określenie stanowi pewne *iuncitim* z ustawą z 10.09.1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnych „zbiorowych adresatów" unormowań offsetowych jest więcej np. w art.5 pkt.1 wymienia się „przemysł lotniczy

---

[89] Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 2002, nr 81, poz. 733) wprowadza wiele zmian w ustawie offsetowej. M.in. w art. 3 pkt. 4 występuje zmiana nazewnictwa. Nazwa „polski przedsiębiorca" zastąpiony został przez „offsetobiorca".

[90] Ustawa z dnia 10 listopada 1999 roku – Prawo działalności gospodarczej (DzU 1999, Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

i elektroniczny", a w pkt. 4 „polskie uczelnie i jednostki badawczo – rozwojowe". Wśród podmiotów gospodarczych z tych właśnie gałęzi polskiej gospodarki są potencjalni kontrahenci zagranicznych dostawców uzbrojenia i sprzętu wojskowego, czyli indywidualni beneficjenci offsetu.

Wreszcie z art. 16 umowa offsetowa wynika, że w stosunku offsetowym może uczestniczyć bank, udzielający „gwarancji bankowej należytego wykonania zobowiązania offsetowego". Zważywszy na specyfikę zobowiązania offsetowego i wspomniane cechy syndromu *state contract* można wątpić, czy istniejące warunki zwykłych bankowych gwarancji należytego wykonania zobowiązań będą w tym wypadku wystarczające.

### 1.2.2.3. Przedmiot umowy offsetowej

#### 1.2.2.3.1. Zobowiązanie offsetowe

Elementem cytowanej wyżej definicji umowy offsetowej jest pojęcie **zobowiązania offsetowego**. Przypomnijmy, iż chodzi tu o wniesienie przez zagranicznego dostawcę wkładów do spółek kapitałowych lub zawarcie umów poddostawcy z polskim przedsiębiorcą. Z przepisów umowy offsetowej wynika, że ustawodawca wyróżnia dwa rodzaje zobowiązań offsetowych: bezpośrednie i pośrednie. Pierwsze musi spełniać kumulatywnie dwa warunki: wiązać się z umową dostawy ubrojenia lub sprzętu wojskowego i jego beneficjentem zbiorowym musi być „przemysłowy potencjał obronny". Określić można ten typ zobowiązania, jako „offset *sensu stricto*". Ten typ offsetu praktycznie służy wyłącznie siłom zbrojnym i przemysłowi obronnemu RP. Drugi, nie musi spełniać żadnego z powyższych warunków. Tak więc kontrahent zagraniczny może zawrzeć umowy np. z polskimi przedsiębiorstwami elektronicznymi nie związane z uzbrojeniem i wyposażeniem armii, dostarczyć zleceń na prace naukowo - badawcze polskim uczelniom wyższym i instytutom naukowym. Zakres tego offsetu *sensu largo* jest praktycznie nieograniczony. Można sądzić, że właśnie ta forma offsetu winna się najbardziej rozwinąć, gdyż z różnych powodów offset wyłącznie w sferze militarnej może być utrudniony[91].

---

[91] A. Szumański, Komentarz do ustawy..., op. cit., art. 3, pkt. 8.

### 1.2.2.3.2. Wartość zobowiązania offsetowego i mnożniki offsetowe

O wartości umowy offsetowej już wspomniano. Widać w jej określeniu wyraźnie akcesoryjność umowy offsetowej oraz jej ścisłą więź z umową dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. **Wartość umowy offsetowej** musi być równowartością umowy dostawy, w tym wartość offsetu *sensu stricto* winna obejmować co najmniej połowę wartości umowy dostawy. Należy jednak odróżnić wartość łączną zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy, czyli wartość globalną zobowiązania określoną w umowie ze Skarbem Państwa, od wartości rzeczywistej świadczenia offsetowego. Różnica wynika ze stosowania **mnożników offsetowych**. Definicja mnożnika offsetowego zawarta jest w art. 3 pkt. 11. Jest to „określony liczbą współczynnik zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy na poczet wartości umowy offsetowej". Dodać by można zaliczania „rzeczywistych zobowiązań zagranicznego dostawcy". Innymi słowy dostawca zagraniczny zawiera przykładowo umowę poddostawy z polskim przedsiębiorstwem przemysłu obronnego na kwotę 10 mln złotych. Umowa offsetowa w art. 10 przewiduje **możliwość zastosowania do niej mnożnika od 0,5 do 2,0**. Konkretny mnożnik wynika z rozporządzenia Rady Ministrów[92]. Przyjmując zastosowanie mnożnika najwyższego wspomniana umowa zostałaby zaliczona na poczet wartość zobowiązania offsetowego w kwocie 20 mln złotych. W innym zaś wypadku, gdyby chodziło o pośrednie zobowiązanie offsetowe umowa o tej samej wartości mogłaby być zaliczona przy zastosowaniu znacznie niższego mnożnika[93].

---

[92] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1.08.2000 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet wartości umowy offsetowej i wielkości mnożników dla zobowiązań offsetowych bezpośredniej i pośrednich (DzU 2000, nr 66, poz. 792); do jednej umowy offsetowej stosuje się jeden mnożnik, chyba że charakter przedmiotu tej umowy pozwala na zastosowanie więcej niż jednego mnożnika, nie może to jednak prowadzić do kumulacyjnego ich stosowania. Zarówno przy offsecie bezpośrednim, jak i pośrednim mnożniki zestawiono w cztery grupy: inwestycje kapitałowe i transfer technologii, szkolenia, zwiększenie eksportu polskich towarów i usług oraz inne dziedziny. W każdej z grup występują poszczególne dziedziny działalności gospodarczej dla których przewidziano widełkowe mnożniki. Przykładowo offset bezpośredni polegający na transferze technologii w odniesieniu do pojazdów bojowych (0,5 - 2,0) a odnośnie morskich jednostek pływających (1,0 - 2,0), offset pośredni polegający na marketingowym i promocyjnym wsparciu dla eksportu polskich wyrobów i usług (0,5 - 1,8). Rozporządzenia wykonawcze do - przyjętej w trybie pilnym - umowy offsetowej zostały wydane z rocznym opóźnieniem, niezbyt pomyślnie rokuje to instytucji offsetu w naszym kraju.

[93] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet wartości umowy offsetowej (DzU 2002, Nr 100, poz. 907), ustala nowe wartości mnożników offsetowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa w przypadkach szczególnie uzasadnionych interesem gospodarki lub względami bezpieczeństwa i obronności państwa **mogą być zastosowane mnożniki offsetowe w przedziale od 2,0 do 5,0**[94].

Instytucja mnożnika offsetowego wydaje się być wyjątkowo ważna z punktu widzenia celów jakie stawia się przed offsetem. Jest ona bowiem instrumentem interwencji państwa, pozwalającym realizować określoną politykę gospodarczą, nie tylko zaś politykę zakupów uzbrojenia. Przy zastosowaniu określonych mnożników można stymulować rozwój pewnych działów gospodarki. Związanie wyjątkowo korzystnego mnożnika z konkretną branżą, czy nawet określonym przedsięwzięciem gospodarczym winno zapewnić im „zagraniczny zastrzyk kapitałowy". Umożliwienie określania mnożników przez rząd pozwala na prowadzenie elastycznej polityki offsetowej. Może to być jednak dość ryzykowne dla zagranicznych dostawców.

Podkreślić należy, że świadczenie w umowie offsetowej - mimo wyeksponowania pojęcia wartości zobowiązania offsetowego - ma charakter niepieniężny. Wartość offsetu, nawet jeśli jest kwotowo określona w treści umowy, ma bowiem wyłącznie rozliczeniowy charakter.

### 1.2.2.3.3. Istota zobowiązania offsetowego

Nie ulega wątpliwości, że określenie w umowie offsetowej zobowiązania offsetowego jest specyficzne. W gruncie rzeczy polskie przepisy mówią wyłącznie o zobowiązaniu zagranicznego dostawcy, czyli o zobowiązaniu jednostronnym. Zastawnowić się wypada do czego zobowiązuje się zagraniczny dostawca w umowie offetowej. Wydaje się, że jego zobowiązanie przypomina **umowę przedwstępną** (*pactum de contrahendo*) jeśli chodzi o formę świadczenia, albowiem przyrzeka on, że w określonej ścisłym terminem (harmonogram realizacji zobowiązania offsetowego) przyszłości zawrze określone umowy (wniesie wkłady kapitałowe, zawrze umowę

[94] Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 2002, nr 81, poz. 733).

z polskim przedsiębiorcą). Wydaje się, że przy offsecie podobnie, jak przy umowie przedwstępnej można mówić o „umowie przyrzeczonej". Umowa offsetowa nie mówi o stopniu konkretyzacji *essentialia negotii* umów przyrzeczonych, wymaga jedynie określenia ich łącznej wartości. Mogą jednak w treści zobowiązania offsetowego znaleźć się zobowiązania bardzo konkretne, określające dokładnie zarówno treść, jak i kontrahenta przyrzeczonej umowy. Jeśli treść zobowiązania offsetowego odpowiada dyspozycji art. 389 kodeksu cywilnego, to należałoby te zobowiązania zagranicznego dostawcy traktować jako zobowiązanie z umowy przedwstępnej.

Czy przeto potencjalny polski kontrahent zagranicznego dostawcy, może mieć bezpośrednie roszczenie do zagranicznego dostawcy o zawarcie umowy przyrzeczonej w umowie offsetowej. Pozytywna odpowiedź mogłaby stworzyć jeszcze jedną grupę podmiotów żywotnie zainteresowanych w offsecie, które mogłyby niezależnie od rządu, metodami cywilnoprawnymi „kontrolować" realizację zobowiązań offsetowych. Przypomnijmy to co wyżej powiedziano o ścisłej więzi między umową offsetową, umową dostawy i umowami wykonawczymi, o owym „trójkącie kontraktowym". Sądzić można, że jedną z najistotniejszych cech umowy offsetowej jest to, że państwo działa w tym przypadku na korzyść własnych podmiotów gospodarczych. Innymi słowy umowy offsetowe są **umowami *in favorem tertii***. Jeśli przeto zobowiązanie offsetowe wyczerpuje znamiona art. 389 i 393 kodeksu cywilnego, to należy uznać, że "osoba trzecia" - w braku odmiennego postanowienia umowy - może żądać bezpośrednio od dłużnika spełnienia zastrzeżonego świadczenia[95].

Nasuwa się kolejny problem, który może wywołać dyskusję. Czy istotnie umowa offsetowa ma jednostronnie zobowiązujący charakter. Czy tylko dostawca zagraniczny spełnia w tym stosunku prawnym swoje specyficzne świadczenie. Gdyby tak sądzić, to offset należałoby traktować, jako formę darowizny, filantropii ze strony obcego kapitału. Po pierwsze trudno tu mówić o formie darowizny, gdyż świadczenia zagranicznego dostawcy mają naturalnie swój ekwiwalent i to - moim zdaniem - zarówno w samej umowie offsetowej, jak i w stosunkach prawnych z nią związanych.

---

[95] W nauce prawa cywilnego dopuszcza się możliwość łączenia konstrukcji pactum de contrahendo i pactum in favorem tertii. Por. A. Kubas, Umowa na rzecz osoby trzeciej, Warszawa - Kraków 1976. s. 57; Z. Radwański..., op. cit., s. 410.

W zamian za zobowiązanie offsetowe państwo dopuszcza do zawarcia umowy dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, umożliwia wejście zagranicznemu partnerowi na polski rynek, w dość hermetycznie na ogół strzeżonym segmencie. Podpisując umowę offsetową w imieniu Skarbu Państwa Minister Gospodarki przejmuje także pewną część ryzyka gospodarczego związanego z dostawą, produkcją, eksportem danego typu broni i sprzętu. Trudno sobie np. wyobrazić by ten sam minister jedną ręką podpisywał umowę offsetową, w której zagraniczny dostawca zobowiązuje się nam udostępnić nowe rynki eksportowe na produkowaną wspólnie z polskimi przedsiębiorcami broń, a drugą formułował ograniczenia w obrocie specjalnym na tym kierunku eksportowym. Specyfika udziału państwa w kontrakcie offsetowym bardzo przypomina umowy inwestycyjne, a ściślej koncesyjne. Skoro państwo godzi się udostępnić obcemu kontrahentowi jakąś zastrzeżoną dziedzinę gospodarki, to zapewne nie będzie utrudniać mu prowadzenia tej działalności, naturalnie pod ścisłą kontrolą, lecz raczej będzie ją ułatwiać. Jak wymierna w sensie komercyjnym jest taka sytuacja nie trzeba uzasadniać. Przy offsecie zainteresowanie państwa w sukcesie gospodarczym wspólnych przedsięwzięć jest tym większe, im więcej celów gospodarczych zamierza ono, dzięki tej instytucji osiągnąć.

Jeśli chodzi o umowy założycielskie, umowy z podwykonawcami i umowy dostawy to mają one charakter bez wątpienia odpłatny i wzajemny. Nie ma tu świadczeń nieekwiwalentnych. W odróżnieniu od offsetu w tych umowach mamy do czynienia nie z przeliczeniowymi wartościami pieniężnymi, lecz z realnymi przepływami finansowymi.

Jeszcze jeden aspekt prawny umowy offsetowej wymagałby rozważenia. Chodzi o to na ile państwo tworząc przy pomocy offsetu sprzyjające warunki konkretnym krajowym podmiotom gospodarczym, w stosunku do nich ponosi odpowiedzialność za ewentualne niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania offsetowego. Dość często w stosunku do polskich podmiotów gospodarczych używa się określenia beneficjenci offsetu. Ponownie nawiązać wypada do stosunków „w trójkącie". Niewątpliwie Minister Gospodarki mógłby, niejako zachęcając polskie firmy do udziału w offsecie, zawrzeć z nimi umowy gwarancyjne w których zobowiązywałby się do tego, że zagraniczny dostawca zawrze z nimi

określone umowy lub spełni na ich rzecz określone świadczenia (art. 391 kodeksu cywilnego). Z umowy offsetowej jednak taki obowiązek nie wynika, co jest tym dziwniejsze, że strona państwowa w umowie offsetowej dobrze zabezpiecza swoje interesy. Mianowicie umowa offsetowa musi zawierać postanowienia o odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań offsetowych, w tym kary umowne.

Nasuwa się w tym miejscu jeszcze jedna ważna kwestia. Chodzi mianowicie o przekształcenie swoiście rozumianego świadczenia niepieniężnego zagranicznego dostawcy w świadczenie pieniężne. W świetle naszego prawa może to mieć miejsce jedynie w sytuacji wykonania zastępczego na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania.

Wydaje się, że omówione już cechy umowy offsetowej, w tym syndrom *state contract*, mogą stworzyć poważne trudności w przypadku dochodzenia od zagranicznego dostawcy odszkodowania na zasadach ogólnych. Wątpliwe jest, czy stosując do kontraktu offsetowego zasady polskiego prawa cywilnego, odnoszące się do odpowiedzialności *ex contractu* lub *ex delicto*, łatwo byłoby Skarbowi Państwa wykazać szkodę, w rozumieniu konkretnego uszczerbku majątkowego, a zwłaszcza wykazać związek przyczynowy pomiędzy brakiem świadczenia zagranicznego dostawy, a szkodą w polskim potencjale obronnym.

W umowach offsetowych należałoby raczej stosować **odpowiedzialność typu gwarancyjnego**. Dużą rolę winny odgrywać, związane z offsetem umowy gwarancyjne, zwłaszcza gwarancje bankowe. Mając na uwadze obiektywny charakter kar umownych, warto byłoby tę instytucję stawiać przed odpowiedzialnością na zasadach ogólnych, formułując nawet kary umowne o charakterze wyłącznym.

Wydaje się, że w tym kierunku idą regulacje art. 19 umowy offsetowej. Przepis ten przewiduje, że umowa offsetowa może wygasnąć także w wypadku, gdy zagraniczny dostawca zapłaci na rzecz Skarbu Państwa „odszkodowanie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania offsetowego". Odszkodowanie to nie może być niższe niż równowartość nie wykonanej lub nienależycie wykonanej umowy offsetowej. Jest to rodzaj zobowiązania gwarancyjnego, albowiem na pewno powyższe „odszkodowanie" nie podlega

ogólnym regułom odpowiedzialności *ex contractu*. W tym przypadku ustawodawca *ex lege* określił przesłanki i wysokość odszkodowania.

Reasumując należy stwierdzić, że zobowiązanie offsetowe jest bardzo charakterystyczne. Zapewne trudno byłoby zagranicznemu przedsiębiorcy dochodzić konkretnych roszczeń na podstawie umowy offsetowej od Skarbu Państwa, ale wykluczyć tego nie można (np. odpowiedzialność z tytułu *culpa in contrahendo*). Wydaje się przeto, że w umowie offsetowej można jednak mówić o obustronnych zobowiązaniach, chociaż one są specyficzne i niewątpliwie istnieje między nimi wyraźna prawna oraz ekonomiczna asymetria.

### 1.2.2.4. Zawieranie umowy offsetowej i jej konsekwencje

#### 1.2.2.4.1. Forma zawierania umowy offsetowej

Umowa offsetowa zawierana jest w drodze rokowań prowadzonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki na podstawie oferty offsetowej złożonej przez zagranicznego dostawcę. Jest to model występujący w tych państwach, które podkreślają silniejszy związek offsetu z interesami całej gospodarki, niż z interesem wyłącznie obrony narodowej. Formuła ta wymaga jednak stałej współpracy Ministra Gospodarki i Ministra Obrony Narodowej, by zapewnić jednolitość koncepcji negocjacyjnej w umowie offsetowej oraz dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Ustawa z 1999 r. bardzo dokładnie określa zasady składania ofert offsetowych. Termin składania ofert jest powiązany z terminem składania ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Bowiem oba tryby postępowania dotyczą zagranicznego dostawcy i oba mają na celu umożliwienie zawarcia konkretnych umów. Zagraniczny dostawca składa ofertę offsetową ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, nie później niż w terminie złożenia oferty w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, na zasadach określonych w ustawie z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych[96]. Treść oferty offsetowej jest określona

---

[96] Ustawa z dnia 06 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, (DzU 1994, nr 76, poz. 344), tekst jednolity z dnia 29 kwietnia 2002 roku, (DzU 2002, nr 72, poz. 664), zm., (DzU 2002, nr 113, poz. 984); art.38 tej ustawy przewiduje, że wyznaczony przez zamawiającego termin nie może być krótszy niż 6 tygodni od dnia ogłoszenia przetargu nieograniczonego i 4 tygodnie od daty wysłania zaproszeń w przetargu ograniczonym; istnieje możliwość skrócenia powyższych terminów do 3 tygodni.

i obejmuje: podstawowe informacje o zagranicznym dostawcy, w tym o jego doświadczeniach w wykonywaniu umów offsetowych, proponowaną wartość umowy offsetowej, przedmiot zobowiązań offsetowych i terminy ich wykonania. Oferta offsetowa winna być sporządzona w języku polskim i złożona na piśmie pod rygorem nieważności. Sankcją nieważności objęte jest przeto nie tylko nie dochowanie formy pisemnej, ale także nie zastosowanie języka polskiego w treści oferty.

Każdą ofertę offsetową opiniuje Komitet do Spraw Umów Offsetowych. W opinii tej m.in. Komitet proponuje sposób zaliczania zobowiązań offsetowych na poczet proponowanej przez zagranicznego dostawcę wartości umowy offsetowej, w tym przyjęte mnożniki offsetowe. Opinia Komitetu winna być ważnym elementem określającym stanowisko strony państwowej w negocjacjach z zagranicznym kontrahentem, ale nie ma ona charakteru wiążącego.

Rokowania z zagranicznym dostawcą prowadzone są równolegle z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Rokowania winny się zakończyć nie później niż w dniu zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Synchronizacja obu postępowań, toczących się przed różnymi organami państwowymi, w których występuje wprawdzie ten sam dostawca zagraniczny, ale różni ministrowie (Minister Obrony Narodowej i Minister Gospodarki) wydaje się być najtrudniejszym elementem technicznym operacji offsetowej. Raz jeszcze potwierdza się ścisła więź umowy offsetowej i umowy dostawy.

Jeśli strony prowadzące rokowania w sprawie umowy offsetowej dojdą do porozumienia, co do wszystkich jej postanowień, które były przedmiotem rokowań, dochodzi do zawarcia umowy. Powstaje jednak problem, w jakim momencie umowa offsetowa jest zawarta. Art.13 pkt 1 umowy offsetowej wymaga, by w umowie podana była data i miejsce jej zawarcia. Jak była o tym mowa zarówno w negocjacjach, jak i przy zawieraniu, a także wykonywaniu umowy offsetowej Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Nie ulega przeto kwestii, że to Minister Gospodarki podpisuje umowy offsetowe. Jest jednak w umowie offsetowej wspominany już art. 23, mówiący o zatwierdzaniu przez Radę Ministrów zawarcia i wykonania umowy offsetowej. Na tej podstawie A. Szumański wywodzi, że w przypadku offsetowego oświadczenia woli Ministra Gospodarki mamy do czynienia

z **konstrukcją bezskuteczności zawieszonej**[97]. To znaczy, że umowa offsetowa jest ważna, ale do czasu jej potwierdzenia nie wywołuje skutków prawnych. Dodajmy, że ustawa nie przewiduje żadnego terminu dla Rady Ministrów i taki stan zawieszenia może trwać nieokreślony czas. Wątpliwe jest, czy w takiej sytuacji zagraniczny dostawca będzie realizował umowę dostawy, czy zawrze umowy wykonawcze i umowę gwarancji bankowej etc.

Trudno zaakceptować to stanowisko. *Negotium claudicans* stwarza stan niepewności prawnej, szczególnie niebezpieczny w relacji między państwem a zagranicznym przedsiębiorcą. Rzadko, na gruncie kontraktów państwowych, dochodzi do wieletapowego kreowania umowy przez hierachicznie podporządkowane organy państwowe. Stroną tych umów jest państwo, zaś relacje wzajemne jego emanacji są kwestią wewnętrzną. W przypadku polskich kontraktów offsetowych reprezentacja państwa jest jednoznaczna i wynika z ustawy. Nie ma żadnego uzasadnienia ograniczanie kompetencji Ministra Gospodarki do składania samodzielnie wiążącego oświadczenia woli w imieniu Skarbu Państwa. Trudno także traktować Radę Ministrów, jako „osobę trzecią" - w rozumieniu art.63 § 1 kodeksu cywilnego[98] - w stosunku offsetowym, gdyż jest to cały czas ta sama „strona państwowa" kontraktu. Cytowany autor nie zauważył, że wspomniany art. 23 umowy offsetowej znajduje się nie w rozdziale „Zawarcie umowy offsetowej" lecz w rozdziale „Nadzór nad wykonywaniem umów offsetowych". Sądzić przeto należy, że „zatwierdzanie przez Radę Ministrów" nie oznacza w tym przypadku cywilnoprawnej „zgody osoby trzeciej" lecz wewnętrzny akt administracyjny, po prostu kontrolę działania ministra przez rząd. Moim zdaniem minister właściwy do spraw gospodarki zobowiązany jest przedstawić w odpowiednim czasie Radzie Ministrów projekt umowy offsetowej, którą zamierza podpisać i uzyskać jego zatwierdzenie, podobnie jak projekt protokołu, o którym mowa w art.15 ust.1 umowy offsetowej, stwierdzającego wykonanie zobowiązania offsetowego. Sądzić można, że ta procedura

---

[97] Ustawa z dnia 06 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, (DzU 1994, nr 76, poz. 344, z późniejszymi zmianami), art.38 tej ustawy przewiduje, że wyznaczony przez zamawiającego termin nie może być krótszy niż 6 tygodni od dnia ogłoszenia przetargu nieograniczonego i 4 tygodnie od daty wysłania zaproszeń w przetargu ograniczonym; istnieje możliwość skrócenia powyższych terminów do 3 tygodni, przy czym w przypadku zamówień o znacznej wartości może to mieć miejsce tylko za zgodą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Regułą w zamówieniach zbrojeniowych jest forma przetargu ograniczonego.

[98] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (DzU 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

uwzględnia w wystarczającym stopniu znaczenie tych umów dla interesów naszej gospodarki i obronności.

Jeśli chodzi o formę umowy offsetowej, to umowa offsetowa wymaga *ad solemnitatem* formy pisemnej. Wydaje się, że winien to być jeden dokument zawierający co najmniej te dane, o których mowa w art.13 umowy offsetowej. Przepisy umowy offsetowej nie wymagają wprawdzie, by umowa offsetowa zawarta była w języku polskim, ale ten obowiązek wynika z art. 8 ustawy z 7.10.1999 r. o języku polskim[99].

#### 1.2.2.4.2. Rozstrzyganie sporów wynikających z niewywiązywania się z umowy offsetowej

W ustawie z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa[100] można znaleźć zapisy dotyczące nie wywiązywania się kontrahentów. W przypadku jeżeli złożona oferta offsetowa nie spełnia wymagań określonych w ustawie lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia, minister właściwy do spraw gospodarki może żądać jej uzupełnienia, określając termin i zakres tego uzupełnienia. Jeżeli oferta nie zostanie uzupełniona w terminie, minister właściwy do spraw gospodarki zawiadamia prowadzącego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o zaistnieniu okoliczności określonych ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych i przekazuje stosowną dokumentację[101].

Umowa offsetowa przewiduje, że prawem właściwym dla umowy offsetowej jest prawo polskie[102]. Tak więc umowa offsetowa jest w tej materii wyjątkowo kategoryczna, zabrania bowiem wyboru przez strony umowy prawa innego niż polskie. Sądzić należy, że jest to formuła rzadko stosowana w handlu międzynarodowym, zaś jeśli chodzi o kontrakty państwowe jeden z najrzadziej stosowanych wariantów reglamentacji prawnej. W następnym rozdziale tej pracy

---

[99] Ustawa z 7.10.1999 r. o języku polskim, (DzU 1999, nr 90, poz.999); Ustawa przewiduje jednak możliwość sporządzenia dodatkowo umowy w języku obcym.

[100] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit, art. 9 ust. 1a.

[101] Por. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2004, nr 19, poz. 177, nr 96, poz. 959, nr 116, poz. 1207, nr 145, poz. 1537), art. 24 ust. 1, pkt. 10 i ust. 2, pkt. 3 i 4.

[102] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit, art. 18.

szeroko omówimy stosowane w praktyce międzynarodowej sposoby podporządkowania tej specyficznej grupy umów określonemu porządkowi prawnemu.

Podkreślić należy, że rozwiązanie to może być przez kontrahentów niepaństwowych uznawane za znacznie bardziej korzystne dla strony państwowej, nie dlatego iż kontrahent zagraniczny nie jest w stanie poznać interesującego go porządku prawnego, lecz przede wszystkim dlatego, że „prawo polskie" oznacza cały system prawa polskiego. W grę wchodzą przeto także regulacje o charakterze publicznoprawnym (administracyjne, podatkowe, celne etc.). W tym zaś zakresie państwo ma nie tylko możliwość określonej interpretacji obowiązujących norm, ale także może te normy modyfikować.

Sprzeczności nie brakuje w żadnym systemie prawa wewnętrznego, ale okres transformacji i nakładający się nań proces harmonizacji prawa polskiego z normami Unii Europejskiej wyjątkowo niekorzystnie wpłynął na polskie prawo gospodarcze.

Swoiste ryzyko dla zagranicznego kontrahenta polega także na tym, że „prawo polskie" oznacza nie tylko normy powstałe po zawarciu umowy offsetowej, ale ogromną ilość przepisów powstałych wcześniej, nierzadko w innej epoce.

Z kolei wyraźnie zwiększa pewność prawa polskiego wprowadzony na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zamknięty katalog źródeł prawa. Niewątpliwie podstawą umowy offsetowej mogą być wyłącznie tzw. powszechnie obowiązujące źródła prawa. Są nimi obecnie: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Nie wydaje się natomiast, by tzw. normy prawa miejscowego mogły mieć zastosowanie w relacji między Skarbem Państwa a zagranicznym dostawcą.

Znaczenie norm o pochodzeniu międzynarodowym w polskim systemie prawa stale rośnie, dlatego iluzją jest przekonanie, że norma art.18 ustawy offsetowej jest w stanie wyłączyć całkowicie różne próby internacjonalizacji stosunku offsetowego. Zwłaszcza w przypadku ewentualnego konfliktu z zagranicznym dostawcą będzie on powoływał się niewątpliwie na normy konwencyjne, uchwały organizacji międzynarodowych, międzynarodowe zwyczaje handlowe, a być może także na coraz częściej stosowane nienormatywne standardy międzynarodowe związane z handlem bronią. Zgodnie zaś z art. 8 Konstytucji Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego

ją prawa międzynarodowego[103]. Dlatego - mając na uwadze specyfikę umów offsetowych, ich rzadkość, ogromne znaczenie dla interesów naszego kraju - być może większa doza swobody w kształtowaniu właściwego dla kontraktu środowiska prawnego byłaby zachętą dla potencjalnych dostawców zagranicznych.

O rozstrzyganiu ewentualnych sporów z umów offsetowych będzie jeszcze mowa w dalszej części tej pracy. W tym miejscu wypada zauważyć pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Skoro przyjęto wyłączną właściwość prawa polskiego, to należało wprowadzić wyłączną jurysdykcję polskich sądów. W umowie offsetowej nie ma jednak takiego rozwiązania, zatem strony umowy offsetowej mogą wybrać sąd obcy lub arbitraż. Wydaje się to mało prawdopodobne, by polskie państwo zgodziło się na udział w procesie offsetowym przed sądem innego państwa, nawet w charakterze powoda. Bardziej prawdopodobne jest stosowanie w umowach offsetowych klauzul arbitrażowych i to przede wszystkim na arbitraż *ad hoc*. Praktyka arbitrażowa w najgłośniejszych sporach między państwem a zagranicznym kontrahentem niepaństwowym dowodzi, że mimo stosowania prawa strony państwowej, które z reguły jest prawem obcym dla niezależnych od stron arbitrów, dominuje dążenie do kompromisu i zastosowanie mają nierzadko wręcz zasady słuszności lub ogólne zasady prawa. Dlatego być może lepiej byłoby wybrać dla kontraktu stabilny, powszechnie akceptowany w obrocie międzynarodowym system prawa, tym bardziej, że oceniać się według niego będzie nie świadczenie strony państwowej, gdyż jest ono na tyle specyficzne, że procesy są tu mało prawdopodobne, lecz niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania offsetowego (ewentualne odszkodowanie lub kary umowne) przez typowy podmiot międzynarodowych stosunków gospodarczych, jakim jest zagraniczny przedsiębiorca.

Kontrakt offsetowy jest jedynie elementem złożonej instytucji offsetu. Wszystkie inne umowy związane z umową offsetową, w tym nawet umowa dostawy zawarta bezpośrednio przez stronę państwową (*state contract*), nie zawierają podobnego ograniczenia swobody wyboru prawa. Tak więc w ramach „offsetowego trójkąta kontraktowego" może dojść do pomieszania różnych systemów prawnych.

---

[103] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

### 1.2.3. Istota umowy offsetowej

#### 1.2.3.1. Prawny charakter umowy offsetowej

Nie ulega wątpliwości, że kontrakty na dostawę broni są w rozumieniu systematyki stosowanej w handlu międzynarodowym często umowami wzajemnie uwarunkowanymi, czy jednak można ich offsetową formę uznać za transakcje kompensacyjne - jak to deklaruje ustawodawca - jest kwestią dyskusyjną. Formy *countertrade* są wprawdzie różnorodne, ale istotą kompensaty jest dążenie do ekwiwalentności, zaś w przypadku omawianych przepisów dopuszcza się, by wartość bezpośredniego zobowiązania offsetowego nie była mniejsza od połowy wartości umowy offsetowej. Wartość offsetu nie jest wartością rzeczywistych świadczeń finansowych zagranicznego dostawcy, gdyż stosuje się umowne mnożniki offsetowe. W umowie offsetowej praktycznie nie ma żadnego realnego świadczenia finansowego. Dopiero - jak wspomniano wyżej - ewentualne wykonanie zastępcze, czyli odszkodowanie ma wymiar pieniężny.

Poza tym kompensata winna mieć miejsce między uczestnikami kontraktu kompensacyjnego, a w naszym przypadku zobowiązanie offsetowe jest podejmowane na rzecz „przemysłowego potencjału obronnego" rzadko zaś konkretnego polskiego przedsiębiorcy, będącego stroną umowy wykonawczej. Przy offsecie pośrednim w ogóle związek potencjalnych kontrahentów z umową dostawy uzbrojenia jest żaden. Ramowy i otwarty charakter umowy offsetowej także nie pozwala dokładnie wyliczyć jakie świadczenie, z jakim świadczeniem się potrąca. A. Szumański podkreśla, że nie sposób uznać zobowiązania offsetowego za świadczenie wzajemne i ekwiwalentne wobec wartości dostawy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego, a co ważniejsze strona podmiotowa umowy offsetowej rozmija się całkowicie z układem podmiotowym typowym dla umów kompensacyjnych. W umowie offsetowej beneficjentem transakcji kompensacyjnej nie jest odbiorca uzbrojenia, czyli Skarb Państwa, lecz osoba nie uczestnicząca ani w umowie dostawy, ani w umowie offsetowej, czyli polski przedsiębiorca[104].

Kompensacyjny charakter nie tyle samej umowy offsetowej, co stosunku prawnego offsetu opartego na kompleksie omówionych wyżej umów, nazwać można

---

[104] A. Szumański, Komentarz do ustawy..., op. cit.

kompensatą bilansową. Offset poza wszystkimi wyżej wskazanymi celami ma służyć bilansowaniu w skali makro wydatków na uzbrojenie i sprzęt wojskowy z potencjalnymi i rzeczywistymi korzyściami ekonomicznymi oraz innymi wynikającymi z wejścia na polski rynek określonych zagranicznych przedsiębiorców.

Istnieją od lat wątpliwości, czy niektóre formy międzynarodowej kooperacji przemysłowej stanowią rodzaj *countertrade*, czy nie. Nie będziemy podejmować tej dyskusji. Wydaje się jednak, że offset w dużej mierze przypomina kooperację, gdyż jego celem jest trwałe zsynchronizowanie procesów produkcji i zbytu towarów, usług oraz uzyskanie układu komplementarnego, optymalnego z punktu widzenia wyników ekonomicznych.

Trudność w jednoznacznej ocenie kompensacyjnego charakteru offsetu nie powinna dziwić, albowiem transakcje kompensacyjne prowadzą do kształtowania niejednokrotnie kompleksowych, coraz bardziej skomplikowanych powiązań umownych, wychodzących poza zakres tradycyjnych instytucji prawnych[105].

### 1.2.3.2. Offset ustawowy i umowny

Nowa instytucja międzynarodowego obrotu gospodarczego, jaką jest offset, nie musi służyć wyłącznie celom militarnym, czy militarnym w powiązaniu z innymi celami gospodarczymi. Można mieć nadzieję, że różne formy tej swoistej wymuszonej kooperacji staną się trwałym instrumentarium uwarunkowanych transakcji międzynarodowych. Tego typu transakcje są bowiem nadal bardzo częste. Być może offset, stanowiący przykład bezpośredniego udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym, obejmie niedługo inne sektory gospodarki. Przykładowo można sobie łatwo wyobrazić np. uzależnienie przez państwo wejścia na szczególnie atrakcyjny rynek telekomunikacyjny, bankowy, surowcowy od zawarcia umowy offsetowej np. zapewniającej zawarcie umów związanych z restrukturyzacją mniej rentownych gałęzi gospodarki. Takie umowy offsetowe są możliwe. Nie ma żadnych przeszkód prawnych, by poza umową offsetową Skarb Państwa posługiwał się umownym offsetem. Natomiast w zakresie zagranicznych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego stosowany być powinien, omówiony wyżej, offset ustawowy.

---

[105] Por. J. Rajski, Cywilnoprawne problemy transakcji kompensacyjnych w międzynarodowym obrocie gospodarczym, „Państwo i Prawo" 1985, nr 1, s. 39.

### 1.2.3.3. Komitet do spraw umów offsetowych

Komitet działa przy Ministrze Gospodarki i składa się z przedstawicieli: Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów właściwych do spraw gospodarki, finansów publicznych, Skarbu Państwa, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, spraw pracy, obrony narodowej, a także Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych. W jego pracach może uczestniczyć przedstawiciel Prezydenta RP[106]. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia winna określić regulamin organizacyjny Komitetu[107].

Komitet nie jest organem administracji państwowej, lecz jedynie ciałem doradczym. Regulamin w § 2 określa go, jako „organ pomocniczy ministra". Mimo to umowa offsetowa określa szereg ważnych zadań tego gremium, wykonywanych w ramach przedsięwzięć offsetowych. Do nich można zaliczyć:

- opracowanie założeń do wykonania umów offsetowych dla poszczególnych zamówień publicznych na dostawę uzbrojenia lub sprzętu wojskowego,
- analizowanie i opiniowanie ofert offsetowych pod kątem zapewnienia największych korzyści dla interesów gospodarczych Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa i obronności państwa,
- przedkładanie Ministrowi Gospodarki oraz udzielającemu zamówienia publicznego na dostawę uzbrojenia lub sprzętu wojskowego opinii dotyczących poszczególnych ofert offsetowych,
- analizowanie sprawozdań dostawców z wykonania zobowiązań offsetowych,
- przedkładanie Ministrowi Gospodarki raportów z wykonania zobowiązań offsetowych przez zagranicznych dostawców.

---

[106] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1.08.2000 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do Spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 66, poz.793).

[107] Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 2002, nr 81, poz. 733) Art. 20 ust. 2 otrzymuje brzmienie: W skład Komitetu wchodzi przedstawiciel: 1) Prezesa Rady Ministrów, 2) ministra właściwego do spraw gospodarki, 3) ministra właściwego do spraw finansów publicznych, 4) ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, 5) ministra właściwego do spraw zagranicznych, 6) ministra właściwego do spraw wewnętrznych, 7) ministra właściwego do spraw środowiska, 8) ministra właściwego do spraw pracy, 9) ministra właściwego do spraw transportu, 10) ministra właściwego do spraw łączności, 11) ministra właściwego do spraw zdrowia, 12) ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi, 13) Ministra Obrony Narodowej, 14) Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 15) Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, 16) Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych.

Powyższe wyliczenie nie jest wyczerpujące i Rada Ministrów może wskazać Komitetowi inne zadania, jednak ściśle związane z offsetem.

Przewodniczącego Komitetu powołuje minister właściwy do spraw gospodarki i odwołuje Prezes Rady Ministrów[108]. Posiedzenia Komitetu zwołuje i prowadzi Przewodniczący lub jego zastępca[109]. Komitet obraduje na posiedzeniach, a jego ustalenia są przyjmowane bezwzględną większością głosów, przy obecności co najmniej połowy osób wchodzących w skład tego organu. Komitet może powoływać zespoły problemowe lub doradcze w celu sporządzenia niezbędnych ekspertyz. Posiedzenia Komitetu są jawne, jednak Przewodniczący może wyłączyć jawność obrad z uwagi na charakter omawianych spraw. Obsługę organizacyjno - administracyjną Komitetu zapewnia Ministerstwo Gospodarki.

## 1.3. Offset jako przejaw udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym

### 1.3.1. Podstawy wykorzystania offsetu w międzynarodowym obrocie gospodarczym

Analizując problematykę roli państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym, zauważyć trzeba, że w naszym kraju relacje między państwem, a podmiotami prywatnymi z innych krajów są coraz częstsze. Potwierdzeniem tego są liczne umowy koncesyjne, gwarancje państwowe i wiele innych umów tego rodzaju. Zagadnieniem nowym jest wprowadzenie instytucji prawnej offsetu, który jest typowym przykładem oddziaływania państwa na międzynarodowe stosunki gospodarcze. Sytuacja ta musiała znaleźć również odzwierciedlenie w polskim prawodawstwie, ważną kwestią są bowiem podstawy prawne, w oparciu o które państwo angażuje się w tym obrocie.

Spośród wielu zróżnicowanych podstaw prawnych, które regulują tę sytuację, najczęściej stosowaną jest umowa zawierana państwo z zagranicznymi podmiotami

---

[108] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 stycznia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do Spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 119, poz. 1250; z 2001 r. nr 89, poz. 972 oraz z 2002 r. nr 37, poz. 332, nr 74, poz. 676 i nr 81, poz. 733).

[109] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 stycznia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do Spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 119, poz. 1250; z 2001 r. nr 89, poz. 972 oraz z 2002 r. nr 37, poz. 332, nr 74, poz. 676 i nr 81, poz. 733).

prywatnoprawnymi, nazywana kontraktami państwowymi (*state contracts*). Taka właśnie konstrukcja prawna daje się zastosować w ocenie prawnej wielu umów, w tym najbardziej do umów offsetowych. Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że rola państwa jest zupełnie inna niż w dawnym systemie gospodarczym, w którym państwo było nie tyle uczestnikiem co prawie wyłącznym organizatorem międzynarodowego obrotu gospodarczego. Będąc monopolistą w handlu zagranicznym, trudno było przekonać dawnych decydentów, by świadomie wyrzekli się takiej pozycji i przeszli w relacjach gospodarczych państwa z zagranicznymi partnerami na płaszczyznę równoprawnych stosunków cywilnoprawnych. Zmiany systemowe (ustrojowe, polityczne i gospodarcze) a także coraz większe zainteresowanie Polską inwestorów zagranicznych spowodowało, że nasz kraj w ostatnich kilkunastu latach zawarł szereg wielkich kontraktów państwowych. Płaszczyzną dla stosowania umów zawieranych między państwem a zagranicznymi podmiotami gospodarczymi był i jest proces prywatyzacji. Należy oczekiwać, iż przyszłe polskie kontrakty zbrojeniowe, które ma urealnić offset zapewne zaważą w polskiej gospodarce najbliższych lat. Dla państwa oznacza to, że w coraz trudniejszej sytuacji gospodarczej wewnętrznej i zewnętrznej Polski będzie miało ono ważną rolę do spełnienia w nowym modelu gospodarczym.

Przeciwstawną i ograniczającą rolę „państwa" jest prawna strona funkcjonowania „rynku". Jego podstawą prawną, a zarazem wyrazem wolności gospodarczej stała się ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej[110], wielokrotnie nowelizowana, co świadczy o tym, iż państwo powoli zdaje się wycofywać z wielu sfer wolności gospodarczej. Wyraźnie to widać w regulacjach dotyczących sfery obrotu z zagranicą, a mianowicie ustawy o: „administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym"[111], „ochronie przed przywozem na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych"[112], czy też „ochronie przed przywozem na polski obszar celny niektórych towarów

[110] Por. Ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (DzU z 1998, nr 41, poz.324 z późniejszymi zmianami); Ustawę tę zastąpiła ustawa z 10.11.1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (DzU 1999, Nr 101, poz.1178 z późn. zm.) która nawiązuje do bardziej liberalnych założeń w zakresie wolności gospodarczej.

[111] Por. Ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami (DzU 1997, nr 157, poz. 1026 z późn. zm.).

[112] Por. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 2000, nr 119, poz. 1250 z późn. zm.).

tekstylnych i odzieżowych"[113]. Widać z nich wagę relacji pomiędzy państwem a zagranicznymi podmiotami prywatnymi. Wymusza ona swoisty *boom* legislacyjny, obejmujący ustawy odnoszące się do nowych form kontraktów państwowych, w tym zwłaszcza umów offsetowych i innych rodzajów powiązań umownych w interesującym nas układzie podmiotowym, jak również próba ustawowego uregulowania sposobów pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Panuje w związku z tym również przekonanie, że wiele doświadczeń zebranych w związku z kontraktami państwowymi, będzie można przenieść na *sit venia verbo* „umowy państwowe". Pewnym utrudnieniem w ich realizacji jest to, że większość relacji prawnych między państwem a jego prywatnoprawnymi kontrahentami jest objęta ścisłą tajemnicą[114].

### 1.3.2. Specyfika międzynarodowego obrotu gospodarczego sprzętem specjalnym

Specyfiką międzynarodowego obrotu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym jest aktywnie uczestniczyło w nim państwo. Dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego służą bowiem realizacji funkcji publicznych państwa, mają wzmacniać potencjał obronny poszczególnych krajów. Stąd też, mimo, że najbardziej nawet skomplikowaną broń i sprzęt wojskowy produkują prywatni przedsiębiorcy, w tym coraz częściej ponadnarodowe korporacje, to nadal głównymi nabywcami, importerami tych specyficznych dóbr są państwa, a dokładniej ich siły zbrojne. Nadal także państwa bywają bezpośrednimi eksporterami broni i sprzętu wojskowego. Rola państwa na tym rynku wiąże się także z szeroko rozbudowanym systemem kontroli międzynarodowego obrotu uzbrojeniem i niektórymi rodzajami wyposażenia sił zbrojnych. To państwo bowiem decyduje o eksporcie broni do innego kraju i o imporcie broni z innego kraju. Nawet, gdy w obrocie tym uczestniczą firmy prywatne, jako eksporterzy, importerzy lub pośrednicy, to obrót ten jest zależny od decyzji publicznoprawnych. Rynek uzbrojenia i sprzętu wojskowego jest - w odróżnieniu od innych segmentów rynku międzynarodowego - rynkiem bardzo ściśle reglamentowany

---

[113] Por. M.H. Koziński: Morskie prawo gospodarcze, cz.1, Gdynia 1999, s. 31 - 32.

[114] Najczęściej o treści tych umów dowiadujemy się dopiero z orzeczeń sądowych lub arbitrażowych. Także w Polsce najważniejsze umowy tego rodzaju nie są dostępne, a nawet jeśli można zapoznać się nimi, to warunkiem jest niepublikowanie ich treści.

zarówno przez prawo międzynarodowe, jak i przez prawo wewnętrzne państw.

W skali międzynarodowej formy reglamentacji są różnorodne. Najdalej idące są całkowite zakazy obrotu niektórymi rodzajami broni i techniki wojskowej[115]. Rozwiązania w tym zakresie są pochodną doświadczeń międzynarodowej kontroli zbrojeń i międzynarodowego handlu bronią zapoczątkowanych już przez Ligę Narodów. Dopiero jednak ONZ dzięki wielu staraniom udało się zinstytucjonalizować różne formy ograniczeń międzynarodowych w handlu bronią. Najbardziej spektakularnym przedsięwzięciem w tej dziedzinie jest rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 9.12.1991 r. o wprowadzeniu tzw. Rejestru Uzbrojenia Konwencjonalnego ONZ[116]. Stanowi on oficjalną bazę danych dotyczących handlu bronią. Realizowana w oparciu o ten rejestr kontrola międzynarodowego handlu bronią jest dalece ograniczona. państwa uczestniczą w rejestrze na zasadzie dobrowolności a rejestracji podlega ilość sprzętu i wartość transakcji. Rejestracji podlega obrót np.: czołgami powyżej 16,6 t z działami ponad 75 mm, bojowymi wozami opancerzonymi, artylerią o kalibrze ponad 100 mm, samolotami i śmigłowcami bojowymi, okrętami wojennymi, wszelkimi rakietami (z wyjątkiem „ziemia – powietrze", które uznano za środek defensywny).

Ważną i istotną rolę w nadzorze nad przekazywaniem określonych technologii, w okresie „zimnej wojny", odegrał Komitet Koordynacyjny COCOM (*Coordinating Committee on Multilateral Export Controls*)[117] powołany do życia w 1989 roku, a rozwiązany dopiero w 1994 roku. Komitet ten był rodzajem *gentelman's agreement* skupiającym 17 państw. W ramach tego porozumienia prowadzono tzw. Listę Sprzętu Wojennego (*Munition Lits* - IAEL) która obejmowała czołgi, samoloty, okręty wojenne etc., których eksport wymagał specjalnych licencji eksportowych. Mimo swej nieformalnej struktury i innych celów dla których został on powołany, był także przez wiele lat niezwykle skutecznym instrumentem nadzoru nad handlem bronią. Mógł on

---

[115] Przykładem może być broń masowego rażenia. Mamy także szereg innych zakazów np. stosowania, produkcji i obrotu minami przeciwpiechotnymi.

[116] Por. P. Wieczorek, Rejestr Uzbrojenia Konwencjonalnego - stan obecny i perspektywy, [w:] „Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 4, s. 73 i następne.

[117] Por. R. Ludwikowski, Regulacje handlu i biznezu międzynarodowego, t. I, Warszawa 1996, s. 209 - 210.

bowiem nawet zakazać członkowi organizacji dokonania poszczególnych transakcji[118]. Wyraźna deideologizacja handlu bronią w ostatnim okresie spowodowała, że szereg krajów nie chce już poddawać się tak daleko idącym ograniczeniom.

W drugiej połowie lat 90-tych XX wieku powstała inicjatywa międzynarodowa nazywana „Nowym Forum" lub „Porozumieniem z Wassenaar"[119]. Od 1996 r. jest to organizacja międzynarodowa z siedzibą w Wiedniu. Standardy Wassenaar dotyczą m.in. procedur zatwierdzania kontraktów zbrojeniowych, a zwłaszcza problematyki produktów i technologii tzw. „podwójnego użytku", czyli mogących mieć zastosowanie cywilne i wojskowe. W praktyce jest to zinstytucjonalizowana forma kontroli międzynarodowego obrotu uzbrojeniem i wyposażeniem sił zbrojnych.

Dla handlu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym istotne znaczenie ma także Traktat w sprawie zbrojeń konwencjonalnych, podpisany w Paryżu 19.11.1990 r. przez 22 państwa. Obejmuje on wiele umów międzynarodowych w zakresie kontroli zbrojeń. Przewidziane w nich limity uzbrojenia i redukcja wielu rodzajów broni powodują, że „nadwyżki" trafiają na rynek międzynarodowy.

Rozbudowany system kontroli międzynarodowej powoduje, że nie tylko stan posiadania poszczególnych armii, ale i możliwości produkcyjne państw, kierunki eksportu i importu stają się transparentne. Konsekwencja tego jest fakt coraz większej przejrzystość międzynarodowego obrotu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym. Przestrzeganie zakazów międzynarodowych, zwłaszcza w stosunku do państw z tzw. list negatywnych, w znacznej mierze przejęła również opinia publiczna. Informowana jest ona o takich transakcjach np. przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badania Pokoju (SIPRI), organizację która już od ponad 30 lat corocznie publikuje niezwykle szczegółowe dane odnośnie produkcji, eksportu i importu broni[120].

Ograniczeniu a nawet całkowitemu eliminowaniu, na pewien czas, niektórych państw z rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego służy instytucja embargo stosowana

---

[118] Por. P. Heleniak, Aktualne problemy międzynarodowego handlu bronią w świetle prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego RP, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, nr 3-4, s. 85.

[119] The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual - Use Goods and Technologies; standard Wassenaar w wewnętrznym ustawodawstwie dotyczącym handlu bronią przyjęło już wiele państw rozwiniętych np. Austria, Niemcy, USA, Kanada; istnieją także inne standardy w międzynarodowym handlu bronią np. EU Code of Conduct, OSCE Criteria on Conventional Arms Export.

[120] Por. SIPRI Yearbook 2000 - Armament, Disarmament and International Security (http:/www.sipri.se/pubs/bookorder.html)

przez Radę Bezpieczeństwa ONZ ( np. Irak, Jugosławia, Erytrea, Libia, Liberia, Haiti, Rwanda). Oznacza to, że wspólnota międzynarodowa nie traktuje handlu bronią w sposób podobny, jak handlu międzynarodowego innymi towarami. W wielu krajach handel uzbrojeniem i sprzętem wojskowym określa się, jako obrót specjalny.

Ważnym instrumentem kontroli, którym posługują się państwa w międzynarodowym obrocie uzbrojeniem i wyposażeniem wojskowym jest kontrola wewnętrzna produkcji, a zwłaszcza eksportu specyficznych towarów jakimi jest uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Praktycznie każde państwo, w którym produkuje się uzbrojenie, posiada odpowiednich regulacji w tym zakresie[121]. Systemy kontroli eksportu i importu uzbrojenia i sprzętu wojskowego są zróżnicowane w poszczególnych krajach. Większość krajów posiada własne listy negatywne, tzn. wykazy państw, z którymi obrót uzbrojeniem i wyposażeniem wojskowym jest zakazany. Część spośród tych państw listy te publikuje[122]. Spośród różnych instrumentów kontroli na czoło wysuwa się administracyjne nadzorowanie eksportu i importu broni oraz niektórych innych towarów zarówno w sensie podmiotowym i przedmiotowym.

W Stanach Zjednoczonych obrót zagraniczny uzbrojeniem jest regulowany co najmniej czterema formami ograniczeń: licencjami eksportowymi (*export licences*), umowami technicznymi (*technical assistance agreement*), licencjami produkcyjnymi (*manufacturing licences*), umowami dystrybucyjnymi (*distribution agrements*).

Również w Polsce obrót specjalny jest ściśle unormowany. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie ustawa z 11.12.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym[123]. Ustawa ta uznaje za „obrót specjalny z zagranicą" zawarcie przez podmiot polski w kraju lub za granicą

---

[121] Np. Austria - Federal Law on Imports, Exports and Transit of War Material z 1977 r., Czechy - ustawa nr 38 z 1994 r., USA - The Arms Export Control Act z 1976 r., Francja - Order in council of 2.10.1992 realating to procedures for importing and exporting war materials, arms and munitions, and analogous material, Kanada - Export and Import Permits Act. Wyczerpujące, stale aktualizowane, zestawienie zasad reglamentacji międzynarodowego obrotu bronią zawierają interenetowe materiały SIPRI (http:/projects.sipri.se/expcon).

[122] Najdłuższą listę negatywną mają zapewne USA - Angola, Afganistan, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Burma, Burundi, Chiny, Kora Północna, Kuba, Demokratyczna Republika Konga, Erytrea, Etiopia, Haiti, Indie, Iran, Irak, Liberia, Libia, Pakistan, Rwanda, Czarnogóra, Somalia, Sudan, Syria, Tadżykistan, Wietnam (SIPRI Yearbook 2000).

[123] Ustawa z 11.12.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (DzU 1997, nr 157, poz. 1026).

umowy, która dotyczy broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz wyrobów, technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, a także przywóz na polski obszar celny, wywóz lub przewóz przez polski obszar celny broni, materiałów, o których mowa wyżej, bez względu na sposób ich przemieszczania przez granicę. Także świadczenie przez osobę krajową na rzecz osoby zagranicznej i odwrotnie usług związanych z przedmiotami, materiałami i technologiami, o których wyżej wspomniano, uznaje się za obrót specjalny. Ustawa zawiera również cały katalog ewentualnych ograniczeń w obrocie specjalnym z zagranicą. Między innymi ograniczenia te można wprowadzić, jeśli wymagają tego względy obronności i bezpieczeństwa państwa lub gdy konieczne jest to dla wykonania naszych zobowiązań międzynarodowych. Ponadto ustawodawca polski wyposażył Radę Ministrów w kompetencję określania, jakie rodzaje broni, amunicji, materiałów wybuchowych, technologii i usług objęte są uregulowaniami ustawy z 1997 r. Ustawa precyzyjnie określa sposoby nadzoru i kontroli obrotu specjalnego i przewiduje dotkliwe sankcje karne za łamanie przepisów o obrocie specjalnym[124].

Ważnym elementem reglamentacji obrotu specjalnego jest uzależnienie prawa do uczestniczenia w nim przez przedsiębiorców od uzyskania wpisu do specjalnego rejestru prowadzonego przez Ministra Gospodarki. Wpis ma więc także charakter ograniczenie zasady wolności gospodarczej oraz ścisła kontrola państwa nad działalnością gospodarczą. Dokonywany jest on na wniosek zainteresowanych podmiotów gospodarczych, po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Zagranicznych i Urzędu Ochrony Państwa, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 5 lat. Organ rejestrowy może wykreślić przedsiębiorcę z rejestru m.in. gdy naruszył on przepisy dotyczące obrotu specjalnego, wymaga tego ważny interes gospodarki narodowej, wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub interes polityki zagranicznej państwa. Decyzja o wykreśleniu z dwóch ostatnich powodów nie wymaga żadnego uzasadnienia i nie podlega zaskarżeniu.

Kolejnym charakterystycznym instrumentem prawnym jest tzw. świadectwo końcowego użytkownika (*end user certificate*), którego wzór określa Minister

[124] Ustawa przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 10. Podobne zagrożenia przewidziano w przepisach innych krajów np. USA do 10 lat i do 1 mln dolarów grzywny, Niemcy do 10 lat i do 1 mln marek grzywny, Czechy do 10 lat i do 30 mln koron.

Gospodarki. Jest ono dokumentem przeznaczonym do prezentacji poza granicami naszego kraju, potwierdzającym niejako rozciągnięcie kontroli państwowej na daną transakcję handlową obrotu specjalnego[125]. Wymienione są w nim szczególne warunki i obowiązki, które nałożono na polskiego eksportera.

Innym aktem prawnym formułującym specjalne reguły obrotu z zagranicą uzbrojeniem i wyposażeniem sił zbrojnych w Polsce jest ustawa z 2.12.1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi[126]. Ustawa ta wymienia pięć grup towarów objętych kontrolą, przy czym jest to zakres znacznie szerszy niż w ustawie z 1997 r. Dokładny wykaz towarów, podlegających kontroli określa Minister Gospodarki w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Obrotu towarami i technologiami wskazanymi w wykazie towarów dokonuje się na podstawie certyfikatu importowego, pozwolenia na przywóz, wywóz oraz tranzyt. W zakresie broni, amunicji i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym stosuje się omówione przepisy o obrocie specjalnym. Certyfikaty importowe wydaje Minister Gospodarki. Ustawa przewiduje specjalne procedury kontrolne i sankcje.

Obrót międzynarodowy uzbrojeniem i sprzętem wojskowym będąc dalece zdominowany przez udział w nim państw i kontrolę państwową (wewnętrzną i międzynarodową) ujawnia sytuacje wskazujące, iż niektóre państwa i szereg firm, działających na tym rynku, stara się obejść istniejące normy, generując w istocie rzeczy „szarą", a nawet „czarną" strefę.

Obrót specjalny pozostaje w ścisłych związkach z polityką budżetową państw. Wynika to z bezpośredniego zaangażowania państwa w tym obrocie i celów, którym służą wspomniane zakupy. Na ogół uznaje się wydatki na cele militarne za "nieprodukcyjne" opowiada się za ograniczaniem wydatków budżetowych na tę sferę. Redukcja wydatków na zbrojenia po okresie „zimnej wojny" jest ewidentna. Z roku na rok spadają także wydatki NATO na broń i personel wojskowy[127]. W tej sytuacji

---

[125] Por. P. Heleniak..., op. cit., s. 93.

[126] Ustawa z 2.12.1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi (DzU 1993, nr 129, poz. 598, z 1996 r., nr 106, poz.496, z 1997 r., nr 88, poz. 554 i nr 157, poz.1027 oraz z 1999 r., nr 70, poz. 775).

[127] Por. K. Hartley: State Budget in a Changing Economic and Security Environment (http://www.nato.int./acad.conf.).

zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego muszą się opierać na nowych zasadach, prowadzących do: zwiększenia racjonalności wydatków; zapewnienia akceptacji opinii publicznej konkretnych decyzji; zagwarantowania przejrzystości i legalizmu wszelkich procedur związanych z obrotem uzbrojeniem i sprzętem wojskowym; popularyzacji nowych form zakupów; dążenia do dalszej standaryzacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego; poszerzania kooperacji w produkcji uzbrojenia etc. Oczekuje się, że utrzymaniu odpowiedniego poziomu wyposażenia sił zbrojnych służyć winno także zapewnienie konkurencji na rynku zbrojeniowym, otwieranie rynków dla obcych firm oraz zamienność koncepcji obronnych (*substitution*)[128].

Udział państwa w transakcjach uzbrojeniem i sprzętem wojskowym ma także aspekt aspekt etyczny. W sytuacji gdy formy reglamentacji prawnej często nie są wystarczające, nagannym etycznie, staje się to, że kraje wysokorozwinięte szukają rynków zbytu na swoją broń w zadłużonych, nierzadko bardzo biednych krajach „trzeciego świata"[129]. Historia wojen dowodzi, ze w konfliktach lokalnych nigdy nie brakuje broni żadnej ze stron. Wojny takie stają się często poligonami dla testowania nowych rodzajów broni i są dyskontowane komercyjnie[130].

### 1.3.3. Oczekiwania od offsetu jako instrumentu kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

Podstawowym źródłem finansowania wydatków obronnych jest budżet państwa. Wynika to z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim obywatelom przez instytucję państwa. Dokonuje się to w postaci różnego rodzaju podatków i obciążeń zarówno od ludności jak i wszelkich podmiotów gospodarczych. Handel międzynarodowy jest najstarszą i najważniejszą formą więzi ekonomicznych między państwami. Przez całe stulecia był on na równi z wojnami głównym czynnikiem kształtującym stosunki między narodami i państwami. Współczesny handel

---

[128] Por. K. Hartley..., op. cit., podaje następujące przykłady takich działań: śmigłowce zamiast czołgów, rakiety zamiast samolotów, powietrzne patrole lotnicze zamiast fregat etc.

[129] Por. Encyklika Redemptor hominis („Zamiast chleba i pomocy kulturalnej nowym budzącym się do samodzielnego życia narodom czy państwom dostarcza się nieraz w obfitości nowoczesną broń ... służącą w konfliktach i wojnach, których domaga się nie tyle obrona ich suwerenności, ile różnego rodzaju szowinizmy, imperializmy i neokolonializmy").

[130] Por. G. Dal Ferro: Międzynarodowy handel bronią - etyczna refleksja, „Społeczeństwo" 1995, nr 2. s. 413 – 417; Program społeczny - wybór tekstów magisterium kościoła, Poznań - Kraków 2000, s. 195.

międzynarodowy jest odbiciem daleko posuniętej specjalizacji międzynarodowej, w ramach której ma miejsce wymiana części i podzespołów wchodzących w skład finalnego produktu.

Trzeba przypomnieć, że **offset jest instrumentem interwencjonizmu państwa w obrocie gospodarczym**, przeto umowa offsetowa nie może być oceniana wyłącznie z perspektywy praw i obowiązków majątkowych[131]. Umowa ta realizuje cele ogólniejsze. Wynika to z art. 5 u. o., w którym mówi się, że jej zadaniem jest m.in.:

- rozwój polskiego przemysłowego potencjału obronnego, a także przemysłu lotniczego, elektronicznego oraz wdrażania nowych technologii,
- otwarcie nowych rynków eksportowych dla wspomnianych gałęzi polskiego przemysłu lub zwiększenie jego dotychczasowych możliwości eksportowych,
- przekazanie Polsce nowych technologii oraz usprawnień organizacyjnych,
- rozwój prac naukowo - badawczych, rozwój polskich uczelni i jednostek badawczo - rozwojowych,
- tworzenie nowych miejsc pracy w Polsce, w szczególności w regionach zagrożonych bezrobociem, w których znajdują się spółki przemysłowego potencjału obronnego[132].

W stosunkach międzynarodowych występuje także mechanizm zagranicznych pożyczek na zasilanie potrzeb sfery obronnej. Praktykowane jest ono przeważnie w ramach państw należących do wspólnej koalicji militarnej i ma ono wówczas charakter kredytu politycznego. Warunki jego przyznania są z reguły bardzo korzystne dla dłużnika[133]. Takie pożyczki są zazwyczaj udzielane w formie wyrobów gotowych sprzętu czy uzbrojenia. Wysokość kredytu wiąże się ściśle z sytuacją strategiczną i polityczną zainteresowanych państw i jest zależna od możliwości finansowych wierzyciela. Wszystkie wymienione powyżej źródła i metody finansowania wydatków obronnych odczuwa w większym lub mniejszym stopniu społeczeństwo[134].

---

[131] M. Koziński, Umowa offsetowa i inne..., op. cit., s. 145.

[132] Por. Ustawa z 10 września 1999 roku..., op. cit., art. 5.

[133] Wydane przez Amerykanów 5 mln USD na sprzęt z polskich fabryk nie jest równy 5 mln USD w rozumieniu ustawy offsetowej. Wartość kontraktu zostanie bowiem pomnożona przez współczynnik zależny od rodzaju zakontraktowanego towaru: najniższy to 0,5, najwyższy, przyjmowany w szczególnych przypadkach to 5. Zadeklarowane przez oferentów sumy zobowiązań zostaną zweryfikowane przez komitet ds. umów offsetowych.

[134] W. Stankiewicz, Ekonomika obrony, AON, Warszawa 1994, s. 99-101.

Polska, aby sprostać wyzwaniom współczesnych realiów politycznych i militarnych musiała podjąć problem zakupu nowoczesnej broni. Wiąże się to oczywiście z koniecznością poszukiwań źródeł finansowania. Zwłaszcza w przypadku zakupu samolotu wielozadaniowego sprawa środków na zakup, zasady wyboru najlepszej oferty i realizacja kontraktu wraz z umowami kompensacyjnymi nastręczyły wiele problemów.

W kontekście międzynarodowego transferu uzbrojenia i kontraktu na zakup przez Polskę samolotów F-16, dodatkowo szczególnego znaczenia nabiera termin offset i wraz z nim polska ustawa offsetowa, uchwalona w 1999 r. Ustawa przewiduje zrekompensowanie skarbowi państwa wydatków poniesionych na zakup sprzętu wojskowego. Zagraniczny dostawca ma obowiązek zrealizować w Polsce inwestycje o wartości co najmniej wartości sprzedanego nam sprzętu. Zobowiązania offsetowe mogą polegać na wykupieniu lub zainwestowaniu w państwowe spółki, albo na zawarciu i realizowaniu z polskimi przedsiębiorcami różnego rodzaju umów dotyczących sprzedaży, licencji, przekazania myśli technicznej i nowoczesnej technologii. Nie może zatem dziwić fakt, iż kontrakt na zakup samolotów F-16, nagłośniony medialnie, rozbudził nadzieję na poważne i szerokie inwestycje w ramach offsetu w polski przemysł. Wydaje się zatem, iż zakup samolotów F-16 należy postrzegać w tak szerokim znaczeniu, zarówno międzynarodowego transferu uzbrojenia jak i **offsetu determinującego rozwój rodzimej gospodarki obronnej**[135]. Co do korzyści dla polskiej armii i obronności naszego państwa wynikających z zakupu samolotów F-16 nie ma żadnych wątpliwości. Polskie eskadry lotnictwa taktycznego w Poznaniu-Krzesinach oraz w Łasku przyjmą w latach 2006-2008 czterdzieści osiem sprawdzonych w warunkach bojowych różnych teatrów wojennych świata samolotów.

W jakim jednakże zakresie można liczyć na korzyści płynące z umów offsetowych? Czy rzeczywiście będą one tak korzystne, powszechne i o takiej wartości jak wynikałoby to z założeń? Zatem czy rzeczywiście, a jeśli tak to gdzie, należy upatrywać zagrożeń co do osiągnięcia przedstawionych zobowiązań wynikających z podpisanej umowy offsetowej?

---

[135] G. Hołdanowicz „Skrzydlata Polska" 5/2003.

Już wcześniej, pod koniec 2002 roku, wbrew powszechnemu odbiorowi społecznemu i oczekiwaniom zakładów produkcyjnych, umowa offsetowa nie stanowiła zobowiązania do dokonania w Polsce znaczących inwestycji, zapewniała jedynie możliwość spowodowania dodatkowego ożywienia, ruchu ekonomicznego w gospodarce, głównie poprzez składanie zamówień u polskich producentów oraz wspomaganie produkcji eksportowej. Zatem moment dotarcia do opinii publicznej natury faktycznych zobowiązań i umów offsetowych może wywołać „rewolucję zawiedzionych nadziei".

Dlaczego offset może rozczarować? Przede wszystkim dlatego, że faktyczna wartość inwestycji, a wartość umowy offsetowej to dwie różne sprawy. Zobowiązania oferentów zostaną przeszacowane na podstawie ustawowo określonych mnożników, więc wyłożony milion dolarów może nagle rozrosnąć się do trzech albo pięciu, gdy przyjdzie do oceny wykonania zobowiązań[136].

Następna sprawa to tzw. pre-offset. Zgodnie z ustawą do zobowiązań offsetowych minister gospodarki mógł zaliczyć **umowy i inwestycje zrealizowane w ciągu 36 miesięcy poprzedzających zawarcie umowy** na kupno uzbrojenia. Taki zapis został wprowadzony do ustawy dopiero w lipcu 2002 r., co było na rękę Amerykanom, którzy mogli wykazać największe dotychczasowe zaangażowanie inwestycyjne na polskim rynku.

Większość polskich zakładów zbrojeniowych jest w słabej lub bardzo słabej kondycji finansowej, a np. przyjęcie technologii wymaga inwestycji. Przyjmijmy, iż firma zostaje obdarowana technologią będzie musiała od tego zapłacić podatek od darowizny oraz VAT. Następnie znaleźć pieniądze na uruchomienie produkcji i szukanie rynków zbytu, jeśli takie nie zostały zabezpieczone w umowie. Kto w takim razie, na dzień dzisiejszy, może liczyć na korzyści kontraktów wynikających z umów offsetowych?

---

[136] Przyjmijmy zakup przez Pratt&Whitney udziałów WSK PZL Rzeszów za 75 mln USD oraz jego zobowiązania inwestycyjne ok. 70 mln USD, co razem daje 145 mln USD. Przyjmując, że produkcja silników ma mnożnik 2, to wg umowy offsetowej dałoby to już 290 mln USD. Załóżmy, że wartość wyeksportowanego przez firmę nowoczesnego sprzętu sięgałaby 30 mln USD rocznie a przez 10 lat – 300 mln USD, co pomnożone przez 2 daje 600 mln USD. W sumie z jednej inwestycji bezpośredniej za 145 mln USD otrzymujemy realizację offsetu wartą blisko 900 mln USD!

Na liście istotnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa potencjalnych offsetobiorców umieszczonych zostało 168 zakładów. W większości jednak ich udział w korzystaniu z offsetu jest symboliczny i sprowadza się zasadniczo do produkcji względnie prostych elementów i podzespołów. Można stwierdzić, czy wymienioną powyżej listę można określić jako obiecującą dla naszego przemysłu. Można mieć również nadzieję, że te zakłady przetrwają recesję na rynku lotniczym i gospodarczym, a także że ta lista nie jest kompletna, że już obejmuje również mniejsze, mniej znane zakłady lub w niedalekiej przyszłości zostanie o takie zakłady znacząco rozszerzona. Polska powinna wyciągnąć najwięcej możliwych korzyści z zawartego kontraktu na zakup samolotów F-16, zarówno armia znacząco wzbogacając swój potencjał obronny jak i administracja i przemysł radząc sobie z realizacją umowy kompensacyjnej. Abstrahując od, chyba zbyt szeroko przez ustawodawcę ujętych, celów umów offsetowych nie ulega żadnej wątpliwości, iż nie są to cele charakterystyczne dla zobowiązań cywilnoprawnych. Jest oczywiste, iż umowy offsetowe stanowią klasyczny przykład realizacji przez państwo określonej polityki gospodarczej. Wprowadzając do polskiego systemu prawnego offset trzeba zaakceptować związaną z bezpośrednim udziałem państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym specyficzną formę zobowiązania międzynarodowego, jaką jest kontrakt państwowy.

**Udział państwa w gospodarce** staje się tak oczywisty i naturalny, że można go traktować, jako integralny element systemu. Nie ulega wątpliwości, że państwo nauczyło się gospodarować, stając się coraz częściej jednym z ważniejszych podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w międzynarodowym obrocie gospodarczym. Kontrakty państwowe są umowami gospodarczymi i mimo elementów administracyjnych, finansowych, ogólniej mówiąc - publicznoprawnych zasadnicza treść umowy dotyczy majątkowych stosunków między stronami. Aktywność gospodarcza państwa wyrażająca się w kontraktach państwowych jest jednak powiązana z innymi funkcjami państwa. Tak więc kontrakty państwowe spełniają nie tylko cele gospodarcze lecz realizują także zadania polityczne, zwłaszcza polityki gospodarczej.

# 2. FILOZOFIA POSTRZEGANIA I CHARAKTERYSTYKA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA

## 2.1. Identyfikowania i charakterystyka gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

Postrzeganie i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa zasadza się na zbiorze założeń wyznaczających ich zakres i obszar. Ich wskazanie wymaga przywołania zbioru kryteriów umożliwiających ich wyróżnienie i opis. Wystarczającymi będą kryteria: definicyjne; identyfikacyjne; treści zachodzących procesów; strukturalne; pełnionych funkcji oraz organizacyjne. W ślad za wskazanymi kryteriami, sformułować można założenia pozwalające przybliżyć istotę gospodarczych podstaw bezpieczeństwa.

Odwołując się do **kryterium definicyjnego gospodarczych podstaw bezpieczeństwa** wskazać trzeba, że tworzy ją ta „część gospodarki narodowej państwa, która w ograniczonym lub pełnym zakresie realizuje zadania na rzecz jego bezpieczeństwa. Stanowi ją obszar gospodarki narodowej służącej wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa państwa oraz obszar podwójnego zastosowania – to jest obszar gospodarki, który w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa w krótkim czasie może dokonać transformacji (rekonwersji) z gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych na rzecz gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb bezpieczeństwa. Obszar służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa odpowiada w istocie gospodarce obronnej państwa. Natomiast obszar podwójnego zastosowania to swoista rezerwa gospodarki obronnej, która stosownie do potrzeb i okoliczności może być przystosowana do celów związanych z realizacją potrzeb obronnych”[137] (schemat 2).

Podkreślić przy tym trzeba, **że materialną bazę dla wszystkich segmentów** tworzących bezpieczeństwo stanowi gospodarka narodowa. Oznacza to jednocześnie, że rolę komponentu gospodarczego w systemie bezpieczeństwa państwa określa teoria ekonomii. Zgodnie z jej twierdzeniami, to właśnie gospodarka musi dostarczyć środki niezbędne poszczególnym segmentom bezpieczeństwa ogólnego, przeznaczając na ten

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

cel część swoich zasobów i zdolności produkcyjnych[138]. Przykładowo: dla sfery bezpieczeństwa militarnego gospodarka musi dostarczyć specyficzne narzędzia (uzbrojenie i sprzęt) oraz utrzymać nośnik tego bezpieczeństwa, którym jest armia (lub szerzej system obrony państwa).

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

Podejście narodowe wyraża się tym, że gospodarcze podstawy bezpieczeństwa tworzone są w oparciu o krajowy potencjał gospodarczo-obronny, który jest tożsamy gospodarce obronnej państwa. W swej istocie podejście narodowe odzwierciedla istota gospodarczych podstaw bezpieczeństwa przywołana według kryterium definicyjnego (schemat 2). W obu ujęciach dostrzegalna jest kwestia określenia możliwości gospodarki w zaspokajaniu potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Podpowiedzi w tym zakresie dostarcza dorobek badawczy ekonomiki obrony (czy szerzej nawet ekonomiki bezpieczeństwa) – zwłaszcza jej programy badawcze. W oparciu o te programy gospodarka rozpatrywana jest pod kątem zdolności do zaspokajania różnorodnych potrzeb. Sprawą oczywistą jest, że nie wszystkie elementy tworzące gospodarkę mają jednakową wagę dla interesującej nas tutaj problematyki bezpieczeństwa. Jedne zasoby lepiej nadają się do zaspokajania pewnych potrzeb, inne dopiero pośrednio.

Ekonomia rozpatruje gospodarkę przez pryzmat możliwości zaspokajania różnorodnych i konkurujących ze sobą potrzeb społecznych. Natomiast ekonomika obrony rozpatruje tę samą gospodarkę z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb obronnych państwa.

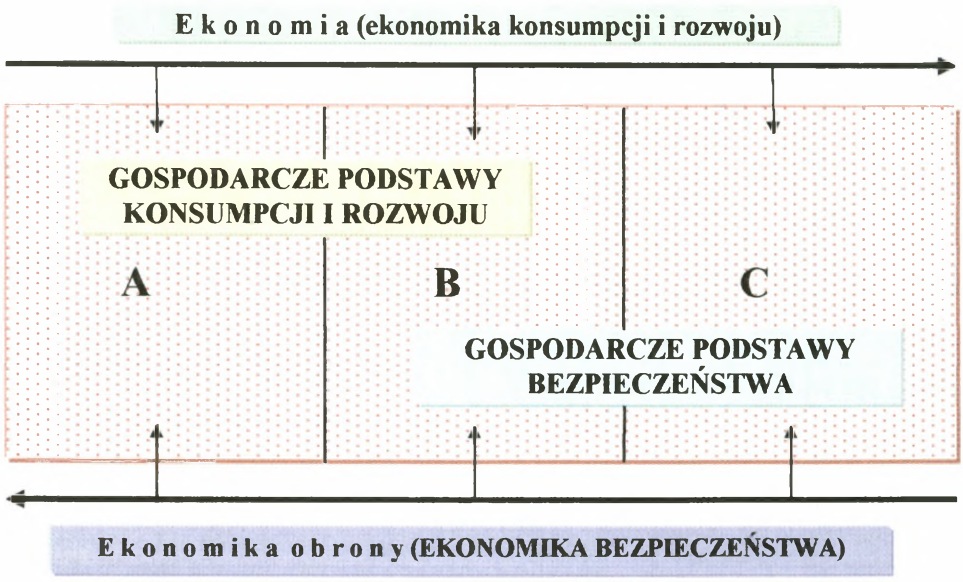
Zastosowanie tych programów badawczych do oceny gospodarki przez pryzmat bezpieczeństwa może być zabiegiem użytecznym ponieważ, ekonomia może określić, które z posiadanych zasobów i w jakiej części może przeznaczyć na potrzeby bezpieczeństwa państwa, a z kolei ekonomika obrony może określić przydatność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

---

[138] Por: S. Kurek, Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, [w:] Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka.; Warszawa – Brno 2000.

Schemat 2

**Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu narodowym**




Źródło: Opracowanie własne.

Spojrzenie na gospodarkę z tych dwu różnych perspektyw[139] wskazuje na zróżnicowaną zdolność poszczególnych segmentów zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem państwa. Nałożenie na siebie otrzymanych w ten sposób obrazów, prowadzi do **wydzielenia trzech specyficznych obszarów funkcjonalnych, w których mieści się całość zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) państwa**. Strzałki obrazują zasięg przydatności uporządkowanych w ten sposób zasobów gospodarczych do zaspokajania obu rodzajów potrzeb (schemat 2).

Z punktu widzenia „naturalnych" zadań gospodarki, jakimi są zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych - bez uwzględnienia potrzeb związanych z bezpieczeństwem - (strzałka górna), zasoby gospodarcze umiejscowione w obszarze „C" stanowią „obciążenie". Rozmiary tego obszaru obrazują skalę **obciążenia gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa**. Wydzielone w obszarze „C" zasoby są **kosztem alternatywnym bezpieczeństwa** w stosunku do innych potrzeb[140] (schemat 2; tabela 1).

---

[139] Oglądu i opisu tego samego obiektu można dokonać z różnych punktów widzenia. Inny opis tego samego przedmiotu przedstawi np. artysta, a inny inżynier.

[140] Występuje tu uproszczenie polegające na pomijaniu np. „efektów zewnętrznych" dla gospodarki wynikających z „wytwarzania" i zaistnienia bezpieczeństwa.

**Tabela 1**

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

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

Objaśnienia:

Poszczególne obszary tworzą przykładowo:

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

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

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

B+C - gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa;

A+B - gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju.

Źródło: S. Kurek, Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, [w:] Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka.; Warszawa – Brno 2000.

Wydzielenie obszaru „A" podyktowane zostało koniecznością uwzględnienia pewnego minimum zasobów, które nie będą mogły być przeznaczone na potrzeby bezpieczeństwa nawet w warunkach totalnego konfliktu zbrojnego. Są one bowiem niezbędne do przeżycia społeczeństwa na tzw. „zapleczu", a także do funkcjonowania organizacji państwa (administracji) dostarczającej potrzebne środki dla wojsk walczących.

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

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

Warto także zwrócić uwagę na możliwość przesuwania się granicy pomiędzy obszarem „B" i „C" w zależności od aktualnych priorytetów. Oznacza to, że w warunkach zmian systemowych i związanych z tym procesem potrzeb modernizacyjnych i rozwojowych – przy braku zagrożeń militarnych o wielkiej skali – należy przesuwać zasoby ze sfery bezpieczeństwa do obszaru „B". Sztywną granicę dla takich działań musi stanowić zachowanie zdolności zasobów i struktur umiejscowionych w obszarze „C" do wypełnienia przewidzianych dla nich zadań (jak np. zdolność sił zbrojnych do obrony integralności terytorialnej kraju, zdolność gospodarki do wykonania zadań mobilizacyjnych). Ponadto ważną cechą zasobów umiejscowionych w obszarze „B" powinna być ich zdolność do przestawienia zastosowania z celów rozwojowych na potrzeby związane z bezpieczeństwem. W tym kontekście należy także widzieć przygotowanie i przystosowanie infrastruktury techniczno – ekonomicznej kraju do przyjęcia sojuszniczej pomocy ekonomicznej i militarnej.

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

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

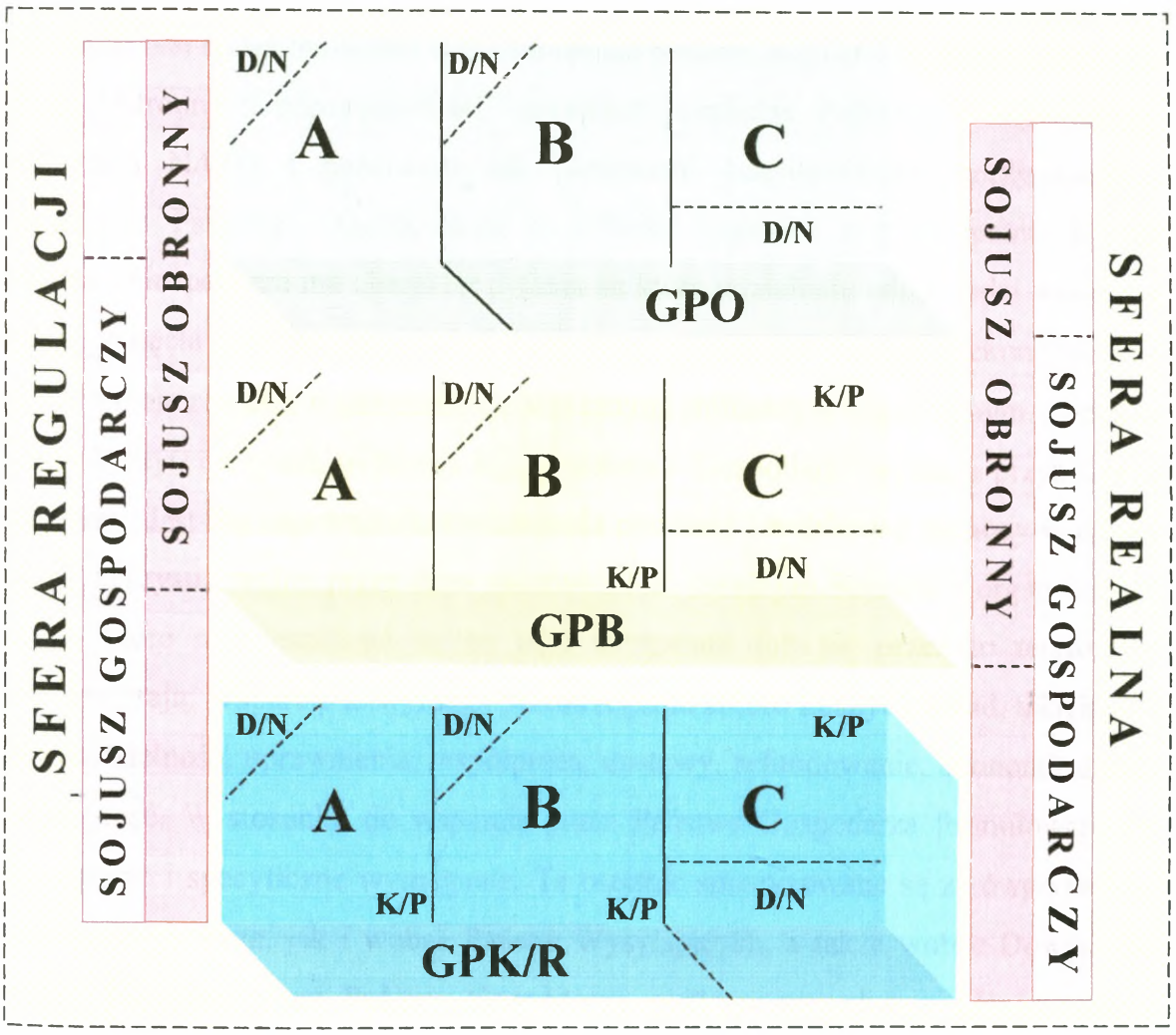
Strategia sojusznicza nie może wyręczyć nas od zasadniczych zagadnień dotyczących bezpieczeństwa. Potrzebna, czy wręcz konieczna staje się adekwatna do nowych realiów strategia narodowa. NATO w swej politycznej i strategicznej istocie, daje priorytet i nadrzędność podstawowych interesów, celów strategicznych, ustrojowych zasad budowy i funkcjonowania systemów bezpieczeństwa narodowego muszą być traktowane jako nadrzędne w stosunku do strategii sojuszniczej. Oznacza to, że nie mamy tutaj do czynienia z jednokierunkowymi relacjami nadrzędności i podrzędności, ale z dwustronnym oddziaływaniem na siebie. Z jednej strony interesy i cele strategii narodowych są pierwotne w stosunku do strategii sojuszniczej, z drugiej strony zaś ustalenia sojusznicze są nadrzędne w zakresie sposobów i procedur postępowania.

Jeśli będziemy go traktować jako instrument polityki bezpieczeństwa danego państwa, a także państw będących jego członkami, to wyraźnie widocznym staje się, że jego celem nie jest ograniczenie suwerennej odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa lecz zespolenie wysiłków aliantów – a przez to zwiększenie możliwości realizacji zadań obronnych każdego z nich. Oznacza to, że wyważenie relacji strategia obronna – narodowa a sojusznicza nie może być postrzegana jako podporządkowanie się pierwszej – drugiej, lecz jako wyraz dwutorowej i zrównoważonej podrzędności.

Jej wyrazem jest nadrzędność strategii narodowej wobec sojuszniczej, tam gdzie chodzi o żywotne interesy narodu, a zarazem podrzędność strategii narodowej wobec sojuszniczej w sytuacji wykonywana wspólnie zaplanowanych zamierzeń.

Schemat 3

**Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu sojuszniczym**




Legenda:

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

Opracowanie własne.

W obu sytuacjach nadrzędności i podrzędności strategii narodowej wobec sojuszniczej podstawami ich kreacji, a także skuteczności jest potencjał ekonomiczny każdego z państw, jak i sojuszu w całości. Na tej płaszczyźnie ujawnia się wiele ról

i zadań każdego z uczestników sojuszu. Jedną z nich jest rola Państwa - Gospodarza – której pełnienie spoczęło na Polsce z chwila przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Rodzi on cały szereg dylematów mających z jednej strony charakter sojuszniczych zobowiązań, z drugiej strony zaś rodzi pytania o korzyści z tego tytułu. Jeśli dylemat zobowiązań sojuszniczych nie budzi żadnych kontrowersji, bowiem są one ściśle określone w dokumentach Sojuszu NATO[141] oraz dwustronnych lub wielostronnych porozumieniach zawartych pomiędzy Państwem-Gospodarzem, organizacją NATO i państwem lub państwami członkowskimi korzystającymi z terytorium Państwa - Gospodarza; to dylemat korzyści z tytułu pełnienia roli Państwa - Gospodarza ma charakter pytania na które udzielenie odpowiedzi wymagać będzie podjęcia i rozwiązania wielu kwestii o charakterze nie tylko ekonomiczno-obronnym, ale również o charakterze politycznym, militarnym i społecznym. Podjęcie kwestii korzyści z tytułu pełnienia roli „Państwo - Gospodarz" wymaga przybliżenia jego istoty. Jest nią zapewnienie świadczenia cywilnej i wojskowej pomocy w czasie pokoju, kryzysu i wojny przez dane państwo siłom zbrojnym Sojuszu i organizacjom NATO, które rozmieszczone są na jego terytorium lub się przez to terytorium przemieszczają. Wsparcie to wymaga przestrzegania zbioru licznych zasad, takich jak: odpowiedzialność, uprawnienia, współpraca, dostawy, refundowanie, ekonomiczność, przejrzystość. W stosunku do wsparcia przez Państwo-Gospodarza formułowane są także ogólne i specyficzne wymagania. Te ostatnie sprecyzowane są zarówno wobec Państwa-Gospodarza, jak i wobec Państw Wysyłających, a także wobec Dowódców NATO. Wsparcie przez Państwo-Gospodarza podlega procedurom planistycznym realizowanym w kilku – konkretnie pięciu fazach, a mianowicie: rozpoznania potrzeb, zawarcie porozumienia ogólnego lub memorandum porozumienia, porozumienia technicznego, opracowania planu wspólnego wsparcia przez Państwo-Gospodarza oraz jego wdrożenia.

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

---

[141] Doktryna Taktyczna Sił Lądowych lub Regulamin Działań Taktycznych Sił Lądowych ATP–35(B).

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

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

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

Składniki systemu gospodarczego - zarówno podsystem realny jak i regulacji - podlegają ciągłemu procesowi przekształceń pod wpływem przepływów informacyjno-decyzyjnych, czyli regulatorów ekonomicznych i administracyjnych, zawierających określoną treść w postaci opisu, zachęty do działania, polecenia, nakazu, zakazu, limitu, itp. Są one rezultatem działań regulacyjnych uczestników gospodarowania: gospodarstw domowych (konsumentów), przedsiębiorstw (pracowników) i ośrodków władzy państwowej. Działania te nie mają jednak charakteru jednokierunkowego. Są one wynikiem interakcji między ośrodkiem

regulującym, a układem regulowanym, który zawsze stara się wpływać na ośrodek regulujący w celu wymuszenia korzystnych dla siebie oddziaływań regulacyjnych.

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

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

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

Uszczegółowienie zaś podejścia sojuszniczego – uwzględniającego zarówno zobowiązania sojuszu obronnego jak i gospodarczego – skłania do wyróżnienia:

- gospodarczych podstaw obronności (GPO) składających się z obszaru służącego wyłącznie zapewnieniu obronności i obszaru podwójnego zastosowania, które to w marginalnym zakresie ujawniają elementy destrukcyjne i nieprzydatne (D/N)

oraz obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem, charakteryzujący się elementami destrukcyjnymi i nieprzydatnymi z punktu widzenia obronności ale jednocześnie kreatywnymi i przydatnymi z punktu widzenia rozwoju;

- gospodarcze podstawy bezpieczeństwa (CPB) charakteryzujące się tym, że wszystkie elementy składowe (A+B+C) w dominującej części ujawniają znamiona kreacji i przydatności, a tylko w marginalnej części zjawiska destrukcji i nieprzydatności;
- gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju (GPK/R) – obejmujące jako zasadnicze obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem (A) charakteryzujący się dominacją cech kreatywnych i przydatnych oraz obszar podwójnego zastosowania charakteryzujący się takimi samymi cechami oraz obszar służący wyłącznie bezpieczeństwu charakteryzujący się cechami destrukcyjnymi i nieprzydatnymi z punktu widzenia rozwoju i konsumpcji oraz kreatywnymi i przydatnymi z punktu widzenia obronności.

Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa ze względu na **kryterium pełnionych funkcji** pozwala na wyróżnienie – tak w sferze realnej, jak i regulacji – trzech funkcji, a mianowicie: obronnej, konsumpcji i rozwoju oraz bezpieczeństwa. Istota funkcji obronnej GPO jest takie ukształtowanie ich podstaw, które zapewniły by pełnienie funkcji obronnych. Natomiast istotą funkcji konsumpcji jest zapewnienie obywatelom danego ( konkretnego ) państwa zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych na poziomie akceptowanym przez społeczeństwo. Z kolei istotą funkcji rozwojowej jest zapewnienie rozwoju – zarówno społeczeństwa jak i gospodarki.

Według kryterium organizacyjnego GPB charakteryzuje zróżnicowane podejście do tego problemu. Wyraża się ono w odniesieniu do ujęcia narodowego konkretną organizacją instytucjonalną; z drugiej strony zaś konkretnymi zadaniami tych organizacji.

## 2.1. Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

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

### 2.2.1. Gospodarka w systemie bezpieczeństwa państwa

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

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

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

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

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

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

Spotyka się także dość często odmienne rozumienie, które obok sposobu organizacji kładzie nacisk lub uwzględnia jej aspekt zasobowy. W tym ujęciu gospodarka narodowa to przykładowo: „*... całokształt powiązanych ze sobą w obrębie państwa działów i gałęzi produkcji, podziału, obiegu i konsumpcji*"[142].

Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w tej pracy, najbardziej użytecznym podejściem wydaje się ujmowanie gospodarki narodowej dwojako[143]:

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

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

**Gospodarka narodowa**, jako systemem względnie odosobnionym - a więc w pierwszym rozumieniu - jest jednocześnie częścią większego systemu, jakim jest społeczeństwo i państwo. Stanowi ona wyodrębniony i specyficzny element, chociaż wielostronnie powiązany z innymi częściami tego systemu. Składa się ona z określonych elementów, wzajemnie od siebie zależnych. Charakteryzuje się

---

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

[143] Por: Z. Stachowiak, Ekonomia, cz. I, Prolegomena, AON, Warszawa 1996, s. 96.

jednocześnie sprzężeniami zwrotnymi związków i zależności między elementami ją tworzącymi. Jako taka, jest ona zbiorem elementów powiązanych ze sobą łańcuchem oddziaływań przyczynowo-skutkowych.

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

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

- problem rzadkości,
- inne akcentują sam proces gospodarowania.

W pierwszym ujęciu gospodarowanie definiowane jest jako konieczność dokonywania wyborów ekonomicznych, czyli decydowania na co przeznaczyć stosunkowo rzadkie zasoby, którymi dysponuje określony podmiot, i jakie potrzeby za ich pomocą zaspokoić[144]. Jednocześnie podkreśla się, że decyzje gospodarcze pociągają za sobą określone korzyści i koszty, co umożliwia dokonywanie optymalizacji efektów tych decyzji[145].

Drugie - bardziej rozbudowane definicje podają, że gospodarowanie to świadoma i celowa działalność jednostek i zbiorowości ludzkich polegająca na realizacji faz gospodarowania (produkcji, podziale, wymianie lub obiegu, a także konsumpcji dóbr i usług[146].

---

[144] Por. M. Rekowski, Wprowadzenie do mikroekonomii. Część I, Poznań 1991, s. 6.

[145] Ibidem, s. 5.

[146] Por. O. Lange, Ekonomia polityczna. tom I i II, PWN Warszawa 1978, s. 20; Autor wymienia tylko dwie pierwsze fazy gospodarowania, tj. produkcję i podział.

Jedno i drugie podejście spaja świadomość i celowość ludzkiej działalności w tworzeniu i alokacji dóbr i usług. Niektórzy autorzy syntezują oba podejścia definiując przedmiot ekonomii[147].

Status każdej gospodarki narodowej i przebieg procesu gospodarowania zależy od wielu czynników. Najbardziej wpływowymi są następujące[148]:

- **geograficzny** - czynnik geograficzny wyznacza położenie i obszar danego państwa.
- **demograficzny** - czynnik demograficzny (inaczej ludnościowy) wskazuje nie tylko na liczbę ludności, ale również jej podział według płci, wieku, poziomu wykształcenia, zawodu, liczby ludzi zawodowo czynnych oraz wielkości zatrudnienia.
- **materialny** - czynnik materialny charakteryzuje bogactwo narodowe danego kraju, wielkość jego majątku narodowego oraz dochodu narodowego.
- **ustrojowy** - czynnik ustrojowy wskazuje na charakter organizacji i funkcjonowania gospodarki.

System gospodarczy jest organizmem społeczno - ekonomicznym charakteryzującym się:

- suwerennością terytorialną, odrębnością etniczną, językiem i kulturą;
- zdolnością do zaspokajania potrzeb (systemu), wchodzących w jego skład zbiorowości;
- zdolnością do trwania w rozwoju historycznym;
- zdolnością do zachowania suwerenności i odrębności;
- zarządzaniu odpowiednim do systemu;
- celowością działania.

Zorganizowanie systemu gospodarczego zestawia się z czterech układów, do których należą[149]:

- układ instytucjonalno - organizacyjny (typu blokowego),
- układ informatyczny,

---

[147] Por. M. Nasiłowski, System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii, Key Tex Warszawa 1992. s. 11.

[148] Por. Z. Stachowiak, Ekonomia..., op. cit., s. 96.

[149] Por. R. Zieliński, Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym, Studium teoretyczne, Wydawnictwo U. Ł., Łódź 1997, s. 27 – 28.

- układ norm etycznych (postępowania),
- układ kategorii więzi między blokowymi elementami systemu.

**Układ instytucjonalno – organizacyjny tworzą**:

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

Organizacje gospodarcze i instytucje są subsystemami, czyli układami względnie odosobnionymi, zdolnymi do samoistnego bytu, posiadającymi wejścia i wyjścia, dla których otoczeniem jest bądź środowisko przyrodnicze i gospodarcze, bądź wyłącznie gospodarcze. Organizacje gospodarcze i instytucje posiadają swoją wewnętrzną strukturę.

Wewnątrz organizacji gospodarczej działają również instytucje, jako ich element blokowy, utrzymujący łączność z otoczeniem w drodze poboru informacji i reakcji na kategorie obsługi więzi i zachowania innych instytucji i organizacji oraz zmiany otoczenia przyrodniczego. W organizacjach gospodarczych zachodzi przetwarzanie zasobów przyrody i informacji. W instytucjach gospodarczych, politycznych i społecznych ma miejsce jedynie przetwarzanie informacji[150].

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

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

---

[150] Organizacje gospodarcze i instytucje gospodarcze wyróżnia również J. Kornai w pracach: Anti - Equilibrium, Teoria systemów gospodarczych, Warszawa 1977; Niedobór w gospodarce, Warszawa 1985, s. 38.

Układ kategorii obsługi więzi tworzą normy regulacji procesu gospodarczego, które są normami wyboru decyzji ekonomicznych. Wyróżnia się normy wyboru typu ekonomicznego i bezpośredniego[151]. Ekonomicznymi normami regulacji są kategorie towarowo - pieniężne, wykształcone w historycznym rozwoju stosunków towarowych. Obsługują one układy poziomych więzi ekonomicznych między samymi organizacjami i instytucjami działalności gospodarczej. Normy bezpośrednie są kategoriami obsługi więzi między państwem i organizacjami i instytucjami gospodarczymi, które są więziami pionowymi.

Identyfikując relacje pomiędzy gospodarką i bezpieczeństwem państwa zauważyć trzeba, że twórcy nowoczesnej ekonomiki obrony stwierdzającą, że problem **bezpieczeństwa kraju** w teorii może być uznany za jeden **wielki problem ekonomiczny**[152] - co wynika bezpośrednio z rzadkości zasobów.

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

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

**- co wytwarzać, (produkować), jakie dobra i usługi?**

**- w jaki sposób je wytwarzać?**

**- dla kogo produkować, kto je otrzyma?**

---

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

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

W tym kontekście ważne jest rozpatrzenie relacji pomiędzy poziomem bezpieczeństwa państwa a gospodarką. Podstawowe znaczenie mają współzależności pomiędzy płaszczyznami bezpieczeństwa ekonomicznego (ogólnoekonomiczną i gospodarczo – obronną). Na tej podstawie można mówić o rozwoju potencjału ekonomicznego gospodarki w ogóle czy jej poszczególnych ogniw, ale równocześnie trzeba wskazać na ich znaczenie obronno – ekonomiczne (w tym wpływ na tworzenie i rozwój potencjału gospodarczo – obronnego)[153]. W ramach tych współzależności pokojowy rozwój gospodarki gwarantuje wzrost możliwości obronnych państwa i odwrotnie, wzrost możliwości obronnych gwarantuje dalszy pokojowy rozwój. Kwestię tą ujmuje Z. Kołodziejak stwierdzając, że ta zależność wynika ze ścisłego związku pomiędzy rozwojem sił wytwórczych i mocy ekonomicznej państwa (zespołu państw), a przygotowaniami do odparcia ewentualnej agresji[154]. Zależność ta wskazuje niezbicie, że zarówno dla teorii obronno - ekonomicznej jak i praktyki nie może być sprawą obojętną problem bezpieczeństwa ekonomicznego[155].

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

Procesy rozwojowe - gospodarcze i technologiczne - doprowadziły do takiej sytuacji, w której pogłębiła się zależność pomiędzy pokojowym rozwojem

---

[153] Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, Radom 1996, s. 11.

[154] Ibidem, s. 11.

[155] Ibidem, s. 11. Te zależności dotyczą wąskiego, ograniczonego do sfery militarnej, pojmowania bezpieczeństwa państwa. Można jednak wskazane zależności rozszerzyć na inne filary bezpieczeństwa państwa, a wojnę zastąpić bardziej pojemnym pojęciem sytuacji kryzysowej.

gospodarczym a wojną, a jednocześnie wyraźnie wzrosła rola pokojowego rozwoju gospodarczego w rozwiązywaniu wielu zadań o charakterze mobilizacyjnym[156]. Sprawiają to takie zjawiska jak:

a) rewolucja w sferze uzbrojenia i zdolność rażenia nowoczesnej broni, które są związane rozwojem technologii (sił wytwórczych);

b) możliwość wystąpienia gwałtownej eskalacji napięć polityczno-militarnych i łącząca się z tym groźba, że nie będzie czasu na mobilizację gospodarczą, powoduje konieczność gromadzenia znaczniejszych rezerw o asortymencie wykraczającym poza uzbrojenie i wyposażenie sił zbrojnych.

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

Wykorzystanie narzędzi ekonomicznych w celach polityczno-militarnych - to problemy znane dobrze w historii całej naszej cywilizacji. Obejmuje one szeroki zespół przedsięwzięć wykorzystywanych do realizacji celów polityczno - militarnych. Doceniano w pełni możliwość osiągania tych celów poprzez wpływ na gospodarkę[157]. W swej fundamentalnej pracy Koniunkturlehre, E. Wageman pisał: „*Wykorzystanie własnej siły ekonomicznej lub wykorzystanie słabości ekonomicznej strony trzeciej jest bardzo skutecznym środkiem osiągnięcia celów w polityce zagranicznej w czasie pokoju. Stanowisko polityczne i wojskowe, układy, traktaty przyjaźni są uzupełniane i wzmacniane układami specjalnymi i przywilejami w dziedzinie polityki ekonomicznej, handlowej i kredytowej*"[158].

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

---

[156] Ibidem, s. 12.
[157] Ibidem, s. 13.
[158] E. Wageman, Koniunkturlehre, Berlin 1926.

**drastycznych i powtarzalnych objawów wykorzystywania narzędzi ekonomicznych w celach polityczno-militarnych**. Zmianie ulegają tylko ich formy w zależności od stanu stosunków międzynarodowych.

Ocena skutków tych działań skierowanych na wspomniane kraje nie nastręcza trudności. Przez wiele lat wywoływały one wiele trudności gospodarczych[159] - bowiem:

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

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

Skuteczności środków wojny gospodarczej poświęcono już poważne publikacje. Jedna z nich to praca Petera Schweitzera pt. Victory [160]. W pracy zamieszczony jest zwięzły wykaz środków wojny gospodarczej, zastosowanych przez administrację Reagana. P. Schweitzer wysoko ocenia skuteczność instrumentów gospodarczych w stosunkach z blokiem radzieckim, przypisując tym samym duża rolę „tajnej strategii". W epilogu stwierdza: „*komunizm sowiecki nie był organizmem skazanym na samo zagładę w żadnej sytuacji międzynarodowej. Polityka amerykańska mogła zmienić i zmieniła bieg historii*"[161]. Ta teza może być uznana za zbyt radykalną[162], ale takie działania niewątpliwie przyśpieszyły upadek ZSRR.

---

[159] Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo..., op. cit., s. 13.

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

[161] P. Schweitzer, Victory ..., op. cit., s. 284.

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

Współcześnie kwestie gospodarcze w ogólnej strukturze bezpieczeństwa państwa nabierają jeszcze większego znaczenia. W ostatnich latach uznanie dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa (czy też ekonomicznego wymiaru bezpieczeństwa) wyraźnie wzrosło. Stało się tak, z dwóch zasadniczych powodów:

- pierwszy to wyraźny spadek zagrożenia militarnego w świecie, jaki nastąpił po rozpadzie Układu Warszawskiego i Związku Radzieckiego;
- drugi związany jest z uznaniem wysokiej efektywności środków gospodarczych (wojny gospodarczej) w zimnej wojnie między blokiem państw skupionych wokół ZSRR, a państwami skupionymi wokół USA.

Spadek zagrożenia militarnym konfliktem globalnym i dotkliwość skutków zastosowania środków wojny gospodarczej spowodował, że współzależności ekonomiczne stały się ważnym (i wygodnym) narzędziem politycznego i militarnego oddziaływania w stosunkach międzynarodowych (np. sankcje gospodarcze, embargo na dostawy i handel).

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

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

Gospodarka, jak każdy system ma swoją specyficzną strukturę. Strukturą gospodarki narodowej jest więc pewien obraz jej podziału na elementy składowe, dokonany jednak nie dowolnie lecz odzwierciedlający istniejący w rzeczywistości stan i tendencje zmian podziału pracy w społeczeństwie.

W praktyce gospodarka narodowa opisywana jest często poprzez charakterystykę jej **części składowych wyróżnionych na podstawie różnych kryteriów** (nazywane także subelementami). Do najważniejszych spośród nich zaliczyć trzeba[163]:

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

Możliwości sfery realnej gospodarki można oceniać z dwóch stron:

- **I** - od strony możliwości realizacji zadań gospodarczych (w tym politycznych i militarnych);
- **II** - od strony podatności na naciski zewnętrzne i zaburzenia wewnętrzne.

Te dwie strony - jak słusznie zauważa A. Lubbe - nie muszą być względem siebie ani substytucyjne ani komplementarne[164]. Gospodarka umożliwiająca osiąganie celów politycznych może być wrażliwa na wpływy otoczenia.

Za podstawowy warunek osiągania celów społeczno - ekonomicznych często uważa się posiadanie odpowiedniego potencjału gospodarczego[165], czyli zasobów tworzących sferę realną. Z punktu widzenia nauk politycznych (kładących nacisk na pozaekonomiczne kwestie bezpieczeństwa państwa) ekonomiczny filar bezpieczeństwa państwa jest oceniany najczęściej poprzez pryzmat możliwości realizacji zadań potencjału gospodarczego[166]. Jednak określenie co oznacza „odpowiedni potencjał gospodarczy zapewniający bezpieczeństwo ekonomiczne i polityczne" nastręcza także trudności.

---

[163] Por. Z. Stachowiak, Ekonomia..., op. cit.
[164] Por. A. Lubbe, Bezpieczeństwo ekonomiczne..., op. cit., s. 64.
[165] Potencjał najczęściej rozumiany jest jako zasób możliwości.
[166] Por. A. Lubbe, Bezpieczeństwo ekonomiczne..., op. cit., s. 63.

Odpowiedni potencjał gospodarczy może wyrażać się wysokim poziomem ilościowym zasobów produkcyjnych (czynników produkcji). Rozmiary tak pojętego potencjału gospodarczego mają znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ tworzy możliwości osiągnięcia wysokiego poziomu zaspokojenia materialnych potrzeb bezpieczeństwa. Duży potencjał oznacza także możliwość oddziaływania na otoczenie i mniejszą podatność na wpływy zewnętrzne. Między innymi tymi względami (łączeniem potencjałów) kierują się kraje dążące do integracji z Unią Europejską.

Jednak samo ich posiadanie nie określa „wagi" gospodarki w układzie regionalnym i światowym ani poziomu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Współcześnie istnieje wiele „dużych krajów" o dużych zasobach siły roboczej, zasobach naturalnych, ziemi uprawnej i produkcyjnych środków trwałych, ale ich udział w światowym czy regionalnym PKB jest wyraźnie mniejszy od udziału posiadanych zasobów.

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

Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego istotne znaczenie ma zdolność gospodarki do trwania i rozwoju w zmieniającym się otoczeniu – czyli adaptacyjność potencjału gospodarczego. Z pośród współczesnych gospodarek sukces osiągnęły tylko te, które nadążały najszybciej za zmianami struktury wewnętrznej i procesów internacjonalizacji życia gospodarczego oraz wchłaniały nowinki techniczne i organizacyjne. Kraje tak postępujące korzystały z dostępu do rynków międzynarodowych czerpały korzyści z rosnącej skali wymiany międzynarodowej i zapewniły zdrowie swoim gospodarkom dzięki poddaniu się regułom międzynarodowej konkurencji. Natomiast kraje, które opierały się tym zmianom

dyktowanym przez otoczenie, traciły konkurencyjność i zdolności rozwojowe, redukując tym samym własne bezpieczeństwo ekonomiczne. Takimi były kraje Europy Środkowo – Wschodniej i największe kraje Ameryki Południowej, chociaż każda z tych grup z innych względów.

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

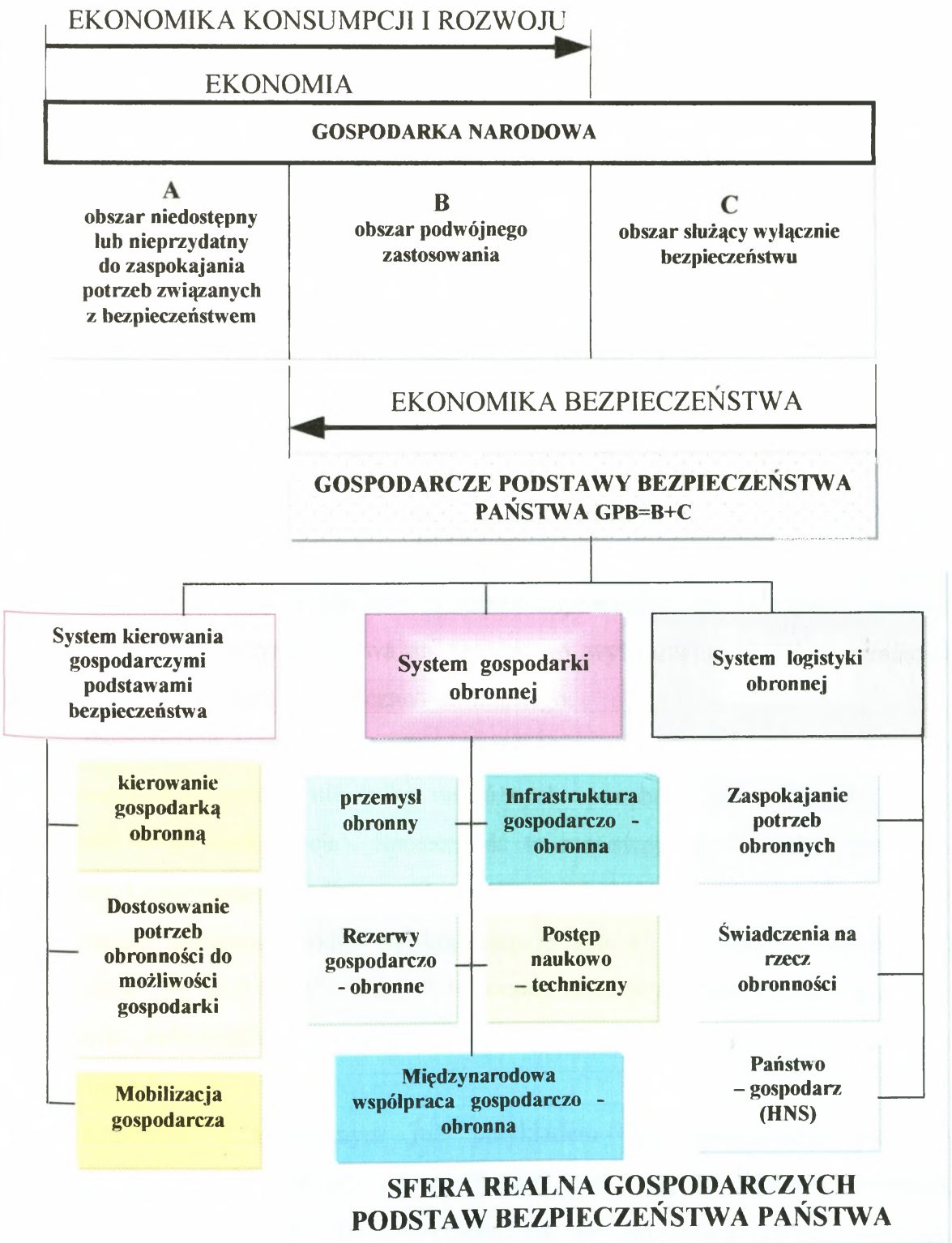
Wyniki dotychczasowych rozważań dają podstawę do podjęcia próby określenia istoty **sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa**. Tworzą ją dostępne gospodarcze i gospodarczo - obronne zasoby i procesy materialne (fizyczne), przydatne do kształtowania bezpieczeństwa państwa w jego różnych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

**Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa** występować będzie w ramach bilansów dóbr finalnych i pośrednich, powiązań kooperacyjnych, poziomu i struktury rezerw i zapasów. Mogą one uwzględniać wewnętrzne i zewnętrzne źródła zaopatrzenia i zbytu, dostępność w określonym czasie, itp. Wyrażają potrzeby bezpieczeństwa państwa lub jego segmentów o charakterze pierwotnym (surowcowo-energetycznym, żywnościowym itd.) i wtórnym (kapitału rzeczowego, odpowiedniego sprzętu i uzbrojenia, technologii oraz w zakresie infrastruktury techniczno – ekonomicznej i logistyki).

W sferze realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa zawarta jest jej immanentna wewnętrzna sprzeczność. Wynika to z faktu, że na gruncie gospodarki typowa sprzeczność występuje pomiędzy warunkami i potrzebami bezpieczeństwa ogólnoekonomicznego a bezpieczeństwa polityczno – militarnego (co wynika ze zróżnicowania ich charakteru).

Schemat 4

**Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa i ich struktura**




Opracowanie własne.

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

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

Kolejnym i klasycznym już przykładem jest sprzeczność pomiędzy koniecznością strukturalnego zaangażowania w międzynarodową wymianę gospodarczą a dążeniem do uniezależnienia się od oddziaływania zaburzeń występujących na rynkach zewnętrznych na wewnętrzną sytuację gospodarczą. Kraj znajdujący się w sytuacji zagrożenia konfliktem gospodarczym lub militarnym może

zwiększyć swoje bezpieczeństwo ekonomiczne poprzez ograniczenie swoich wymiany gospodarczej z zagranicą lub z partnerami od których mogą płynąc zagrożenia (a w rezultacie zmniejszenie uzależnienia od wymiany zagranicznej). Wzrost bezpieczeństwa ekonomicznego wynikający ze zmniejszenia uzależnienia od zagranicy rodzi nowe zagrożenia dla rozwoju gospodarczego, ponieważ powoduje to wyższe koszty produkcji a także mniejsze możliwości rozwoju i podnoszenia poziomu życia obywateli[167].

Przy tej okazji nasuwa się istotna uwaga, dotycząca krytycznego poziomu dostarczanych środków do określonych organizacji i instytucji niezbędnych do wypełniania przypisanych im zadań i funkcji. Po to aby organizacja mogła wypełniać pewne zadania, musi mieć w swej strukturze odpowiednie ogniwa. Ich powołanie i utrzymanie pochłania potrzebne środki. Jeżeli środki na ten cel będą zbyt małe, nie powstaną potrzebne ogniwa lub okrojone nie będą w stanie sprostać stawianym zadaniom. Jeżeli przyjąć, że istnieje odpowiednia struktura, to do funkcjonowania i wykonania zadań konieczne są kolejne określone nakłady. Jednak nie wszyscy decydujący o przyznaniu środków zdają sobie sprawę z tych zależności. W praktyce często występuje sytuacja, w której ilość dostarczonych środków uniemożliwia wykonywanie zadań (np. ilość środków wystarczająca do istnienia instytucji, ale zbyt mała aby mogła ona wykonać zadania, funkcje, do których została powołana). Jest to oczywiste marnotrawstwo. Daje to pozorne przeświadczenie o zabezpieczeniu pewnych wartości przed utratą. Takie sytuacje często można obserwować w organizacjach nie poddawanych rynkowej weryfikacji, a zwłaszcza instytucjach powołanych do dostarczania dóbr publicznych. W pewnym zakresie dotyczy to sfery bezpieczeństwa militarnego Polski.

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

[167] Por. A. Lubbe, Bezpieczeństwo ekonomiczne..., op. cit. s. 68.

tylko te zasoby, które w określonej perspektywie (np. czasu spodziewanego konfliktu) dadzą się wykorzystać, czyli uruchomić[168].

Kształtowanie i utrzymanie bezpieczeństwa państwa wymaga od gospodarki narodowej, a konkretnie od gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, nadania jej cech, które by sprzyjały urzeczywistnianiu tego stanu. Sprowadzają się one do pozyskania przez gospodarcze podstawy bezpieczeństwa cech określanych jako „odporność" i „żywotność"[169].

O odporności i żywotności gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa stanowią:

- **z jednej strony** siła potencjału gospodarczego państwa – tj. jego wielkość, struktura, efektywność wykorzystania, nowoczesność;
- **z drugiej strony** – jego wrażliwość wpływy zewnętrzne.

Problem odporności i żywotności gospodarczej w skali makroekonomicznej, to także problem strategii wyboru dokonywanej w warunkach dużej niepewności co do przyszłości oraz w warunkach różnych sprzeczności. Ze względu na pożądane cechy gospodarki narodowej, musi się ona orientować nie na autarkię gospodarczą tj. nie na zamykanie się we własnych granicach i skazywanie się na wytwarzanie wszystkiego lub niezbędnego w danych warunkach – często jakościowo gorszego niż gdzie indziej, ale na kompromis gospodarczy polegający na wyznaczaniu pewnego stanu samowystarczalności, uznanego za wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Istotny wpływ na żywotność gospodarczych podstaw bezpieczeństwa danego kraju ma jej struktura. Im będzie ona bardziej nowoczesną, tym istotniejsza będzie jej rola korygująca. Im natomiast będzie ona bardziej przestarzała, tym mniej będzie ona odporną i żywotną. Oceny w tym względzie zawsze są i będą wypadkową poziomu gospodarczego danego kraju i krajów stanowiących zagrożenie dla niego.

Rozwiązanie problemu odporności i żywotności gospodarczych podstaw bezpieczeństwa jest kosztowne i długotrwałe. Polega ono na:

---

[168] Można tu wykorzystać używane pojęcia „zasobów bliższych" i „zasobów dalszych".

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

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

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

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

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

Te powiązania są różnie przedstawiane, a nawet można dostrzec pewną ewolucję poglądów w tej kwestii. Twórcy współczesnej ekonomiki obrony podkreślali, że bezpieczeństwo kraju z punktu widzenia ekonomisty zależy od trzech czynników[170]:

1. ilości dostępnych zasobów, obecnie i w przyszłości;
2. udziału zasobów (z całości gospodarki narodowej) przydzielonych na cele bezpieczeństwa kraju;
3. efektywności wykorzystania tej części zasobów.

Istnieją także inne interpretacje relacji jakie zachodzą między gospodarką narodową a jej wkładem do bezpieczeństwa państwa. Jako przykładowe można

[170] Por. C.J. Hitch, R. N. McKean, Ekonomika obrony w erze jądrowej, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 24.

przytoczyć, oparte na wąskim ujmowaniu bezpieczeństwa państwa, współczesne poglądy z obszaru anglo – amerykańskiego.

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

R. Cooper, krytykując przy okazji nadmierny rozrost wymiarów bezpieczeństwa, widzi **trzy rodzaje powiązań gospodarki i bezpieczeństwa**[171]:

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

R. Smith relacje między gospodarką, a bezpieczeństwem ujmuje na trzech poziomach[172]:

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

Przykładowe reinterpretacje tego stanowiska na polskim gruncie nadają treści tych powiązań nieco odmienną treść i wyróżniają[173]:

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

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

---

[171] Ibidem, s. 39-40.

[172] Por. R. Smith, Economics and Security: The Disciplines and Reality, [w:] New Perspectives on Security, ed. by M. Clarke, London - New York 1993, s. 71-79.

[173] Por: M. Sułek, Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa, [w:] Ekonomika bezpieczeństwa..., op. cit., s. 67.

**Pierwszym węzłem łączącym bezpieczeństwo i gospodarkę są finanse**. Mówiąc inaczej, obrona musi być opłacana. Niewątpliwie łatwiej bronić się bogatemu i skłonnemu do dużych wydatków obronnych. Jednak państwa przegrywają wojny nie tylko na polu bitwy, ale również w wyniku gospodarczego wyczerpania, co przekonująco wykazał P. Kennedy[174].

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

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

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

**Drugim ogniwem łączącym bezpieczeństwo i gospodarkę jest baza produkcyjno - usługowa (baza mobilizacyjna).** Odgrywa ona ciągle ogromną rolę w

[174] Por. P. Kennedy, Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, KiW, Warszawa 1994.

zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Warto tu podkreślić, że wysoki udział wydatków obronnych w produkcie krajowym brutto nie musi iść w parze z rozbudowaną własną bazą gospodarczą reprezentowaną przede wszystkim przez przemysł zbrojeniowy i zaplecze naukowo - badawcze. Na przykład tzw. kraje naftowe i wiele państw Trzeciego Świata utrzymywały wysoki poziom wydatków wojskowych w oderwaniu od własnej bazy przemysłowej. Siła militarna oparta na własnej bazie gospodarczej jest potencjalnie znacznie bardziej skuteczna niż siła militarna samoistna.

Utrzymywanie własnej bazy produkcyjno - usługowej systemu obronnego jest ważne również ze względu na możliwość przyjęcia pomocy zewnętrznej, bądź to pod postacią wydzielonych jednostek organizacyjnych sił zbrojnych (które mogą znaleźć na miejscu oparcie produkcyjne i logistyczne) lub pod postacią dostaw wyrobów gotowych, półproduktów, surowców, części zamiennych, itd.

Własna baza mobilizacyjna może mieć w czasie pokoju różną „temperaturę" (gotowość), dlatego z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa ważna jest jej zdolność do szybkiego rozszerzenia swych możliwości. Zdolność tę uzyskuje się przez szereg przygotowań o charakterze planistycznym, organizacyjnym i rzeczowym.

Trzecim ogniwem łączącym bezpieczeństwo i gospodarkę jest bezpieczeństwo ekonomiczne. W tej interpretacji rozumiane jako niezagrożone (od zewnątrz) **funkcjonowanie gospodarki, osiąga się dwiema podstawowymi drogami**:

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

Pierwszy sposób stosowany na dłuższą metę - wskutek utraty korzyści ze współpracy międzynarodowej - jest nie do przyjęcia. Zbyt daleko posunięta samowystarczalność podkopuje podstawy rozwoju gospodarczego i w konsekwencji - podstawy bezpieczeństwa państwa[175]. Silna gospodarka, która jest podstawą solidnej obrony, może pozostawać w sprzeczności z zasadą samowystarczalności. Zasada samowystarczalności może mieć jednak ograniczone zastosowanie w wybranych dziedzinach, np. w niektórych sferach produkcji obronnej czy bazy żywnościowej.

---

[175] Ibidem, s. 40-41.

Dobrymi przykładami rozwiązania problemu bezpieczeństwa ekonomicznego w oparciu o międzynarodową współpracę (międzynarodowe stosunki ekonomiczne) są: Plan Marshalla oraz Wspólnota Europejska[176].

U podstaw Planu Marshalla tkwiło założenie, że bez wzrostu gospodarczego nie będzie stabilności politycznej, a bez stabilności politycznej nie będzie bezpieczeństwa. Drugą cechą pomocy dla Europy w ramach Planu Marshalla była jej warunkowość - kraje uczestniczące w tym planie musiały rozwiązać struktury wojenne i przyjąć liberalny model gospodarczy. W szczególności musiały wzajemnie otworzyć swoje gospodarki. Wymaganie to zostało urzeczywistnione w stopniu daleko większym, niż można było tego oczekiwać.

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

Z tych powodów trudno uznać za zasadne twierdzenie, że zasady rządzące funkcjonowaniem Unii Europejskiej - otwartość gospodarek i zasady wolnego rynku (dla krajów UE) są sprzeczne z zasadami bezpieczeństwa[177]. Tym bardziej nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że są one niezgodne z ideą bezpieczeństwa ekonomicznego.

Zarówno na polu ekonomii jak i strategii mamy do czynienia ze swoistymi paradoksami: jeśli pewien kraj usiłuje stać się tak silny, aby nie odczuwał strachu przed innymi, czyli osiągnąć bezpieczeństwo absolutne, wywołuje tym samym wrogie reakcje i faktyczne bezpieczeństwo może się zmniejszyć. Podobnie jest w sytuacji, gdy państwo dąży do bezpieczeństwa absolutnego poprzez samowystarczalność, która osłabia gospodarkę i pozbawia zalety w zakresie bezpieczeństwa, wynikającej ze

---

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

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

współzależności. Stosunek wydatków na obronę do dochodu narodowego równa się udziałowi państw w ponoszeniu ciężarów funkcjonowania NATO[178]. Jest to założenie znacznie upraszczające, bowiem wydatki są w rzeczywistości ponoszone na całe siły zbrojne, które mogą być użyte także poza obszarem Sojuszu. Amerykańskie wydatki obejmowały także pozycje, które wynikały z globalnych, pozaeuropejskich zobowiązań Stanów Zjednoczonych. Ich wysokość jest również spowodowana czynnikami pozawojskowymi, np. troską o poziom zatrudnienia. Należy wyciągnąć stąd wniosek, że oprócz teorii równowagi sił oraz teorii dóbr publicznych również teoria reżimów, która kładzie nacisk na utrzymywanie ustanowionych wzorów zachowań, wyjaśnia paradygmat podziału ciężarów wewnątrz NATO.

## 2.3. Sfera regulacyjna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

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

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

Identyfikację istoty sfery regulacyjnej rozpocząć trzeba od zdefiniowania kategorii - regulacja. Przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że regulacja to ujmowanie czegoś w pewne przepisy, normy, porządkowanie, normowanie[179]. Wynika z tego, że termin ten dotyczy kluczowej sprawy jaką jest sposób działania, czy też model funkcjonowania (zarządzania). W kontekście tego opracowania odnosi się to do

---

[178] Por. I.R. Oneal; The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO; [w:] „International Organization". vol 44, no 3, Summer 1990, s.390.

[179] Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 35.

sfery polityki państwa, czyli mechanizmów i systemów pobudzania zorientowanych na gospodarkę obronną. W szerokim ujęciu chodzi tu o system kierowania tymi procesami.

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

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

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

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

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

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

Na szczeblu centralnym, oprócz tego istnieją instytucje i urzędy wykonujące funkcje sztabowe, na podstawie których podejmowane są decyzje stanowiące w sprawach bezpieczeństwa. Do ich kompetencji należy: analiza i ocena gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa; przygotowanie wariantów skutecznego przeciwdziałania destrukcyjnego oddziaływania na potencjał gospodarczy; przewidywanie skutków dla bezpieczeństwa państwa różnego rodzaju decyzji społeczno-gospodarczych. Takim typowym organem sztabowym administracji w odniesieniu do gospodarki narodowej jest Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Mając na uwadze organy obserwacyjno-kontrolne należy wymienić przede wszystkim takie instytucje działające w naszym kraju jak: Główny Urząd Statystyczny; Najwyższą Izbę Kontroli; agencje wywiadu, kontrwywiadu wojskowego i cywilnego oraz dyplomację. Organy te zgodnie z przypisaną im rolą zbierają

informacje o wszystkich elementach wywierających wpływ na stan bezpieczeństwa kraju, toczących się w nich procesach i relacjach. Zebrane informacje są odpowiednio porządkowane, agregowane oraz przedkładane odpowiednim organom centralnym i sztabowym. Gromadzone i przetwarzane dane są podstawą wykonywania funkcji kontrolnych w sensie porównania stanu rzeczywistego ze stanem pożądanym czy też określonym. Dzięki temu można wartościować przebieg procesów kształtowania się relacji, a także oceniać skutki działań z punktu widzenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa.

### 2.3.2. Charakterystyka systemu kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa

Przez system kierowania gospodarką obronną rozumie się wszystkie organy centralne w państwie odpowiadające za realizację zadań gospodarczo-obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionym prawie relacjach kompetencyjnych, wraz z aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą. System ten działa w gospodarce pokojowej i jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[180]. Zadania kierowania gospodarką obronną uwzględniać jednak powinny właściwości jej funkcjonowania w dwóch innych stanach gotowości obronnej państwa: okresu pokoju i podwyższonej gotowości obronnej. Ze względu na rozproszony charakter gospodarki obronnej, podległej pod szereg instytucji administracji państwowej jej kierowanie w sposób synchroniczny już w gospodarce pokojowej jest utrudnione. Kierowanie gospodarką obronną państwa w czasie pokoju wydaje się być problematyką wysoce złożoną. Złożoność ta wynika głównie z faktu, iż mamy do czynienia z procesami i procedurami typowymi dla sfery regulacyjnej rzutującymi na sferę realną, zdeterminowanymi określonymi warunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Trudno bowiem wyobrazić sobie sprawne kierowanie gospodarką obronną bez umiejętnego skoordynowania i współdziałania mechanizmów funkcjonowania demokracji parlamentarnej, rozwoju społeczno-gospodarczego oraz

---

[180] http: //www.wp.mil.pl/syssbez.html

bezpieczeństwa narodowego. Należy podkreślić, że system kierowania jest elementem scalającym gospodarkę obronną.

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

Przyjęcie szerokiej opcji kierowania gospodarką obronną (kierowanie + koordynacja) umiejscawia tę problematykę na poziomie polityki, przy czym przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej jest tworzenie i wykorzystywanie potencjału gospodarczego dla potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa. Polityka gospodarczo-obronna - będąc częścią wspólną polityki gospodarczej i polityki obronnej – musi zapewniać równowagę pomiędzy potrzebami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi państwa[181]. Sytuację powyższą ułatwia nieco fakt, iż polityki te realizują w praktyce te same organy: Parlament, Prezydent, Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów.

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

- zapewnienie warunków do zwiększenia możliwości produkcyjnych przemysłowego potencjału obronnego, poprzez stały dostęp do surowców

[181] Por. Z. Stachowiak, Polityka gospodarczo-obronna, AON, Warszawa 1996.

o znaczeniu strategicznym, zapewnienie kwalifikowanych zasobów siły roboczej oraz do sprawnego przejścia i podjęcia produkcji, przez wskazane podmioty, wyrobów na potrzeby obronności kraju;

- przygotowanie wybranych elementów infrastruktury do funkcjonowania w warunkach zwiększonego zagrożenia;
- gromadzenie i utrzymywanie (w układzie ilościowym i asortymentowym) rezerw państwowych, mających zapewnić utrzymanie ciągłości produkcji w przedsiębiorstwach o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- przygotowanie i aktualizowanie planów mobilizacji gospodarczej;
- tworzenie warunków do zapewnienia przetrwania ludności w sytuacjach wzrastających zagrożeń.
- organizowanie i tworzenie systemów ostrzegania i powiadamiania o zagrożeniach oraz usuwania ich skutków.
- budowanie i modernizowanie stanowisk kierowania.

Obowiązującą regułą systemu kierowania gospodarką obronną jest równomierne przygotowanie wszystkich regionów kraju do prewencji antyterrorystycznej, ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych i innych nie militarnych zagrożeń cywilizacyjnych. Zasadą jest też także łączenie bieżących funkcji rozwoju społeczno-gospodarczego z funkcjami obronnymi[182].

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

- przedsiębiorstwa (zakłady) przemysłu zbrojeniowego będące spółkami skarbu państwa,
- magazyny, składy, hurtownie oraz zakłady przetwórcze przemysłu rolno-spożywczego gromadzące rezerwy żywnościowe a będące spółkami skarbu państwa,

---

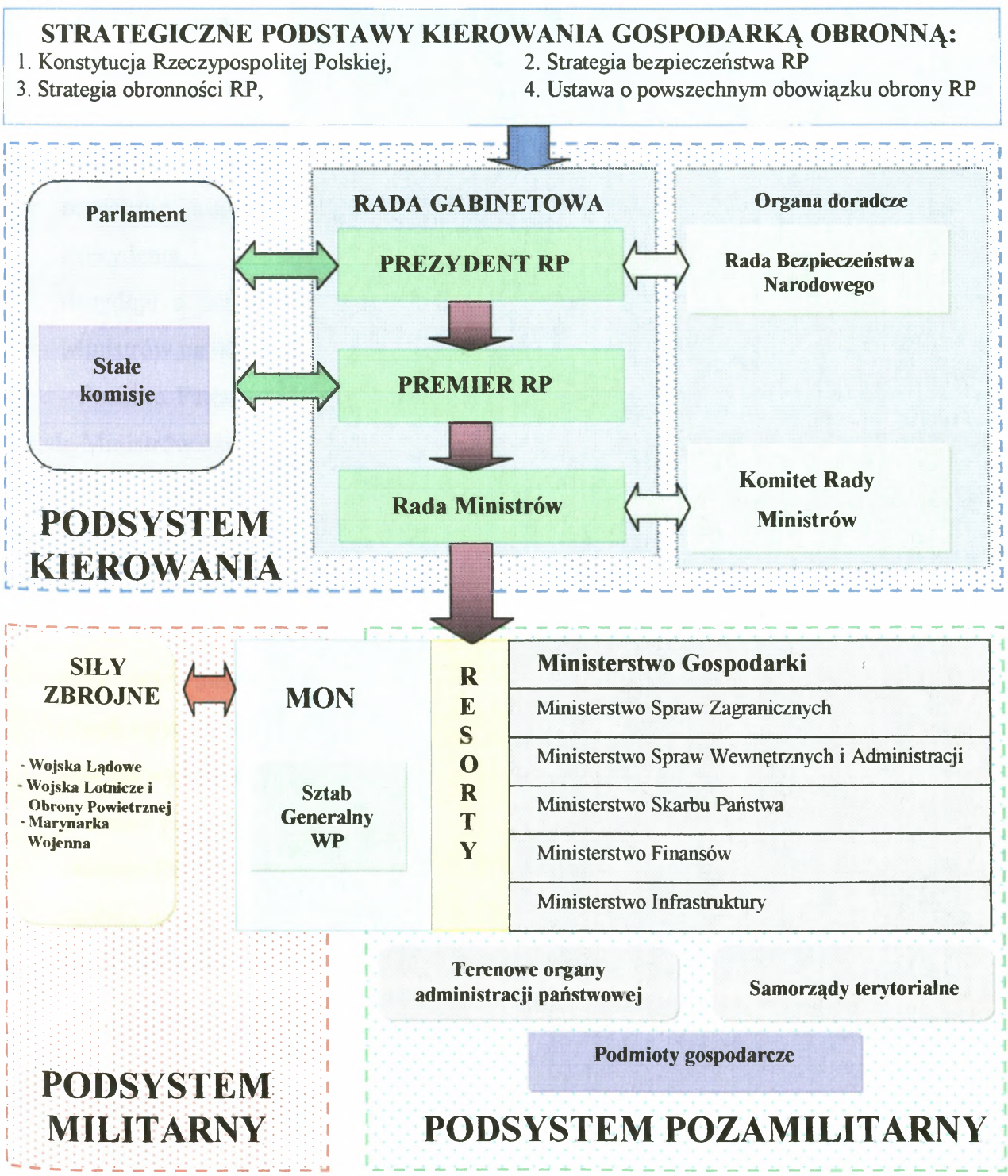
[182] Por. Z. Stachowiak, Polityka gospodarczo-obronna, [w:] Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, praca zespołowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1995, s. 67.

- bazy i zakłady paliwowo-energetyczne w których państwo ma przeważający udział,
- pojazdy mechaniczne i maszyny inżynieryjne podmiotów gospodarczych będących spółką skarbu państwa a przeznaczone na uzupełnienie potrzeb mobilizacyjnych jednostek wojskowych,
- terenowe organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego administrujące rezerwami.

Najistotniejsze funkcje w systemie kierowania gospodarką obronną realizują: parlament (Sejm RP i Senat RP), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów wraz z podległymi ministrami (Radą Ministrów) i organami na kolejnych, niższych szczeblach administracji publicznej - wojewodowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) oraz, w sposób pośredni, Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Komitet Rady Ministrów i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej - Szef Obrony Cywilnej Kraju (schemat 5).

Schemat 5

**Podsystem kierowania gospodarką obronną w systemie obronnym RP**




Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

Prezydent RP - jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej. Z racji pełnionej funkcji „głowy państwa" Konstytucja nakłada na niego szereg szczególnych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa państwa - „Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium"[183]. Ponadto, w ramach swych kompetencji posiada inne uprawnienia, takie jak:

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

[183] Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 06.04.1997 r.,(DzU 1997, nr 78, poz. 483), art. 126.

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

W celu usprawnienia i koordynowania prac Rady Ministrów w zakresie obronności powołany został do życia Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM). Komitet ten funkcjonował do października 2001 r. i pełnił funkcję organu doradczego i opiniodawczego[184]:

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Przygotowuje założenia obronne państwa, realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju w zakresie obrony państwa, koordynuje realizację wynikających z nich zadań przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz sprawuje ogólny nadzór nad ich wykonaniem[185] wraz z ogólnym kierownictwem w sprawach realizacji powszechnego obowiązku obrony.

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

- sprawy w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego,
- koordynację działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu,
- sprawy z zakresu organizacji i planowania cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny,
- sprawy związane z zapewnieniem funkcjonowania administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę wskazane zadania podkreślić należy, że zgodnie z zarządzeniem Nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 roku powołany został pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

---

[184] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, (DzU 1997, nr 143, poz. 953).

[185] Por. Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 12.1995 r., (DzU 1996, nr 10, poz. 56).

Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych[186]. Komitet ten został rozwiązany w październiku 2001 r. a jego zadania przejął opisany wcześniej Komitet Rady Ministrów

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej - Szef Obrony Cywilnej Kraju jest centralnym organem administracji państwowej w sprawach obrony cywilnej, powoływanym przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji. W wyniku reformy Centrum Administracyjno-Gospodarczego, zmieniono podporządkowanie obrony cywilnej i z dniem 01.01.1997 r. ministrowi spraw wewnętrznych i administracji powierzono nadzór nad wszystkimi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, w tym również OC. Organem wykonawczym ministra SWiA w sprawach obrony cywilnej jest Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju[187].

W województwach funkcjonują wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego. Do ich zadań należy zapewnienie organizacyjnych i materiałowo-technicznych warunków ochrony ludności w czasie pokoju, w okresie narastania zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, w ścisłym współdziałaniu z organami i siłami innych elementów układu poza militarnego oraz sił zbrojnych. Wojewodowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – są terenowymi organami w zakresie reagowania kryzysowego (w tym obrony cywilnej) i występują jako ich szefowie na forum województwa oraz gminy[188]. Do zakresu ich działania należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć ochrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie[189].

Na terenie województwa wojewoda wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa jak również organizuje wykonywanie zadań przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne, (wojewódzkie, powiatowe

---

[186] Por. Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Studium, AON, Warszawa 2000, s. 49-61.

[187] Por. Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (jednolity tekst w: (DzU 2002, nr 21, poz. 47), art. 17.

[188] Por. S. Kołtonowski, Zasady finansowania przygotowań gospodarczo-obronnych, AON, Warszawa 1998, s. 11.

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

i gminne) organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne prowadzące działalność na obszarze województwa. Na podstawie przepisów wojewoda ma prawo wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych - w sprawach zagrożeń i zapobiegania klęskom - również organom samorządu terytorialnego. W przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego zdarzenia noszącego znamiona kryzysu właściwy organ administracji publicznej jest odpowiedzialny za podejmowanie wszelkich działań zmierzających do likwidacji zagrożeń i minimalizacji skutków tych zdarzeń[190]. Również jest organizatorem i koordynatorem stosownych przedsięwzięć planistycznych i wykonawczych, także w zakresie dostosowania celów i zadań HNS do miejscowych warunków, animatorem współdziałania zainteresowanych organów z przedstawicielami Sojuszu NATO[191].

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

### 2.3.3. Instrumenty oddziaływania podmiotów sfery regulacji na system gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

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

Odpowiedzialność za całokształt spraw z utrzymaniem gospodarczych podstaw obronności państwa spoczywa na rządzie wraz z jego wyspecjalizowanymi agendami.

---

[190] Por. P. Tyrała, Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – Bezpieczeństwo – Obronność, Wyd. A. Marszałek, Toruń, 2001, s. 272.

[191] Ustrój administracji publicznej, PEN, Warszawa 2000, s. 87-88.

Natomiast za przygotowania mobilizacyjne poszczególnych ogniw (podmiotów) odpowiedzialność ponoszą właściwi ministrowie oraz przedstawiciele władzy w terenie. Z tego powodu wypełnianie funkcji obronnych przez państwo powinno być i jest u nas stosowane, również poprzez możliwości ograniczonej interwencji w wolnorynkowy mechanizm funkcjonowania gospodarki. Nadmienić należy, że interwencjonizm nie może być utożsamiany z realizacją funkcji państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, ponieważ produkty obronne nie trafiają na wolny rynek a wytwarzane są na zamówienie państwa[192]. Natomiast powinien on minimalizować skutki niesprawności funkcjonowania rynku, łagodzić konflikty społeczne, ale nie można go zastępować poprzez stosowanie metod administracyjnych. Stąd też rola państwa sprowadza się przede wszystkim do następujących przedsięwzięć polityki gospodarczo-obronnej:

- wykonywaniu prac analityczno-studyjnych i legislacyjnych dotyczących kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa,
- restrukturyzacji organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego, energetycznego i paliwowego,
- koordynacji handlu zagranicznego w zakresie obrotu surowcami strategicznymi,
- kształtowaniu możliwości międzynarodowej współpracy w dziedzinie gospodarczo- obronnej,
- eksportu / importu uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- tworzeniu rezerw strategicznych państwa,
- przygotowaniu infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju dla potrzeb obronnych,
- rozwoju tych dziedzin nauki, które przyczyniają się do jakościowego i ilościowego umacniania potencjału obronnego państwa,
- kształtowaniu, utrzymaniu i doskonaleniu systemu kierowania gospodarką obronną państwa w układzie organizacyjnym i ekonomiczno-prawnym,
- doskonaleniu systemu świadczeń na rzecz obronności państwa,

[192] Por. Ekonomika obrony, praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1994, s. 52.

- dostosowaniu potrzeb obronnych kraju do jego możliwości gospodarczych i odwrotnie,
- zapewnieniu realizacji zadań mobilizacyjnych w gospodarce i infrastrukturze technicznej na wypadek kryzysu, zagrożenia wojennego i wojny,
- rozdziału offsetu otrzymanego w zamian za zagraniczne zakupy uzbrojenia.

Szczególny nadzór państwa występuje w stosunku do przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego.

**Realizacja zadań gospodarczo-obronnych**, w okresie pokoju, dokonywana jest w oparciu o umowy zawierane między wykonawcami, a właściwymi organami państwa nakładającymi na nich te zadania. Prawo zgłaszania potrzeb w zakresie tych zadań przysługuje ministrom i przedstawicielom władzy państwowej w terenie w obszarze ich kompetencji, a także kierownictwu obrony cywilnej. Nałożenie tych zadań następuje w formie decyzji administracyjnej i obligatoryjnej. Niezbędne środki do wykonania nałożonych na wykonawców zadań, zapewniają organy decyzyjne, ale prace planistyczno-organizacyjne i administracyjne traktuje się jako działalność statutową terenowych organów administracji rządowej, organów samorządu terenowego, instytucji państwowych, podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek organizacyjnych i przeważnie finansowane są ze środków własnych przeznaczonych na tę działalność[193].

Warto zwrócić jeszcze uwagę na fakt występowania zarówno zwolenników jak i przeciwników regulacyjnych oddziaływań państwa na rodzimą gospodarkę obronną. Za obroną tego stanowiska niech świadczą takie argumenty jak: potrzeba zagwarantowania bieżącej produkcji środków walki zbrojnej, postęp w technologiach obronnych, potrzeba dokonania konwersji na produkcję zbrojeniową w najkrótszym czasie - gdy zajdą ku temu okoliczności. Rynek nie jest w stanie zapewnić tych przedsięwzięć, stąd obowiązkiem państwa jest stosowanie metod i środków skutecznego urzeczywistniania tych zdolności[194]. Stąd też w ramach systemu rynkowego istnieje szereg sposobów, które generalnie służą realizacji gwarancji

---

[193] Por. J. Płaczek, Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej, [w:] Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, Praca zbiorowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1996, s. 72.

[194] R Zieliński, Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym. Studium teoretyczne, UŁ, Łódź 1997, s. 119.

gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Można wyróżnić kilka tego typu instrumentów, które z powodzeniem są stosowane w naszej gospodarce. Do najbardziej typowych instrumentów tego typu polityki zaliczyć można: ulgi podatkowe, subwencje, kredyty, pożyczki, gwarancje, przyspieszoną amortyzację, cła, kontyngenty, zakupy interwencyjne, działania marketingowo-promocyjne oraz standaryzację[195]. Trzeba zaznaczyć, że ich wybór musi być dokonywany ze świadomością ich zalet i wad oraz konsekwencji ich stosowania.

Jednym z ważniejszych zewnętrznych czynników kształtujących charakter przekształceń w gospodarce obronnej są wymogi stawiane przez prawo międzynarodowe. Przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego zapoczątkowało proces dostosowywania polskiego prawodawstwa do obowiązującego w krajach zachodnioeuropejskich. Zapoczątkowanie dostosowania polskiego ustawodawstwa do prawa krajów sojuszniczych odnoszącego się do dziedziny obronności kraju, wydaje się procesem naturalnym, gdyż są tworzone zręby przejrzystej współpracy. Jest to jednak dopiero początek procesu, który będzie wymagał od nas nie tylko zmian w regulacjach prawnych, ale w podejściu do szeregu problemów. Podjęte prace w obszarze sytemu obronnego kraju z powodu dużych różnic pomiędzy obowiązującymi w Polsce rozwiązaniami, a przyjętymi zasadami przez naszych sojuszników wymuszają konieczność prac legislacyjnych w odniesieniu do wszystkich jego ogniw po stronie polskiej. Realizacja tego procesu będzie wymagała od Polski podjęcia strategicznych decyzji m.in. z zakresu standaryzacji uzbrojenia, procesów dowodzenia i innych systemów wpływających na współdziałanie. Z podobną sytuacją spotykamy się w trakcie rozmów akcesyjnych do Unii Europejskiej. Obecnie znajdujemy się w zaawansowanej fazie negocjacji, jednak już początek tego procesu ukazał ogromną złożoność problemów. Działania podjęte przez Polskę, których efektem ma być przystąpienie do Unii Europejskiej, wymagają zbliżenia w wielu dziedzinach życia. Zmiany wymaga szereg uregulowań w dziedzinie gospodarki tj. prawa celnego, zasad interwencjonizmu państwa, obronności, jak również w obszarach pośrednio związanych a gospodarką obronną (rolnictwo, finanse publiczne, ochrona środowiska, poszczególne sektory przemysłu, infrastruktura itd.).

[195] Polityka gospodarcza, pod red. B. Winiarskiego, PWN, Warszawa 2001, s. 306.

Należy mieć na względzie, iż efektem negocjacji nie będą martwe zapisy, lecz surowo przestrzegane i wymagane przez naszych partnerów zasady.

Jednym z podstawowych problemów warunkujących sprawne kierowanie gospodarką obronną jest jasny, przejrzysty i spójny podział zadań i kompetencji organów bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie i odpowiedzialnych za stan gospodarki obronnej. Zmiany w podziale administracyjnym kraju oraz decentralizacja władzy spowodowały znaczne zwiększenie uprawnień i obowiązków samorządów terytorialnych oraz przeniesienie części kompetencji, należących dotychczasowych do organów centralnych, na niższe szczeble administracji publicznej. Pomimo intensywnych prac, zmiany w polskim ustawodawstwie nie były dostosowane do rodzących się potrzeb. Potwierdzeniem tej tezy mogą być problemy, jakie towarzyszyły prowadzonym akcjom ratowniczym w czasie klęski powodzi w 1997 r.

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

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

Kolejnym obszarem wymagającym zasadniczych zmian legislacyjnych stały się rezerwy państwowe. Obowiązujące do 1994 r. zasady ich planowania, tworzenia i utrzymywania regulowane były uchwałami Rady Ministrów, zarządzeniami wykonawczymi ministrów, a także instrukcjami przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Problematyka ta znajdowała także odbicie w ustawach powołujących urzędy poszczególnych ministrów, do których kompetencji należały sprawy rezerw. Do roku 1996 obowiązywała uchwała Rady Ministrów z 1989 r. Brak umocowania problematyki rezerw w aktach wyższej rangi powodował niespójność przepisów oraz rozmywanie zakresu kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych resortów. Nowa ustawa wraz z aktami wykonawczymi[196] określa zasady tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów i półproduktów żywnościowych, leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych, a także innych wyrobów niezbędnych do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa jak również zakres przedmiotowy rezerw, ich funkcje, kompetencje organów państwowych w zakresie tworzenia i gospodarowania oraz precyzuje źródła ich finansowania. Konieczność uregulowania prawnych kwestii związanych z gospodarowaniem rezerwami państwowymi wynikała przede wszystkim ze zmiany systemu gospodarczego, 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. Do 1.04. 2002 r. były to: Agencją Rezerw Materiałowych, Agencją Rezerw Artykułów Sanitarnych i Agencją Rynku Rolnego. Aktualnie występuje tylko pierwsza i trzecia tego typu agencja. Na podkreślenie zasługuje fakt dążenia do ujednolicenia z normami UE

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

obowiązkowych wielkości utrzymywanych w sposób ciągły własnych rezerw produktów ropopochodnych określonych na poziomie 90 dni przeciętnego dziennego zużycia. Czynione szacunki w tym zakresie wynoszą w granicach 12-14 dni, chociaż jeszcze kilka lat temu wynosiły one dwukrotnie więcej. Unia Europejska domaga się w tym przypadku od swoich członków posiadania zapasów o okresie 90 dni[197]. W tym zakresie Polska ustaliła, że będzie dochodziła stopniowo do tej wielkości do końca 2008 roku. Z tego tytułu obecna pojemność magazynowa będzie musiała wzrosnąć kilkakrotnie. Obowiązek ten został nałożony na producentów i importerów paliw i obowiązuje od początku 2002 roku[198].

We współczesnych warunkach szczególną rolę w zapewnieniu skuteczności działań obronnych odgrywa współpraca cywilno-wojskowa. Obejmuje ona współdziałanie organów cywilnych i wojskowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Siły zbrojne przygotowuje się do współpracy zarówno z krajowymi ogniwami pozamilitarnymi w czasie wykonywania zadań na własnym terytorium, jak i z różnymi zewnętrznymi podmiotami cywilnymi (państwowymi, prywatnymi, międzynarodowymi, pozarządowymi, a także miejscową ludnością) podczas wykonywania zadań poza granicami Polski. Struktury cywilne państwa przygotowuje się do wszechstronnej współpracy w czasie pokoju kryzysu i wojny, zarówno z wojskami własnymi, jak i wojskami sojuszniczymi, przebywającymi lub przemieszczającymi się przez terytorium Polski. Szczególną uwagę zwraca się na odpowiednio wczesne planowanie zadań w ramach wsparcia udzielonego wojskom sojuszniczym przez państwo-gospodarza[199]. Przede wszystkim chodzi tu o wsparcie sojuszników dotyczące głównie użycia (określenia zadań) dla poszczególnych służb, inspekcji, straży i policji oraz jednostek organizacyjnych podległych administracji terenowej[200]. W tym zakresie pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

---

[197] Por. Z. Bolkowska, Cz. Skowronek, Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997, s. 22.

[198] Por. Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, (DzU 2001, nr 129, poz. 1442).

[199] Por. T. Kuźma, Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, AON, Warszawa 2001, s. 8.

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

Okres zmian polityczno-gospodarczych lat dziewięćdziesiątych wymusił intensyfikację prac legislacyjnych niemal we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa i życia społeczno-gospodarczego (w tym również w sferze gospodarki obronnej), których głównym celem było stopniowe dostosowanie uregulowań prawnych do nowych uwarunkowań polityczno-gospodarczych. Wiele kwestii zostało już rozwiązanych, co znalazło odbicie w powstających od nowa lub nowelizowanych aktach prawnych. Niemniej jednak wiele zagadnień nie zostało dotychczas należycie uregulowanych. Stąd można przypuszczać, że w najbliższym okresie prace legislacyjne zostaną skupione w dwóch obszarach: dalsze doskonalenie aktów prawnych wynikające z przystąpienia Polski do NATO oraz 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.:

- podziału właściwości i określenia szczegółowych kompetencji organów w zakresie przygotowań mobilizacyjnych;
- zasad i źródeł finansowania utrzymywania mocy produkcyjnych przez zakłady przemysłu obronnego;

międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej.

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

Należy także stwierdzić, że na przecięciu gospodarki narodowej i obronności pojawia się gospodarka obronna. Zaspokaja ona potrzeby systemu obrony państwa odpowiednio do stanu zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. Przez system kierowania gospodarka obronną rozumie się wszystkie organy kierowania odpowiadające za realizację zadań gospodarczo-obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionym prawie relacjach kompetencyjnych, wraz z aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną

infrastrukturą. Przy kierowaniu gospodarką obronną powinno się pamiętać o jej funkcjonowaniu w różnych stanach, od pokoju do stanu wojny przez proces podwyższonej gotowości obronnej. Musi się także uwzględniać spójność myślenia w kategoriach bezpieczeństwa, obrony i gospodarki narodowej. W systemie kierowania obronnością państwa mają swój udział wszystkie organy władzy i administracji państwowej oraz samorządowej, stosownie do kompetencji i zadań obronnych przypisanych im w Konstytucji oraz innych aktach prawnych. Czołowe miejsce w systemie kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa spełnia rząd ze swoimi agendami (szefowie resortów gospodarczych i wojewodowie), którzy dysponują odpowiednimi siłami i środkami. Kierowanie gospodarką obronną realizowane jest w dwojaki sposób na zasadach samo adaptacji i praw rynku z drugiej strony poprzez interwencjonizm państwa w tą sferę przeciwdziałając negatywnym skutkom w przebieg procesów gospodarczych oraz zapewnieniem polskiej racji stanu. Aktualnie obowiązujący system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa jest trudny do sprawnego zarządzania i koordynowania poczynań. Można stwierdzić, że zmiany i przeobrażenia ustrojowe zdecydowanie wyprzedziły zmiany legislacyjne. Wynika to z rozproszenia i zasad funkcjonowania wielu agend rządowych oraz występujących ułomności prawnych. Sytuacja taka jest wysoce niekorzystna i nie sprzyja dążeniom do efektywnego rozwiązywania wielu problemów z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Przy zmianach tych nie możemy jednak zapomnieć o podstawowym wymogu nakazującym rozwiązywania tych problemów przy uwzględnieniu realiów gospodarki rynkowej.

# 3. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA OFFSETU JAKO ŚRODKA WYMUSZONYCH INWESTYCJI W OBSZARZE GOSPODARCZYCH PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

## 3.1. Uwarunkowania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa w oparciu o offset

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

We współczesnym świecie oprócz ustroju i systemu społeczno-ekonomicznego na kierunki poczynań organów państwowych w odniesieniu do gospodarki narodowej i do sfery obronności kraju oraz na stopień swobody wyboru w tych dziedzinach wpływa wiele złożonych czynników. Dla polityki gospodarczo-obronnej państwa, na której spoczywa obowiązek kreacji koncepcji budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, są one w danym czasie zmiennymi niezależnymi, które można i trzeba rozpoznawać a w dalszej kolejności respektować podczas ustalania strategii gospodarczo-obronnej kraju. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna państwa w obszarze w tym obszarze, zarówno w sferze koncepcyjnej, jak i realizacyjnej ściśle uzależniona jest od aktualnych i perspektywicznych uwarunkowań geopolitycznych, polityczno-wojskowych (polityczno-militarnych), geograficznych, społecznych, infrastrukturalnych (zwłaszcza obronno-ekonomicznych) a przede wszystkim ekonomicznych (tak wewnętrznych jak

i zewnętrznych). Z tych też względów najbardziej trafnym podejściem wydaje się być podział uwarunkowań kształtowania gospodarczych podstaw obronności państwa na zewnętrzne i wewnętrzne (schemat 6 ). Nie pretendując do przedstawienia kompletnego zestawu uwarunkowań budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, koniecznym wydaje się podjęcie próby przedstawienia tylko najważniejszych spośród nich.

### 3.1.1. Uwarunkowania zewnętrzne

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

#### 3.1.1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe

Jedną z ważnych przesłanek kształtowania polityki gospodarczo-obronnej państwa w obszarze budowy i kszstałtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa są uwarunkowania prawnomiędzynarodowe[201], którymi są ogólne zasady i normy powszechnego prawa międzynarodowego stanowiące jednocześnie podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Mają więc na nią wpływ generalne założenia polityki zagranicznej państwa na płaszczyźnie traktatowych powiązań politycznych, gospodarczych, współpracy wojskowej, przygranicznej i innych. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna i związane z nią regulacje prawa wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa podlegają ograniczeniom wynikającym z zasad ogólnych prawa międzynarodowego, prawa przeciw wojennego

[201]Por. L. Łukaszuk, Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, [w:] „Myśl Wojskowa" 1995 nr 1.

(kontrola zbrojeń, rozbrojenie, nierozprzestrzenianie określonych rodzajów broni), prawa konfliktów zbrojnych (prawa humanitarnego) w zakresie produkowania określonych rodzajów broni, zasad organizowania i działania obrony cywilnej, a także umów międzynarodowych dotyczących limitów stanu osobowego sił zbrojnych, uzbrojenia i międzynarodowych inspekcji.

### 3.1.1.2. Uwarunkowania geograficzne

O uwarunkowaniach otoczenia zewnętrznego stanowi położenie geograficzne kraju. Mimo, że jest ono w zasadzie czynnikiem stałym, podlegać może ono również zmianom. Przykładem tego jest Polska. Nasz kraj w latach międzywojennych był usytuowany między dwoma potężnymi państwami. Po drugiej wojnie światowej, terytorium Polski uległo nie tylko zmniejszeniu ale i przesunięciu na zachód. Dziś nasz kraj leży pomiędzy zjednoczonymi Niemcami a zespołem nowych państw powstałych po rozpadzie ZSRR - to jest Rosją, Litwą, Ukrainą i Białorusią. Na południu zaś mamy dwóch sąsiadów - Słowację i Czechy.

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

### 3.1.1.3. Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

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

### 3.1.1.3.1. Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

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

Uwarunkowania polityczne sytuacji międzynarodowej wiążą zwiększanie zdolności systemu obronnego państwa z jego działalnością polityczną na arenie międzynarodowej. Prowadzona jest ona kanałami dyplomatycznymi z wykorzystaniem całego instrumentarium dyplomatycznego. Winna ona zmierzać do rozładowania napięcia międzynarodowego, poszukiwania dróg mediacji, niedopuszczania do konfliktu zbrojnego, tworzenia klimatu poparcia w świecie dla naszego kraju, zdobywanie sojuszników, dyskredytowanie agresora oraz poszukiwanie państwa mogących podjąć się mediacji pokojowych.

### 3.1.1.3.2. Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

Ta grupa uwarunkowań ściśle związana jest z sytuacją gospodarczą świata i regionu w którym leży dany kraj. Koniunktura na rynkach światowych ułatwia prowadzenie polityki eksportowej, natomiast kryzys i stagnacja stwarzają w tej dziedzinie wielkie utrudnienia. Charakteryzują się ona dużą zmiennością, co powoduje trudności w ich rozpoznaniu i prognozowaniu.

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

Istotnym z punktu widzenia pożądanych sytuacji rozwojowych są odpowiednie warunki wymiany (terms of trade) w handlu zagranicznym. Określają one stosunek,

według którego towary eksportowane są wymieniane z zagranicą na towary importowane.

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

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

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

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

wywieraniu presji na kształtowanie w Polsce „niekonkurencyjnych" wobec silniejszych struktur gospodarki i GPB.

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

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

Ekonomiczne zewnętrzne uwarunkowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski można sprowadzić do pewnych dających się zidentyfikować obszarów. Nie pretendując do wyczerpania zagadnienia można wymienić takie jak:

- nasilające się procesy globalizacji życia gospodarczego i związane z tym narastanie współzależności rozwoju i funkcjonowania gospodarek narodowych;
- pogłębiające i rozszerzające się procesy regionalnej integracji gospodarczej;
- zjawiska i procesy gospodarcze w różnych regionach świata i ich wpływ na wymianę międzynarodową, koniunkturę różnych regionów, ugrupowań gospodarczych poszczególnych krajów;
- umiędzynarodowienie rynków finansowych i globalna kontrola przepływów pieniężnych.

Handel międzynarodowy jest najstarszą i najważniejszą formą więzi ekonomicznych między państwami. Przez całe stulecia był on na równi z wojnami głównym czynnikiem kształtującym stosunki między narodami i państwami. Współczesny handel międzynarodowy jest odbiciem daleko posuniętej specjalizacji

międzynarodowej, w ramach której ma miejsce wymiana części i podzespołów wchodzących w skład finalnego produktu.

Globalizacja produkcji przemysłowej, całych gałęzi przemysłu (sektorów) i globalizacja firm - to najważniejsza zmiana w gospodarce światowej ostatnich lat. Związana jest ona z oddziaływaniem czynnika technologicznego. Współczesne, sterowane komputerowo procesy technologiczne umożliwiają integrację poszczególnych faz produkcji w zakładach rozmieszczonych na różnych obszarach kuli ziemskiej. Natomiast rozwój telekomunikacji i systemów informatycznych umożliwia szybkie i zintegrowane podejmowanie decyzji dotyczących oddalonych od siebie jednostek produkcyjnych, jednocześnie zmniejszając czas i koszt takich czynności. Postęp w środkach masowego komunikowania sprawił że w skali globalnej ulegają ujednoliceniu wzory zachowań, moda i gusty konsumentów. Znajduje to wyraz w pojawieniu się zjawiska globalnego popytu na dany towar.

Innowacje technologiczne nie są dobrem wolnym, lecz podlegają ścisłej ochronie prawnej. Są one bowiem źródłem korzyści z międzynarodowego podziału pracy państw i przedsiębiorstw, które noszą największy wkład w ich wytwarzanie, a ponadto rywalizacji między nimi. Ich przewaga technologiczna pogłębia więc dysproporcje rozwojowe w gospodarce światowej. Jednocześnie złożoność współczesnych technologii sprawia, że kraje słabo, a nawet średnio rozwinięte nie są w stanie dokonać adaptacji tych technologii ze względu na niski poziom rozwoju (przemysł, rolnictwo, oświata, nauka i technika)[202].

### 3.1.1.3.3. Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

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

[202] A i M. Toffler, Wojna i antywojna, Warszawa 1997.

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

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

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

Nie bez znaczenia dla koncepcji i realizacji polityki gospodarczo-obronnej są sojusze polityczno-militarne danego kraju oraz sojusze krajów sąsiedzkich. Groźnymi dla bezpieczeństwa państwa są sytuacje kształtowania sojuszy polityczno-militarnych w najbliższym otoczeniu danego kraju z pominięciem w nich tegoż kraju.

W sferze politycznej współczesny system stosunków międzynarodowych określający warunki bezpieczeństwa globalnego i regionalnego charakteryzuje się niezbyt pewną stabilnością. Nowy światowy układ sił jest w trakcie powstawania, a jego przyszła struktura podmiotowa - poza dominującą pozycją USA - jest trudna do określenia.

Stany Zjednoczone są obecnie największą polityczną, gospodarczą i militarną potęgą, jedynym mocarstwem światowym prowadzącym politykę globalną. Wielkość amerykańskiego rynku wewnętrznego i jego zdolności produkcyjne, a także potencjał naukowy tego mocarstwa, zapewniają mu dominację nad pozostałymi

państwami[203]. Dzięki temu mają często przemożny wpływ na strukturę i kierunki przepływów różnorodnych dóbr, które mają istotne znaczenie dla kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, jak np. surowców strategicznych, energetycznych czy technologii.

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

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

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

Chiny rozporządzają stale zwiększającym się zapleczem politycznym, ekonomicznym i wojskowym. Mogą więc w przyszłości samodzielnie oddziaływać na sytuację międzynarodową, przynajmniej w skali kontynentu. Państwo to jest też stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ i uczestniczy w rozstrzyganiu problemów o znaczeniu globalnym. Stąd też od współdziałania Chin z innymi

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

mocarstwami w dużym stopniu zależy utrzymanie ładu międzynarodowego i rozwiązywanie globalnych problemów ludzkości[204].

Szybki rozwój ekonomiczny Japonii prowadzi do uznania jej za supermocarstwo gospodarcze. Świadczy o tym chociażby ekspansja inwestycyjna rzędu 200 mld USD, co daje drugie miejsce po Stanach Zjednoczonych. Japonia jest również wielką potęgą finansową i pierwszym kredytodawcą na świecie. Pomimo pojawienia się problemów gospodarczych w ostatnich latach, jedną z cech polityki Japonii od dłuższego już czasu jest dążenie do odgrywania większej niż dotychczas roli w stosunkach międzynarodowych „na miarę swojej potęgi ekonomicznej"[205], m.in. poprzez zwiększenie pomocy krajom regionu i rozwijającym się. W dziedzinie wydatków wojskowych Japonia zbliżyła się do 3 miejsca na świecie. Warto zaznaczyć, że redukcja sił zbrojnych i uzbrojenia w Chinach, Rosji i w innych państwach, nie wpłynęła na politykę militarną Japonii. Godnym odnotowania jest też fakt, że od wielu lat Japonia, wraz z Niemcami, dąży do uzyskania członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co zrównałoby jej status z pięcioma wielkimi mocarstwami.

Dla Europy – a zwłaszcza dla Polski - wielkim wyzwaniem jest problem zjednoczonych Niemiec. Niemcy dominując pod względem ekonomicznym, z czasem osiągają przewagę militarną. Struktura NATO bez militarnego zaangażowania USA traci swoje znaczenie. Francja i Wielka Brytania nie będą w stanie stworzyć równowagi w Europie Zachodniej, zagrożonej dominacją niemiecką. W tym kontekście niezwykle ważny dla budowy gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski staje się fakt, że to właśnie Niemcy są dla nas najważniejszym partnerem gospodarczym, a pozycja Polski w tym układzie ma charakter jednostronnego uzależnienia.

Od wielu lat Polska usilnie wspomaga dążenia Ukrainy do obrania kierunku europejskiego i wzmocnienia gospodarczych związków z tym krajem. Do „czarnych"

---

[204] Por. J. Kaczmarek , A. Słowiński, Bezpieczeństwo, Świat – Europa – Polska, Warszawa 1998r., s. 72-74.

[205] Por. W. Góralski, Japonia, Działalność na rzecz osiągnięcia pozycji supermocarstwa. Warszawa 1992, s. 35.

scenariuszy można zaliczyć możliwość upadku niepodległości Ukrainy[206]. Dla Polski współpraca z Ukrainą, to szansa na ograniczenie zależności surowcowo – energetycznej i zbrojeniowej zależności od Rosji.

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

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

Postęp technologiczny sprawił więc, że gospodarki poszczególnych państw osiągnęły niespotykany do tej pory poziom umiędzynarodowienia i wzajemnej zależności od siebie. Jednocześnie zjawiska w dobie kształtowania się społeczności międzynarodowej „trzeciej fali", z charakterystycznymi dla niej globalizacją, rewolucją informacyjną i wszechogarniającą ekspansją technologiczną, staną się najprawdopodobniej źródłem zagrożeń dla istnienia współcześnie rozumianych państw i narodów.

Pod pojęciem globalizacji często rozumie się najbardziej zaawansowaną formę umiędzynarodowienia działalności gospodarczej, realizowanej na płaszczyźnie rynków, sektorów (branż) i przedsiębiorstw. Pod pojęciem tym rozumie się często określony stan gospodarki światowej (liberalizację handlu i przepływów kapitału), jak również nasilające się procesy integracji światowej i umiędzynarodowienia życia gospodarczego. Pojęcie globalizacji oznacza także wzrost różnego rodzaju powiązań między różnymi podmiotami życia międzynarodowego oraz wzajemne, najczęściej asymetryczne oddziaływania we wszystkich sferach życia społeczeństwa, od umiędzynarodowienia rynków i kapitału po kulturę masową, migracje, finanse

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

i zapewnienie pokoju[207]. Te zjawiska muszą być brane pod uwagę w procesach rozwoju gospodarczego i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa w Polsce.

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

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

Wykres 1

**Płaszczyzny globalizacji**

**Globalizacja rynków**
==> Globalizacja sektorów
==> Globalizacja firm
⇨ Uczestnictwo w rynku globalnym
⇨ Produkty globalne
⇨ Globalna lokalizacja działalności
⇨ Globalny marketing
⇨ Globalne posunięcia konkurencyjne

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

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

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

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

Proces globalizacji wywiera istotny wpływ na reformowanie gospodarek, a zwłaszcza na gospodarki przechodzące transformację ustrojową, takie jak Polska. Rozpoczynając procesy reform gospodarczych rządy poszczególnych państw zostały z mniejszą władzą w rękach niż w okresie przed rozpoczęciem tych reform. Okazało się też, że rządy te nie mają obecnie już pełnej kontroli nad procesem reform w skali własnego kraju (ani tym bardziej nad postępującą globalizacją w skali regionalnej i całej gospodarki światowej). Staje się to często podstawą usprawiedliwiania błędów popełnianych w polityce rządu i zarządzaniu państwem nie dającym się rzekomo kontrolować procesem globalizacji, który „wymusza" na rządzie takie, czy inne kroki[208].

Globalizacja bowiem nie jest przyczyną obecnych problemów gospodarczych i społecznych krajów bogatych i biednych. Przyczyną tą jest trzecia rewolucja przemysłowa oraz wynikające z niej nowe struktury gospodarcze i organizacji pracy. Rewolucja ta prowadzi do nowego podziału bogactwa, dochodów i szans życiowych w skali całego świata, któremu towarzyszy wzrastające bezrobocie i bezsilność polityki[209]. Nie nadążają za tym zmiany polityki gospodarczej państw w warunkach coraz bardziej integrującej się gospodarki globalnej. Przykładem tego może być zachodząca szybko liberalizacja przepływów kapitałowych, czemu nie towarzyszy zjawisko aktualizacji przepisów obowiązujących branżę bankową. Innymi słowy, to

---

[208] A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s.18.

[209] Ibidem.

nie oddziaływanie międzynarodowych sił rynkowych było przyczyną kryzysów finansowych w Azji i innych krajach świata, lecz brak odpowiednich regulacji.

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

Tabela 2

**Wpływ liberalizacji na budżety publiczne**

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

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

Współczesny przepływ kapitału w skali globalnej jest oderwany od rzeczywistych inwestycji i to stanowi poważne zagrożenie dla funkcjonowania gospodarki wielu państw (w tym jak się wydaje także dla Polski). Niektórzy określają ten efekt globalizacji mianem „dematerializacji" gospodarki światowej. Ekonomiczna dematerializacja polega m.in. na tym, że „niepomiernie wzrasta rola transakcji czysto finansowych. Mniej ważą w gospodarce światowej takie elementy materialne, jak grunty, surowce czy maszyny. Nabierają zaś znaczenia jej elementy nie związane z przetwarzaniem materialnego substraktu: wiedza naukowa, dostęp do informacji, reklama, cała sfera usług czy właśnie sfera finansów".[210]

Okazuje się, że globalne rynki kapitałowe determinują w pewnym stopniu posługiwanie się stopą procentową i kursami walutowymi dla regulacji sytuacji gospodarczej w danym kraju. Polityka ta może być używana w celu regulacji

[210] Zob. C. Porębski, O globalizacji brzydkich słówek kilkanaście, „Znak" 1998, nr 7, s. 42.

gospodarki krajowej lub też w celu regulacji kursu walutowego, ale nie może ona wpłynąć na osiągnięcie obu tych celów naraz[211].

Rozwój społeczeństw wiąże się także z wyraźnym wzrostem zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Są to głównie zagrożenia środowiska naturalnego spowodowane przez klęski żywiołowe i katastrofy przemysłowe lub komunikacyjne.

Te, a także nie ujęte tu uwarunkowania w istotny sposób rzutują na kształt bezpieczeństwa ogólnego i ekonomicznego Polski. Są one przedmiotem współcześnie prowadzonych ocen i analiz[212].

Na przyszłość gospodarki światowej znacząco rzutuje także sytuacja gospodarek państw Dalekiego Wschodu, przede wszystkim przezwyciężenie trendów kryzysowych przez gospodarkę japońską oraz utrzymanie wysokiego tempa wzrostu przez gospodarkę Chin. Kształtująca się tam sytuacja ma bezpośredni i pośredni wpływ na polską gospodarkę.

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

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

---

[211] A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 25.

[212] Z. Stachowiak, Ekonomia międzynarodowa wobec wyzwań cywilizacji, AON, Warszawa 2004, s. 145.

pojawienie się ich grozi destabilizacją gospodarki[213]. Przede wszystkim może pogłębić się penetracja gospodarki polskiej przez międzynarodowy kapitał spekulacyjny, który może napływać i odpływać w rytm zmian sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych (kapitałowych). Może to skutkować w przypadku zachwiań, zmniejszeniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w takich krajach jak Polska (poza wielkimi i atrakcyjnymi prywatyzacjami). Prawdopodobnie zmusi to nasz kraj do oparcia rozwoju gospodarczego w znacznie większej mierze niż byśmy chcieli na kapitale krajowym. Jego źródeł należy poszukiwać w tworzonych w tym celu rezerwach finansowych, rosnących zyskach, czy też w odpowiedniej polityce kredytowej.

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

### 3.1.2. Uwarunkowania wewnętrzne

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

#### 3.1.2.1. Uwarunkowania ustrojowo-systemowe

Na działalność gospodarczo-obronną państwa duży wpływ oprócz nauki wywiera doktryna ustrojowa danego państwa. Stanowiący ją zbiór uporządkowanych w pewien sposób założeń, twierdzeń i poglądów na temat systemu ustroju - bazujący

[213] 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.

obok twierdzeń nawiązujących do dorobku nauki, również na pewnych założenia dotyczących tego, „co być powinno" - określa bowiem kierunki i cele do których należy dążyć oraz w jaki sposób należy postępować.

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

#### 3.1.2.1.1. Uwarunkowania legislacyjne

#### 3.1.2.1.2. Uwarunkowania instytucjonalne

Transformacja systemowa w Polsce wywarła również wpływ na zmiany instytucjonalne w państwie. Dotyczyły one także instytucji odpowiedzialnych za problematykę gospodarczo-obronną, które to współtworzyły w różnym zakresie polityke gospodarczo-obronną państwa. W latach 1989-2002 mieliśmy do czynienia

z kilkakrotnymi zmianami nazw tych instytucji, ich rang, a także zadań. Miały one także zróżnicowany charakter – część z nich miało charakter analityczno-planistyczny, część koordynacyjne, a inne jeszcze ciał kolegialnego współdecydowania.

Instytucjami analityczno-planistycznymi były Centralny Urząd Planowania (CUP ) funkcjonujący do połowy 1996 roku, a następnie Rządowe Centrum Studiów Strategicznych [214]( RCSS ) funkcjonujące po dzień dzisiejszy.

W połowie 1993 roku Rada Ministrów powołała do życia Radę Gospodarczo-Obronną[215], jako swój organ do międzyresortowej koordynacji działalności sfery gospodarczo-obronnej. Praktyka dowiodła małej skuteczności tego organu w podejmowaniu działań i rozwiązywania spraw istotnych dla bezpieczeństwa i obronności kraju.

W kwietniu 1994 roku w miejsce Rady Gospodarczo-Obronnej powołano jako organ kolegialny Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów[216]. Miał on zapewnić realizację i koordynację zadań rządu oraz innych organów administracji państwowej w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

### 3.1.2.2. Uwarunkowania polityczne

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

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

---

[214] Por. Ustawa z 8 sierpnia o reformie centrum gospodarczego, (DzU 1996, nr 106, poz. 119).
[215] Por. Uchwała Rady Ministrów powołujaca RG-O.
[216] Por. Uchwała rady Ministrów z 12 kwietnia 1994 roku.

Rządowe koncepcje i programy kształtowania bezpieczeństwa i obronności kraju, oprócz wymagań nakreślonych procesami transformacji ustrojowej, z początkiem lat 90-tych zostały podporządkowane działaniom dostosowawczym do ustaleń wiedeńskich.

Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie wyznaczył Polsce limit liczebność armii na poziomie 234,5 tys. żołnierzy oraz limity uzbrojenia na poziomie 1730 czołgów, 2151 bojowych transporterów opancerzonych, 1610 wyrzutni artyleryjskich, dział i moździerzy, 460 samolotów bojowych i szkolno-bojowych oraz 130 śmigłowców bojowych[217].

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

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

W drugiej połowie 1998 roku rząd J. Buzka opracował i przyjął „ Program Integracji z NATO i Modernizacji Sił Zbrojnych na lata 1998-2012"[218]. Był on podporządkowany 65 celom obronnym, które uprzednio zostały uzgodnione z NATO. Ich realizacja obnażyła słabość legislacyjne państwa. Nie zostało opracowanych wiele dokumentów, które mogły się przyczynić do ich osiągnięcia. Przede wszystkim nie została uchwalona ustawa o powinnościach obronnych. Opracowano i przyjęto jednak dorobek prawny NATO, umowę offsetową, umowę o ochronie informacji niejawnych, oraz przepisy regulujące pobyt i przemieszczanie się obcych wojsk przez Polskę.

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

---

[217] Por. Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (podpisany 19 listopada 1990 roku).
[218] Został on przyjęty na tajnym posiedzeniu rządu w październiku 1998 roku.

Na początku 2001 roku rząd przyjął „Program Przebudowy i Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych na lata 2001-2006”[219], kierując go do Sejmu gdzie został przyjęty w formie ustawy[220].

Pierwszym z dokumentów kierunkującym politykę gospodarczo-obronna w nowych realiach społeczno-gospodarczych i polityczno-militarnych stała się „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęta mocą uchwały Komitety Obrony Kraju w dniu 21 lutego 1990 roku[221]. Wytyczyła ona generalne kierunki polityki obronnej obowiązującej organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe i wszystkich obywateli. Podjęto w niej również kwestie gospodarczo-obronne. Położono w niej akcent na potrzebę: kształtowania odpowiedniego poziomu produkcji obronnej, wykonywania nałożonych zadań mobilizacyjnych oraz gromadzenia rezerw państwowych – w tym zapasów materiałowych i sprzętu na potrzeby ludności, sił zbrojnych i zakładów produkcyjnych.

Kolejnymi dokumentami wyznaczającymi formułę polityki gospodarczo-obronnej w okresie transformacji ustrojowej stały się dwa dokumenty z 2 listopada 1992 roku: pierwszy „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”[222] sygnowane przez prezydenta RP Lecha Wałęsę oraz drugi zaś noszący tytuł „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”[223] przyjęty został przez Komitet Obrony Kraju.

W odniesieniu do zagadnień gospodarczo-obronnych[224] stwierdzono, że podstawowym zadaniem gospodarki, z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego jest zaspokojenie materialnych potrzeb obronnych państwa.

---

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

[220] Por. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006.

[221] KOK w tym czasie przewodniczył prezydent RP gen armii Wojciech Jaruzelski.

[222] Por. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa.

[223] Por. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”.

[224] Por. Polityka..., op. cit., rozdz. 4. ( Aspekty gospodarczo-obronne).

### 3.1.2.3. Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze

Dla polityki gospodarczo-obronnej istotnymi w tej grupie uwarunkowań są te które odzwierciedlają możliwości gospodarcze kraju, a więc stan i strukturę bogactwa naturalnego kraju. Stanowią go zasoby naturalne kraju, to jest surowce mineralne, zasoby wodne, gleby, lasy i użytki zielone. Jego rola wynika z tego, iż jest ono z jednej strony nośnikiem zasobów występujących w świecie w ilościach ograniczonych, z drugiej strony zaś nośnikiem zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i do bezpośredniego zaspokajania wielu biologicznych i społecznych potrzeb człowieka. Stąd też uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze polityki gospodarczo-obronnej rozpatrywane muszą być przede wszystkim pod kątem intensywności i racjonalności ich zagospodarowania.

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

### 3.1.2.4. Uwarunkowania gospodarcze

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

#### 3.1.2.4.1. Uwarunkowania materialne

O istocie tej grupy uwarunkowań stanowi wielkość i struktura zasobów majątku trwałego (produkcyjnego i nieprodukcyjnego). Ma on bowiem decydujący wpływ na osiągnięty w danym czasie poziom efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych oraz zaangażowania zasobów pracy. Wielkość zasobów majątku trwałego określa poziom życia i zaspokojenia potrzeb społecznych. Jego niedostatek w różnych dziedzinach czy też regionach wyznacza kierunki pożądanych działań polityki gospodarczo-obronnej, szczególnie w zakresie inwestycji i ich lokalizacji.

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

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

### 3.1.2.4.2. Uwarunkowania demograficzne

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

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

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

### 3.1.2.4.3. Uwarunkowania społeczne

Uwarunkowaniami polityki gospodarczo-obronnej których nie wolno pominąć są uwarunkowania społeczne. Ich ranga wynika z faktu wyrażania określonego stosunku społeczeństwa do władzy, która tę politykę formułuje i prowadzi. Istotnym dla władz państwowych jest bowiem poparcie ze strony społeczeństwa dla podejmowanych przez siebie działań. Jest ono niezbędnym warunkiem ich powodzenia. Społeczeństwo jest bowiem wrażliwym i surowym weryfikatorem każdej polityki władz państwowych. Możliwe jest nawet wystąpienie takich sytuacji w których uzasadnione zamierzenia władz państwowych nie będą podjęte ze względu na brak społecznego przyzwolenia dla ich realizacji.

### 3.1.2.5. Uwarunkowania planistyczno-programityczne

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

Procedura planowania w gospodarce rynkowej szczególnie przydatna jest w odniesieniu do działalności organów i służb publicznych - w tym do tych które wiążą się z obronnością państwa. W mniejszym stopniu dotyczy ona oddziaływania

państwa na te podmioty które działają poza sektorem publicznym. Ze względu na występujące w gospodarce współzależności ma ono charakter makroekonomiczny i obejmuje swym zasięgiem nie tylko gospodarkę obronną, ale również całą gospodarkę narodową oraz jej powiązania z otoczeniem zewnętrznym. Tworzy ona również obszar rozstrzygnięć organów władzy państwowej i naczelnych organów administracji w ich regulacyjnych oddziaływaniach na gospodarkę obronną państwa i jej otoczenie.

Stosowane obecnie procedury planistyczne w krajach gospodarki rynkowej są zróżnicowane pod względem proceduralno-metodycznym, instytucjonalnym i organizacyjnym[225]. Prowadzone są one najczęściej w formach kameralnych, w biurach prognoz i studiów koncepcyjnych, służąc przygotowaniu różnych strategii oddziaływań rządu na gospodarkę. Z doświadczeń przeszłości wynika, że w okresach nasilenia interwencjonizmu państwowego rozwijały się specjalne instytucje rządowe w postaci odpowiednich urzędów i ministerstw, które w miarę nawrotu tendencji liberalnych redukowano, przekazując część niezbędnych prac studyjnych i prognostycznych instytutom naukowym i zespołom ekspertów - doradców rządu.

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

Do osiągnięcia wyznaczonego celu można dochodzić różnymi drogami, używając różnych środków i sposobów postępowania. W praktyce również zbiory ustaleń wskazujących na możliwe sposoby prowadzenia działań i użycia środków do

---

[225] Por. Polityka ekonomiczna, Pod redakcją B. Winiarskiego..., op. cit., s. 84. Przyjmując kryterium horyzontu i czasu wyróżnia się planowanie krótkookresowe (zwykłe roczne); średniookresowe (na okresy kilkuletnie) i długookresowe (perspektywiczne). Z punktu widzenia szczebla decyzji wyróżnia się planowanie imperatywne i zdecentralizowane. Ze względu zaś na pole planu dzieli się ono na: sektorowe, regionalne (i lokalne), narodowe (krajowe) i ponadnarodowe.

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

Kolejnym krokiem programowania jest wybór programu optymalnego, spośród różnych wewnętrznie zgodnych i dopuszczalnych programów działania. Winien on opierać się na możliwie najbardziej korzystnych relacjach między stopniem realizacji wyznaczonych celów a ilością i rodzajami przeznaczonych na to środków. Najczęściej następstwem wyboru programu optymalnego jest decyzja przyjęcia go jako planu działania. Ponieważ procedura określania, który z programów jest programem optymalnym, nie jest łatwa, możliwym jest popełnienie w niej błędów. Wówczas planem działania staje się program nie optymalny. Niekiedy o wyborze programu decydują czynniki pozaekonomiczne, czy też zupełnie irracjonalne przesłanki.

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

Coraz częściej stosowanymi są rozwinięte formy prognoz w postaci tzw. scenariuszy, przedstawiające prawdopodobny rozwój sytuacji w określonych dziedzinach gospodarki, życia społecznego i politycznego. Sporządzane są one przy

tym często w ujęciu wariantowym, które wykorzystywane są później w konstrukcji różnych strategii działań. Spośród nich duże znaczenie mają prognozy ostrzegawcze, których zadaniem jest ujawnianie i określanie niebezpieczeństw związanych z określonym niekorzystnym rozwojem sytuacji.

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

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

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

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

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

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

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

Przemysłowy potencjał obronny zgodnie z ustawą sejmową z października 1999 r. to „zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle RP, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych RP, w uzbrojenie lub sprzęt wojskowy”[226]. Wynika z tego, że jest to szersze pojmowanie niż do tej pory tradycyjnego przemysłu zbrojeniowego (obronnego). W tym miejscu warto przypomnieć, że pod pojęciem przemysłu obronnego należy rozumieć tę część

[226] Por. Ustawa z 7.10.1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, (DzU 1999, nr 83, poz. 932).

przemysłu, która zajmuje się wyspecjalizowaną produkcją środków walki i technicznego wyposażenia na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa[227]. Jego struktura wynika z możliwości i specjalizacji produkcyjnej państwa, jak również ze zgłaszanego zapotrzebowania ze strony krajowych odbiorców, a także ze zdolności eksportowych. Istotny wpływ na jego strukturę produkcji oraz wielkość wywiera obowiązująca doktryna i potrzeby polityki obronnej państwa[228].

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

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

Należy zaznaczyć, że zgodnie z odpowiednim rozporządzeniem Rady Ministrów z listopada 1999 r., określono w sposób jednoznaczny, które przedsiębiorstwa zostały zaliczone w kraju do podmiotów pracujących na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa[229] (najczęściej są to producenci wyrobów finalnych). Ponadto na rzecz obronności państwa pracuje kolejnych kilkanaście przedsiębiorstw, które obecnie nie są już zaliczane do podstawowego kręgu tego typu firm, ale nadal wytwarzają pewne ilości wyposażenia wojskowego.

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

---

[227] Por. Ekonomika obrony..., op. cit, s. 133-134.

[228] Por. Gospodarka..., op. cit., s. 16.

[229] Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17. 11.1999 r., w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, (DzU 1999, nr 95, poz. 1102).

u których dominuje produkcja specjalna, chociaż również można znaleźć i takie firmy, gdzie udział dostaw na rzecz odbiorców specjalnych jest bardzo mały (dotyczy to np. zakładów zajmujących się produkcją tworzyw sztucznych)[230].

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

- istnieje 38 tego typu spółek produkcyjnych,
- dysponują one aktywami na ogólną wartość 4,7 mld zł,
- zatrudniają one 45,5 tys. osób[231]stan na koniec 2000 roku i już 34,7 w rok później[232],
- sprzedaż produktów ogółem w spółkach tego sektora uległa zmniejszeniu z poziomu 3,891 mld zł w 1998 r. do 2,793 mld zł w 2001 r. (ceny stałe z 2000 r.)[233],
- jedynie siedem spółek posiada dobrą kondycję ekonomiczną („Stomil - Poznań" S.A., „Radwar" S.A., „PZL-Rzeszów" S.A., „Radmor"S.A., „Nitron" S.A., „Maskopol S.A., „Niewiadów" S.A.)[234].
- wykorzystują one jedynie średnio 20 % swoich mocy produkcyjnych[235],

Obecnie istnieje 41 spółek przemysłowego potencjału obronnego, z czego 38 to spółki produkcyjne. Spośród nich 28 posiada status jednoosobowych spółek skarbu państwa, dziewięć dalszych spółek legitymuje się większościowym udziałem skarbu państwa (51-70 %). W jednej spółce skarb państwa ma udział mniejszościowy. Istnieją także trzy spółki, które posiadają koncesje na prowadzenie obrotu specjalnego. Od 1999 r. uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa przejął minister gospodarki. W stosunku do pięciu podmiotów ogłoszona została upadłość (WSK „PZL-Mielec", ZTS„Pronit" S.A., ZM „Łucznik" S.A., „Unimor-ZUMT"sp. z o.o. i GZPG „Stomil" S.A. Grudziądz), a kolejna firma „Progaz" S.A. w Łodzi od marca 2002 r. znalazła się w tym stadium. Upadłość tych zakładów nie oznacza jednak zaprzestania całkowitej

---

[230] Por. P. Wieczorek, Przemysł obronny w polskiej polityce bezpieczeństwa, [w:] Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, pod red. R. Kuźniara, Scholar, Warszawa 2001, s. 552.

[231] „Raport. Wojsko. Technika. Obronność", 2002 nr 1, s. 13.

[232] Por. Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005, MG, Warszawa 2002, s. 7.

[233] Ibidem, s. 8.

[234] Kierunki prywatyzacji sektora obronnego na 2002 rok, MSP, Warszawa 2002, s.5.

[235] Por. W. Misiowiec, Preferowane kierunki rozwoju polskiego przemysłu obronnego po 2000 r., [w:] Polski przemysłowy potencjał obronny, Vademecum, MG, Warszawa 2001, s. 171.

działalności - na bazie dawnych przedsiębiorstw i w oparciu o majątek trwały utworzone zostały nowe podmioty, mające charakter spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Z dokonanych prac przed prywatyzacyjnych analiz wynika, także że spółki które mają jeszcze względną sytuację ekonomiczną, bez wprowadzenia głębokich działań restrukturyzacyjnych, w tym prywatyzacyjnych, nie mają zapewnionej trwałej perspektywy funkcjonowania i rozwoju.

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

Czynione od początku lat dziewięćdziesiątych w przemyśle zbrojeniowym zmiany strukturalne w obszarze majątku, produkcji i zatrudnienia nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Polityka wobec sektora zbrojeniowego zbyt często sprowadzała się do rozwiązywania doraźnych problemów producentów techniki wojskowej, bez wdrożenia w życie długofalowego programu restrukturyzacji. Nie zdołano również znaleźć innych niż środki publiczne źródeł finansowania restrukturyzacji, natomiast w budżecie państwa – wobec nadania sprawom przemysłu obronnego relatywnie niskiego priorytetu w całokształcie polityki społeczno-gospodarczej, zdominowanej przez problematykę reform systemowych oraz integracji z UE – nie wydzielono na przebudowę sektora zbrojeniowego odpowiednio dużych środków. Nie udało się także dostosować tego sektora gospodarki do aktualnych realiów rynku międzynarodowego. Wyrazem tego jest ogłoszenie upadłości 6 spółek ppo i spodziewane są dalsze. Należy zauważyć, że nie powiodła się prywatyzacja tego typu spółek. Aktualnie występuje duże zadłużenie spółek Skarbu Państwa z tytułu podatków, ceł i ubezpieczeń społecznych. Stan ten nieustannie pogarsza się. Zmniejszenie w latach 1998-2001 zatrudnienia w spółkach o ok. 38 % nie dało spodziewanego efektu ekonomicznego. Na 38 aktualnie działających podmiotów tego sektora jedynie 7 ma zadawalające wskaźniki ekonomiczno-finansowe. Złą sytuację pogłębiają malejące zamówienia na produkcję wojskową ze strony polskich odbiorców (w 2001 r. nastąpił spadek w stosunku do 1999 r. o ok. 40 %) oraz coraz trudniejsze warunki eksportu związane

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

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

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

W naszym kraju utrzymanie, restrukturyzacja i modernizacja narodowego przemysłu obronnego została uznana jako ważna przesłanka realizacji strategii bezpieczeństwa RP[236]. **Celem strategicznym restrukturyzacji sektora** – czytamy w „Strategii gospodarczej Rządu" jest osiągnięcie efektywności ekonomicznej i opłacalności produkcji specjalnej, przy równoczesnym rozszerzeniu jej asortymentu i unowocześnieniu wyrobów, aby sprostać zamówieniom wynikającym z Programu restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz konkurencyjnym warunkom na rynkach międzynarodowych[237]. Osiągnięcie celu planowane jest poprzez:

- zastosowanie różnych typów konsolidacji spółek (kapitałowa, majątkowa) z zadaniem dostosowania struktury produkcji do potrzeb odbiorców i obniżenia kosztów,
- zorganizowanie dwóch grup przemysłowo-handlowych, dysponujących efektywną ekonomicznie i zwartą w sensie techniczno-produkcyjnym część majątku przemysłu zbrojeniowego; natomiast część cywilna powinna zostać poddana procesowi prywatyzacji przede wszystkim z udziałem kapitału polskiego,
- wykorzystanie zobowiązań offsetowych[238] zagranicznych dostawców sprzętu wojskowego oraz środków przeznaczonych na realizację zadań obronnych dla techniczno-technologicznego rozwoju przemysłu i zwiększenia eksportu,
- wykorzystanie środków z prywatyzacji spółek zbrojeniowych dla sfinansowania kosztów restrukturyzacji,
- działania zmierzające do nadania produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego charakteru proeksportowego, tak aby wpływy z tej działalności stały się trwałym źródłem finansowania przedmiotowych spółek,

---

[236] Strategia bezpieczeństwa RP, Załącznik do „Myśli Wojskowej" 2000, nr 5, ppkt 3.2.4.
[237] Strategia Gospodarcza Rządu, www.kprm.gov.pl/archiwum/strategia/a4.htm
[238] Ustawa z 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, (DzU 1999, nr 80, poz. 903.

- organizowanie procesu konsolidacji, powinno być powierzone wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom przemysłowo-handlowym.

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

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

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

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

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

Państwo obecnie jak i w najbliższej przyszłości będzie odgrywało istotną rolę w stosunku do specyficznego sektora jakim jest przemysł obronny. Wynika to przede wszystkim z faktu, że państwo jest: głównym odbiorcą jego produktów o charakterze specjalnym, podmiotem nadzorującym handel zagraniczny tymi wyrobami oraz instytucją, która nadaje impuls kierunkom rozwoju temu sektorowi gospodarki[239]. Wymienione funkcje mogą być realizowane na wiele sposobów i przy pomocy różnych narzędzi prawno-ekonomicznych.

Obecnie istniejący system nadzoru państwa nad funkcjonowaniem przemysłowego potencjału obronnego nosi znamiona administracyjnego. Mimo samodzielności prawnej działania tego typu istniejących spółek, w dalszym ciągu funkcjonują procedury, które pozwalają administracji rządowej ingerować w ich decyzje. Ten bezpośredni nadzór był dobry w okresie transformacji systemowej, jednak nie dziś w dobie globalizacji i konsolidacji. Zbyt słabo są wykorzystywane mechanizmy oddziaływania pośredniego, stymulujące podmioty gospodarcze produkujące sprzęt wojskowy do określonych zachowań, czy też zniechęcających postaw. Tego typu

---

[239] Por. K. Piątkowski, Przyszłość polskiego przemysłu zbrojeniowego, [w:] „Nowa Technika Wojskowa" 2002 nr 2, s. 23.

działania są najskuteczniejsze w gospodarce rynkowej wobec prywatnych firm, do których w istocie one zmierzają.

**Celowym wydaje się na nowo określenie:**

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

- rolę offsetu w kierunkowe zaangażowanie środków w przemysłowy potencjał obronny, mając na uwadze preferencyjne inwestycje jak również technologie, przy czym część środków pochodzących z offsetu powinna trafić do spółek znajdujących się poza grupami kapitałowymi i przeznaczona na konwersję produkcji specjalnej na cywilną. Stąd też należy opracować Plan Lokowania Offsetu, na podstawie którego stawiane będą wymogi zagranicznym dostawcom uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Oprócz tego potrzeba utworzyć Bank Informacji Offsetowych, zawierający informacje o potencjalnych „offsetobiorcach";
- ramy działania proponowanych grup kapitałowych z ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym;
- procedury obsadzania stanowisk w zarządach i radach nadzorczych spółek, opracowując w tym zakresie określone kryteria zatrudnienia.

Doświadczenie wielu państw dowodzi, że nie ma żadnych możliwości doprowadzenia do pozytywnych zmian w sektorze związanym z obronnością bez aktywnej polityki państwa[240]. Oznacza to, że istnieje potrzeba aktywnej bieżącej polityki rządu RP w zakresie kształtowania przemysłowego potencjału obronnego. W dotychczasowej bowiem historii „sukces osiągnęły tylko te kraje, które nie poddały się presji regulacji niewidzialnej ręki rynku, wykorzystując pozytywną funkcję widzialnej ręki państwa narodowego"[241].

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

Energia w każdym kraju postrzegana jest jako nerw gospodarki, a bezpieczeństwo energetyczne jako jego racja stanu i ważny element suwerenności narodowej i państwowej. Ważną rolę pełni również energia w kształtowaniu gospodarczych podstaw obronności. Problem ten wywołuje od dłuższego czasu sporo emocji zarówno wśród polityków, ekonomistów jak również społeczeństwa. Chodzi,

---

[240] Por. Stanowisko Polskiego Lobby Przemysłowego w sprawie reformy systemu zaopatrywania armii i zarządzania przemysłem obronnym, W: Polskie Lobby Przemysłowe, PLP, Warszawa 2002, s. 113.

[241] Por. M. Perczyński, Tendencje przemian w układzie stosunków międzynarodowych i ich wpływ na Polskę, [w:] Świat przyszłości a Polska, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku" przy Prezydium PAN, Warszawa 1995, s. 101.

bowiem o niezawodność dostaw, konkurencyjność cen i zachowanie wymogów ochrony środowiska. Stąd też Rząd RP musi nieustannie podejmować działania zmierzające, z jednej strony do potrzeby monitorowania tego stanu, z drugiej zaś do bieżącego korygowania przedsięwzięć ku lepszemu jego kształtowania mając na uwadze m.in. wymogi Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa istotnego znaczenia nabiera bezpieczeństwo energetyczne. Jest ono zjawiskiem złożonym w swej postaci. Jest ono także jednym z wymiarów szeroko rozumianego bezpieczeństwa ekonomicznego[242], elementem jego ogólnej dynamiki i ważnym składnikiem potencjału gospodarczego państwa. Bezpieczeństwo to polega na tym, aby jednostki gospodarcze zajmujące się zaopatrzeniem w energię, miały ją do dyspozycji w sposób ciągły zarówno w czasie teraźniejszym jak i w przyszłości, w ilości wystarczającej do zaspokojenia potrzeb wszystkich odbiorców i po konkurencyjnej cenie. Należy pamiętać, że bezpieczeństwo gospodarki narodowej będzie zagrożone wówczas, gdy nie będzie ona w stanie samodzielnie się rozwijać lub, gdy zagrożenia zewnętrzne doprowadzą do zakłóceń w jej funkcjonowaniu[243].

„**Bezpieczeństwo energetyczne to** odporność gospodarki na możliwe zakłócenia w sferze pokrycia bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię przy zachowaniu wymagań technicznych i ekonomicznych oraz ochrony środowiska”[244]. Ze względu na takie ujecie jego istoty w akcie prawnym, przyjąć trzeba jej treść jako obowiązującą. Dopełniając treść tej definicji można stwierdzić, że chodzi tu o odpowiednią ilość energii oraz stworzenie takiego systemu wytwarzania i dystrybucji energii, który byłby jak najmniej wrażliwy na zmieniające się warunki wewnętrzne i zewnętrzne. Stąd też decydującą rolę w tym względzie odgrywają takie czynniki jak: ilość i jakość pozyskiwanych zasobów surowców energetycznych, geograficzna struktura importowanych surowców energetycznych,

---

[242] Por. Z. Stachowiak, Bezpieczeństwo ekonomiczne, [w:] Ekonomika obrony, praca zbiorowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa, 1994, s. 191.

[243] Por. E. Haliżak, Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Praca pod red. naukową D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, UW, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 78.

[244] Por. Ustawa prawo energetyczne z dnia 10. 04. 1997 r. (DzU 1997, nr 54, poz. 348).

stan infrastruktury energetycznej kraju, potencjał gospodarki umożliwiający przetworzenie surowców energetycznych, oraz zdolność do racjonalizacji i oszczędności energii przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska[245].

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

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

Mając na uwadze bilans energii i paliw w Polsce należy stwierdzić, że informacje statystyczne z ostatnich kilku lat potwierdzają tendencję do zmniejszania się zapotrzebowania na energię w Polsce. W 1997 r. zużycie energii pierwotnej wynosiło 4258 PJ, w 1998 r. obniżyło się o 4,4 %, w kolejnym roku ilość energii zużytej obejmowała 3895 PJ, by 2000 r. osiągnąć wielkość 3812 PJ. Ten postępujący spadek zużycia energii, choć o malejącej dynamice, jest między innymi rezultatem osłabienia tempa wzrostu gospodarczego i stale zmniejszającej się jej

[245] Por. Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, MG, Warszawa 2000, s. 38.

energochłonności a także działań oszczędnościowych wynikających ze wzrostu cen nośników energii pierwotnej (cena 1 $m^3$ gazu ziemnego dla gospodarstw domowych wrosła z 0,65 zł w 1997 r. do 1,25 zł w 2001 r.)[246].

Istotny jest także fakt wyraźnej zmiany w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej. Maleje udział węgla kamiennego z 64 % w 1990 r. do 51 % w 2000 r., natomiast wzrasta udział ropy naftowej i w powyższych latach wynosił odpowiednio 13 % oraz 20 %. Natomiast udział gazu ziemnego w strukturze zużycia energii pierwotnej ma w miarę stabilny udział i wynosił w podanych latach 8,9 % i odpowiednio o 2 punkty procentowe więcej[247].

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

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

Polska przy pomyślnej relacji cen surowców na rynku światowym, może utrzymać harmonijny rozwój sektora energii w warunkach węglowej monokultury krajowych zasobów energetycznych i jednocześnie odnieść istotne korzyści z postępującej liberalizacji międzynarodowych rynków energii, choć prawdopodobnie przyniesie to stopniowe obniżenie wskaźnika samowystarczalności energetycznej kraju. Wskaźnik ten w miarę upływu czasu maleje, czyli coraz większa ilość energii w bilansie potrzeb pochodzi z importu (w 1997 r. wskaźnik ten wynosił 96,5 %, by

---

[246] Por. Mały Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa 1999, s. 151; Mały Rocznik Statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2002, s. 213.

[247] Por. Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie, 12 Posiedzenie Sejmu w dniu 25. 01. 2002 r.

w 2000 r. uplasować się na poziomie 84 %). Warto dodać, że stopień samowystarczalności energetycznej dla państw Unii Europejskiej oscylował w powyższych latach wokół 50 % i miał tendencję lekko spadającą[248]. Nadmienić trzeba, że państwa te pozyskują energię dzięki elektrowniom jądrowym, które w Polsce nie występują. Co do źródeł energii odnawialnej nie mają one większego znaczenia dla naszego bezpieczeństwa energetycznego w skali całego kraju (ok. 2 % w ogólnym bilansie), jednak ich lokalne wykorzystanie przyczynia się do poprawy zaopatrzenia w energię.

Oceniając stopień zdywersyfikowania źródeł dostaw paliw należy analizować nie tylko sam fakt importu, ale ważna jest także jego struktura geograficzna, a w tym nierzetelni dostawcy, niekorzystne ceny bądź też krzywdzące (jednostronne) zasady kontraktów[249]. Najwyższe uzależnienie od importu paliw występuje w Polsce w zakresie ropy naftowej. Udział importowanej ropy naftowej w zużyciu krajowym przekraczał w latach dziewięćdziesiątych 98 %. W strukturze geograficznej importu dominujące znaczenie ma Rosja (ok.50 % dostaw tego surowca). W wyniku wcześniejszych decyzji, dotyczących budowy a później rozbudowy Portu Północnego, zwiększyły się zdolności przeładunkowe portowych terminali naftowych, co stworzyło warunki do dywersyfikacji dostaw ropy. Szacuje się, że istniejące zdolności przeładunkowe i transportowe przekraczają aktualne potrzeby polskich rafinerii. W przypadku wystąpienia trudności w pozyskaniu ropy rosyjskiej możliwy jest szybki wzrost importu z kierunku szelfu Morza Północnego (Wielka Brytania i Norwegia) jak również z państw Bliskiego Wschodu. Należy zaznaczyć, że obecna dominacja importu tego paliwa z Rosji wynika przede wszystkim z korzystnej ceny i czynników technologicznych (wykorzystanie istniejących rurociągów) niż z braku alternatywnych źródeł. W zakresie dywersyfikacji importu gazu ziemnego, od dziesięciu lat prowadzone są rozmowy rządowe zmierzające w kierunku złamania monopolu dostaw tego surowca do Polski z Rosji (ok. 65 % krajowego zapotrzebowania). W tym zakresie podpisano w 2001 r. wstępne umowy z dostawcą duńskim (niewielki import), a następnie większy z dostawcami norweskimi. Nie mniej kontrakty te muszą być

[248] Ibidem.

[249] Por. R. Kłodziński, Bezpieczeństwo energetyczne Polski – Stan i perspektywy na przykładzie gazu ziemnego, AON, Warszawa 2002, s. 91.

jeszcze zatwierdzone przez Rząd RP. Trwają także negocjacje w sprawie dostaw gazu rosyjskiego do Polski z tytułu realizacji Systemu Gazociągu Tranzytowego Jamal – Zachodnia Europa. Zrealizowanie pierwszej nitki rurociągu, zakłada się do końca 2002 r. Aktualnie prowadzone są wspólne działania strony polskiej i rosyjskiej zmierzające do osiągnięcia pełnej zdolności przesyłowej (budowa trzech tłoczni na terytorium naszego kraju). Oprócz tego chodzi tu o renegocjację w sprawie przerywania dostaw na żądanie odbiorcy bez nakładania sankcji finansowych i zmianę formuły indeksacji cen gazu. Stronie polskiej bardzo zależy na tego typu nowych uzgodnieniach, gdyż w sposób wyraźny, bo o ok. 25 % zmniejszyło się nasze planowane zapotrzebowanie na gaz w okresie najbliższych trzech lat.

Mając na uwadze stan techniczny i sprawność obiektów energetycznych (rafinerie, elektrociepłownie, ciepłownie, sieć, rurociągi) w Polsce trzeba stwierdzić, że w tym względzie występuje zróżnicowanie ocen. Stosunkowo dobrze przedstawia się sytuacja w zakresie osiągania mocy w polskich elektrowniach i elektrociepłowniach. Za minioną dekadę wzrosła ich moc o ok. 10 % i wynosiła na koniec 2001 r. 33 500 MW. W tym samym okresie obciążenie szczytowe systemu energetycznego zmniejszyło się o ok. 500 MW. Oznacza to, że polski sektor elektroenergetyczny dysponuje nadwyżką mocy osiągalnej nad zapotrzebowaniem szczytowym o ok. 30 %. Szeroki program modernizacji sektora wytwórczego w elektroenergetyce pozwolił na wyraźne unowocześnienie bazy jej wytwarzania. Jest on znacznie sprawniejszy i bardziej przyjazny dla środowiska niż kilka lat temu. Dotyczy to także elektrociepłowni opalanych gazem. Stan techniczny Krajowej Sieci Przesyłowej (łączna długość 12,6 tys. km) nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, chociaż po dużych wiatrach, burzach i znacznych mrozach sieć ta wykazuje dużą awaryjność stąd też wymaga sukcesywnej modernizacji i przebudowy. Również bardziej wyeksploatowane są odcinki sieci energetycznej na wsi. W ostatnich czterech latach duży postęp poczyniono w zakresie modernizacji granicznych linii Polska – Czechy i Polska – Niemcy. Zrealizowane połączenie i synchronizacja pracy polskiego systemu elektroenergetycznego z systemem Europy Zachodniej zwiększyły bezpieczeństwo elektroenergetyczne kraju w sytuacjach awaryjnych. Trzeba dodać, że aktualnie trwa rozbudowa połączeń na osi

północ-południe oraz wschód-zachód m.in. w ramach programu budowy i rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych.

W zakresie gazownictwa polskiego stan techniczny rurociągów przesyłowych należy uznać jako dobry, a ich rozbudowa i częste dublowanie rurociągów zasilających stworzyło możliwość przesyłania paliwa do znaczących odbiorców z różnych punktów systemu przesyłowego. Ale negatywnym skutkiem realizacji takiej polityki inwestycyjnej są wysokie koszty usług przesyłowych, nadmiernie obciążające odbiorców. Gorzej wygląda stan sieci dystrybucyjnych. Nie rozwijały się one w takim samym tempie, co sieci przesyłowe, w rezultacie spowodowało to, iż nadal wiele miejscowości w Polsce nie jest objęte systemem przewodowego dostarczania gazu (608 miast posiada sieć gazową na ogólną ich ilość 880). Szacuje się, że ok. 90 % zakupu gazu sieciowego realizowana jest w dużych aglomeracjach miejskich[250]. Natomiast długość sieci rozdzielczej gazu w 2000 r. wynosiła 96,3 tys. km, w tym 69,7 tys. km sieci średniego ciśnienia. Niekorzystnie przedstawia się struktura wiekowa sieci gazowej. Nowa sieć, głównie z polietylenu w wieku do 20 lat stanowi jedynie ok. 42 % ogólnej długości sieci.

Moc cieplna przedsiębiorstw ciepłowniczych wynosi aktualnie blisko 70 tys. MW, a łączna długość sieci ciepłowniczych w kraju przekracza 16 tys. km. Należy jednak zwrócić uwagę, że duża część tej sieci zbudowana jest przy zastosowaniu przestarzałych technologii i materiałów izolacyjnych. Ocenia się, że straty ciepła w wyniku słabej izolacji cieplnej szacowane są na 14 % w skali roku.

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

Natomiast jest słabo w zakresie powiększania zapasów gazu ziemnego (średnio rocznie w ostatnich czterech latach po ok. 200 hm $m^3$). Aktualna pojemność czynna

---

[250] Por. Strategia gospodarcza Rządu, [w:] www.kprm.gov.pl/archiwum/stratgia/a4.htm

polskich podziemnych magazynów gazu szacowana jest na ok. 1,2 mld $m^3$. Służą one przede wszystkim do wyrównywania zapotrzebowania w cyklu rocznym, przechowywania nadwyżek gazu w okresie wiosenno-letnim i pokrywania szczytów w okresie zimowym[251]. Przy bieżącym zużyciu gazu ziemnego pojemność ta zapewnia potrzeby stabilnej pracy systemu, o czym świadczy brak wprowadzania od szeregu lat ograniczeń w dostawach z tego tytułu. Niemniej w tym zakresie należy oczekiwać w najbliższych pięciu latach kilkakrotnego zwiększenia pojemności zbiorników na gaz. Rząd RP zapewnia, że będzie popierał inicjatywę budowy podziemnych magazynów gazu poprzez odpowiednią politykę taryfową, zapewniającą finansowanie tych inwestycji. Aktualnie trwa budowa tego typu zbiornika w Wierzchowicach k. Milicza o powierzchni ponad 4 mld $m^3$.

Nie jest także dobrze w zakresie zapasów paliw ciekłych. Czynione szacunki w tym zakresie wynoszą w granicach 12-14 dni, chociaż jeszcze kilka lat temu wynosiły one dwukrotnie więcej. Unia Europejska domaga się w tym przypadku od swoich członków posiadania zapasów o okresie 90 dni[252]. W tym zakresie Polska ustaliła, że będzie dochodziła stopniowo do tej wielkości do końca 2008 r. Z tego tytułu obecna pojemność magazynowa będzie musiała wzrosnąć kilkakrotnie. Obowiązek ten został nałożony na producentów i importerów paliw i obowiązuje od początku 2002 roku[253].

Trzeba się zgodzić z twierdzeniem, że w miarę postępującej globalizacji i coraz szerszego włączania się Polski do struktur Unii Europejskiej, zmieniać się będzie zasadniczo pojmowanie kategorii bezpieczeństwa energetycznego. W coraz większym stopniu bezpieczeństwo to będzie orientować się na wymiar ekonomiczny, a nie jak jest dzisiaj na wymiar techniczny. Oznacza to, że aspekty kosztów nabierają szczególnego znaczenia jak również kondycja przedsiębiorstw energetycznych jak i ich odbiorców. Bowiem pogorszenie się stanu finansów w sektorze energetycznym, może stać się przyczyną wielkich perturbacji w realizacji dostaw energii i paliw a ten

---

[251] Por. Ustawa z 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, (DzU 1996, nr 90, poz. 404).

[252] Por. Z. Bolkowska, Cz. Skowronek, Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997, s. 22.

[253] Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, (DzU 2001, nr 129, poz. 1442).

proces bardzo szybko przeleje się na odbiorców. Z drugiej zaś strony, obciążenie odbiorców wysokimi płatnościami za dostawę energii może spowodować wzrost należności, zatory płatnicze, upadłość odbiorców i w konsekwencji – zmniejszenie zapotrzebowania energii. Stąd też od 1999 r. stopniowo najpierw ceny energii elektrycznej i ciepła scentralizowanego, a od 2000 r. także ceny gazu zaczęły być ustalane zgodnie z regułą poniesionych przez przedsiębiorstwo energetyczne kosztami. Ceny te podlegają, zgodnie z zasadami regulacji zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, niezależnego organu administracji rządowej w tych sprawach.

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

Podsumowując należy stwierdzić, że nie występuje w formie ujawnionej stan zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego kraju i brak jest większych symptomów ze względów technicznych w najbliższych latach, aby ten proces mógł się pogorszyć. Natomiast ocena stanu bezpieczeństwa energetycznego państwa pod kątem parametrów ekonomicznych firm sektora energii wypada w chwili obecnej słabiej. Wartości wskaźników ekonomiczno-finansowych, obserwowane w podsektorach energetycznych, są w wielu przypadkach niższe od obowiązujących w innych działach gospodarki. Przede wszystkim słaba jest sytuacja w górnictwie węgla kamiennego i gazownictwie. Eliminowanie tych zjawisk wymaga obok działań podejmowanych przez rząd dużej determinacji ze strony przedsiębiorstw sektora w zakresie racjonalizacji zarządzania kosztami oraz efektywności polityki inwestycyjnej.

Państwo w gospodarce rynkowej ma dużą rolę do spełnienia w zakresie kształtowania tego typu bezpieczeństwa energetycznego[254]. Przede wszystkim sprowadzić ją można do strategii zagranicznej polityki handlowej, polegającej na

---

[254] Por. Z. Kołodziejak, Bezpieczeństwo ekonomiczne – geneza, uwarunkowania, zakres pojęciowy, aktualności, [w:] E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo..., op. cit., s. 19.

integrowaniu handlu, gospodarki i bezpieczeństwa przy ukierunkowaniu na otwieranie rynków zagranicznych oraz na zabezpieczenie tych rynków przed polityczną niestabilnością. W zakresie polityki wewnętrznej winny to być uwarunkowania prawne wspierające: proces restrukturyzacji systemu energetycznego kraju, systemy źródeł energii odnawialnych, stosowanie energooszczędnych technologii i lepsze zarządzanie energią.

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

Mając na uwadze rozwój energetyki odnawialnej należy wspierać tego typu działania mimo tego, że przykładowo jeszcze dziś energia elektryczna pochodząca z elektrowni wiatrowych jest znacznie droższa niż z siłowni wodnych (30 gr. za 1 KW do odpowiednio 20 gr.). Na terytorium naszego kraju istnieją najlepsze warunki do budowy tego typu elektrowni na Pomorzu oraz na Rzeszowszczyźnie. Aktualnie istnieje tego typu 13 elektrowni o łącznej mocy 10-20 MW. Oprócz tego Polska ma wielką szansę i możliwości, szczególnie w województwach górskich i warmińsko-mazurskim, aby szerzej wykorzystywać i odbudowywać małe elektrownie wodne. Aby mogły się rozwijać tego typu inwestycje należy stworzyć korzystne warunki na cenę kupna energii pochodzącej z tych elektrowni. Jeśli nie będzie preferencyjnego wsparcia dla tego typu energetyki nie osiągnie się ambitnych planów nakreślonych w tym względzie w „Strategii rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce" z września 2000 r.

Na terenie naszego kraju należy także zachęcać do uprawy roślin wykorzystywanych do produkcji energii. Warunki ku temu sprzyjają, bowiem ok. 1,7 mln ha gruntów leży odłogiem a bezrobocie na wsi jest znaczące. Przede wszystkim chodzi tu o produkcję roślin oleistych (rzepak), które są już stosowane jako źródło

paliw, ale także odpowiedniego gatunku wierzby. Ta druga roślina charakteryzuje się niezwykle szybkim tempem wzrostu i nie wymaga dobrych gatunków glebowych. Po zasadzeniu ich pędy można, co pewien czas ścinać specjalnym kombajnem. Takie pole można uznać, że jest wiecznym źródłem paliwa. Tego typu uprawy muszą zyskać na znaczeniu i obejmować coraz większy areał. Przy czym muszą to być gospodarstwa przynajmniej kilkusethektarowe i położone blisko ich rynku zbytu, czyli kotłowni czy też elektrowni. Ocenia się, że tego typu uprawa paliw roślinnych dałaby zatrudnienie na wsi ok. 100 tys. osobom. Rząd w tym względzie powinien wyjść naprzeciw w formie zwolnienia tego typu paliwa z akcyzy i wzmóc kampanię reklamową zorientowaną na stosowanie biopaliw.

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

Najbliższe plany rządu zmierzające do przyjęcia Polski do Unii Europejskiej wyzwalają nie tylko szansę dla naszego systemu energetycznego, ale stanowić mogą również pewnego rodzaju zagrożenia, jeśli nie sprostamy w tym względzie międzynarodowej konkurencji. Stawia to przed rządem i całym sektorem energetycznym ogromne wyzwania. Przede wszystkim chodzi tu o działania na rzecz zdecydowanej poprawy konkurencyjności sektora energetycznego m.in. poprzez skuteczne wdrażanie rynku energii, uregulowanie problemu kontraktów długoterminowych, obniżenie kosztów wytwarzania, przesyłu i dystrybucji, poprawę obsługi klientów. Oprócz tego występuje konieczność wypracowania wewnętrznych rozwiązań prawnych, które chroniłyby krajowy sektor energetyczny do czasu, aż osiągnie on porównywalny standard z krajami Unii Europejskiej w zakresie poziomu konkurencyjności: jakości, cen i technologii.

Wydaje się za wskazane zwrócenie uwagi rządowi, na sprawy potrzeby dalszych zmian strukturalnych i własnościowych w zakresie sektora energetycznego. W tym zakresie konieczne staje się sformułowanie klarownych i przejrzystych reguł wynikających z generalnie ustalonych celów polityki

własnościowej, tak aby prywatyzacja nie była podporządkowana bieżącym interesom grupowym czy politycznym, a służyła rozwojowi tego sektora i całej gospodarki. Stąd też propozycja utworzenia grup energetycznych działających na terenie kilku starych województw. Byłaby to konsolidacja pionowa a więc kapitałowego połączenia trzech gałęzi sektora energetycznego: wydobycia, wytwarzania i dystrybucji. Przy czym państwo powinno mieć pakiet kontrolny w tym sektorze. Taki model powinien gwarantować bezpieczeństwo energetyczne kraju, gdyż tylko takie podmioty gospodarcze będą w stanie podjąć konkurencję z zagranicznymi firmami energetycznymi. Dalsze niesystemowe prywatyzowanie energetyki może ograniczyć realne możliwości oddziaływania rządu na ten sektor w sytuacjach kryzysowych.

Gminy będące wciąż w większości właścicielem przedsiębiorstw ciepłowniczych są jednocześnie ustawowo odpowiedzialne za zapewnienie świadczenia usług zaopatrywania w ciepło lokalnych społeczności. Koniecznym jest, zatem świadoma i profesjonalna polityka energetyczna realizowana przez samorząd terytorialny. Istotnym elementem takiej polityki jest niewątpliwie opracowanie lokalnych planów zaopatrzenia energetycznego. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o prywatyzacji przedsiębiorstwa, właściwe korzystanie z tego narzędzia. Niepokojącym jest stan, gdy dochodzi do prywatyzacji przedsiębiorstw ciepłowniczych polegających na ich sprzedaży. Jest to najbardziej niefortunna forma prywatyzacji majątku komunalnego, która przekłada się w jednorazowy przychód budżetowy. Nie o to powinno chodzić. Stąd też tego typu podmioty winny się znaleźć w proponowanych grupach energetycznych.

Dla pokrycia niezbędnego wzrostu zapotrzebowania na gaz w gospodarce narodowej wydaje się za wskazane zwiększenie wydobycia gazu ze złóż krajowych mając tego świadomość, że wymaga to również kosztownych inwestycji w instalacje odazotowania polskiego gazu. Istnieje potrzeba wsparcia działań rządu w wybudowanie terminalu skroplonego gazu, co pozwoliłoby na import tego surowca statkami z Norwegii a nawet z dalszych akwenów (Nigeria, Bliski Wschód). W tym zakresie występuje postęp, bowiem grupa inwestorów prywatnych jest żywo zainteresowana tego typu działalnością i sprowadzania drogą morską

łącznej ilości 2 mld $m^3$ gazu rocznie. Ten typ transportu gazu ma kilka zalet. Według szacunków ekspertów jest tańszy i to kilkakrotnie od inwestycji rurociągowej. Posiadanie bazy przeładunkowej gazu daje krajowi znacznie większą elastyczność w wyborze dostawców niż sztywne połączenie rurociągiem. Stąd też od państwa należałoby oczekiwać stworzenia mechanizmów prawnych i fiskalnych zachęcających do podejmowania takich decyzji. Nie mniej społeczności lokalne powinny się także zaangażować w tego typu inwestycję. Decyzja o dostarczeniu gazu do Polski drogą morską wyzwoliłaby możliwości budowy w naszych stoczniach odpowiednich do tego typu statków.

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

Prognozowane zmiany struktury przychodu gazu w kierunku zwiększonego udziału gazu z importu, jak również zmiany struktury rozchodu gazu w kierunku zwiększenia udziału odbiorców komunalno-bytowych, wskazują na potrzebę zwiększenia możliwości magazynowania gazu dla pokrycia nierównomierności sezonowych i nadania priorytetu działaniom związanym z projektowaniem i budową podziemnych magazynów gazu. Stąd też należy zainteresować tą działalnością inwestycyjną i gospodarczą władze lokalne. W naszym kraju istnieją korzystne warunki dla budowy podziemnych zbiorników gazu w wyeksploatowanych złożach gazu ziemnego lokalizowanych zarówno na Niżu Wielkopolskim, jak i na Podkarpaciu oraz w złożach soli.

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

Podsumowując należy stwierdzić, że energetyka Polski musi orientować się nie na zamykaniu się we własnych granicach, a konieczne jest wyznaczenie pewnego

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

## 3.3. Bariery i zagrożenia ze strony offsetu dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

### 3.3.1. Identyfikacja kategorii zagrożeń

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

Podjęta w tym opracowaniu próba ogólnego określenia barier i zagrożeń ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw

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

Jednoznaczne określenie kategorii zagrożeń i bezpieczeństwa państwa jest trudne do przeprowadzenia – co wynika ze złożoności i wielowymiarowości ekonomicznego bezpieczeństwa państwa. Dostępne definicje zagrożeń nie ułatwiają wykonania zadania określenia ich istoty. W definicjach leksykalnych zagrożenie ma bezpośredni związek ze słowem „bezpieczeństwo" i najczęściej jest wyjaśniane odwrotnością bezpieczeństwa. Termin „**bezpieczny**" (ktoś, coś - przyp. S.K.) to „...taki, któremu nic nie grozi..."[255]. Z kolei pojęcia „**zagrozić", „zagrażać**", znaczą tyle co „...stać się niebezpiecznym dla kogoś, czegoś"[256]. Dlatego dokonuje się stopniowej konkretyzacji i dookreśleń tych kategorii[257], podobnie jak bezpieczeństwa. Najczęściej zagrożenia konkretyzowane poprzez wartości, które mogą być utracone, a także poprzez przedmiot destrukcyjnych oddziaływań lub cechy źródeł zagrożeń[258]. Konkretyzację umożliwia także wskazanie podmiotu lub przedmiotu bezpieczeństwa (tj. wskazanie kogo lub czego dotyczy). Ponadto zagrożenia mogą być konkretyzowane np. poprzez przedmiot destrukcyjnych oddziaływań lub cechy źródeł zagrożeń[259]. Można napotkać także bardzo ogólne przedstawienie istoty tej kategorii, jak np. stwierdzenie, że „Zagrożenie to możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk"[260].

---

[255] Słownik języka polskiego, Pod red. M. Szymczaka, PWN Warszawa 1978, t. I, s. 147.

[256] Ibidem, ...t.III, s. 907.

[257] Por. J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 15-16.

[258] Por: P. Sienkiewicz, Modelowanie bezpieczeństwa systemów, [w:] „Zeszyty Naukowe AON" 1991 nr 3/4, Warszawa 1991, s. 57.

[259] Ibidem.

[260] Por. R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997, s. 4.

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

W bardziej skonkretyzowanej formie „zagrożenie" najczęściej definiowane jest jako sytuacja, w której naruszone mogą być istotne dla danego podmiotu wartości. Szersza definicja leksykalna podaje, że „Zagrożenie, sytuacja w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, wolności albo dóbr materialnych. Zagrożenie wywołuje u człowieka niepokój lub strach o różnym stopniu natężenia, do przerażenia lub obezwładnienia włącznie, bądź odruch lub świadomą chęć przeciwdziałania. Zagrożenie może wynikać z przyczyn naturalnych (np. oddziaływanie żywiołów) i spowodowanych przez innego człowieka (np. nieprzyjaciela). W celu uniknięcia destrukcyjnego wpływu zagrożeń (...) konieczne jest wyjaśnienie źródeł zagrożeń [podkreśl. S.K.]"[261]. Cytowana definicja zawiera elementy (podkreślone), które wydatnie ułatwiają operacjonalizację zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego, takie jak: wartości, prawdopodobieństwo ich utraty, destrukcyjne oddziaływanie, przeciwdziałanie, przyczyny wystąpienia i źródła zagrożeń.

Zagrożenia kojarzone są z możliwością wystąpienia takich oddziaływań, które uniemożliwiają lub utrudniają realizację np. egzystencji, rozwoju (wartości) eksponowanych w naukach społecznych, albo wykonywanie zadań i funkcji (korzystanie z wartości użytkowych), jak jest to rozumiane np. w odniesieniu do urządzeń technicznych[262].

Oryginalną i ciekawą propozycje rozumienia zagrożeń przedstawia J. Świniarski. Streszczając: w jego modelu idealnym wyprowadzonym ze świata organicznego, zagrożenie jest pewnym typem relacji pomiędzy podmiotami, formami istnienia. Zagrożenie i jego zmiany mogą wynikać z naturalnego procesu zanikania, „gnicia" i rozpadu. Jeżeli podmiot, który jest zagrożeniem dla innych podlega tym

---

[261] Por: Leksykon Wiedzy Wojskowej, Wydawnictwo MON, Warszawa 1979, s. 510.

[262] Przy tej okazji należy wyraźnie rozróżnić zagrożenie, które ze swej istoty jest możliwością, a więc oddziaływaniem potencjalnym, od destrukcyjnych oddziaływań, które są zrealizowanym zagrożeniem.

procesom, to bezpieczeństwo podmiotu zagrożonego rośnie. Natomiast przeciwną sytuacją jest doprowadzenie podmiotu zagrożonego do dezintegracji, rozpadu, zanikaniu własnej aktywności, zdominowanie i podporządkowanie przez oddziaływania innego podmiotu - zagrożenia[263] („życie dzięki śmierci innych"). Ten sposób postrzegania zagrożeń jest niezwykle cenny z punktu widzenia ekonomii, co zostanie uzasadnione w dalszym toku rozważań.

W naukach społecznych zagrożenia definiowane są między innymi jako niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości danego podmiotu (jednostkowego lub zbiorowego) działania innych uczestników życia społecznego[264]. W odniesieniu do państwa i narodu zagrożenie definiowane jest „...jako możliwość powstania sytuacji, w której dane społeczeństwo nie ma warunków dla swego bytu i rozwoju lub są one w sposób istotny ograniczone"[265]. Treść tego pojęcia w odniesieniu do państwa, podawana jest także jako sytuacja „ ...w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo naruszenia jego granic i utraty niepodległości lub integralności (...) godzą bezpośrednio w wartości najwyższe, wynikające z racji stanu..."[266]. Podobne w treści definiowanie - ale bardziej rozwinięte i akcentujące wewnętrzne źródła zagrożeń, równorzędnie z zewnętrznymi - podaje, że „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa – splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp."[267].

Takie stanowisko w kwestiach rozumienia istoty i treści zagrożeń upowszechnia się coraz bardziej. Jako reprezentatywną dla określania zagrożeń

---

[263] Por: J. Świniarski, O naturze bezpieczeństwa, Prolegomena do zagadnień ogólnych, Warszawa – Pruszków, 1997, s. 177 - 178.; Tenże: Czym jest bezpieczeństwo?, „Zeszyty Naukowe AON", nr 3 ,Warszawa 1993.

[264] Por: M. Cieślarczyk, Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń, Zeszyty Naukowe AON, nr 2(35) ,Warszawa 1999, s. 232 – 233.

[265] R. Wróblewski, Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, [w:] „Zeszyty Naukowe AON", 1991 nr 3/4 ,Warszawa 1991, s. 69. Podobną definicje proponuje Stanisław Dworecki (Por. S. Dworecki, Od konfliktu do wojny, Warszawa 1996, s. 21.)

[266] J. Zubek, System pojęć i podstawowe problemy bezpieczeństwa RP, [w:] „Zeszyty Naukowe AON", 1992 nr 3, Warszawa 1992, s. 5.

[267] S. Dworecki, Zagrożenie bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994, s. 61.

bezpieczeństwa państwa poprzez wartości, można przytoczyć następującą definicję: „zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego stanowi działanie lub ciąg wydarzeń, które:

- zagrażają drastycznie i w stosunkowo krótkim okresie jakości życia mieszkańców danego państwa lub
- niosą ze sobą istotne zagrożenie ograniczenia możliwości dokonywania wyborów politycznych przez rząd państwa lub prywatne instytucje pozarządowe (osoby prywatne, grupy, korporacje) w ramach danego państwa"[268].

W ramach ogólnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (państwa) wyróżnia się także zagrożenia dla jego różnych dziedzin (segmentów), na których jest ono realizowane. Można zatem wyróżnić ich odpowiednie rodzaje. „Przyjmując za podstawę dziedziny, w których może wystąpić zagrożenie, wyróżnia się zagrożenia militarne i niemilitarne. W śród zagrożeń niemilitarnych można z kolei wyróżnić zagrożenie polityczne, zagrożenie gospodarcze, zagrożenie ekologiczne, zagrożenie wewnętrzne i inne"[269]. Te rodzaje są oddzielnie definiowane.

Zagrożenia gospodarcze (w ujęciu słownikowym) wyróżniane są jako „...rodzaj zagrożenia bezpieczeństwa, w wyniku którego może nastąpić osłabienie potencjału gospodarczego"[270].

Miejsce zagrożeń podkreślane jest we wszystkich opcjach i stanowiskach interpretujących bezpieczeństwo. W tzw. opcji negatywnej bezpieczeństwo jest określane poprzez zagrożenia. Dokonywane na tym gruncie dookreślenia i poszerzanie zakresu[271] bezpieczeństwa polega na identyfikacji różnych rodzajów i typów zagrożeń, a co ważniejsze dokonuje się określenia ich struktury i warunków zaistnienia, a także ocenia się możliwości ich likwidacji lub ograniczenia. Z kolei opcja pozytywna sytuuje zagrożenia w otoczeniu (uwarunkowaniach) bezpieczeństwa, kiedy

---

[268] J. Nye, Problemy badań nad bezpieczeństwem, w: „Sprawy Międzynarodowe" 1989 nr 6, s. 55. Także omówienie [w:] J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 24.

[269] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996, s. 89.

[270] Słownik terminów..., op. cit., s. 89.

[271] Por. P. Sienkiewicz, Modelowanie..., op. cit.; W. Stankiewicz, Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna, [w:] Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka, Łódź 1986; A. D. Rotfeld, Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi, Warszawa 1990; R. Wróblewski, Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, „Zeszyty Naukowe AON", nr 3/4 ,Warszawa 1991.

„przetrwanie, posiadanie i rozwój realizowane są w obliczu płynących zewsząd zagrożeń" (pomimo istnienia zagrożeń)[272]. W tym ujęciu zagrożenia rozpatrywane są przez pryzmat ich wpływu na przetrwanie i rozwój. Idzie więc nie tyle o sam fakt istnienia zagrożeń, ile o możliwości skutecznego przeciwstawienia się im, tj. *„...unikania, eliminowania lub przezwyciężenia. Można wręcz stwierdzić, ze nie rzecz w zagrożeniach albo w ich braku, lecz w takim stosunku do nich, który optymalizuje szanse (i pewność) istnienia i prolongowania*"[273].

Ze sposobu podejść do zagrożeń reprezentowanych w obu opcjach wynikają bardzo ważne wnioski metodyczne dla ukierunkowania dalszych badań nad zagrożeniami gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Pierwsze nakazuje rozpoznać istotę, źródła i warunki zaistnienia zagrożeń. Drugie nakazuje wręcz (ale nie wprost) badanie ich wpływu na możliwości realizacji wartości a także poszukiwanie sposobów eliminowania, unikania lub ograniczania zagrożeń, a w sytuacji ich przekształcenia w destrukcyjne oddziaływania, ograniczenia ich skutków. Poprzestanie na propozycji wynikającej tylko z opcji pozytywnej jest niesłuszne, ponieważ nie byłoby wiadomo przed czym się bronić lub czego unikać. Nie da się bowiem bezpiecznie (pewnie!) realizować różnych wartości nie znając zagrożeń, podobnie jak nie da się pewnie i bezpiecznie prowadzić samochodu w ciemnościach krętą drogą biegnącą nad przepaściami i obsadzoną drzewami bez włączonych reflektorów (które powinny oświetlać przeszkody).

### 3.3.2. Zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa

Wyprowadzając zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa z treści pojęć bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa ekonomicznego, wskazać trzeba na dwa stanowiska w tej kwestii:

- pierwsze, koncentrujące się na określaniu zagrożeń poprzez negatywne skutki różnych oddziaływań na możliwość realizacji przez dany obiekt lub podmiot istotnych dla niego wartości;

---

[272] Por: np. J. Kukułka, Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa, [w:] Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie środkowej po zimnej wojnie, Warszawa 1994, J. Świniarski, Czym jest bezpieczeństwo?, [w:] „Zeszyty Naukowe AON", 1993 nr 3, Warszawa 1993.

[273] J. Świniarski, O naturze bezpieczeństwa, Prolegomena do zagadnień ogólnych, Warszawa – Pruszków, 1997, s. 174.

- drugie, polegające na lokalizowaniu zagrożeń pośród konfliktów (określanie zagrożeń poprzez konflikty daje możliwość operacjonalizacji tych zagrożeń).

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (tożsamych w praktyce z bezpieczeństwem ekonomicznym kraju) prezentowane są jako możliwość utraty chronionych wartości rozpatrywanych na różnych płaszczyznach i jako odwrotność bezpieczeństwa. Różnica w definiowaniu polega głównie na przedstawieniu innych obiektów zagrożeń (lub płaszczyzn), jak np. system społeczno – gospodarczy lub potencjał obronno - ekonomiczny. Należy przy tym podkreślić, że kategoria potencjału gospodarczo - obronnego poprzedzała kategorię gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, a współcześnie ta pierwsza została wchłonięta przez tę szersza drugą.

S. Michałowski rozpatrując zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego uważa, że wyraża ono stopień „...podatności danego kraju na przeniesienie przez płaszczyznę gospodarczą, głównie przez transmisję kanałami i mechanizmami zależności ekonomicznych, działań gospodarczych o charakterze politycznym, skierowanych na osłabienie bezpieczeństwa kraju”[274]. Efektem tego stanowiska jest przyjęcie następującej definicji: „Bezpieczeństwo ekonomiczne jest zagrożone, jeżeli zewnętrzne parametry ekonomiczne zmienią się w takim stopniu, że system społeczno - polityczny narodu znajdzie się pod takim naciskiem, pod którym załamie się”[275].

Na płaszczyźnie obronno – ekonomicznej, odnoszącej się do gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, Z. Kołodziejak zagrożenia gospodarcze ujmuje jako „...zespół czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, uruchomienie których doprowadzić może do zaburzeń w rozwoju potencjału obronno - ekonomicznego”[276]. Podobne w treści jest stanowisko W. Stankiewicza, który w języku ekonomiki obrony pojęcie „zagrożenie” definiuje „...jako rodzaj możliwych i prawdopodobnych działań przeciwnika, skierowanych na osłabienie potencjału

---

[274] S. Michałowski, Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach wschód - zachód, PISM, Warszawa 1990, s. 22-23.

[275] G. Junne, S. Nour, Internationale Abhangigkeiten, Franfurkt a. Main 1974., za: S. Michałowski, Bezpieczeństwo ekonomiczne..., op. cit. s. 23.

[276] E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, Radom 1996, s. 15.

obronno – gospodarczego"[277]. Dodaje przy tym ważną uwagę w kwestii identyfikacji zagrożeń mówiąc, że stan bezpieczny cechuje brak zagrożenia lub niski stan napięcia polityczno – militarnego uznany za normalny w dłuższym okresie. Wynika z tego wniosek, że do zagrożeń nie należy zaliczać wszystkich niekorzystnych oddziaływań a jedynie te, które wyraźnie odbiegają od stanu „normalnego"[278]. Ten autor nie wyjaśnia czym się charakteryzuje i jaki jest to „normalny stan" napięcia. Można wstępnie oprzeć się na intuicyjnym rozumieniu, tego czym są zagrożenia o niskiej intensywności.

W związku z fragmentarycznym ujęciem zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego, podejmowane były próby zbudowania definicji całościowej. Taki zamierzony rezultat wydaje się zawierać następująca definicja: „Zagrożenie gospodarcze – stan, w którym państwo nie może przeciwstawić się takim oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, które uniemożliwiają rozwój ekonomiczny zgodny z określonymi kierunkami i tempem, a przez to osłabiają potencjał gospodarczo - obronny"[279]. Jak łatwo zauważyć treść cytowanej definicji odnosi się do zagrożeń wartości zarówno na płaszczyźnie ogólnoekonomicznej jak i na płaszczyźnie gospodarczo – obronnej. Ponadto akcentuje, że zagrożenia mogą pochodzić zarówno ze źródeł zewnętrznych jak i wewnętrznych. Wydaje się zatem, że jest to w miarę pełne, chociaż ogólne określenie istoty zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego.

Łącząc przedstawione stanowiska należy stwierdzić, że zagrożenia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa ekonomicznego państwa) identyfikowane będą z takimi zewnętrznymi i wewnętrznymi procesami, które mogą skutkować brakiem zdolności gospodarki do zaspokajania uzasadnionych potrzeb, lub **utratą adekwatności albo pogłębianiem niedopasowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa do sprostania wymogom konfliktów zagrażających bezpieczeństwu państwa.**

---

[277] W. Stankiewicz, Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna, [w:] Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka, Łódź 1986, s. 29.

[278] Ibidem, s. 30. We wstępnej definicji bezpieczeństwo ekonomiczne „...to taki stan zagrożenia potencjału obronno – ekonomicznego, który charakteryzuje pokojową gospodarkę obronną i nie wymaga podejmowania dodatkowych działań ochraniających wzrost i wykorzystanie tego potencjału".

[279] Bezpieczeństwo gospodarcze, Opracowanie zbiorowe, AON, Warszawa 1994, s. 129

W tym kontekście użytecznym narzędziem identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa może być ocena stanu bezpieczeństwa (jako odwrotność, przeciwstawność bezpieczeństwa). Punktem wyjścia dla tych ocen jest używany przez J. Świniarskiego trychotomiczny podział procesów biologicznych, na procesy "*rozwoju*", "*stabilizacji*" i "*gnicia*", stanowiące o jakości istnienia i życia[280]. To spostrzeżenie wskazuje bowiem, że „organizm gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa" także może mieć różne formy istnienia, które mogą być ocenione z punktu widzenia kryteriów bezpieczeństwa, jako bezpieczne lub niebezpieczne. **Objawami utraty bezpieczeństwa** i jego braku jest proces regresji, "*degradacji*" lub "*gnicie*".

W oparciu o ten sposób rozumowania możemy twierdzić, że gospodarka i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa znajdują się w stanie niebezpieczeństwa kiedy występuje regres gospodarczy, lub zbyt niski w stosunku do potrzeb stopień zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Można też stwierdzić, że jest to taka forma istnienia, która nie zapewnia trwania, przetrwania, nie mówiąc o rozwoju.

Dla określenia specyfiki zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa istotne znaczenie ma także przywołane wcześniej rozumienie zagrożeń w kategoriach „umierania dla innych", lub „życia dzięki śmierci innych". Ten sposób postrzegania zagrożeń jest niezwykle cenny z punktu widzenia ekonomii, ponieważ istotą rynków są właśnie zagrożenia tego typu, a odpowiadającą im formą jest konkurencja. Pozwala to wybrnąć ze sprzeczności pomiędzy stabilizacją, jako jednej i istotnych cech bezpieczeństwa ogólnego i państwa, a konieczną destabilizacją wynikającą z rynkowej konkurencji, wymuszającą przestrzeganie reguł efektywnościowych stanowiących o rozwoju, a więc o bezpieczeństwie ekonomicznym.

Jednak z całą mocą należy podkreślić, że taki sposób postrzegania zagrożeń dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, może mieć tylko ograniczone zastosowanie. Wynika to z faktu, że kształtowanie tej sfery opiera się głownie na decyzjach politycznych. Dopuszczenie mechanizmu rynkowej alokacji zasobów

[280] J. Świniarski, O naturze bezpieczeństwa...., op. cit., s. 47.

w obszarze służącym tylko bezpieczeństwu GPB stanowi tylko (np. przetargi na dostarczanie dóbr i usług organizowane przez jednostki wojskowe). Znacznie szerzej wykorzystanie rynkowych mechanizmów jest dopuszczane do obszaru podwójnego zastosowania. Warunkiem tego jest w pewnym zakresie stabilność reguł gry rynkowej (określanych w procesie politycznym), a więc stabilność polityczna (wewnętrzna i zewnętrzna), lub szerzej bezpieczeństwo polityczne państwa.

Zagrożeniem będzie więc niedostosowanie podmiotów do funkcjonowania i realizacji celów, pod naciskiem konkurencji. Drugą stroną tego stanowiska będzie identyfikowanie zagrożeń z brakiem zmian strukturalnych (jak to ujmuje J. Świniarski: umieranie dla innych, by inni mogli żyć) [281]. Zagrożeniem jest hamowanie wymiany struktur (zarówno sfery realnej jak i sfery regulacji) przestarzałych i nieefektywnych na struktury nowe, sprawniejsze.

Przedstawione sposoby rozumienia zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa ekonomicznego), niezależnie od przyjętej perspektywy badawczej, za podstawę ich określenia przyjmują zakres czy też poziom realizacji chronionych wartości. Stąd też możliwość utraty tych wartości lub ich niepełna realizacja są łączone z występowaniem zagrożeń, rozumianych jako oddziaływania niosące te niepożądane skutki. Istnieje w związku z tym potrzeba określenia tych skutków, aby na tej podstawie stwierdzić czy pojawiły się zagrożenia.

Selekcji zagrożeń z pośród różnorodnych oddziaływań można dokonać tylko na podstawie przyjęcia odpowiednich kryteriów. Dlatego do identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa należy przyjąć kryteria zbudowane na podstawie przewidywanych *skutków* negatywnych oddziaływań. Jest to ważne stwierdzenie, jeżeli kryteria mają spełniać funkcję filtra wychwytującego z odpowiednim wyprzedzeniem możliwość pojawienia się destrukcyjnych oddziaływań na gospodarkę. Ponadto określone kryteria są niezbędną podstawą obiektywizacji ocen w analizach bezpieczeństwa państwa. Ustalić bowiem należy przed czym należy się bronić - co jest równoznaczne z ustaleniem (identyfikacją) zagrożeń - a w konsekwencji zdecydować jakie przeciwdziałania podjąć i jakie do tego

[281] Por. J. Świniarski, O naturze..., op. cit., s. 178.

użyć środki. Trafne decyzje można podjąć tylko na podstawie poprawnie zidentyfikowanych zagrożeń.

Kryteria[282], rozumiane jako zasady wyznaczające sposób osądzania skutków destrukcyjnych oddziaływań na bezpieczeństwo gospodarcze i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa, wyprowadzane powinny być z nadrzędnego systemu wartości. Jednak kryteria odnoszące się do zagrożeń w sposób oczywisty opierać się muszą na czynnikach prowadzących do destrukcji tych wartości. Ten sposób poszukiwań pozwala na ustalenie listy przyczyn uniemożliwiających osiąganie pożądanych stanów. W oparciu o te stwierdzenia przyjmuje się, że zagrożeniami gospodarczego bezpieczeństwa państwa będą te oddziaływania (zjawiska i procesy), które mogą doprowadzić do:

- zahamowania rozwoju gospodarczego lub utraty zdolności rozwojowych;
- pogorszenie pozycji kraju mierzonej udziałem w tworzeniu dochodu narodowego i międzynarodowym podziale pracy w stosunku do gospodarek otoczenia zagranicznego;
- utraty swobody (suwerenności) podejmowania decyzji w sprawach gospodarczych i gospodarczo obronnych oraz ich optymalizacji;
- utraty zdolności do dostarczania wystarczającej ilości dóbr i usług:
- utraty możliwości utrzymania pożądanego poziomu potencjału militarnego i rezerw gospodarczych w czasie pokoju ;
- utraty szeroko rozumianego zaplecza w czasie wojny dla wojsk walczących.

Sformułowane kryteria identyfikacji zagrożeń odnoszą się do pewnych dających się przewidywać progów krytycznych w gospodarce i gospodarczych podstawach bezpieczeństwa państwa (w tym jej powiązań z zagranicą), poniżej których naczelne wartości stanowiące o bezpieczeństwie kraju nie będą mogły być realizowane i chronione[283]. Zaznaczyć jednak należy, że nie wszystkie zjawiska wyrażone ujemnymi wskaźnikami (np. wyrażone spadkiem wydobycia węgla) należy wiązać z kategorią zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Zagrożeniami nie będą te zjawiska i procesy, które przywracają ich adekwatność do

---

[282] Por: Encyklopedia Powszechna PWN, t. 2. Warszawa 1984, s. 629.

[283] Każdy kraj formułuje swoje naczelne wartości w formie racji stanu. Jej zawartość najczęściej jest odzwierciedleniem poziomu rozwoju, potencjału gospodarczego i aspiracji.

zadań i funkcji wynikających ze zmian sposobów realizacji bezpieczeństwa państwa lub oczyszczają ze zbędnych mocy wytwórczych i produktów pomimo że statystyka odnotuje związany z tym spadek produkcji. Inaczej mówiąc do zagrożeń nie zalicza się tej części zjawisk, dzięki którym dokonują się zmiany jakościowo - strukturalne, podnoszące efektywność i zdolności GPB do dostarczania odpowiednich dóbr. Warunkiem jest jednak płynne zastępowanie elementów struktury przestarzałej elementami nowoczesnymi.

Podobnie nie należy zaliczać do zagrożeń ograniczenia swobody w podejmowaniu decyzji gospodarczo - obronnych wynikających np. umów handlowych czy wchodzenia w skład ugrupowań integracyjnych, jeżeli są one zgodne własnymi preferencjami kraju i suwerennie dokonanego wyboru.

Kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa kraju – jak wczesniej wskazano – jest uwarunkowane zarówno czynnikami zewnętrznymi jak i wewnętrznymi. Stąd też w zależności od miejsca położenia źródła (pewnego systemu) zagrożenia oddziaływujące na ten podsystem można podzielić na dwie zasadnicze i równorzędne grupy, tj.:

- zagrożenia zewnętrzne;
- zagrożenia wewnętrzne.

W oparciu o takie rozróżnienie, gospodarczy potencjał zagrożeń GPB, w zależności od położenia (miejsca), można podzielić na dwie grupy:

- zewnętrzny potencjał zagrożeń ($Pz_{zew}$);
- wewnętrzny potencjał zagrożeń ($Pz_{wew}$).

Jednak ze względu na zakres tego opracowania przedmiotem rozważań będzie tylko zewnętrzny potencjał zagrożeń GPB. Ten potencjał może oddziaływać kanałami powiązań gospodarczych z zagranicą - rzeczowych i informacyjnych. Miarą tego potencjału może być wielkość środków możliwych do zaangażowania w celach destrukcyjnych, lub wielkość i ważność przepływów środków ekonomicznych, które mogą zostać przerwane. Zewnętrzny potencjał zagrożeń istnieje jako wiązka odpowiadająca strukturze powiązań. Najważniejsze z pośród nich grupują się w przepływach:

- towarów i usług;

- ludzi i kapitałów;
- technologii i sztuki zarządzania.

Według Z. Kołodziejaka zagrożenie zewnętrzne związane jest m. in[284].

- ze stopniem i charakterem zależności ekonomicznej,
- geopolitycznym układem powiązań gospodarczych stopniem i charakterem zaburzeń (dysharmonii) w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych,
- różnymi formami oddziaływania w ramach wojny gospodarczej.

W zależności **od położenia źródeł (miejsca) potencjału zagrożeń** ekonomiczno – obronnych, można wyróżnić:

- zewnętrzny potencjał zagrożeń ekonomiczno – obronnych;
- wewnętrzny potencjał zagrożeń ekonomiczno – obronnych.

Obok porządkowania zagrożeń według źródeł i przedmiotu oddziaływań można stosować także inne kryteria klasyfikacji.

W zależności od **charakteru źródeł (impulsu) możliwych destrukcyjnych oddziaływań**, czyli sfer z której pochodzą destrukcyjne oddziaływania wyróżnić można zagrożenia:

- rzeczowe, które mogą powodować negatywne skutki w rozmiarach i strukturze GPB;
- informacyjne, wywołujące dezorganizację funkcjonowania bądź nietrafne kierunki rozwoju GPB.

### 3.3.3. Potencjał zagrożeń ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (wybrane przykłady)

Istniejący w otoczeniu zewnętrznym (międzynarodowym) naszego kraju potencjał zagrożeń GPB może być rozpatrywany w wymiarze:

- **globalnym** - związanym z procesami globalizacji i zmianą układów gospodarczych w skali ogólnej, napięć, niestabilności i barier ekonomicznych i ekologicznych ważnych dla całego świata.

---

[284] E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo ...,op. cit., s. 22.

- **regionalnym**, postrzeganym głównie przez pryzmat procesów integracyjnych niosących wyzwania dla polskiej gospodarki i skutki wynikające z procesów dostosowawczych, warunków przyjęcia lub skutków wydłużającego się oczekiwania na przyjęcie do UE;
- **dwustronnych**, rozpatrywanych w kategoriach współzależności lub jednostronnej zależności ekonomicznej.

Najbardziej powszechnym zjawiskiem w ramach procesów rozwojowych współczesnego świata jest postępująca globalizacja obejmująca różnorodne sfery społeczno – gospodarcze i kulturowe państw i narodów. Do nich należy pośród innych globalizacja produkcji przemysłowej, całych gałęzi przemysłu (sektorów) i globalizacja firm. Jest to najważniejsza zmiana w gospodarce światowej ostatnich lat związana z oddziaływaniem czynnika technologicznego. Współczesne, sterowane komputerowo procesy technologiczne umożliwiają integrację poszczególnych faz produkcji w zakładach rozmieszczonych na różnych obszarach kuli ziemskiej.

Te procesy nie omijają także sfery gospodarczo – obronnej. Znane dobrze są przykłady lokowania produkcji zbrojeniowej (produktu finalnego lub jego istotnych części) poza granicami kraju, jak np. istotnych części do włoskiego śmigłowca w Polsce. Jednak istnieją także przykłady pozorowania takich działań. Skutkiem tego jest pojawienie się możliwości eliminacji rodzimej produkcji, poprzez podaż międzynarodową.

Kolejnym przykładem może być opanowywanie wydobycia i przetwarzania ważnych surowców przez zagraniczne lub transnarodowe korporacje. Skutkiem tego może być utrata suwerenności kraju nad ważnym komponentem GPB państwa.

Procesy globalizacji tworzą także globalne rynki pracy dla najlepszych specjalistów. Właśnie tylko niewielka grupa najwyżej wykwalifikowanych pracowników jest grupą najbardziej mobilną. Będzie się ona przemieszczała w zależności od atrakcyjności warunków pracy i płacy, osłabiając często możliwości i potencjał rozwojowy swoich, często względnie ubogich krajów. Nadmierny odpływ najwyżej wykwalifikowanych pracowników pozbawia często biedniejsze kadr naukowych, menedżerskich i fachowych, koniecznych do wzrostu i sprawnego funkcjonowania GPB.

Obok wymienionych skutków globalizacja tworzy szereg innych zagrożeń dla poszczególnych państw i ich gospodarczych podstaw bezpieczeństwa (tabela 3).

Tabela 3

**Globalizacja — zagrożenia dla państwa narodowego**

| | |
|---|---|
| Brak równowagi wewnętrznej | ze strony małych nacjonalizmów, grup etnicznych itp.; |
| Brak równowagi zewnętrznej | Potrzeba bezpieczeństwa regionalnego i światowego; |
| Zależność gospodarcza | od światowych organizacji gospodarczych i finansowych; |
| Integracja społeczna | Rozwój światowych standardów praw człowieka, kontakty zawodowe; |
| Integracja techniczna | Zależność od światowych sieci komunikacyjnych oraz najnowszych osiągnięć technicznych zwiększa podatność na załamania; |
| Zależność ekologiczna | Groźba skażenia środowiska, globalnego ocieplenia itp., nierozwiązywalna w ramach jednego państwa. |

Źródła: T.G. Mc Grew i EG.Lewis, Global politics, Cambridge 1992 i E. Luard, The Globalization of Politics: The Changed focus of political action in the modern world, New York 1990; za: A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 15.

Procesy globalizacji powodują to, że znikają całe gałęzie produkcji i usług, często ważnych elementów GPB (np. baraże przemysłu, chemii czy usług). Niekiedy na ich a ich miejsce powstają nowe, jednak nie odpowiadające już wymogom bezpieczeństwa państwa. Zmusza to rządy poszczególnych państw do śledzenia tych zmian i prowadzenia elastycznej a niekiedy kosztownej polityki przemysłowej, infrastrukturalnej, a także rozwoju oświaty i różnych form szkolenia zawodowego.

We współczesnym świecie nasila się zjawisko globalizacji rynków finansowych. Bardzo duża mobilność na współczesnych rynkach finansowych powoduje, że rządom coraz trudniej przychodzi prowadzić „racjonalną" z punktu widzenia interesów ich kraju, politykę monetarną. Natomiast zwiększyło się znacznie ryzyko przeniknięcia danego kryzysu finansowego do innych krajów, co potwierdziły kryzysy w Azji. Okazuje się, że globalne rynki kapitałowe determinują w pewnym stopniu posługiwanie się stopą procentową i kursami walutowymi dla regulacji

sytuacji gospodarczej w danym kraju. Polityka ta może być używana w celu regulacji gospodarki krajowej lub też w celu regulacji kursu walutowego, ale nie może ona wpłynąć na osiągnięcie obu tych celów naraz[285].

W ramach globalizacji zachodzi szybko liberalizacja przepływów kapitałowych, czemu nie towarzyszy zjawisko aktualizacji przepisów obowiązujących branżę bankową. Innymi słowy, to nie oddziaływanie międzynarodowych sił rynkowych było przyczyną kryzysów finansowych w Azji, Argentynie i innych krajach świata, lecz brak odpowiednich regulacji. Trzeba podkreślić, iż dotychczas nie stworzono sprawnych mechanizmów, które pozwalałyby średniemu państwu o otwartej gospodarce rynkowej na efektywne ingerowanie w te rynki[286].

W dużej części są to kapitały spekulacyjne, na działanie których jesteśmy szczególnie narażeni, gdyż pojawienie się ich grozi destabilizacją gospodarki. Przede wszystkim może pogłębić się penetracja gospodarki polskiej przez międzynarodowy kapitał spekulacyjny, który może napływać i odpływać w rytm zmian sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych (kapitałowych). Niewątpliwym skutkiem będzie rozchwianie kursów walutowych, kursów złotego do innych walut, stopy procentowej, które będą prowadzić do destabilizacji systemu finansowego gospodarki polskiej. Ze względu na wynikającą stąd niepewność, efektem będzie ograniczenie transakcji w obrotach handlowych z zagranicą (zarówno przez eksporterów i importerów krajowych i zagranicznych).

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

---

[285] A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998,s.25.

[286] Gwałtowny odpływ kapitałów zagranicznych, w tym w znacznej mierze spekulacyjnych oraz ich działalność przyczyniło się do powstania w wielu krajach kryzysu finansowego. Odpływ kapitału spekulacyjnego spowodował duże perturbacje na rynku finansowym Argentyny, m.in. miała miejsce duża utrata wartości przez miejscową walutę.

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[287], hutnictwo, przemysł paliwowy, transport samochodowy i kolejowy, telekomunikacja, energetyka, rolnictwo wraz z szeroko rozumianym sektorem żywnościowym. Efektem otwarcia polskiej gospodarki jest już widoczny wzrost konkurencji na naszym rynku. Wszelkie prognozy dotyczące przyszłego rozwoju gospodarczego i kształtu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski mogą ujawniać pewne odchylenia od rzeczywistości. Jest to wynikiem tego, iż dzisiaj także perspektywy rozwojowe gospodarki światowej obarczone są dużym współczynnikiem niepewności.

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

Tabela 4

**Zmiany globalnej konkurencji**

| Dekada | Warunek | Zagrożone sektory i branże w poszczególnych krajach |
|---|---|---|
| Lat 1960-tych | Intensywność pracy | Przemysły: tekstylny, obuwniczy, |
| Lat 1970-tych | Intensywność kapitału | Przemysły: samochodowy, maszynowy i chemiczny, |
| Lat 1980-tych | Technologia | Przemysł elektroniczny (elektronika użytkowa) i telekomunikacyjny, |
| Lat 1990-tych | Informacja | Sektor finansów i usług, środki masowego przekazu i globalne systemy produkcji (sieci globalne), |

Źródło: J.M. Stopford i S. Strange, Rival-States, Rival Firms; Competition for Worid Market Shares, Cambridge 1991, s. 36; Za: A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998, s.33.

---

[287] 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.

Wzrostowi znaczenia czynnika technologicznego nie towarzyszy jednakże, poza nielicznymi wyjątkami, wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju gospodarek poszczególnych państw.

Klasycznym już przykładem jest sprzeczność pomiędzy koniecznością strukturalnego zaangażowania w międzynarodową wymianę gospodarczą a dążeniem do uniezależnienia się od oddziaływania zaburzeń występujących na rynkach zewnętrznych na wewnętrzną sytuację gospodarczą. Kraj znajdujący się w sytuacji zagrożenia konfliktem gospodarczym lub militarnym może zwiększyć swoje bezpieczeństwo ekonomiczne poprzez ograniczenie swoich wymiany gospodarczej z zagranicą lub z partnerami od których mogą płynąc zagrożenia (a w rezultacie zmniejszenie uzależnienia od wymiany zagranicznej). Wzrost bezpieczeństwa ekonomicznego wynikający ze zmniejszenia uzależnienia od zagranicy rodzi nowe zagrożenia dla rozwoju gospodarczego, ponieważ powoduje to wyższe koszty produkcji a także mniejsze możliwości rozwoju i podnoszenia poziomu życia obywateli[288].

Znacznie częściej od rozwiniętych definicji zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa (gospodarki narodowej) – które to również odnoszą się do zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, podawane są zwarte ich określenia, najczęściej w śród innych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Treść tych kategorii jest określana najczęściej poprzez negatywne skutki oddziaływań. W modelowaniu systemowym jakościowe ujęcie pozwoliło wyróżnić ze względu na cechy źródeł i obiektów zagrożeń takie ich typy jak: polityczne, militarne, ideologiczne, ekonomiczne, kulturowe, informacyjne, techniczne, zdrowotne i psychiczne. Stąd też „zagrożenia ekonomiczne [w domyśle: są to oddziaływania, które mogą spowodować takie skutki jak: - przyp. S. K.] (zahamowanie rozwoju gospodarczego lub utrata zdolności rozwoju ekonomicznego, możliwości optymalizacji rozwoju i swobody decyzji w sprawach gospodarczych)”[289].

---

[288] Por. A. Lubbe..., op. cit., s. 68.
[289] Por. P. Sienkiewicz, Modelowanie..., op. cit, s. 56 – 57.

Potwierdzeniem takiego podejścia jest definiowanie **zagrożeń politycznych.** Odnoszone są onedo racji stanu (wartości) i postrzegane są jako rodzaj zagrożenia w wyniku którego może zaistnieć sytuacja sprzyjająca naruszeniu interesów przyjętych za podstawowe[290]. Bardziej skonkretyzowane spojrzenie na polityczny segment bezpieczeństwa państwa prowadzi do wyróżnia dwóch rodzajów zagrożeń, w zależności od miejsca ich powstawania: zagrożenia polityczne zewnętrzne i zagrożenia polityczne wewnętrzne, z tym że ten drugi rodzaj jest utożsamiany zagrożeniami zewnętrznymi.

**W pierwszym znaczeniu** zagrożenia polityczne określane są jako: „stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych) uniemożliwiające wypełnianie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe"[291].

**W drugim znaczeniu** (sprowadzonym do zagrożeń zewnętrznych), stwierdza się, że jest to rodzaj zagrożenia, „w wyniku którego zwiększone jest prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności czy tez integralności terytorialnej państwa. Źródłem tego zagrożenia jest inne państwo (najczęściej ościenne)"[292].

Z kolei zagrożenia **militarne** państwa określane są jako: „...taki splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej – w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej (militarnej)"[293].

Podobną treść uzyskują inne typy zagrożeń. Podobny sposób identyfikowania zagrożeń bezpieczeństwa stosuje S. Dworecki, mówiąc, że „Zagrożenia (...) mogą powstać w dziedzinie politycznej (np. izolacja polityczna, szantaż polityczny), społeczne j(np. ograniczenie lub zerwanie współpracy kulturalnej, naukowo – technicznej, turystycznej), **gospodarczej** (np. ograniczenie lub zerwanie wymiany

---

[290] Por. Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994, s. 32.

[291] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996, s. 90.

[292] Ibidem, s. 91.

[293] S. Dworecki, Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, AON Warszawa 1994, s. 25.

handlowej, pomocy finansowej) lub jednocześnie w kilku dziedzinach – w dowolnej konfiguracji". Jednocześnie trzeba zauważyć, że przedstawiony wyżej sposób wyróżniania zagrożeń stanowi dyrektywę do dalszych rozważań: podstawę identyfikacji i selekcji zagrożeń z pośród różnorodnych oddziaływań, stanowią skutki, które te oddziaływania mogą wywołać.

Przywołane definicje i kryteria identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa pozwalają na zbudowanie macierzy zagrożeń (schemat 6). Powstała ona z przecięcia strumieni destrukcyjnych oddziaływań z przewidywanymi skutkami. Kryteria identyfikacji spełniają tu rolę „filtra" umożliwiającego „wychwycenie" zagrożeń gospodarczego bezpieczeństwa państwa z ogółu negatywnych oddziaływań[294]. Schemat 6

**Matryca zagrożeń**

| | **ODDZIAŁYWANIA (negatywne)** | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **zewnętrzne** | | **Wewnętrzne** | |
| **KRYTERIA (skutki)** | **rzeczowe** | **Informacyjne** | **rzeczowe** | **Informacyjne** |
| 1. Zahamowanie rozwoju gospodarczego i utrata zdolności rozwojowych; | T | T | T | T |
| 2. Utrata suwerenności w podejmowaniu decyzji gospodarczych; | T | T | N | N |
| 3. utrata zdolności do dostarczania w wystarczającej ilości dóbr i usług do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem; | T | T | T | T |

Objaśnienia: **T** - skutki o znamionach zagrożeń gospodarczych;

**N** - brak skutku o znamionach zagrożeń gospodarczych;

Źródło: Opracowanie własne.

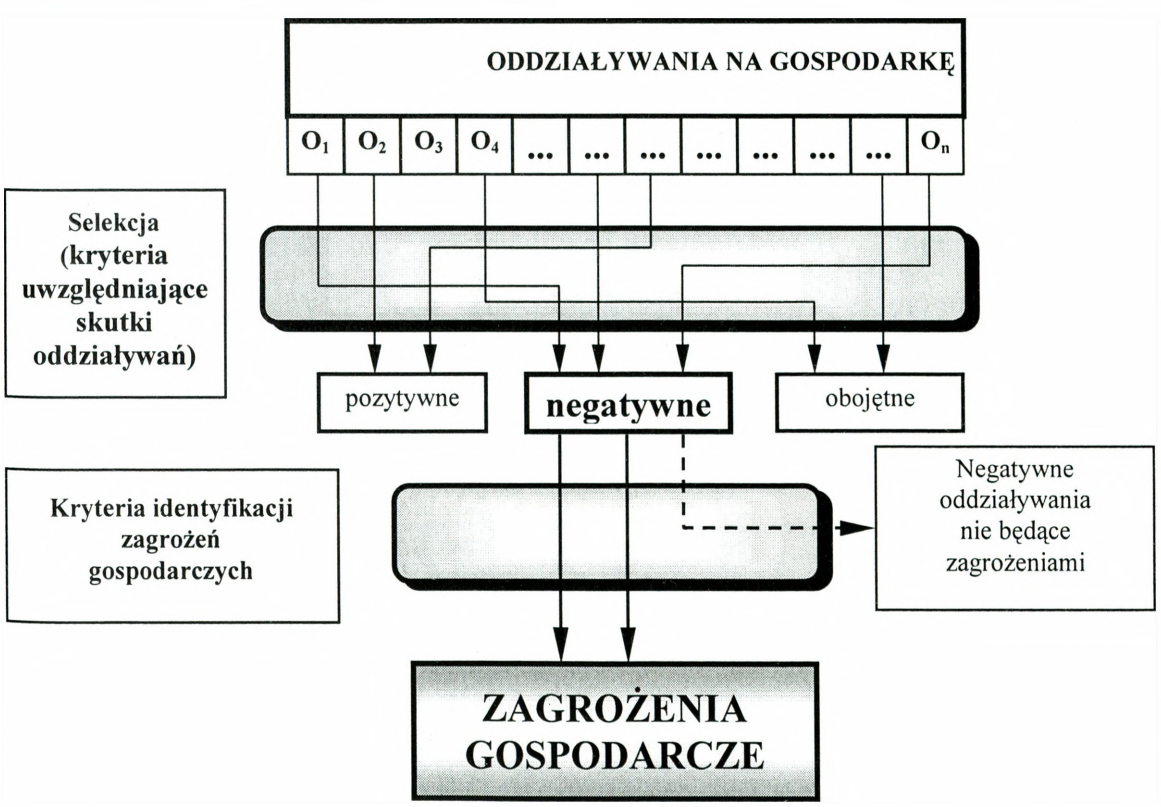
[294] W stosunku do części możliwych negatywnych oddziaływań, używa się określenia „wyzwania".

Istotnym problemem identyfikacji zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa są procedury ich identyfikacji. Gospodarka narodowa poddawana jest różnorodnym oddziaływaniom pochodzącym zarówno z otoczenia zewnętrznego jak i z wnętrza własnego organizmu państwowego. Powstaje zatem **problem ich oceny i wartościowania**. Ustalić bowiem należy, które z pośród nich to oddziaływania pozytywne (korzystne, konstruktywne) a które to oddziaływania negatywne (destrukcyjne). Poczynić trzeba również pewne założenia, w tym to, że zagrożeniami nie będą zjawiska i procesy wynikające z samej istoty mechanizmu rynkowego, jak niepewność i ryzyko w działalności gospodarczej **wynikające** zwłaszcza **z wewnętrznej i międzynarodowej konkurencji**.

Narzędziem pozwalającym na identyfikację zagrożeń gospodarczych podstaw bezpieczeństwa może być zastosowanie odpowiedniej procedury (schemat 7), odwołującej się do selekcji zagrożeń ze względu na oddziaływania pozytywne (korzystne, konstruktywne) oraz na oddziaływania negatywne (destrukcyjne).

Schemat 7

**Procedura identyfikacji zagrożeń gospodarczych**




Opracowanie własne.

Istotą zaproponowanej procedury jest dążenie do **wyselekcjonowania** w oparciu o ustalone i zobiektywizowane kryteria **zagrożeń ekonomicznego bezpieczeństwa państwa**.

Przyjęcie definicji a także kryteriów identyfikacji nie uwalnia od dalszych problemów z rozumieniem zagrożeń. Nie wiadomo bowiem co może spowodować taką sytuację, kiedy może dojść do utraty bądź do ograniczenia chronionych wartości, ani jakie są źródła zagrożeń. Wyjściem z tej sytuacji może być operacjonalizacja, które pozwala wejrzeć w strukturę zagrożeń i sytuacje tworzące zagrożenia.

### 3.3.4. Metodologiczne założenia operacjonalizacji zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Operacjonalizacja kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego i jego zagrożeń jest zabiegiem celowym, jeżeli chce się głębiej wniknąć w ich istotę, źródła i strukturę. Podejmowane działania w tym kierunku w ramach ekonomiki obrony opierały się na wyprowadzeniu zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa ze zbioru konfliktów. Poddanie ich zabiegom formalizacji pozwoliły na identyfikację elementów konfliktów zagrażających bezpieczeństwu i ich cech, które mogą być mierzone bezpośrednio, lub pośrednio poprzez parametryzację cech jakościowych (niemierzalnych). W tej pracy przyjmuję właśnie taki kierunek postępowania.

Założonym efektem operacjonalizacji powinno być uzyskanie:

- zobiektywizowanych ocen zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego poprzez odpowiednie pomiary;
- określenie czynników wpływających na stan bezpieczeństwa ekonomicznego;
- wskazania możliwości podjęcia odpowiednich działań (czynności) służących osiąganiu pożądanych stanów;

Realizację tego zamiaru można zapewnić poprzez:

- kwantyfikację kategorii ekonomicznego bezpieczeństwa państwa i jego zagrożeń;
- budowę operacyjnego modelu zagrożeń bezpieczeństwa gospodarczego;
- kompatybilność sposobów rozpatrywania zagrożeń bezpieczeństwa gospodarczego z innymi obszarami bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza politycznym i militarnym;

Prowadząc rozważania w przedstawionym wyżej kierunku należy uwzględnić już istniejący dorobek w zakresie operacjonalizowania zagrożeń, zarówno w ujęciu systemowym (ten kierunek reprezentuje P. Sienkiewicz[295]), jak i poprzez wykorzystanie teorii konfliktów (ten sposób określania zagrożeń proponuje W. Stankiewicz[296]). Obaj autorzy są zgodni co do tego, że wyjaśnienie kategorii bezpieczeństwa nie jest możliwe bez wcześniejszej operacjonalizacji zagrożeń.

Wykorzystanie podejścia systemowego pozwala zidentyfikować elementy, ich właściwości i sytuacje, które warunkują wystąpienie zagrożeń. Już na początku można stwierdzić, że koniecznym warunkiem wystąpienia zagrożeń jest istnienie co najmniej dwóch obiektów (podmiotów):

- pierwszy, to źródło zagrożenia,
- drugi, to obiekt zagrożenia.

Kolejnym warunkiem jest posiadanie przez te obiekty odpowiednich zdolności, lub inaczej potencjałów, którym można przypisać wielkości mierzalne. W zależności od miejsca obiektu w sytuacji systemowej można wyróżnić:

- zdolność (potencjał) źródła do generowania zagrożeń,
- zdolność (potencjał) obiektu zagrożenia do przeciwstawienia się destrukcyjnym oddziaływaniom (określona wrażliwość obiektu zagrożeń),

Upraszczając, zgodnie z tym podejściem zagrożeniem jest sytuacja, w której potencjał zagrożeń przewyższa lub jest równy potencjałowi obronnemu.

Ponadto dodajmy, że ostatnim warunkiem powstania zagrożeń jest istnienie powiązań między tymi obiektami („*relacje lub funkcje*"), które tworzą kanały przepływu oddziaływań oraz impulsu uruchamiającego potencjał zagrożeń i potencjał obronny.

Istotą drugiego podejścia jest wyprowadzanie pojęcia „bezpieczeństwo" ze zbioru konfliktów, co może zapewnić spójność doktryny obronnej z poglądami na konflikty zagrażające bezpieczeństwu państwa[297].

---

[295] P. Sienkiewicz, Modelowanie bezpieczeństwa systemów, „Zeszyty Naukowe AON", nr 3/4, Warszawa 1991.

[296] W. Stankiewicz, Struktura sprzeczności integracji militarno – gospodarczej, [w:] Obrona a integracja gospodarcza, SGPiS i WAP, Warszawa 1987; Tenże: Konflikt i bezpieczeństwo, „Zeszyty Naukowe AON", nr 3/4,Warszawa 1991.

[297] Por: W. Stankiewicz, Konflikt i..., op. cit. s. 39.

Konflikt, oznaczający zderzenie, wstrząs lub zaburzenie jest krańcowym przypadkiem sprzeczności. Opis i charakterystyka konfliktów pozwala wyodrębnić konflikty interesujące badacza. Cechy konfliktów pozwalają je klasyfikować a każda z cech może być mierzona. Oznacza to że mogą być poddane operacjonalizacji. Wśród cech wymienia się: Przedmiot sporu, rodzaj środków użytych w sporze, podmiot konfliktu, czas i przestrzeń. Dla analizy zagrożeń bardzo ważne jest prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu, jako cecha złożona związana z cechami elementarnymi wymienionymi uprzednio. Na tej podstawie W. Stankiewicz proponuje następującą definicje: „zagrożenie to stan wywołany możliwością zaistnienia określonego konfliktu"[298]. Aby dojść do zoperacjonalizowania pojęcia bezpieczeństwa, ten autor rozwija pojęcie potencjału obronnego, który poddaje się mierzeniu. W konkluzji stwierdza, że „potencjał obronny jest (...) zdolnością państwa do sprostania wymogom określonego konfliktu"[299]. Efektem jest propozycja następującej definicji: „bezpieczeństwo jest to stan równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym państwa"[300].

Do przeprowadzenia operacjonalizacji zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego w tej pracy posługiwać się można propozycjami obu stanowisk w kwestii parametryzacji zagrożeń, ponieważ pierwsze daje możliwość identyfikacji źródeł i pomiaru potencjałów, natomiast drugie wskazuje na możliwości parametryzacji przyczyn (impulsów) zagrożeń i możliwości ich wystąpienia. Zoperacjonalizowanie zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wiązało się z podjęciem odpowiednich zabiegów metodycznych. Najważniejsze polegały na:

I. Przeniesieniu „wojskowej" perspektywy badawczej na kwestie bezpieczeństwa gospodarczego. Dzięki temu zabiegowi wyróżnia się:
    1. dwie przeciwstawne strony[301] - *zagrażającą* i *zagrożoną*, dysponującymi określonymi potencjałami;

---

[298] W. Stankiewicz, Konflikt i ..., op. cit., s. 42.
[299] Ibidem, s. 44.
[300] Ibidem, s. 45.
[301] Te przeciwstawne strony mogą być ujmowane w aspekcie zewnętrznym jako dwie (lub więcej) gospodarki, albo w aspekcie wewnętrznym jako odmienne grupy interesów, koncepcji politycznych lub ekonomicznych.

2. konflikty uruchamiające destrukcyjne oddziaływania jednej ze stron oraz przeciwdziałania strony poddanej tym oddziaływaniom;

II. Zastosowaniu programu badawczego *ekonomiki obrony*, polegającego na rozpatrywaniu gospodarki narodowej przez pryzmat jej zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z różnorodnymi konfliktami.

III. Wykorzystaniu ekonomicznych narzędzi analizy procesów gospodarczych, jak np. związków przyczynowo - skutkowych i statystyki ekonomicznej.

Na tej podstawie można stwierdzić, że każde państwo posiada mniejszą lub większą zdolność do negatywnego (destrukcyjnego) oddziaływania na partnerów i podejmowania działań we własnej obronie. Generowanie zagrożeń tak samo jak i podejmowanie odpowiednich przeciwdziałań wymaga angażowania w tym celu pewnych środków ekonomicznych. Źródłem ich pozyskiwania jest tkwiący w gospodarce[302]:

- strony zagrażającej - **potencjał negatywny** (destrukcyjny, zagrożeń) **gospodarki** (**Pz**), rozumiany jako **zdolność** do **destrukcyjnego** oddziaływania na system gospodarczy;
- strony zagrożonej - **potencjał obronny gospodarki** (**Po**), rozumiany jako **zdolność do przeciwstawienia się** destrukcyjnym oddziaływaniom innego systemu gospodarczego **lub wewnętrznym impulsom negatywnym**;

Fakt istnienia dającego się zidentyfikować *potencjału negatywnego* nie oznacza powstania sytuacji zagrożeń. Przykładem mogą być stojące naprzeciw siebie przez dziesiątki lat armie, które nie wchodzą w starcie. Ten potencjał jest obojętny do chwili jego uruchomienia. Z tych powodów podstawowe znaczenie ma rozróżnienie pomiędzy **potencjałem** rozumianym jako zasób, a **oddziaływaniem** rozumianym jako strumień powstały w wyniku uruchomienia całości lub części potencjału (zasobów).

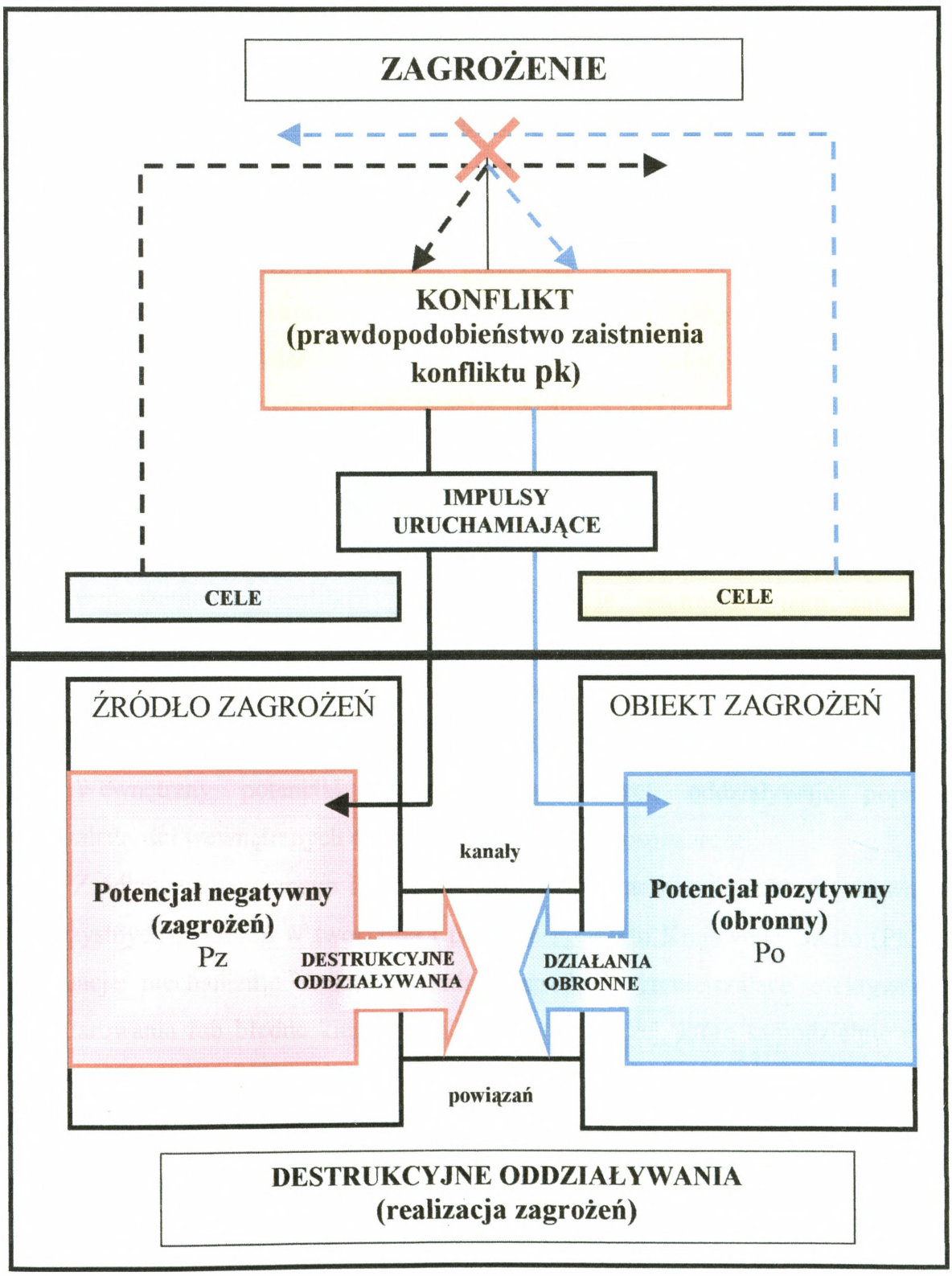
Do przekształcenia tego potencjału w zagrożenia lub realne strumienie destrukcyjnych oddziaływań, konieczne jest zaistnienie sprzeczności prowadzących do konfliktu (tzn. pomiędzy podmiotem dysponującym potencjałem zagrożeń a innym podmiotem, na który może być ten potencjał skierowany).

---

[302] Por: A .Szymanek, Wektorowy model zagrożenia obiektu, Materiały na sympozjum: „Bezpieczeństwo systemów" 'ITWL, Warszawa 1990, za: P. Sienkiewicz," Modelowanie bezpieczeństwa systemów", „ Zeszyty Naukowe AON", nr 3(4), Warszawa 1991.

Schemat 8

**Zagrożenie i destrukcyjne oddziaływania**




Opracowanie własne.

W tym miejscu warto wprowadzić rozróżnienie pomiędzy **sytuacją konfliktową a konfliktem**[303]. **Sytuacja konfliktowa** występuje wtedy, kiedy strony formułują sprzeczne ze sobą cele i dysponują możliwościami ich osiągnięcia, ale nie podejmują działań zmierzających do ich realizacji. Ścisłe rozumienie **zagrożeń** odnosi się właśnie do tej sytuacji. Z kolei **konflikt**, to zderzenie działań mających na celu osiągnięcie sprzecznych (wykluczających się) celów (interesów), a wynik zderzenia tych działań decyduje o rozwiązaniu konfliktu.

W oparciu o przyjęte pojęcia potencjału a także sytuacji konfliktowej i konfliktu możemy wykorzystać - po odpowiedniej modyfikacji - już określone w literaturze formy oddziaływania na zachowania innych podmiotów ( przeciwnika). Oddziaływania będą wywoływać odpowiednie dostosowania w gospodarce.

Niezwykle istotnym czynnikiem tworzenia sytuacji konfliktowych jest **wola wchodzenia w konflikty** gospodarcze. Określa ją głównie czynnik polityczny, a jego ocena leży poza wyodrębnioną w miarę ściśle sferą ekonomiczną [304]. Z tego powodu wola wchodzenia w konflikty gospodarcze będzie traktowana jako kategoria w pewnym sensie zewnętrzna w stosunku do czynników ekonomicznych. Wola polityczna może korygować (tj. podwyższać lub obniżać) oszacowane prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu na podstawie czynników ekonomicznych.

Wewnętrzny potencjał zagrożeń gospodarczych oddziaływuje poprzez współzależności wewnętrznych czynników reprodukcji gospodarczej.

Źródłem wewnętrznego Pz może być głębokie zachwianie lub utrzymywanie niekorzystnych proporcji w tworzeniu i podziale Produktu Krajowego Brutto (PKB), deformacje mechanizmu funkcjonowania gospodarki zmniejszające efektywność gospodarowania lub błędne kierunki polityki gospodarczej, które samodzielnie albo w połączeniu prowadzą do zjawisk o znamionach zagrożeń (zgodnie z przyjętymi kryteriami). Także naturalne bariery rozwojowe takie jak np. wielkość i struktura krajowych zasobów naturalnych, istniejący aparat produkcyjny, ludność w wieku

---

[303] Por: N. Klatka, Konflikt i gra, Wyd. MON, Warszawa 1971, s. 115.

[304] .Przykładem może być stosowanie sankcji gospodarczych dla osiągnięcia celów politycznych w stosunkach pomiędzy krajami, albo np. strajk dla wymuszenia lub zaniechania pewnych działań wewnątrz kraju.

produkcyjnym, itp. stanowić mogą przesłanki powstawania w tych obszarach zagrożeń, jakkolwiek same zagrożeniami nie są.

Tabela 5

**Zarys systematyki zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego**

| **ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO**<br>• Oddziaływanie, które może spowodować zahamowanie rozwoju gospodarczego lub utratę zdolności rozwoju ekonomicznego, możliwości optymalizacji rozwoju i swobody decyzji w sprawach gospodarczych)<br>• Na płaszczyźnie obronno – ekonomicznej, zespół czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, uruchomienie których doprowadzić może do zaburzeń w rozwoju potencjału obronno – ekonomicznego<br>• Takie zewnętrzne i wewnętrzne procesy, które mogą skutkować brakiem zdolności gospodarki do zaspokajania uzasadnionych potrzeb, lub utratą adekwatności albo pogłębianiem niedopasowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwu do sprostania wymogom zagrażających konfliktów | |
|---|---|
| **Kryterium Wyróżnienia** | **Zakres (wymiar) treści pojęcia „zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego"** |
| Zakres Pojęciowy | 1. działania lub stany, które mogą doprowadzić do utraty istotnych wartości,<br>2. stan, w którym gospodarczy potencjał zagrożeń skorygowany prawdopodobieństwem zaistnienia konfliktu gospodarczego przewyższa gospodarczy potencjał obronny, |
| Płaszczyzny | 1. Ogólnoekonomiczne (społeczno – ekonomiczne) – dot. całości gospodarki;<br>2. Obronno – ekonomiczne (wojenno – ekonomiczne) – dot gosp. pods. bezp. |
| Forma | 1. Przedmiotowe - surowcowe, finansowe, technologiczne, rolne, żywnościowe itp;<br>2. Podmiotowe - współzależności, zależności, siła i trwałość powiązań; |
| Źródła | 1. Zewnętrzny potencjał zagrożeń;<br>2. Wewnętrzny potencjał zagrożeń; |
| Możliwość Zaistnienia | 1. Źródła i konflikty potencjalne,<br>2. Źródła i konflikty realne, |
| Zakres Zagrożonych wartości | 1. Utrata zdolności rozwojowych,<br>2. Utrata osiągniętego poziomu rozwoju i pozycji w układzie międzynarodowym,<br>3. Utrata zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem, |
| Forma | 1. Rzeczowe,<br>2. Informacyjne (regulacyjne). |
| Intensywność | 1. Narastające<br>2. Opadające,<br>3. Cykliczne. |
| Związek z procesami | 1. Rozwojowe,<br>2. Integracyjne, |
| Miejsce w systemie gospodarczym | 1. Strukturalne<br>2. Funkcjonalne, |

Źródło: Opracowanie własne.

Wewnętrzny potencjał zagrożeń może wyrażać się w różnych formach, a mianowicie jako:

- niedobór środków na rozwój i potrzeby modernizacyjne gospodarki (w tym gospodarczych podstaw bezpieczeństwa);

- głębokie deformacje działania mechanizmu rynkowego;
- wielkość i struktura niewykorzystanych czynników produkcji (bezrobocie, nieczynne moce wytwórcze);
- deficyt budżetowy i dług publiczny;
- zbyt małe rozmiary nakładów na „produkcję" dóbr i usług publicznych jak np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, itp;
- destrukcyjne konflikty społeczne na tle ekonomicznym;
- niedorozwój infrastruktury techniczno - ekonomicznej gospodarki narodowej, itd;

Lista wewnętrznych czynników generujących zagrożenia jest długa. Według Z. Kołodziejaka tworzą ją [305]:

- niski poziom zintegrowania gospodarki krajowej,
- wadliwa jej struktura,
- trudności w efektywnym wykorzystaniu postępu technicznego,
- występowanie wąskich gardeł,
- słaba efektywność,
- niska elastyczność produkcji i inne.

Wewnętrzny zaś potencjał zagrożeń ekonomiczno – obronnych może zobrazować następująca przykładowa ich lista:

- niewystarczające w stosunku do potrzeb środki przeznaczone na cele związane z bezpieczeństwem (nakłady bezpośrednie i pośrednie) albo ich nieodpowiednia struktura;
- ograniczony popyt na dobra służące bezpieczeństwu, które może wytworzyć własna gospodarka;
- zbyt szczupłe w stosunku do potrzeb związanych z bezpieczeństwem utrzymywanie zdolności produkcyjnych, rezerw i zapasów w gospodarce;
- brak skutecznych uregulowań zapewnienia świadczeń różnych podmiotów gospodarczych na rzecz bezpieczeństwa;
- nieprzygotowanie odpowiedniej infrastruktury spełniającej wymogi bezpieczeństwa i przyjęcia sojuszniczej pomocy, itp.

---

[305] Por. E. Frejtag Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Bezpieczeństwo..., op. cit., s. 22.

## ZAKOŃCZENIE

Podjęte i przeprowadzone rozważania w kwestii offsetu jako instrumentu kształtowania **gospodarczych podstaw bezpieczeństwa** upoważniają do sformułowania szeregu wniosków.

**Pierwszy**. Budowa i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (każdego państwa, a także grupy państw) jest funkcją współczesnych wyzwań rozwojowych świata oraz możliwości im sprostania. Sprostanie takie wymaga jednak wypracowania modelu postępowania, bazującego na odpowiednim zbiorze instrumentów.

**Drugi.** Jednym z instrumentów wspierania budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest nadanie gospodarce narodowej, a konkretnie gospodarczym podstawom bezpieczeństwa państwa - cech, które by sprzyjały urzeczywistnianiu tego stanu.

**Trzeci. Udział państwa w gospodarce** staje się tak oczywisty i naturalny, że można go traktować, jako integralny element systemu. Nie ulega wątpliwości, że państwo nauczyło się gospodarować, stając się coraz częściej jednym z ważniejszych podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w międzynarodowym obrocie gospodarczym. Kontrakty państwowe są umowami gospodarczymi i mimo elementów administracyjnych, finansowych, ogólniej mówiąc - publicznoprawnych zasadnicza treść umowy dotyczy majątkowych stosunków między stronami. Aktywność gospodarcza państwa wyrażająca się w kontraktach państwowych jest jednak powiązana z innymi funkcjami państwa. Tak więc kontrakty państwowe spełniają nie tylko cele gospodarcze lecz realizują także zadania polityczne, zwłaszcza polityki gospodarczej. **Offset postrzegany jest zarówno jako kategoria ekonomiczna i prawna**. Dla podjętych rozważań istotne jest postrzeganie offsetu w znaczeniu ekonomicznym i prawnym. W obu tych znaczeniach oznacza on złożone przedsięwzięcie gospodarcze, które zaliczyć trzeba do międzynarodowych transakcji

wzajemnie uwarunkowanych z udziałem państwa. **Offset jest więc formą transakcji wzajemnie uwarunkowanej z udziałem państwa**. Często offset jest również traktowany jako kategoria techniczno-technologiczna. Oznacza to, że w praktyce kategoria offsetu bywa postrzegana z kilku punktów widzenia.

**Czwarty. Offset jako transakcje kompensacyjne coraz bardziej nabierają znaczenia**. Rozciągają się one często na długi okres, bo od 5-15 lat. W jego ramach oferowane są różne możliwości kompensacji. Można w nich znaleźć wiele kombinacji transakcji kompensacyjnych. Obowiązkiem eksportera jest uruchomienie częściowej lub całkowitej produkcji dóbr przeznaczonych do eksportu w kraju odbierającym, wydawanie subzleceń lokalnemu przemysłowi, inwestycje w kraju odbierającym, jak również transfer know-how i technologii do niego, pomoc w eksporcie i poszukiwanie klientów dla lokalnego przemysłu oraz tradycyjne transakcje kompensacyjne, w których eksporter importuje towary i usługi bezpośrednio z kraju odbierającego. **W transakcjach offsetowych szczególnie dużą korzyść widzą gospodarki narodowe** tych krajów które oczekują nie tylko na pozyskanie nowoczesnych technik i technologii, ale również na stworzenie nowych miejsc pracy. Przedsiębiorstwa z tych krajów bez pomocy obcych wielkich przedsiębiorstw zorientowanych na działalność w skali międzynarodowej miałyby za granicą istotnie gorsze możliwości

**Piąty.** Postrzegania i identyfikowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (GPB) zasadza się na zbiorze założeń (definicyjne, identyfikacyjne, treści zachodzących procesów, strukturalne, pełnionych funkcji, organizacyjne) wyznaczających ich zakres i obszar. Wskazane kryteria i założenia pozwalają przybliżyć istotę gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. W podjętych rozważaniach przyjęto, że tworzy ją ta część gospodarki narodowej państwa, która w ograniczonym lub pełnym zakresie realizuje zadania na rzecz jego bezpieczeństwa. Stanowi ją obszar gospodarki narodowej służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa państwa oraz obszar podwójnego zastosowania – to jest obszar gospodarki, który w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa w krótkim czasie może dokonać transformacji (rekonwersji) z gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych

i rozwojowych na rzecz gospodarki służącej zaspokojeniu potrzeb bezpieczeństwa. Materialną bazę dla wszystkich segmentów tworzących bezpieczeństwo stanowi gospodarka narodowa, co oznacza, że rolę komponentu gospodarczego w systemie bezpieczeństwa państwa określa teoria ekonomii, zgodnie z której twierdzeniami, to właśnie gospodarka musi dostarczyć środki niezbędne poszczególnym segmentom bezpieczeństwa ogólnego, przeznaczając na ten cel część swoich zasobów i zdolności produkcyjnych. Patrząc na GPB z punktu widzenia kryterium podejścia identyfikacyjnego, da się wyróżnić dwa radykalnie odmienne ich rodzaje, a mianowicie narodowe i sojuszniczo-integracyjne . Wyzwaniem czasów jest to, aby filozofia podejścia narodowego została zastąpiona sojuszniczo-integracyjnym. Zmianę tą uzasadnia z jednej strony fakt członkostwa Polski w NATO, z drugiej strony zaś z procesy akcesyjne wyznaczające drogę Polski do integracji z Unią Europejską. Patrząc z punktu widzenia tworzenia i funkcjonowania GPO, wymaga to ich postrzegania i wiązania z relacją: bezpieczeństwo narodowe a bezpieczeństwo sojusznicze. Ze względu na **treść procesów** zachodzących w GPB ważnym jest wyróżnienie w niej sfery regulacyjnej i sfery realnej, co jest pochodną postrzegania i rozpatrywania **gospodarki narodowej jako systemu,** w którym dają się wyróżnić dwa podsystemy: realny i regulacji.

**Szósty.** Istota oraz zakres sfery realnej gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest funkcją miejsca i roli gospodarki w systemie bezpieczeństwa państwa, oraz związków jej z obronnością, wyrażającą się podejmowaniem działań na rzecz zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych społeczeństwa oraz potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, będąc podsystemem systemu gospodarczego jako organizm społeczno-ekonomiczny i obronny charakteryzuje się: suwerennością terytorialną, odrębnością etniczną, językiem i kulturą; zdolnością do zaspokajania potrzeb (systemu), wchodzących w jego skład zbiorowości; zdolnością do trwania w rozwoju historycznym; zdolnością do zachowania suwerenności i odrębności; zarządzaniem odpowiednim do systemu; celowością działania. Jako taka składa się z czterech układów: instytucjonalno-organizacyjny (typu blokowego); informatycznego; norm etycznych (postępowania)

oraz więzi między blokowymi elementami systemu. Patrząc na nią – przez pryzmat relacji pomiędzy gospodarką i bezpieczeństwem państwa - zauważyć trzeba, że jest to wielki problem ekonomiczny sprowadzający się do odpowiedzi na pytania: co wytwarzać, (produkować), jakie dobra i usługi?; w jaki sposób je wytwarzać?; dla kogo produkować, kto je otrzyma? Mając to na uwadze, możliwości sfery realnej gospodarki można oceniać z dwóch stron: od strony możliwości realizacji zadań gospodarczych (w tym politycznych i militarnych) oraz od strony podatności na naciski zewnętrzne i zaburzenia wewnętrzne. Sfera realna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa występuje w ramach bilansów dóbr finalnych i pośrednich, powiązań kooperacyjnych, poziomu i struktury rezerw i zapasów. Uwzględnia ona wewnętrzne i zewnętrzne źródła zaopatrzenia i zbytu, dostępność w określonym czasie, itp. Wyraża potrzeby bezpieczeństwa państwa lub jego segmentów o charakterze pierwotnym (surowcowo-energetycznym, żywnościowym itd.) i wtórnym (kapitału rzeczowego, odpowiedniego sprzętu i uzbrojenia, technologii oraz w zakresie infrastruktury techniczno – ekonomicznej i logistyki). W niej zawarta jest jej immanentna wewnętrzna sprzeczność, która wynika z faktu, że na gruncie gospodarki typowa sprzeczność występuje pomiędzy warunkami i potrzebami bezpieczeństwa ogólnoekonomicznego, a bezpieczeństwa polityczno – militarnego (co wynika ze zróżnicowania ich charakteru).

**Siódmy.** Ważną częścią gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa jest jej sfera regulacyjna. Jej istotą jest to, iż zadania dla gospodarki w zakresie kształtowania bezpieczeństwa ustalane są przez centralne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, a realizują je wszystkie podmioty administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej. Tworzą one zhierarchizowane struktury (centralne, sztabowe i obserwacyjno-kontrolne) przy występowaniu silnych i wzajemnych powiązań. Najwyższym i najważniejszym szczeblem w sprawach bezpieczeństwa narodowego, a w tym jego podstaw gospodarczych, są instytucje tworzące supercentrum, to jest: **władza ustawodawcza**, urząd prezydenta sprawujący ogólne kierownictwo w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i ponoszący główną odpowiedzialność za jego stan oraz **parlament (sejm**

**i senat)**; a także **urząd premiera i rząd** który jest odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa wraz z terenowymi organami administracji państwowej. Do kompetencji tych organów należy określanie celów w zakresie bezpieczeństwa państwa a w tym ich gospodarczych podstaw wraz z wyborem sposobów ich osiągania w ramach posiadanych kompetencji. Ponadto posiadają one uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej jak również odpowiednie narzędzia rynkowe i administracyjne, które stymulują podległe podmioty w pożądanym obszarze i kierunku. Sfera regulacyjna gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, ściśle związana jest z systemem kierowania gospodarką obronną, który tworzą wszystkie organy centralne w państwie odpowiadające za realizację zadań gospodarczo-obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą. System ten działa w gospodarce pokojowej i jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Kierowanie gospodarką obronną realizowane jest w dwojaki sposób na zasadach samoadaptacji i praw rynku oraz poprzez interwencjonizm państwa w tą sferę przeciwdziałając negatywnym skutkom w przebieg procesów gospodarczych. Odpowiedzialność za całokształt spraw związanych z utrzymaniem gospodarczych podstaw obronności państwa spoczywa na rządzie i jego wyspecjalizowanych agendach. Jednym z ważniejszych zewnętrznych czynników kształtujących charakter przekształceń w gospodarce obronnej są wymogi stawiane przez prawo międzynarodowe oraz prawne rozwiązania sojusznicze. Kierowanie gospodarką obronną realizowane jest w dwojaki sposób, na zasadach samoadaptacji i praw rynku, zaś z drugiej strony poprzez interwencjonizm państwa w tą sferę, mający na celu przeciwdziałanie niektórym negatywnym skutkom oddziaływania mechanizmu rynkowego na przebieg procesów gospodarczych oraz zapewnienie polskiej racji stanu. Aktualnie obowiązujący system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa jest trudny do sprawnego zarządzania i koordynowania poczynań, co jest konsekwencją tego, że zmiany i przeobrażenia ustrojowe zdecydowanie wyprzedziły zmiany legislacyjne.

**Ósmy.** Ład międzynarodowy, obejmujący zewnętrzne bliższe i dalsze otoczenie RP jest istotnym czynnikiem oddziaływującym pośrednio i bezpośrednio na stan bezpieczeństwa naszego kraju. W międzynarodowym otoczeniu istnieją i mogą pojawić się źródła i potencjał zagrożeń, w tym także dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa Polski. Wzajemne relacje z otoczeniem międzynarodowym mogą zawierać wyzwania - w postaci sytuacji wymagających podejmowania decyzji strategicznych w celu koniecznego dostosowania (sprostanie nowym wymaganiom; wykorzystanie szans stwarzanych przez okoliczności i partnerów; brak reakcji na pojawiające się wyzwanie i poddanie się możliwości destrukcyjnego - obezwładniającego, zakłócającego - oddziaływania) się do zmieniających się warunków międzynarodowych, co może prowadzić do powstania zagrożeń ze strony środowiska międzynarodowego. We współczesnym świecie oprócz ustroju i systemu społeczno-ekonomicznego, na kierunki poczynań organów państwowych w odniesieniu do gospodarki narodowej i do sfery obronności kraju oraz na stopień swobody wyboru w tych dziedzinach wpływa wiele złożonych czynników. Dla polityki gospodarczo-obronnej państwa, na której spoczywa obowiązek kreacji koncepcji budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, są one w danym czasie zmiennymi niezależnymi, które można i trzeba rozpoznawać, a w dalszej kolejności respektować podczas ustalania strategii gospodarczo-obronnej kraju. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna państwa w tym obszarze, zarówno w sferze koncepcyjnej, jak i realizacyjnej ściśle uzależniona jest od aktualnych i perspektywicznych uwarunkowań geopolitycznych, polityczno-wojskowych (polityczno-militarnych), geograficznych, społecznych, infrastrukturalnych (zwłaszcza obronno-ekonomicznych), a przede wszystkim ekonomicznych (tak wewnętrznych jak i zewnętrznych). Z tych też względów najbardziej trafnym podejściem wydaje się być podział uwarunkowań kształtowania gospodarczych podstaw obronności państwa na zewnętrzne i wewnętrzne.

**Dziewiąty**. Budowa i kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa naszego państwa ujawnia liczne relacje, związki i zależności z procesami rozwoju współczesnego świata. Dostrzec to można w relacjach, związkach i zależnościach

rozwoju współczesnego świata, dotyczących dwóch ważkich obszarów budowy i kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa: przemysłowego potencjału obronnego oraz bezpieczeństwa energetycznego. Przemysłowy potencjał obronny Polski tworzą cztery zasadnicze grupy podmiotów prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa: przedsiębiorstwa produkcyjne posiadające status spółek akcyjnych, przedsiębiorstwa państwowe prowadzące działalność remontowo-produkcyjną (modernizacyjną), dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej, jednostki badawczo-rozwojowe, oraz centrale obrotu sprzętem specjalnym z zagranicą. Przeprowadzone w nim zmiany strukturalne w obszarze majątku, produkcji i zatrudnienia nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Polityka wobec niego zbyt często sprowadzała się do rozwiązywania doraźnych problemów producentów techniki wojskowej, bez wdrożenia w życie długofalowego programu restrukturyzacji. Nie zdołano również znaleźć innych niż środki publiczne źródeł finansowania restrukturyzacji, natomiast w budżecie państwa nie wydzielono na jego przebudowę odpowiednio dużych środków. Nie udało się go także dostosować do aktualnych realiów rynku międzynarodowego, czego wyrazem jest stan lub groźba upadłości części przedsiębiorstw. Nie powiodła się prywatyzacja tych przedsiębiorstw. W części z nich występuje duże zadłużenie. Złą sytuację pogłębiają malejące zamówienia na produkcję wojskową ze strony polskich odbiorców. Trudną sytuację komplikuje zjawisko nierytmiczności w składaniu zamówień przez MON, a także przewlekanie się procedur przetargowych. Udział uzbrojenia i sprzętu wojskowego w eksporcie okazał się niewielki, co było spowodowane również brakiem w ofercie handlowej wyrobów finalnych o standardach światowych, konkurencyjnych na rynkach międzynarodowych. Nie sprzyjały jego rozwojowi również tendencje rozwojowe w amerykańskim i zachodnioeuropejskim przemyśle obronnym, który w ostatnich latach konsoliduje się i powoli zatraca ściśle narodowy charakter. Dostosowuje się on do rozwiązań globalizacji i rosnących współzależności. Rozwiązaniom tym sprzyjają procesy tworzenia ponadnarodowych struktur kapitałowych i produkcyjnych (charakterystycznych dla przemysłu obronnego państw NATO) oraz wielonarodowe programy badawczo-rozwojowe i produkcyjne. Trudno w tej sytuacji znaleźć

przekonywujące uzasadnienie dla pozostawienia potencjału w zakresie rozwoju i produkcji uzbrojenia, jakim dysponuje Polska, poza rozwijającą się dynamicznie transatlantycką oraz ogólnoeuropejską współpracą w przemyśle obronnym. Pożądaną wydaje się budowa powiązań kapitałowych, produkcyjnych i technologicznych zgodnych z wymaganiami współczesnego świata.

**Dziesiąty**. Od zakończenia zimnej wojny przedsiębiorstwa przemysłu obronnego są konfrontowane z totalnie zmienioną sytuacją rynkową. Znacznie zmniejszone na całym świecie od 1990 roku wydatki wojskowe spowodowały, że rynki zbytu materiału wojskowego silnie się skurczyły. Jednocześnie zaostrzyła się sytuacja w zakresie konkurencji, ponieważ na rynek weszli nowi konkurenci, ponieważ warunki kompensacyjne starych transakcji eksportowych w przeważającej części były związane ze zobowiązaniem do transferu technologii i do kooperacji. Wiele z tych krajów-odbiorców zbudowało sobie w ten sposób własny nowoczesny przemysł obronny, który najróżniejszym odbiorcom może oferować na korzystnych warunkach produkty wytworzone w oparciu otrzymany transfer technologii. Okoliczności te uzasadniają przymus przemysłu obronnego do skoncentrowania się na zdobyciu nowych rynków zbytu, przy czym stosuje on bardzo agresywne strategie sprzedaży. Wyrazem tej twardej (bezwzględnej) walki konkurencyjnej i walki o przeżycie jest wykorzystanie transakcji kompensacyjnych jako środka zdobycia zlecenia. Istnieją kontrowersyjne podglądy na temat skutku wydatków wojskowych na wzrost gospodarczy. Według panującego poglądu wydatki wojskowe bezpośrednio wspierają prywatną konsumpcję (spożycie) i inwestycje, ponieważ gwarantują one bezpieczeństwo. Pośrednio mogą one pozytywnie wpływać na gospodarkę, przyczyniając się do poprawienia infrastruktury i poziomu wykształcenia kraju lub też poprzez fakt, że wyniki wojskowych badań i rozwoju znajdują zastosowanie w obszarze cywilnym. Szczególnie w kraju o znacznym eksporcie materiału wojskowego zakup tego materiału może prowadzić do nowych innowacji i zatrudnienia. Kraje, które importują systemy uzbrojenia muszą traktować te zakupy jako czystą inwestycję w bezpieczeństwo swojego kraju.

**Jedenasty**. Analiza procesów rozwojowych współczesnego świata dowodzi istnienia z ich strony wielu barier i zagrożeń dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Te dwie sytuacje dotyczą – z jednej strony, wartości chronionych przez państwo, z drugiej zaś do przeciwdziałań zmierzających do redukcji zagrożeń lub ograniczenia skutków destrukcyjnych oddziaływań (czyli odpowiednich działań i nakładów zapewniających pożądany stan). Jako takie są one nieodłącznym elementem zarówno negatywnej jak i pozytywnej interpretacji budowy gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, których stan jest zawsze albo wypadkową albo kompromisem pomiędzy potrzebami związanymi z kształtowaniem pożądanego stanu a możliwościami ich zaspokojenia. Bariery i zagrożenia ze strony procesów rozwojowych współczesnego świata dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, mimo, że usytuowane przede wszystkim na płaszczyźnie ekonomiczno – obronnej, postrzegać trzeba jako części zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego. Decyduje o tym ich funkcjonalny aspekt. Zagrożeniami gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa będą te oddziaływania (zjawiska i procesy), które mogą doprowadzić do: zahamowania rozwoju gospodarczego lub utraty zdolności rozwojowych; pogorszenia pozycji kraju mierzonej udziałem w tworzeniu dochodu narodowego i międzynarodowym podziale pracy w stosunku do gospodarek otoczenia zagranicznego; utraty swobody (suwerenności) podejmowania decyzji w sprawach gospodarczych i gospodarczo obronnych oraz ich optymalizacji; utraty zdolności do dostarczania wystarczającej ilości dóbr i usług; utraty możliwości utrzymania pożądanego poziomu potencjału militarnego i rezerw gospodarczych w czasie pokoju oraz utraty szeroko rozumianego zaplecza w czasie wojny dla wojsk walczących.

**Dwunasty**. Gospodarczy potencjał zagrożeń GPB, w zależności od położenia (miejsca), można podzielić na dwie grupy: zewnętrzny potencjał zagrożeń oraz wewnętrzny potencjał zagrożeń . Zewnętrzny potencjał zagrożeń istnieje jako wiązka odpowiadająca strukturze powiązań. Najważniejsze z pośród nich grupują się w przepływach: towarów i usług; ludzi i kapitałów oraz technologii i sztuki zarządzania. Istniejący w otoczeniu zewnętrznym (międzynarodowym) naszego kraju potencjał zagrożeń GPB może być rozpatrywany w wymiarze: **globalnym** -

związanym z procesami globalizacji i zmianą układów gospodarczych w skali ogólnej, napięć, niestabilności i barier ekonomicznych i ekologicznych ważnych dla całego świata. Ma to ważne znaczenie dla Polski z dwóch powodów: bezpośredni, to rosnące znaczenie dla rozwoju Polski jej udziału w wymianie międzynarodowej, kontakty i uczestniczenie w instytucjach i organizacjach międzynarodowych a także wpływ na rozwój uregulowań międzynarodowych stosunków gospodarczych; oraz pośredni, ponieważ stosunek partnerów zagranicznych (ugrupowań, instytucji, przedsiębiorstw) do Polski jest w znacznym stopniu funkcją kształtu międzynarodowych stosunków ekonomicznych w skali światowej, (np. relacje UE z USA i Japonią mają wpływ na proces rozszerzania UE); **regionalnym**, postrzeganym głównie przez pryzmat procesów integracyjnych niosących wyzwania dla polskiej gospodarki i skutki wynikające z procesów dostosowawczych, warunków przyjęcia lub skutków wydłużającego się oczekiwania na przyjęcie do UE; **dwustronnym**, rozpatrywanych w kategoriach współzależności lub jednostronnej zależności ekonomicznej.

# BIBLIOGRAFIA

## A. Publikacje zwarte


1. Ahbe O., Die Praxis und Mängel des Kompensationsgeschäftes, Hamburg 1986.
2. Balcerowicz B., Pokój i „nie-pokój", Wyd. „Bellona", Warszawa 2002.
3. Barber B., Dżihad kontra Mc Świat, Warszawa 2000.
4. Bauman Z., Globalizacja, Warszawa 2000.
5. Bezpieczeństwo gospodarcze, Opracowanie zbiorowe, AON, Warszawa 1994.
6. Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Wyd. „Scholar", Warszawa 1997.
7. Bieber B., Optimale Gegengeschäftspolitik. Eine Entwicklung entscheidungsorientierter Lösungsansätze, Dissertation, Hamburg 1988.
8. Binder H., Kompensationsgeschäfte, in: Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre Band 12, Handwörterbuch Export und internationale Unternehmung, hrsg. von Macharzine, Klaus und Welge, Martin, Stuttgart 1989.
9. Bolkowska Z., Skowronek Cz., Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika, PWSzBiA, Warszawa 1997.
10. Bopp T., Vertragsstrukturen internationaler Kompensationsgeschäfte, Stuttgart 1992.
11. Brzeziński Z., Wielka szachownica, Wyd. Bertelsmann Media, Warszawa 1998.
12. Dworecki S., Od konfliktu do wojny, AON, Warszawa 1996.
13. Dworecki S., Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, AON Warszawa 1994.
14. Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka, AON, Warszawa-Brno 2000.
15. Ekonomika obrony, praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1994.
16. Encyklopedia powszechna PWN, PWN, Warszawa 1984.
17. Encyklopedia powszechna PWN, PWN, Warszawa 1984, t. 2.
18. Encyklopedia, PWN, Warszawa 1975, t. 3.

19. Frejtag E., Mika T., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie, Radom 1996.

20. Garthoff R., The Great Transition: American - Soviet Relations and the End of the Cold War, Washington 1994.

21. Glismann H., H., Export von Rüstungsgütern: Chancen und Risiken, in: Strategie-Handbuch.

22. Goban-Klas T., Sienkiewicz P., Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania, Wyd. Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999.

23. Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, J. Płaczek (red.), AON, Warszawa 2001.

24. Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1995.

25. Góralski W., Japonia, Działalność na rzecz osiągnięcia pozycji supermocarstwa. Warszawa 1992.

26. Gwiazda A., Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998.

27. Haliżak E., Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, praca pod red. naukową D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, UW, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.

28. Handel zagraniczny. Organizacja i technika, praca zbiorowa pod redakcją naukową J. Rymarczyka, PWE, Warszawa 1997.

29. Heisbourg F., Wojny, Warszawa 1998.

30. Hitch C. J., McKean R. N., Ekonomika obrony w erze jądrowej, MON, Warszawa 1965.

31. Hörhager F., Gegengeschäfte in der Praxis, Wien 1987.

32. Hunington S., Zderzenie cywilizacji, Warszawa 1998.

33. Junne G., Nour S., Internationale Abhangigkeiten, Franfurkt a. Main 1974.

34. Kaczmarek J., Słowiński A., Bezpieczeństwo, Świat – Europa – Polska, Warszawa 1998.

35. Kaufmann F., Internationalisierung mittelständischer Unternehmen, in: BFuP, Heft.

36. Kennedy P., Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, KiW, Warszawa 1994.

37. Kennedy P., U progu XXI wieku (Przymiarka do przyszłości), Londyn 1994.

38. Kierunki prywatyzacji sektora obronnego na 2002 rok, MSP, Warszawa 2002.

39. Klatka N., Konflikt i gra, Wyd. MON, Warszawa 1971.

40. Kłodziński R., Bezpieczeństwo energetyczne Polski – Stan i perspektywy na przykładzie gazu ziemnego, AON, Warszawa 2002.

41. Kołtonowski S., Zasady finansowania przygotowań gospodarczo-obronnych, AON, Warszawa 1998.

42. Kornai J., Anti - Equilibrium, Teoria systemów gospodarczych, Warszawa 1977.

43. Kornai J., Niedobór w gospodarce, Warszawa 1985.

44. Kuźma T., Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy, AON, Warszawa 2000.

45. Kuźma T., Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej, AON, Warszawa 2001.

46. Lange O., Ekonomia polityczna. Tom I i II, PWN, Warszawa.

47. Leksykon PWN, PWN, Warszawa 1998.

48. Leksykon wiedzy wojskowej, Wyd. MON, Warszawa 1979.

49. Mały Rocznik Statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2002.

50. Mały Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa 1999.

51. Mc Rae H., Świat roku 2020, Warszawa 1996.

52. Meadows D., Meadows D.L., Randers J., W. Behrens III, Granice wzrostu, PWE, Warszawa 1973.

53. Megatrendy cywilizacyjne, W.J. Pajestka (red.), Warszawa 1994.

54. Michałowski S., Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach wschód-zachód, PISM, Warszawa 1990.

55. Molek W., Kompetencje i zadania naczelnych organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych), AON, Warszawa 1996.

56. Naisbitt J., Megatrendy, Poznań 1997.

57. Nasiłowski M., System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii, Key Tex Warszawa 1992.

58. Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, PWN, Warszawa 1996.

59. Perczyński M., Megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji ustrojowej, Warszawa 1994.

60. Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej. Część I - Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, Z. Stachowiaka (red), AON, Warszawa 2001.

61. Polityka gospodarcza, B. Winiarski (red.), PWN, Warszawa 2001.

62. Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, R. Kuźniar (red.), Wyd. „Scholar", Warszawa 2001.

63. Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Studium, AON, Warszawa 2000.

64. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku, Kryptonim „KAPPA", Część I, R. Wróblewski (red.), AON, Warszawa 1998.

65. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę w XXI wieku, Kryptonim „KAPPA", AON, Warszawa 2000.

66. Rekowski M., Wprowadzenie do mikroekonomii, Poznań 1991.

67. Rotfeld A.D., Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi, Warszawa 1990.

68. Schweitzer P., Victory, czyli zwycięstwo, Polska Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1994.

69. SIPRI Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, London 1988.

70. SIPRI Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, London 1995.

71. Słownik języka polskiego, M. Szymczak (red.), PWN, Warszawa 1978.

72. Słownik języka polskiego, Pod red. M. Szymczaka, PWN Warszawa 1978, t. I.

73. Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1981, t. III.

74. Słownik języka polskiego, red. nauk. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1978, t. I.

75. Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994.

76. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON WS-O, Warszawa 2002.

77. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996.

78. Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 2000.

79. Stachowiak Z., Ekonomia międzynarodowa wobec wyzwań cywilizacji, AON, Warszawa 2004.

80. Stachowiak Z., Ekonomia, cz. I, Prolegomena, AON, Warszawa 1996.

81. Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna, AON, Warszawa 1996.

82. Stankiewicz W., Ekonomika obrony, AON, Warszawa 1994.

83. Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996.

84. Szymanek A., Wektorowy model zagrożenia obiektu, Materiały na sympozjum: „Bezpieczeństwo systemów" ITWL, Warszawa 1990.

85. Świat przyszłości a Polska, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku" przy Prezydium PAN, Warszawa 1995.

86. Świniarski J., O naturze bezpieczeństwa, Prolegomena do zagadnień ogólnych, Warszawa – Pruszków, 1997.

87. T. Kuźma, Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy, AON, Warszawa 2000.

88. Taprogge Ch., Countertrade Management – Unter besonderer Berücksichtigung eines praktischen Fallbeispiels, Dissertation, Erlangen-Nürnberg 1991.

89. The New Oxford Dictionary of English, London 1998.

90. The New Penguin English Dictionary, Penguin Books, London 2001.

91. Toffler A i M., Wojna i antywojna, Warszawa 1997.

92. Tyrała P., Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – Bezpieczeństwo – Obronność, Wyd. A. Marszałek, Toruń, 2001.

93. Ustrój administracji publicznej, PEN, Warszawa 2000.

94. Verzariu P., Countertrade, Barter & Offsets - New strategies for profit in international trade, New York 1985.

95. Wageman E., Koniunkturlehre, Berlin 1926.

96. Włodyka S., Porozumienia gospodarcze, Warszawa 1978.

97. Wolf R., Gegengeschäfte im Osthandel, Praxis und Bedeutung der Kompensationsgeschäfte für die mittelständische Wirtschaft, Landsberg/Lech 1990.

98. Wróblewski R., Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA", Część I, AON – 1998.

99. Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1996.

100. Zacher L., Globalne problemy współczesności, Lublin 1992.

101. Zieliński R., Alokacja zasobów w gospodarowaniu obronnym, Studium teoretyczne, Wydawnictwo U. Ł., Łódź 1997.

102. Zieliński R., Wybór systemu kierowania w gospodarowaniu socjalistycznym. Zarys projektu reformy gospodarczej, UŁ, Łódź 1987.

**B. Artykuły**

1. Blackaby F., Die jünsten Entwicklungen in Rüstung und Abrüstung, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Nr. 3, Köln 1986.

2. Blodgett L., The role of countertrade in the new business environment of eastern Europe, ein Arbeitsblatt beim 2. Weltkongress der International Management Development Association in Turku/ Finnland, 03.06.1993.

3. Cieślarczyk M., Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń, „Zeszyty Naukowe AON", 1999 nr 2, AON, Warszawa 1999.

4. Cieślarczyk M., Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń, „Zeszyty Naukowe AON", nr 2(35) ,Warszawa 1999.

5. Cohen S., Zysman J., Countertrade, offsets, barter and buybacks, in: California Management Review, Volume 28, Nr 2 1986.

6. Cooper R., The Economic Dimensions of Security, [w:] Global Security. North American, European and Japanese Interdependence in the 1990s, ed. by E. Grove, Brassey's (UK) 1991.

7. Czempid E.O., Die USA und Westeuropa: Asymmetrie, Interdependence, Kooperation, in: Einführung in die internationale Politik.

8. Czerwiński R., The History of „Offset" in Poland, materiał internetowy z konferencji pod auspicjami NATO, NATO Academic Forum, 1999.

9. Czym jest bezpieczeństwo?, „Zeszyty Naukowe AON", nr 3 ,Warszawa 1993.

10. Dal Ferro G., Międzynarodowy handel bronią - etyczna refleksja, „Społeczeństwo" 1995, nr 2

11. Egbert J., Sowjetische und russländische Außenpolitik, in: Einführung in die internationale Poiltik, hrsg. von Knapp, Manfred und Krell, Gert, München 1996.

12. Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport; in: Medieninformation des VBS: Rüstungspolitik des VBS: Bundesrat verabschiedet neue Grundsätze, Bern 02.12.2002.

13. Günter B., Kompensationsgeschäfte, in: Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre, Band 4. Handwörterbuch des Marketing, hrsg. von B. Tietz, Stuttgart 1995.

14. Haliżak E., Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, w: Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), UW, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.

15. Hartley K., State Budget in a Changing Economic and Security Environment (http://www.nato.int./acad.conf.).

16. Heleniak P., Aktualne problemy międzynarodowego handlu bronią w świetle prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego RP, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, nr 3-4.

17. Hołdanowicz G., „Skrzydlata Polska" 5/2003.

18. Kukułka J., Kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego, [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, pod red. D. Bobrowa (i in.), Warszawa 1997.

19. Kukułka J., Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa, [w:] Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie środkowej po zimnej wojnie, Warszawa 1994.

20. Kurek St., Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, [w:] Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka, Warszawa-Brno 2000.

21. Kurek St., Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, [w:] Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej. Część I - Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, Z. Stachowiaka (red.), AON, Warszawa 2001.

22. Łukaszuk L., Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: „Myśl Wojskowa" 1995 nr 1.

23. Misiowiec W., Preferowane kierunki rozwoju polskiego przemysłu obronnego po 2000 r., w: Polski przemysłowy potencjał obronny. Vademecum, MG, Warszawa 2001.

24. Nichols T.M., Refighting and Rewriting the Cold War, „Strategic Review", Washington, Spring 1995.

25. Nye J., Problemy badań nad bezpieczeństwem, „Sprawy Międzynarodowe" 1989 nr 6.

26. Oneal I.R., The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO, [w:] „International Organization", vol. 44, no 3, Summer 1990.

27. Perczyński M., Tendencje przemian w układzie stosunków międzynarodowych i ich wpływ na Polskę, w: Świat przyszłości a Polska, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku" przy Prezydium PAN, Warszawa 1995.

28. Piątkowski K., Przyszłość polskiego przemysłu zbrojeniowego, [w:] „Nowa Technika Wojskowa" 2002 nr 2, s. 23.

29. Płaczek J., Gotowość mobilizacyjna gospodarki narodowej, [w:] Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1996.

30. Porębski C., O globalizacji brzydkich słówek kilkanaście, „Znak" 1998, nr 7.

31. „Raport. Wojsko. Technika. Obronność", 2002 nr 1.

32. Rutkowski C., Bezpieczeństwo, obronność: strategie – doktryny – koncepcje (szkic o pojęciach), [w:] „Zeszyty Naukowe AON" 1995 nr 1, Warszawa 1995.

33. Sadowski Z., W walce o racjonalność i humanizm, [w:] J. Pajestka (red.), Megatrendy cywilizacyjne, Warszawa 1994.

34. Schweitzer P., Victory, czyli zwycięstwo, Polska Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1994.

35. Sienkiewicz P., Modelowanie bezpieczeństwa systemów, [w:] „Zeszyty Naukowe AON" 1991 nr 3/4, Warszawa 1991.

36. Sienkiewicz P., Modelowanie bezpieczeństwa systemów, „Zeszyty Naukowe AON" 1991 nr 3/4, AON, Warszawa 1991.

37. Sienkiewicz P., Modelowanie bezpieczeństwa systemów, „Zeszyty Naukowe AON", nr 3/4 ,Warszawa 1991.

38. SIPRI Yearbook 2000 - Armament, Disarmament and International Security (http:/www.sipri.se/pubs/bookorder.html)

39. Smith R., Economics and Security: The Disciplines and Reality, [w:] New Perspectives on Security, ed. by M. Clarke, London - New York 1993.

40. Smith R., Economics and Security: The Disciplines and Reality, w: New Perspectives on Security, ed. by M. Clarke, London - New York 1993.

41. Stachowiak Z., Bezpieczeństwo ekonomiczne, [w:] Ekonomika obrony, praca zbiorowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa, 1994.

42. Stachowiak Z., Bezpieczeństwo ekonomiczne, [w:] Ekonomika obrony, W. Stankiewicz (red.), AON, Warszawa, 1994.

43. Stachowiak Z., Olszewski J., Polski przemysł obronny na przełomie XX i XXI wieku, [w:] Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, praca zbiorowa pod redakcją naukową: Z. Stachowiaka, J. Płaczka, AON, Warszawa 2003.

44. Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna, [w:] Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, praca zespołowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1995.

45. Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna, w: Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, M. Sułek (red.), AON, Warszawa 1995.

46. Stankiewicz W., Konflikt i bezpieczeństwo, „Zeszyty Naukowe AON", 1991 nr 3/4, AON, Warszawa 1991.

47. Stankiewicz W., Struktura sprzeczności integracji militarno – gospodarczej, [w:] Obrona a integracja gospodarcza, SGPiS i WAP, Warszawa 1987.

48. Stankiewicz W., Struktura sprzeczności integracji militarno-gospodarczej, [w:] Obrona a integracja gospodarcza, SGPiS i WAP, Warszawa 1987.

49. Stankiewicz W., Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna, w: Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka, Łódź 1986.

50. Stankiewicz W., Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna, [w:] Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka, Łódź 1986;

51. Stankiewicz W., Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna, [w:] Bezpieczeństwo ekonomiczne, teoria i praktyka, Łódź 1986.

52. Stanowisko Polskiego Lobby Przemysłowego w sprawie reformy systemu zaopatrywania armii i zarządzania przemysłem obronnym, [w:] Polskie Lobby Przemysłowe, PLP, Warszawa 2002.

53. Sułek M., Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa, w: Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka, AON, Warszawa-Brno 2000.

54. Szymanek A., Wektorowy model zagrożenia obiektu, Materiały na sympozjum: „Bezpieczeństwo systemów", ITWL, Warszawa 1990.

55. Świniarski J., Czym jest bezpieczeństwo?, [w:] „Zeszyty Naukowe AON", 1993 nr 3, Warszawa 1993.

56. Urbański L., Kierowanie gospodarką obronną państwa. Stan aktualny i kierunki rozwoju, w: Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, J. Płaczek (red.), AON, Warszawa 2001.

57. Watso Ch., Trading in a cold climate as the competition hots up, in: Trade Finance, Heft 53 1987.

58. Weida W., Paying for weapons, Politics and economics of countertrade and offseets, New York 1986.

59. Weiss W., Gegengeschäfte im Ost-West-Handel - eine handlungsorientierte Analyse, Wien 1981.

60. Welt L., Military Offsets, in: National Defense, März 1984.

61. Wieczorek P., Przemysł obronny w polskiej polityce bezpieczeństwa, [w:] Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, pod red. R. Kuźniara, Scholar, Warszawa 2001.

62. Wieczorek P., Rejestr Uzbrojenia Konwencjonalnego - stan obecny i perspektywy, [w:] „Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 4.

63. Wróblewski R., Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, „Zeszyty Naukowe AON", 1991 nr 3/4 ,Warszawa 1991.

64. Wróblewski R., Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, [w:] „Zeszyty Naukowe AON", 1991 nr 3/4 ,Warszawa 1991.

65. Zięba R., Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997.

66. Zubek J., System pojęć i podstawowe problemy bezpieczeństwa RP, [w:] „Zeszyty Naukowe AON", 1992 nr 3, Warszawa 1992.

**C. Dokumenty**

1. Doktryna Taktyczna Sił Lądowych lub Regulamin Działań Taktycznych Sił Lądowych ATP – 35 (B), HNS.

2. Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie, 12 Posiedzenie Sejmu w dniu 25.01.2002 r.

3. Kierunki prywatyzacji sektora obronnego na 2002 rok, MSP, Warszawa 2002.

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

5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

6. Narodowa strategia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, AON, Warszawa 1992.

7. Polski przemysłowy potencjał obronny. Vademecum, MG, Warszawa 2001.

8. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1.08.2000 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do Spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 66, poz.793).

9. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1.08.2000 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet wartości umowy offsetowej i wielkości mnożników dla zobowiązań offsetowych bezpośredniej i pośrednich (DzU 2000, nr 66, poz. 792).

10. Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet wartości umowy offsetowej (DzU 2002, nr 100, poz. 907).

11. Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 stycznia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do Spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 119, poz. 1250; z 2001 r. nr 89, poz. 972 oraz z 2002 r. nr 37, poz. 332, nr 74, poz. 676 i nr 81, poz. 733).

12. Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach państwowych, (DzU 1998, nr 5, poz. 15).

13. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 stycznia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do Spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 119, poz. 1250; z 2001 r. nr 89, poz. 972 oraz z 2002 r. nr 37, poz. 332, nr 74, poz. 676 i nr 81, poz. 733).

14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17. 11.1999 r., w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, (DzU 1999, nr 95, poz. 1102).

15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17. 11.1999 r., w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, (DzU 1999, nr 95, poz. 1102).

16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do spraw Umów Offsetowych (DzU 2003, nr 7, poz. 80).

17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, (DzU 1997, nr 143, poz. 953).

18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, (DzU 1997, nr 143, poz. 953).

19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, (DzU 1997, nr 143, poz. 953).

20. Strategia bezpieczeństwa RP, Załącznik do „Myśli Wojskowej" 2000, nr 5.

21. Strategia bezpieczeństwa RP, Załącznik do „Myśli Wojskowej" 2000, nr 5, ppkt 3.2.4.

22. Strategia gospodarcza Rządu, [w:] www.kprm.gov.pl/archiwum/stratgia/a4.htm

23. Strategia gospodarcza Rządu, www.kprm.gov.pl/archiwum/strategia/a4.htm

24. Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005, MG, Warszawa 2002.

25. Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (podpisany 19 listopada 1990 roku).

26. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006.

27. Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 12.1995 r., (DzU 1996, nr 10, poz. 56).

28. Ustawa prawo energetyczne z dnia 10. 04. 1997 r. (DzU 1997, nr 54, poz. 348).

29. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, (DzU 2001, nr 129, poz. 1442).

30. Ustawa z 10 września 1999 roku o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 1999, nr 80, poz. 903 ze zm.).

31. Ustawa z 11.12.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (DzU 1997, nr 157, poz. 1026).

32. Ustawa z 2.12.1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związki z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi (DzU 1993, nr 129, poz. 598 z późniejszymi zm.).

33. Ustawa z 2.12.1993 r. o zasadach szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi (DzU 1993, nr 129, poz. 598, z 1996 r., nr 106, poz.496, z 1997 r., nr 88, poz. 554 i nr 157, poz.1027 oraz z 1999 r., nr 70, poz. 775).

34. Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (jednolity tekst [w:] (DzU 2002, nr 21, poz. 47).

35. Ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (DzU z 1998, nr 41, poz.324 z późniejszymi zmianami).

36. Ustawa z 10.11.1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (DzU 1999, nr 101, poz. 1178 z późn. zm.)

37. Ustawa z 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, (DzU 1996, nr 90, poz. 404).

38. Ustawa z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, DzU 2001, nr 129, poz. 1442).

39. Ustawa z 7.10.1999 r. o języku polskim, (DzU 1999, nr 90, poz.999).

40. Ustawa z 7.10.1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1999, nr 83, poz.932).

41. Ustawa z 8 sierpnia o reformie centrum gospodarczego, (DzU 1996, nr 106, poz. 119).

42. Ustawa z dnia 06 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, (DzU 1994, nr 76, poz. 344, z późniejszymi zmianami),

43. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, (DzU 1997, nr 54, poz. 348).

44. Ustawa z dnia 10 listopada 1999 roku – Prawo działalności gospodarczej (DzU 1999, Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

45. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, (DzU 1999, nr 80, poz. 903).

46. Ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami (DzU 1997, nr 157, poz. 1026 z późn. zm.).

47. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (DzU 1964, nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

48. Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe i zapewnieniu warunków jego realizacji oraz ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 2002, nr 37, poz. 332).

49. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (jednolity tekst), (DzU 2002, nr 21, poz. 151, art. 17).

50. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (DzU 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

51. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 2000, nr 119, poz. 1250 z późn. zm.)

52. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2004, nr 19, poz. 177, nr 96, poz. 959, nr 116, poz. 1207, nr 145, poz. 1537).

53. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, (DzU 1996, nr 90, poz. 404 wraz z późniejszymi zmianami; DzU 1997, nr 156, poz. 775; DzU 1997, nr 121, poz. 770).

54. Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (DzU 2002, nr 81, poz. 733).

55. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, (DzU 1999, Nr 83, poz. 932).

56. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 o reformie centrum gospodarczego, (DzU 1996 Nr 106).

57. Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Komitetu do spraw Umów Offsetowych (DzU 2000, nr 66, poz. 793).

58. Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, MG, Warszawa 2000.

59. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów, (M.P. 2001, Nr 38, poz. 623).

# WYKAZ SCHEMATÓW, TABEL I WYKRESÓW

## A. Schematy

1. Idea rozwiązania problemu „Offset jako instrument kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Część I -Teoria problemu"
2. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu narodowym
3. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu sojuszniczym
4. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa i ich struktura
5. Podsystem kierowania gospodarką obronną w systemie obronnym RP
6. Matryca zagrożeń
7. Procedura identyfikacji zagrożeń gospodarczych
8. Zagrożenia i destrukcyjne oddziaływania

## B. Tabele

1. Interpretacja treści wydzielonych obszarów gospodarki z punktu widzenia ich przydatności do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb
2. Wpływ liberalizacji na budżety publiczne
3. Globalizacja – zagrożenia dla państwa narodowego
4. Zmiany globalnej konkurencji
5. Zarys systematyki zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego

## C. Wykresy

1. Płaszczyzny globalizacji

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 57818
Akademii Obrony Narodowej