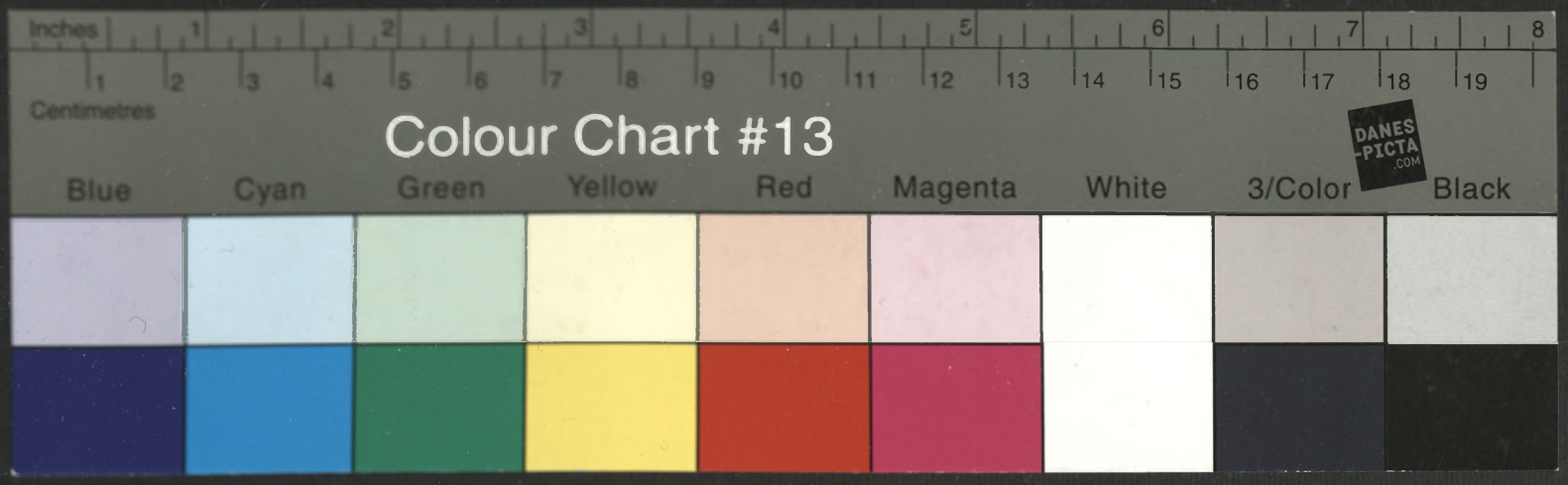


WYBRANE PROBLEMY EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

55850

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT EKONOMII I LOGISTYKI

WYBRANE PROBLEMY EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

Praca zbiorowa pod redakcją naukową:

płk. dr. hab. Zenona Stachowiaka
płk. dr. hab. Janusza Płaczka

55850

Warszawa 2002

Zespół autorski:

płk dr hab. Zenon Stachowiak – wstęp, rozdziały: 1, 4, 15, 16, zakończenie
płk dr hab. Janusz Płaczek – wstęp, rozdział 3
ppłk mgr Tadeusz Banach – rozdział 20
kpt. mgr inż. Zenon Ciemski – rozdział 8
mjr mgr Tomasz Dobek – rozdział 17
ppłk dr Piotr Górny – rozdział 6
mjr dr Paweł Górski – rozdział 18
ppłk dr Grzegorz Grabowski – rozdział 9
ppłk mgr Zbigniew Grzywna – rozdział 13
mjr mgr Marek Juszczyk – rozdział 12
mjr mgr Paweł Kopania – rozdział 2
por. mgr Sylwester Kurek – rozdział 5
płk rez. dr Stefan Kurinia – rozdział 19
płk mgr Tadeusz Masiowski – rozdział 11
płk dr Janusz Olszewski – rozdział 15
mjr mgr Krzysztof Rengel – rozdział 10
płk rez. dr hab. Mirosław Sułek – rozdział 7
ppłk mgr Aleksander Szlachta – rozdział 14
ppłk mgr Jan Wąsik – rozdział 21

Redaktor
Jerzy Wajs

Okładkę opracował
Marek Juszczyk

Redaktor techniczny
Beata Klarowska

Korekta
Renata Czerwińska

ISBN 83-88062-44-1

Sygn. AON 5405/03

Skład, druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 681-40-55, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 1450/2002

SPIS TREŚCI

WSTĘP 5

Część I. ZARYS TEORII EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

1. Istota teorii ekonomiki bezpieczeństwa 11
2. O naturze bezpieczeństwa ekonomicznego 21
3. Zorientowanie gospodarki na rzecz obronności – teoria problemu 41
4. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa jako obiekt badawczy ekonomiki bezpieczeństwa 56

Część II. WYBRANE PROBLEMY PRAKTYKI EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

A. GOSPODARCZE KWESTIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO 67

5. Wykorzystanie miar kondycji gospodarczo-obronnej w ocenie bezpieczeństwa państwa 67
6. Wybór strategii przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa ekonomicznego 90
7. Programowanie rozwoju gospodarczych podstaw bezpieczeństwa narodowego 111
8. Implikacje rozwoju technologii w procesie kształtowania bezpieczeństwa i wzrostu gospodarczego państwa 138
9. Sozoekonomiczne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa 155
10. Bezpieczeństwo energetyczne – zarys problemu 173

B. WYBRANE PROBLEMY KSZTAŁTOWANIA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA 188

B.1. System kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa 188
11. Współczesny wywiad gospodarczy 188
12. Współpraca cywilno-wojskowa w okresie kryzysu 210
13. Rola i zadania przedstawicieli administracji państwowej w województwie podczas sytuacji kryzysowych 227

B.2. System gospodarki obronnej 242
14. Rola i miejsce rezerw państwowych w gospodarce obronnej kraju 242
15. Polski przemysł obronny na przełomie wieków XX i XXI 256

B.3. System logistyki obronnej 274
16. Planowanie i wykorzystanie zasobów obronnych 274
17. Ekonomiczne dylematy armii zawodowej 283
18. Zabezpieczenie logistyczne sił zbrojnych RP w czasie kryzysu 298

Część III. WYBRANE EKONOMICZNE PROBLEMY SOJUSZNICZEGO BEZPIECZEŃSTWA

19. Wybrane problemy ekonomiczne sojuszu obronnego 319
20. Zarządzanie wspólnie finansowymi zasobami wojskowymi NATO 341
21. Ekonomiczne uwarunkowania misji pokojowych 357

ZAKOŃCZENIE 376
BIBLIOGRAFIA 387
WYKAZ TABEL, SCHEMATÓW I WYKRESÓW 398

WSTĘP

We współczesnym świecie dokonują się istotne przewartościowania poglądów na bezpieczeństwo państwa i występujące zagrożenia wobec niego. Ich uwaga jest skierowana w znaczącej mierze na problemy bezpieczeństwa ekonomicznego i ekonomikę bezpieczeństwa państwa. Wychodząc naprzeciw tym zapotrzebowaniom, pracownicy Instytutu Ekonomii i Logistyki WS-O AON podjęli kolejną próbę konkretyzacji wybranych problemów ekonomiki bezpieczeństwa. Ich prezentacja – mając na uwadze potrzeby dydaktyczne i wsparcie działań krajowej polityki gospodarczo-obronnej – została dokonana w taki sposób, aby łączyć realizację celów i zadań obronnych z ekonomicznymi

Podstawowym warunkiem racjonalnej polityki gospodarczo-obronnej jest to, by była ona zbieżna z doktryną polityczną, gospodarczą i obronną państwa.

Wybór tematu opracowania został podyktowany faktem występowania w teorii niewystarczającej skali pogłębionych dociekań w tej dziedzinie, jak również wagą problemu w kształtowaniu współczesnego bezpieczeństwa państwa. Uogólnienie jego jest niezbędne dla potrzeb dydaktyki, jak też dla współczesnych analiz polityki obronno-gospodarczej – uprawianej przez szereg organów rządowych i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe – której musi przyświecać zbieżność z doktryną polityczną, gospodarczą i obronną państwa. Oznacza to jednocześnie, że opracowanie ma w tym zakresie, szerokie więzi interdyscyplinarne z całą gospodarką narodową i systemem obronnym państwa.

Główne obszary zainteresowania podjętych dociekań skoncentrowano na strukturze wybranych problemów teorii ekonomiki bezpieczeństwa i jej praktyki (w tym gospodarczych kwestiach kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego), formowaniu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa oraz na ekonomicznych zagadnieniach sojuszniczego bezpieczeństwa (zob. schemat 1). Jako takie ujawniają one układ: zasobowy, strumieniowy, działowy, organizacyjno-informacyjny, a także decyzyjny.

Na pracę składa się dwadzieścia jeden rozdziałów odzwierciedlających szeroką, ale jednak daleką od pełnej, gamę problemów współczesnej ekonomiki bezpieczeństwa. Świadomość tego mają autorzy opracowania – oficerowie (pracownicy naukowo-dydaktyczni i doktoranci) związani z Instytutem Ekonomii i Logistyki (dawnym Instytutem Nauk Ekonomicznych) Wydziału Strategiczno-Obronnego Akademii Obrony Narodowej.

W pracy głównie wykorzystano metodę analityczno-opisową, analizę literatury przedmiotu oraz grupę metod statystycznych. Posiłkowano się też opiniami ekspertów oraz obowiązującymi oficjalnymi dokumentami rządowymi dotyczącymi tego zakresu.

Podstawą podjętych i przeprowadzonych dociekań jest liczny zbiór materiałów źródłowych, którymi są: opracowania zwarte, artykuły oraz akty prawne. Prezentowane informacje statystyczne pochodzą z różnych źródeł, m.in.: GUS-u, Sztabu Generalnego WP, Ministerstwa Gospodarki, agend rządowych i MON-u. W wielu wypadkach autorzy poszczególnych rozdziałów dotarli do innych interesujących źródeł.

Ze względu na złożoność badanej materii, zarówno pod względem analitycznym, jak i metodologicznym, przedstawione dociekania należy traktować jako ogólny rys problemu i przyczynek do podjęcia głębszych badań oraz śledzenia rozwoju zjawiska w przyszłości.

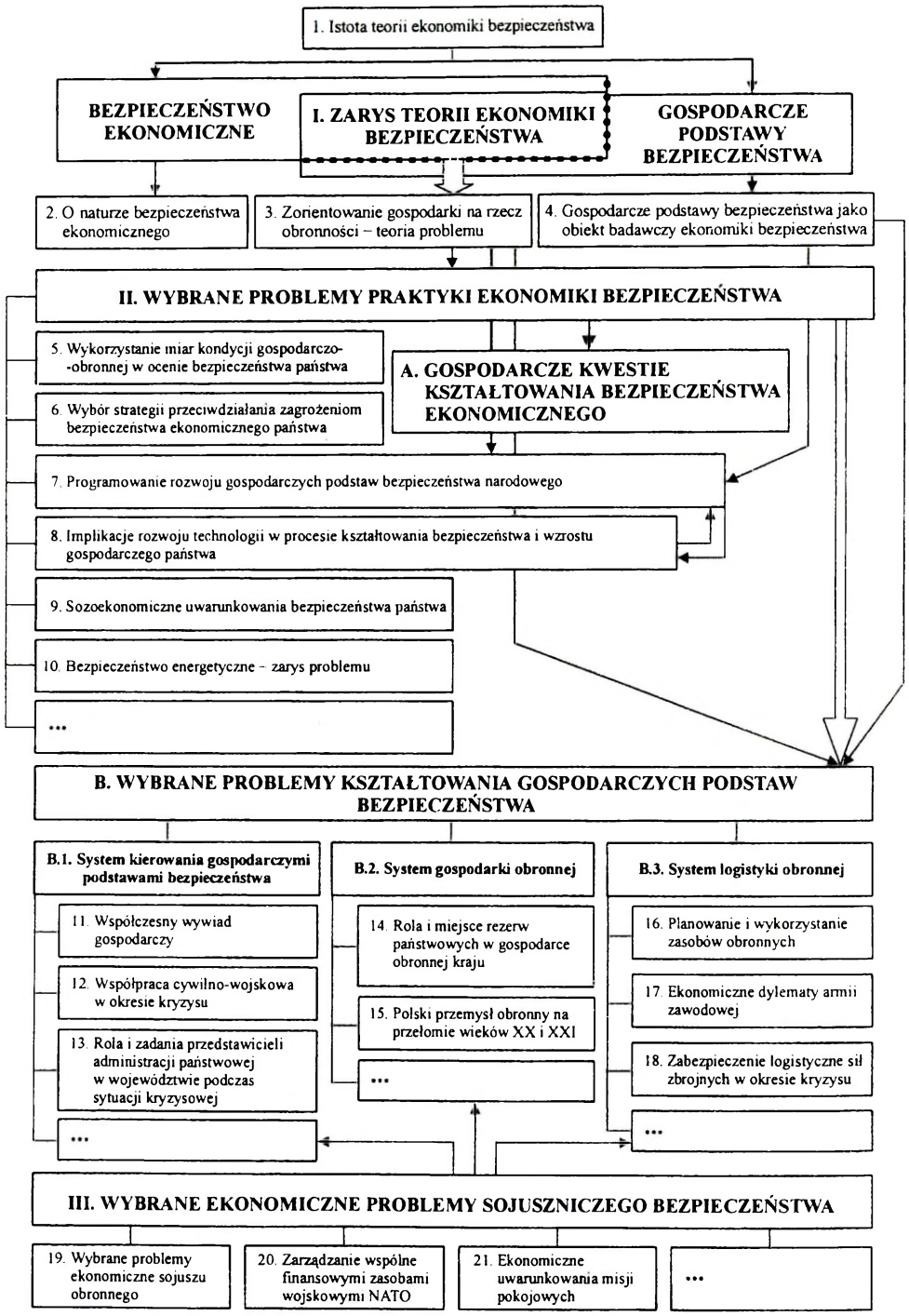
Konsekwencją zaś postępujących procesów unijnej europeizacji, powinno stać się również nowe naukowe uogólnienie rzeczywistości politycznej i gospodarczo-obronnej, wymuszające jednocześnie zmianę podejścia do obecnego postrzegania obszaru i przestrzeni ekonomiki obrony. Jego efektem powinno być jej postrzeganie w wymiarze nie tylko koalicyjnym, ale również kontynentalnym, przy jednoczesnej jej ewolucji w kierunku ekonomiki bezpieczeństwa.

Wyzwaniem dla ekonomistów zajmujących się obronnością – w nowej sytuacji rozwojowej – powinno stać się podjęcie dociekań i przyczynienie się do skrystalizowania ekonomiki bezpieczeństwa jako dyscypliny naukowej. Pożądaną w tej sytuacji wydaje się propozycja podjęcia trudu opracowania przez kompetentny zespół podręcznika ekonomiki bezpieczeństwa. Jest to nie tylko konieczność, ale również obowiązek środowiska ekonomistów wojskowych.

Praca jest kierowana przede wszystkim do szerokiego grona Czytelników, którym nie są obce problemy ekonomiczne współczesnego systemu obronnego. Uważamy też, że decydenci szczebla centralnego państwa, którzy odpowiadają za poszczególne elementy gospodarczych podstaw obronności, znajdą w niej dla siebie interesujące fragmenty. Opracowanie powinno być przydatne w procesie dydaktycznym z zakresu ekonomiki bezpieczeństwa i polityki gospodarczo-obronnej. Autorzy są przekonani, że lektura dzieła przybliży Czytelnikowi wcale niełatwą problematykę dotyczącą ekonomicznych podstaw obronności współczesnego państwa.

Schemat 1

IDEA PRZEPROWADZENIA DOCIEKAŃ W OPRACOWANIU „WYBRANE PROBLEMY EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA"



CZĘŚĆ I

ZARYS TEORII EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

1. ISTOTA TEORII EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

Fundamentalnym interesem narodowym i państwowym każdego kraju jest jego bezpieczeństwo. Stymuluje je z jednej strony wola przetrwania i zachowania własnej tożsamości, z drugiej zaś dążenie do wzrostu jego potęgi wewnętrznej i zewnętrznej. Wewnątrz państwa bezpieczeństwo przejawia się dążeniem do zapewnienia ogólno-cywilizacyjnego rozwoju, zaś na zewnątrz – w osiągnięciu, utrzymaniu i utrwaleniu suwerenności i integralności terytorialnej, politycznej, gospodarczej, militarnej i społeczno-kulturalnej. Cele te pozostają niezmienne, mimo radykalnych zmian rzeczywistości współczesnego świata i są postrzegane w kontekście globalnym, regionalnym, a także konkretnego państwa.

Niezmienność celów wyznaczonych sobie przez każde państwo, nie oznacza jednak nie dostrzegania różnych form ich realizacji i innego podejścia do ich postrzegania. Patrząc na osiąganie celów przez pryzmat kwestii pozostających w obszarze zainteresowań ekonomiki obrony, istotę nowego podejścia do kształtowania bezpieczeństwa narodu i państwa można sprowadzić do kilku podstawowych tez, wskazujących na potrzebę przewartościowania poglądów w tym zakresie. Stąd też pożądane jest nie tylko zidentyfikowanie przesłanek narodzin i kształtowania się teorii ekonomiki bezpieczeństwa, ale także nowe spojrzenie na ekonomikę obrony z punktu widzenia jej ewolucji w kierunku ekonomiki bezpieczeństwa, oraz wskazania jej obiektu badawczego.

1.1. Przesłanki narodzin i kształtowania się teorii ekonomiki bezpieczeństwa

Rzeczywistość polityczna, gospodarcza i obronna (wojskowa i wojenna) zmusza do nieustannej weryfikacji podejścia do bezpieczeństwa państwa i narodu. Uczestnictwo danego kraju w sojuszu polityczno-militarnym, jakim jest NATO, rodzi kwestię relacji między doktryną i strategią narodową a sojuszniczą. Także dążenie każdego kraju do członkostwa w jakimkolwiek ugrupowaniu regionalnym (np. do Unii Europejskiej) rodzi problem gospodarczej strategii narodowej wobec zintegrowanej gospodarki (np. zachodnioeuropejskiej). W odniesieniu do każdej z tych płaszczyzn rangę nadrzędną nad bezpieczeństwem narodowym zyskiwać zaczyna bezpieczeństwo regionalne (np. europejskie).

Wobec postępujących procesów integracji militarnej i gospodarczej we współczesnym świecie, zwłaszcza regionalnej, konieczne staje się także przewartościowanie podejścia do naukowego uogólnienia rzeczywistości politycznej i gospodarczo-obronnej. Jego konsekwencją stać się musi zmiana podejścia do obecnego postrzegania obszaru i przestrzeni

ekonomiki obrony. Uzasadnione wydaje się optowanie nie tylko za postrzeganiem jej w obszarze przestrzeni obronnej, ale również w szerszej, bo poszerzonej do problemów bezpieczeństwa, a w konsekwencji do jej ewolucji w stronę ekonomiki bezpieczeństwa.

Wobec istniejącego stanu rzeczy celowe wydaje się podejmowanie prac na rzecz krystalizacji dyscypliny naukowej, jaką mogłaby stać się ekonomika bezpieczeństwa. Konieczne, w ślad za tym, staje się wskazanie jej obiektu badawczego. Wymaga to jednak znalezienia odpowiedzi na pytanie: jak należy postrzegać ekonomikę bezpieczeństwa, co jest obiektem i przedmiotem jej dociekań, jak ją zdefiniować? Przywołane pytanie, a także inne z nim się wiążące, od pewnego czasu inspirowało ekonomistów – zarówno zagranicznych, jak i krajowych – zajmujących się ekonomiką obrony do szukania na nie odpowiedzi.

Największy dorobek w zakresie usamodzielniania się ekonomiki bezpieczeństwa można dostrzec w publikacjach angielskich i amerykańskich. Powstania samego terminu „ekonomika bezpieczeństwa" należy się doszukiwać w tytule pracy *The Economies of National Security* (tłumaczonej jako *Ekonomika bezpieczeństwa narodowego* lub jako *Ekonomika bezpieczeństwa państwa*) autorstwa trzech Amerykanów: D. Olveya, J.R. Goldena i R.C. Kelly'ego[1], opublikowanej w 1984 r. Podjęte w niej rozważania odwoływały się do tez sformułowanych w pracy *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (przetłumaczonej pod tytułem *Ekonomika obrony w erze jądrowej*[2]) opublikowanej w 1960 roku, będącej pracą zbiorową pod kierownictwem Ch. Hitcha i R.N. Mc Keana, przy współudziale pracowników RAND Corporation oraz do dwóch prac G. Kennedy'ego: *The Economies of Defence* z 1975 r. oraz *Defence Economies* (będącej drugim i zmodyfikowanym wydaniem pierwszej) z 1984 r.[3]. W określeniu ekonomiki bezpieczeństwa i identyfikacji jej wyznaczników metodologicznych swój wkład ma także Amerykanin A.L. Ross – autor wydanej w 1991 r. pracy: *The Political Economy of Defense*[4] (*Ekonomia polityczna obrony*), który nie używając pojęcia „ekonomika bezpieczeństwa", lecz „ekonomia polityczna obrony", wskazał – jako jeden z obszarów badawczych – na bezpieczeństwo działań polityczno-ekonomicznych[5]. Podobne podejście do ekonomicznego bezpieczeństwa można odnaleźć w pracy Francuza J. Abena pt. *Economie politique de la defense*[6]. Pewnych przesłanek w kreacji obiektu badawczego ekonomiki bezpieczeństwa można się doszukać w poglądach K. Hartleya i T. Sandlera w pracy zatytułowanej *Handbook of defense Economies*[7] (*Podręcznik ekonomiki obrony*) wydanej w 1995 r., w której wykazali, że w ostatnich latach ekonomika obrony rozszerzyła zakres swoich zainteresowań o niemilitarne zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego[8].

Chociaż w kreacji idei ekonomiki bezpieczeństwa wiodącymi są poglądy anglosaskie, to pewne pierwiastki takiego podejścia można znaleźć w poglądach zachodnioniemieckich ekonomistów wojskowości J. Gerbera[9] i G. Kirchoffa[10]. Mimo że dorobek ich obu dotyczy

---

[1] D. Olvey, J.R. Golden, R.C. Kelly, *The Economies of National Security*, Wayne, New York 1984.

[2] Ch.J. Hitch, R.N. Mc Kean, *Ekonomika obrony w erze jądrowej*, Warszawa 1965.

[3] Por. M. Sułek, *Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Ekonomika państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka*, Warszawa–Brno 2000, s. 44–45.

[4] A.L. Ross, *The Political Economy of Defense*, New York 1991.

[5] Por. M. Sułek, *Metodologiczne podstawy...*, s. 46–48.

[6] J. Aben, *Economie politque de la defense*, Cujas, Paris 1992.

[7] K. Hartley, T. Sandler, *Handbook of Defense Economies*, Elsevier, Amsterdam 1995.

[8] Por. S. Kurinia, *Ekonomika obrony. Stan i perspektywy*, [w:] „Zeszyty Naukowe AON" 1998, nr 1, s. 292–301.

[9] Por. W. Stankiewicz, *Johannes Gerber – współtwórca niemieckiej mikroekonomiki wojskowej*, AON, Warszawa 1995.

[10] Por. W. Stankiewicz, *Günter Kirchhoff i nowe ujęcie ekonomiki wojskowej*, AON, Warszawa 2002.

przede wszystkim ekonomiki wojskowej, to ich poglądy na obronność w wymiarze makroekonomicznym, akcentowały potrzebę ewolucji ekonomiki obrony w kierunku poszerzenia pola jej dociekań o ekonomiczne kwestie bezpieczeństwa. Johannes Gerber obszarem swoich dociekań uczynił również makroekonomikę wojskową. Podjął w tym obszarze szereg rozważań. Były one jednak nie tyle próbą wyjścia poza krąg mikroekonomicznego postrzegania gospodarki wojskowej, ile próbą rozpoznania złożoności otoczenia, w którym działa mikroekonomia wojskowa i pokazania zewnętrznych uwarunkowań jej funkcjonowania. Uważał, że bezpieczeństwo państwa zależy także w dużej mierze od zrozumienia wspólnoty celów militarnych Bundeswehry i całej gospodarki narodowej. Takie podejście należy również postrzegać jako próbę zachęty do współpracy w dziedzinie obrony zarówno makroekonomistów, jak i mikroekonomistów[1]. Podobne stanowisko zajmował również Günter Kirchoff[2], który mimo że uwagę swoich dociekań koncentrował przede wszystkim na ekonomice wojskowej, nieustannie nawołując do potrzeby myślenia ekonomicznego w wojsku, nie omieszkał podkreślić, że jest ono w istocie funkcją popytu społeczeństwa na usługę bezpieczeństwa i jego podaży ze strony sił zbrojnych.

Również w środowisku polskich ekonomistów zajmujących się problematyką ekonomiki obrony, zaczęły się rodzić koncepcje przesunięcia punktu ciężkości rozważań z ekonomiki obrony w kierunku ekonomiki bezpieczeństwa. Swoje stanowisko w tej kwestii przedstawili między innymi: W. Stankiewicz[3], Z. Stachowiak[4], M. Sułek[5] i J. Płaczek[6].

Odwoływanie się do bezpieczeństwa jako kwestii nadrzędnej wobec obronności – z polskiego punktu widzenia – tkwi w rzeczywistości politycznej i gospodarczej końca XX wieku i zmianach, które ją spowodowały. Polska na początku lat 90. jako jedyny kraj europejski, nie zmieniając położenia geograficznego i nie prowadząc żadnych wojen, dokonała zmiany ustroju oraz zmieniła wszystkich swoich sąsiadów, powiększając ich liczbę z trzech do siedmiu. W naszym kraju zaszły również głębokie przewartościowania w świadomości i postawach ludzi, a także w postrzeganiu świata.

Zmiany te spowodowały, iż bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej przełomu wieków XX i XXI zaczęło być determinowane przede wszystkim, i w coraz większym stopniu, czynnikami ekonomicznymi, ujawnianymi zarówno przez pryzmat czynników rozwojowych, jak i ich ograniczeń, tak w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Czynnik pierwszy wyznaczyły procesy globalizacji i regionalizacji rozwojowej, powodując konieczność poszukiwania przez nasz kraj możliwości włączenia się do głównego nurtu cywiliza-

---

[1] Por. Z. Stachowiak, *Johannes Gerber – żołnierz i ekonomista*, (maszynopis w posiadaniu autora).

[2] Por. Z. Stachowiak, *Günter Kirchhoff – teoretyk i praktyk ekonomiki wojskowej*, (maszynopis w posiadaniu autora).

[3] W. Stankiewicz, *Z zagadnień ekonomiki bezpieczeństwa i obrony*, „Materiały i Studia AON" 1995, nr 5(33).

[4] Por. Z Stachowiak, *Dylematy powstania europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa*, [w:] *Europejska ekonomika bezpieczeństwa*, red. nauk. Z. Stachowiak, część 1 – *Identyfikacja problemu*, AON, Warszawa 1999; idem, *Polskie spojrzenie na obiekt badawczy europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa*, [w:] ibidem; idem, *Próba wstępnego zdefiniowania europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa – jej języka, obiektu i przedmiotu dociekań*, [w:] ibidem; idem, *Narodziny i rozwój europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa*, [w:] *Europejska ekonomika bezpieczeństwa*, część 2 – *Teoria i praktyka*, AON, Warszawa 2000; idem, *Formuła obiektu badawczego europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa – polski punkt widzenia*, [w:] ibidem; idem, *Konkretyzacja definicji europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa – jej języka, obiektu i przedmiotu*, [w:] ibidem; idem, *Evropska bezpečnistni politika – nova vědni disciplina*, „Sbornik Vojenske Akademie v Brnie" 2001/2; idem, *Pokus o predbeznou definici evropskie ekonomiky obrony*, ibidem.

[5] Por. M. Sułek, *Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka*, red. S. Kurinia i M. Krč, AON, Warszawa, VA Brno 2000.

[6] J. Płaczek, *Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000*, AON, Warszawa 2001.

cyjnego, przy udziale zarówno naszych bezpośrednich sąsiadów, jak i dalej geograficznie położonych sprzymierzeńców. Z kolei drugi czynnik wyznaczyła sytuacja gospodarcza naszego kraju i tendencje jej kształtowania oraz stan potencjału gospodarczego państwa.

Uwarunkowania bezpieczeństwa naszego państwa wskazują, że dylematem jest nie tylko zmiana wewnętrznych wzorców funkcjonowania, ale również dążenie do odpowiedniego umiejscowienia globalnego i regionalnego. Jego rozwiązanie, wobec zaniku podziału na Wschód i Zachód (socjalizm i kapitalizm) oraz modyfikacji podziału na Północ i Południe (bogaci i biedni) prowadzi do orientacji naszego kraju na wielobiegunowy układ świata. Interesem Polski jest koncentracja uwagi na głównych ośrodkach dynamizmu cywilizacyjnego, przy jednoczesnym dostrzeganiu państw przeżywających trudności rozwojowe. Optymalna, pożądana i uzasadniona dla Trzeciej Rzeczypospolitej stała się opcja coraz aktywniejszego włączania się w układ europejski, przy jednoczesnym odpowiednim wykorzystaniu powiązań z innymi obszarami. Działania w tym względzie muszą być jednak w jeszcze większym stopniu skorelowane z dążeniami do współpracy w szerszym światowym wymiarze. Uznanie zyskało podejście, że im będziemy bardziej atrakcyjni dla świata, tym będzie lepsza nasza pozycja w Europie Zachodniej. Dla Polski postępowanie to jest jednocześnie szansą do przezwyciężenia peryferyjności i włączenia się w zasadniczy nurt rozwoju cywilizacyjnego. Dla Europy natomiast, takie postępowanie naszego kraju powinno być odbierane jako jeden z wielu, ale za to koniecznych i pożądanych przyczynków budowy nowego ładu i bezpieczeństwa europejskiego.

Stanie się przez Europę Zachodnią dla Polski wiodącym wzorcem rozwojowym, wynika również z faktu daleko idącego upodmiotowienia politycznego i gospodarczego prowadzącego do budowy bezpieczeństwa kontynentu europejskiego. Jego podstawą, a jednocześnie silną stroną – jest – w naszym przekonaniu duża zdolność do integracji regionalnej, innowacyjności naukowo-technicznej, ekspansji menedżerskiej i kapitałowej, dostosowania się do zmiennych warunków globalnych oraz do kierowania strategicznego w skali globalnej. Słabą zaś relatywnie stroną wydaje się być niedostateczna w stosunku do potrzeb wielkość zasobów naturalnych. Na logice opcji europejskiej ciąży również strategia rozwoju Zachodu, opierająca się na: spadku zagrożenia konfliktem na skalę globalną, zdobywaniu coraz bardziej pozycji wielkomocarstwowych oraz określanie sfer wpływów na nowych obszarach ekspansji gospodarczej. Strategia ta zakłada więc nową koncepcję Unii Europejskiej. Efektem takiego podejścia są dążenia Polski do wejścia w struktury tego ugrupowania integracyjnego, które już w niedługim czasie mogą się zakończyć sukcesem[1].

Dla Polski końca XX w. cele gospodarcze są ściśle związane z celami polityczno-militarnymi, które jawią się jako konsekwencja przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ujawniają się one w pierwszym rzędzie na płaszczyźnie pogodzenia strategii obronnej Polski ze strategią sojuszniczą. Postrzegając strategię obronną jako teorię i praktykę działania państwa ukierunkowaną na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie obronności, to jest na tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie potencjału gospodarczo-obronnego państwa do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego, podkreślić trzeba, iż jej obecne rozumienie zależy od rozumienia istoty Sojuszu. Jeśli traktować go jako instrument polityki bezpieczeństwa danego kraju, a także państw będących jego członkami, to wyraźnie widoczne się staje, że jej celem nie jest ograniczenie suwerennej odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa, lecz zespolenie

[1] W dniu 13 grudnia 2002 r. zakończono rozmowy akcesyjne, wskazujące na to, że Polska zostanie przyjęta do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., jeżeli ta akcesja zostanie przyjęta w narodowym referendum.

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 tej 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 wykonywania wspólnie zaplanowanych zamierzeń.

Skuteczność strategii narodowej – zarówno w warunkach jej nadrzędności, jak i podrzędności – zależy od podstawy jej kreacji, jaką jest potencjał ekonomiczny każdego z państw, a także Sojuszu w całości. W tej sytuacji staje się koniecznością podjęcie działań na rzecz pełniejszego postrzegania problematyki gospodarczej w obszarze strategii obronnej zarówno jako jednej z jej podstaw, jak też ważnego obszaru funkcjonalnego jej realizacji. Uzewnętrznia bowiem ona wiele wzajemnych współzależności, które z kolei ujawniają wiele ról i zadań dla każdego z uczestników Sojuszu. W ślad za tym rodzi się potrzeba innego postrzegania kwestii pozostających w obszarze zainteresowań narodowych ekonomik obrony, a mianowicie w wymiarze europejskiej ekonomiki obrony, a nawet jeszcze szerzej, bo w wymiarze europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa. W odniesieniu do tej problematyki ujawnił się również polski punkt widzenia, wyrażony poglądami części polskich ekonomistów zajmujących się problematyką gospodarki obronnej i bezpieczeństwa ekonomicznego.

1.2. Identyfikacja ekonomiki obrony – z punktu widzenia jej ewolucji w kierunku ekonomiki bezpieczeństwa

Istotnym pytaniem dotyczącym postrzegania europejskiej ekonomiki obrony, wskazania jej obiektu i przedmiotu dociekań oraz definicji, jest pytanie o kierunki ewolucji ekonomiki bezpieczeństwa.

Przedstawiona sytuacja rozwojowa Europy, w tym także Polski, stawia przed ekonomiką obrony, postrzeganą w wymiarze narodowym, potrzebę zweryfikowania wielu dotychczasowych poglądów i podjęcia próby wypracowania jej formuły w szerszym ujęciu, to znaczy ponadnarodowym czyli europejskim. Oznacza to przede wszystkim potrzebę makroekonomicznego ujęcia narodowych problemów ekonomiki obrony, które powinny wyrażać interes całej Europy.

Dążąc do zdefiniowania „europejskiej ekonomiki obrony", trzeba zauważyć z jednej strony, że każdy z członów tak określonej dyscypliny wiedzy sygnalizuje określone związki z rzeczywistością, z drugiej zaś odzwierciedla ich uogólnienie, co oznacza, że lokuje się ona także w ogólnej myśli i wiedzy obronno-ekonomicznej. W tej sytuacji europejską ekonomikę obrony trzeba traktować jako dyscyplinę naukową dążącą do rozwiązania dylematu: co? kiedy? jak? dla kogo? a w konsekwencji znalezienia odpowiedzi pozytywnej: dlaczego jest tak, jak jest? oraz normatywnej, czyli: jak być powinno?

W wyrażeniu „europejska" należy odczytywać przestrzeń postrzegania obiektu badań. Wbrew pozorom, tak określona przestrzeń dociekań nie jest jednoznacznie spetryfikowana. Wydaje się, że poprawnym podejściem jest rozumienie europejskości w znaczeniu kontynentalnym, a nie blokowym – to jest odnoszącym się do grupy krajów będących członkami NATO. Oznacza to jednocześnie konieczność zauważenia, że europejskość jest pozorną jednością. Jest bowiem ona dalece zróżnicowaną, co siłą rzeczy musi skutkować daleko

idącym zróżnicowaniem poglądów i podejść do ekonomiki obrony, zwłaszcza w ujęciu mikro. Wkładu do niej trzeba upatrywać nie tylko w poglądach państw należących do NATO, czy też starających się o wejście w struktury tego bloku militarnego, ale również w poglądach pozostałych krajów europejskich.

Z kolei zaś wyrażenia „ekonomika" i „obrony" sygnalizują związki z innymi dyscyplinami wiedzy. Są to związki z dwoma grupami nauk – ekonomicznymi oraz wojskowymi.

Pojęcie „ekonomika", w istocie rzeczy, jest hasłem dla grupy nauk ekonomicznych, zwłaszcza z dziedziny ekonomii, w tym także międzynarodowych stosunków ekonomicznych i polityki ekonomicznej. Utożsamiać je trzeba z wiedzą o wszystkich procesach gospodarczych, które współtworzą gospodarcze podstawy bezpieczeństwa.

Z kolei pojęcie „obrony" jest hasłem dla grupy nauk wojskowych, zwłaszcza sztuki wojennej, strategii obronnej, polityki obronnej oraz międzynarodowych stosunków militarnych. Wiąże się ono ściśle z pełnieniem ważnej funkcji zbiorowości europejskiej, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa w Europie, co wobec gospodarki oznacza konieczność zapewnienia ochrony jej interesów, rozwoju i międzynarodowej konkurencyjności oraz dostępu do zagranicznych rynków eksportowych i inwestycyjnych.

Oznacza to jednocześnie skierowanie dociekań europejskiej ekonomiki obrony na badanie związków między obroną kontynentu a jego gospodarką. Winna ona się stać tą dyscypliną wiedzy, która zajęłaby się odzwierciedlaniem tych więzi w celu kształtowania racjonalnej polityki gospodarczo-obronnej. Tak rozumiana „europejska ekonomika obrony", w powiązaniu z międzynarodowymi stosunkami politycznymi, powinna ułatwić orientację we współczesnych i przyszłościowych przemianach zachodzących w Europie.

Mając na uwadze te zależności, obiektem zainteresowania europejskiej ekonomiki obrony powinny się stać gospodarcze podstawy obronności kontynentu europejskiego. Podstawą ich wyróżnienia jest to, że gospodarka narodowa każdego państwa realizuje zadania o różnym stopniu przydatności do zaspokojenia potrzeb obronności państwa. Celowe w tej sytuacji staje się znalezienie odpowiedzi na pytanie: które z posiadanych zasobów i w jakiej części może przeznaczyć na potrzeby obronności państwa? oraz określenie przydatności tych zasobów do zaspokajania tych potrzeb. Jest sprawą oczywistą, że nie wszystkie elementy tworzące gospodarkę mają jednakową wagę dla interesującej nas tutaj problematyki obronności. Jedne bowiem zasoby lepiej nadają się do zaspokajania pewnych specyficznych potrzeb, inne dopiero pośrednio. Fakt ten nakazuje dostrzegać gospodarcze podstawy bezpieczeństwa jako przedmiot dociekań europejskiej ekonomiki obrony zarówno w układzie zasobowym, który jest zdeterminowany warunkami naturalnymi (położenie geograficzne, warunki przetrwania), jak i w układzie organizacyjno-decyzyjnym bądź strumieniowym. Ich kształtowanie i doskonalenie powinno odpowiadać interesom coraz ściślej jednoczącej się Europy. Na tym tle rodzi się jednak pytanie: na ile i w jakim zakresie poszczególne państwa zechcą udostępnić własne, narodowe doświadczenia, aby osiągnąć szybszą i pełniejszą efektywność podejmowanych działań w wymiarze europejskim?

Z punktu widzenia interesującej nas problematyki, potrzeby w sferze ekonomicznej można podzielić na: konsumpcyjne i rozwojowe oraz służące zaspokajaniu potrzeb związanych z obronnością. Spojrzenie na gospodarkę z różnych stron wskazuje, że poszczególne segmenty (elementy) zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) wykazują zróżnicowaną przydatność do zaspokajania tych potrzeb. Odwołując się do kryterium przydatności w zaspokajaniu potrzeb związanych z obronnością, dają się wyróżnić trzy obszary gospodarki narodowej. Pierwszy to obszar nieprzydatny do zaspokojenia potrzeb związanych z zapewnieniem obronności, bowiem skupiający się na zaspokajaniu potrzeb podsta-

wowych społeczeństwa i nieprzystępny lub nieprzydatny do bezpośredniego zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem. Tworzą go zasoby niezbędne do przetrwania ludności i funkcjonowania państwa (np. utrzymanie dzieci i chorych, minimum administracji). Drugi obszar – to obszar podwójnego zastosowania, mający charakter zaspokajania potrzeb wyższego rzędu tak rozwojowych, jak i konsumpcyjnych. Tworzą go 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. Trzeci natomiast obszar – to obszar służący jedynie obronności i będący w istocie kosztem alternatywnym obronności w stosunku do innych potrzeb. Stanowią go zasoby przeznaczone wyłącznie do zaspokajania potrzeb związanych z obronnością (np. przemysł zbrojeniowy, rezerwy i zapasy ponad normy techniczno-produkcyjne, utrzymywanie alternatywnych źródeł zaopatrzenia).

Nałożenie na siebie otrzymanych w ten sposób obrazów poszczególnych obszarów prowadzi do wyraźnego wydzielenia dwóch segmentów funkcjonalnych gospodarki narodowej. Pierwszy z nich – utworzony z nałożenia się dwóch pierwszych obszarów – można określić jako gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju. Drugi zaś, na który składa się obszar drugi i trzeci, tworzy właśnie gospodarcze podstawy obronności, którego elementami są: system kierowania gospodarczymi podstawami obronności, gospodarka obronna oraz logistyka obronna. Gospodarcze podstawy obronności są więc sumą zasobów gospodarczych, łącznie z mechanizmem ich uruchomienia. Istotną ich cechą jest gotowość do ich uruchomienia w określonym czasie. Ich rozmiary i struktura powinny odpowiadać przewidywanym zagrożeniom.

1.3. Próba wskazania obiektu badawczego ekonomiki bezpieczeństwa

W ślad za tezą o konieczności rozszerzenia obszaru badawczego ekonomiki obronny o kwestie wymuszone bezpieczeństwem, czyli w istocie umiejscowienie jej w dyscyplinie, którą można nazwać europejską ekonomiką bezpieczeństwa, trzeba znaleźć odpowiedź na pytanie: czy w praktyce europejskiej możliwe jest wskazanie i zweryfikowanie obiektu badawczego europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa? W przekonaniu ekonomistów wojskowych pomocne w tym względzie winno się okazać odwołanie do koncepcji gospodarczych podstaw obronności i rozszerzenie jej do wymiaru gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, z dostrzeżeniem w nim systemu kierowania, gospodarki obronnej i logistyki obronnej. Na gruncie tak szerokiego ujęcia gospodarki obronnej wyrasta pojęcie potencjału gospodarczo-obronnego, które należy postrzegać jako część składową potencjału gospodarczego kraju. Stanowią go gospodarcze zdolności państwa do wytwarzania określonego zestawu dóbr i usług, zgodnego z charakterem i wymogami stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

W centralnym punkcie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa trzeba zlokalizować system gospodarki obronnej, którą tworzy część gospodarki narodowej służącej zaspokajaniu szeroko pojmowanych potrzeb obronnych państwa. Istnieje ona w każdym państwie, co oznacza, że da się ją również wskazać w ujęciu europejskim. Stanowi ona gospodarcze odzwierciedlenie zaspokajanych potrzeb systemu obronnego państwa, stosownie do stanów zagrożenia militarnego bezpieczeństwa narodowego. Specyficznymi elementami ją tworzącymi, jest między innymi: przemysł obronny, rezerwy gospodarczo-obronne, infrastruktura

gospodarczo-obronna, postęp naukowo-techniczny oraz międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna. W związku z tym nasuwa się pytanie: w jakim stopniu poszczególne elementy systemu narodowych gospodarek będą tworzyły europejskie gospodarcze podstawy bezpieczeństwa? Poszukiwanie odpowiedzi na nie, rodzi cały szereg wątpliwości, których podłożem jest duże zróżnicowanie poziomu postępu techniczno-technologicznego w poszczególnych państwach europejskich.

Ważną kwestią wydaje się również znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy postępujące procesy integracji (zwłaszcza militarnej i gospodarczej) wyrównają poziom wszystkich narodowych elementów gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, czy też pogłębią te dysproporcje?

Istotnym obiektem zainteresowania europejskiej ekonomiki obrony – i szerzej europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa – jest **przemysł obronny**, w którym wyróżnia się przemysł wytwarzający środki walki – nazywany przemysłem zbrojeniowym, przemysł wytwarzający środki produkcji na potrzeby sektora militarnego, przemysł wytwarzający środki spożycia na potrzeby sektora militarnego oraz przemysł wytwarzający pozostałe zaopatrzenie sił zbrojnych. Ponieważ przemysł ten, oprócz zadań dotyczących zapewnienia narodowych potrzeb sektora militarnego, jest również nośnikiem postępu technicznego oraz eksporterem swoich wyrobów, pytaniem podstawowym jest: czy jednocząca się Europa Zachodnia, dla państw z Europy Wschodniej, stworzy szansę pełnego włączenia się w proces integracyjny, czy też przypadnie im rola poddostawców niektórych tylko elementów, tak jak to było w przeszłości w ramach Układu Warszawskiego, gdzie dostęp do nowoczesnych systemów uzbrojenia był opóźniony o 1–2 generacje w stosunku do Związku Radzieckiego.

Uznając zaś za jeden z podstawowych czynników kształtowania systemu gospodarki obronnej państwa jego **infrastrukturę gospodarczo-obronną**, którą tworzą urządzenia i instytucje warunkujące skuteczność działania systemu obronnego państwa, celowe wydaje się zadanie pytania: które z nich, w obecnych warunkach europejskich, powinny być poszerzane i rozwijane w poszczególnych państwach, aby zagwarantować bezpieczeństwo europejskie?

Ważnym elementem strukturalnym funkcjonowania systemu gospodarki obronnej państwa są **rezerwy gospodarczo-obronne**. Tworzą je zasoby będące w dyspozycji państwa, które mogą być wykorzystane do realizacji ściśle określonych celów. W obszarze zainteresowań ekonomiki bezpieczeństwa winny się znaleźć rezerwy gospodarcze (materiałowe), osobowe, mocy produkcyjnych, przewozowe oraz finansowe, które mogą być uruchamiane w różnych sytuacjach zakłócających funkcjonowanie gospodarki. Utrzymywane są one nie tylko ze względów militarnych, ale również ze względu na możliwość zaistnienia innych zagrożeń funkcjonowania państwa. Ich gromadzenie jest obowiązkiem każdego państwa. Pytaniem zasadniczym wobec nowego podejścia do bezpieczeństwa europejskiego jest określenie poziomu i struktury tych rezerw.

Obszarem zainteresowań ekonomiki bezpieczeństwa muszą być również procesy postępu naukowo-technicznego w sferze gospodarki obronnej. Zasadniczym wyrazem jego poziomu winna stać się jakość uzbrojenia i wyposażenia sprzętu technicznego znajdującego się w wyposażeniu sił zbrojnych. Poziom prac rozwojowych i poziom uzbrojenia powinien dorównywać standardom światowym.

Znaczącym obszarem dociekań europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa powinna stać się międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna, która może przyjmować różne formy – od szeroko rozumianej współpracy w całym obszarze gospodarki obronnej po handel zagraniczny sprzętem specjalnym.

Drugim istotnym elementem gospodarczych podstaw bezpieczeństwa jest **logistyka obronna.** W jej obszarze, ze względu na realizowane zadania, wyróżnić można logistykę sił zbrojnych, logistykę pozamilitarnego układu obronnego (w tym logistykę produkcji obronnej, logistykę rezerw państwowych i logistykę obrony cywilnej) oraz logistykę systemu kierowania obronnością. Natomiast ze względu na przebiegające w niej procesy – na logistykę zasilania rzeczowego, świadczeniowego, finansowego oraz informacyjnego. Najważniejszym strumieniem zasilania podsystemu sterowanego logistyki obronnej jest **zasilanie rzeczowe**. Sprowadza się ono do zaspokojenia niezbędnych potrzeb obronnych na sprzęt, materiały i inne środki, z zachowaniem wymogów co do ilości, jakości, struktury asortymentowej oraz czasu ich dostawy na wszystkich szczeblach działalności. Drugim strumieniem zasilania podsystemu sterowanego logistyki obronnej jest **zasilanie świadczeniowe**. Jego idea wynika z faktu, iż żaden system obronny nie jest w stanie samoistnie pokryć swego zapotrzebowania na środki materiałowe i zasoby ludzkie. Konieczne do realizacji celów obronnych – w ramach koncepcji powszechnej obrony państwa w określonych stanach bezpieczeństwa państwa – staje się wykorzystanie tych zasobów gospodarki narodowej, które mają przeznaczenie cywilne. Sfera cywilna może wspomóc obronność kraju świadczeniami finansowymi, osobowymi, rzeczowymi i usługami. Z kolei zasilanie finansowe, nazywane także finansowaniem publicznym, polega na gromadzeniu i rozdzielaniu przez związki publicznoprawne (tj. państwo i samorząd terytorialny) zasobów pieniężnych. Ich istotą jest zarówno tworzenie trwałej materialnej podstawy egzystowania poszczególnych związków publicznoprawnych, jak i umożliwienie spełniania przez nie określonych funkcji społecznych. Stroną zasilania finansowego są więc zarówno **dochody publiczne**, jak i **wydatki publiczne**. W ich obszarze trzeba dostrzec odpowiednie kwoty na bezpieczeństwo kraju, w tym na jego obronność, określane jako **wydatki obronne**, które obejmują **wydatki wojskowe i wydatki zbrojeniowe**.

W związku z kategorią wydatków pojawia się kwestia rozumienia wydatków wojskowych w poszczególnych krajach. Często ich zakres jest inny w wymiarze sojuszniczym, a jeszcze inny w wymiarze narodowym. Na przykład według terminologii przyjętej w NATO do globalnych wydatków wojskowych zalicza się całkowite wydatki wojskowe poszczególnych państw sojuszniczych, niezależnie od tego, czy wynikają one z zobowiązań tych państw względem koalicji, czy też nie.

Trzecim z kolei obszarem ekonomiki bezpieczeństwa jest **system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa** kraju. Postrzegać go trzeba jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urządzeń, środków) działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa. Pełni on w stosunku do gospodarczych podstaw obronności kraju funkcje organizatorskie, planistyczne, pobudzające i kontrolne. Obejmuje szereg istotnych i ważnych przedsięwzięć gospodarczo-obronnych, do których zaliczamy przede wszystkim militaryzację gospodarki oraz zbrojenia.

Militaryzacja gospodarki jest jedną z form militaryzacji państwa, to jest podporządkowywania określonych dziedzin administracji państwa i gospodarki narodowej celom wojny. Przejawia się ona jako działania państwa na rzecz zapewnienia nadrzędności zadań militarnych w gospodarce nad zadaniami pokojowego rozwoju społeczno-gospodarczego. Jej celem jest przygotowanie gospodarki do wojny bądź też pobudzenie koniunktury gospodarczej za pomocą selektywnej polityki organizacyjno-prawnej państwa, która przejawia się w stymulowaniu odpowiedniej części zasobów kraju na cele militarne

Ważnym obszarem oddziaływania polityki gospodarczo-obronnej są **zbrojenia**, rozumiane jako forma interwencjonizmu państwa w proces zaangażowania potencjału wy-

twórczego państwa w rozbudowę systemu produkcji środków walki. Stanowią one część procesów militaryzacji i sprowadzają się przede wszystkim do zakupów sprzętu i uzbrojenia oraz do rozwoju przemysłu zbrojeniowego – zwłaszcza w odniesieniu do podejmowanych w jego obrębie inwestycji oraz prac badawczo-rozwojowych. Ujawnia on zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla gospodarki. Skala oddziaływania zbrojeń na rozwój gospodarczy kraju i jego ogólną kondycję, zależy przede wszystkim od wielkości środków, przeznaczanych przez państwo na cele obronne, a także od struktury wydatków zbrojeniowych i sposobu ich finansowania.

Wskazanie jako obiektu badawczego europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa sfery gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, w której funkcjonują gospodarcze podstawy obronności, z dostrzeganiem w nim elementów systemu kierowania, gospodarki obronnej i logistyki obronnej, nie oddaje jednak obecnie całości problemu. Pożądane bowiem wydaje się uznanie za jeden z elementów obiektu europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa także kwestii zobowiązań sojuszniczych wynikających z roli państwa-gospodarza. Wydaje się przy tym, że element ten należy postrzegać nie tyle jako osobny i samoistny, ale jako nakładający się na wszystkie trzy wcześniej wskazane elementy. Realizacja sojuszniczego wysiłku, ma bowiem swoje reperkusje zarówno w systemie kierowania gospodarka obronną, w samej gospodarce obronnej, jak i logistyce obronnej[1].

[1] Szerzej na temat roli i zadań państwa-gospodarza – zobacz w rozdziale 4 niniejszego opracowania.

2. O NATURZE BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

2.1. Wprowadzenie

Problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego w drugiej połowie XX wieku stała się tą, której dużo uwagi zaczęli poświęcać politycy, ekonomiści, przedsiębiorcy, a także organizacje i instytucje międzynarodowe. Przyczyn tej sytuacji należy się doszukiwać w dwóch obszarach, tradycyjnym – wywodzącym się z problematyki wojny gospodarczej oraz we współczesnym – wyrażającym się procesami transformacji społeczno-politycznej i ekonomizacji współczesnego świata.

Historia rozwoju ludzkości pokazuje, iż zastosowanie nowego rodzaju broni zmusza do poszukiwania nowego środka, który zniwelowałby przewagę strony przeciwnej – nowa broń zawsze rodzi antybroń. Wykorzystywanie wojny gospodarczej w stosunkach międzynarodowych przyczyniło się do powstania zainteresowania problematyką bezpieczeństwa ekonomicznego, jako najbardziej skutecznego środka przeciwdziałającego użyciu jej narzędzi. Ekonomizacja bytu współczesnego świata spowodowała powstanie szeregu nowych zagrożeń dla niezależności państwa w tym obszarze gospodarczym, co czyni bezpieczeństwo ekonomiczne ważnym atrybutem każdego państwa.

Analiza wynikająca z badania bezpieczeństwa ekonomicznego prowadzi do wniosku, iż dla pełnego uświadomienia sobie tegoż, należałoby pokusić się o stworzenie jego modelu. Model ten, z założenia, nie jest kreatorem nowych rozwiązań, a jedynie ma na celu usystematyzowanie wiedzy na temat rzeczywiście funkcjonującego zjawiska. Jego celem będzie ukazanie w zarysie istniejących mechanizmów, a przez to pokazanie możliwości wykorzystywania go jako narzędzia polityki bezpieczeństwa państwa.

Przez ukazanie najważniejszych obszarów i rozpoznanie zasad rządzących postulowanym modelem, zostanie przedstawiona natura bezpieczeństwa ekonomicznego.

Przybliżenie założeń postulowanego modelu będzie przebiegało od ukazania ogólnego pojęcia bezpieczeństwa ekonomicznego, poprzez jego uwarunkowania kształtowania, wyznaczniki, aby następnie scharakteryzować same założenia postulowanego modelu oraz opisać wymagania, jakie wynikają z jego funkcjonowania.

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest coraz lepiej rozpoznanym zjawiskiem, ale brakuje praktycznego wykorzystywania zdobytej na jego temat wiedzy.

2.2. Ogólne pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego

Korzeni bezpieczeństwa ekonomicznego można się doszukiwać w ogólnym pojęciu bezpieczeństwa, gdyż jest ono pojęciem pierwotnym i znacznie szerszym od poszczególnych innych jego rodzajów.

Bezpieczeństwo nie jest pojęciem jednorodnym, lecz wielorakim i wieloaspektowym. Pierwsze przekazy na jego temat zostały odnalezione w najstarszych zapisach pozostawionych przez cywilizację światową. Badania nad bezpieczeństwem odbywały się bez względu na obszar, na którym rozwijała się dana cywilizacja. W początkowej fazie generowania pojęcia bezpieczeństwa, jego pojmowanie znacznie się różniło od dzisiejszego. Współczesnej genezy dla obszaru europejskiego można się doszukiwać w dziełach myślicieli starożytnej Grecji i Rzymu[1]. Rozprawiano wówczas nad bezpieczeństwem personalnym i strukturalnym, co bezpośrednio wiązało się z warunkami, w jakich żyli ówcześni ludzie[2]. Nie były to opracowania poświęcone jedynie tematyce bezpieczeństwa, lecz ideę bezpieczeństwa postrzegano wieloaspektowo i wplatano ją w różnego rodzaju rozważania filozoficzne[3].

Upadek starożytnego Rzymu na wiele lat odciął Europę od jej korzeni kulturowych. Wczesnochrześcijańskie koncepcje bezpieczeństwa w swych rozważaniach odwoływały się do Starego i Nowego Testamentu[4], a tylko w marginalnym stopniu do dorobku filozofii greckiej i rzymskiej. Radykalne odejście od tych poglądów nastąpiło wraz z wyniesieniem religii chrześcijańskiej do rangi religii państwowej Imperium Romanum[5].

Można się pokusić o stwierdzenie, że filozofowie starożytnej Grecji, Rzymu i wczesnochrześcijańscy stworzyli podstawy współczesnego rozumienia bezpieczeństwa, bowiem to oni dostrzegali jego wieloaspektowość i znaczenie dla bytu człowieka.

Z **ujęcia** historycznego i współczesnego ogólnego pojęcia bezpieczeństwa, wyrosło pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego. Zostało dowartościowane znaczenie zagrożenia jakości życia jednostki, grupy społecznej i państwa (jako całości), a także dostrzeżono zagrożenia, jakie mogą mieć wpływ na jakość życia tych podmiotów. Zauważono również, iż zbytnie skoncentrowanie się na aspekcie militarnym bezpieczeństwa narodowego, może się przyczynić do utraty odpowiedniego poziomu w innych aspektach bezpieczeństwa począwszy od poziomu życia, a skończywszy na kulturze narodowej. Wpłynęło to na rozumienie zagrożeń jako zjawisk złożonych, mogących mieć wpływ na jakość życia jednostek, państw, organizacji państw, ale także jako zjawisk mogących mieć wpływ na poziom samodzielności podmiotów stosunków międzynarodowych – ekonomicznych i politycznych – w danym czasie. Takie pojmowanie zagrożeń przyczyniło się do powstania współczesnego rozumienia bezpieczeństwa państwa jako zjawiska wielowymiarowego, interdyscyplinarnego, o znacznie uszczuplonym aspekcie militarnym – choć nie marginalizowanym – dającym równouprawnienie problematyce kulturowej, ekonomicznej, ekologicznej, ideologicznej i społecznej.

Znaczenie jakie przypisuje się poszczególnym rodzajom bezpieczeństwa jest wypadkową szeroko rozumianych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych w ujęciu politycznym, gospodarczym, kulturowym itd. Jednak wydaje się, iż szczególne znaczenie dla

---

[1] Por. R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Bellona, Warszawa 1995, s. 7–32.

[2] Por. Platon, *Państwo*, t. 1 i 2, PWN, Warszawa 1958, s. 34–35, 54–58, 109–111, 180–190, 194–200, 216–222.

[3] Arystoteles, *Polityka z dodatkiem pseudo-arystotelowskiej ekonomiki*, PWN, Warszawa 1964, s. 291–300, 381–401.

[4] Por. R. Rosa, op. cit., s. 33–40.

[5] Por. J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa*, Ulmak, Warszawa 1997, s. 17–54.

zachowania bezpieczeństwa państwa ma bezpieczeństwo ekonomiczne. Wynika to ze strategii, jaką przyjęły najbardziej rozwinięte państwa, które uważają, iż celem nadrzędnym jest zapewnienie dobrobytu jednostce i społeczeństwu przez harmonijny rozwój gospodarki narodowej i ekspansję na inne rynki narodowe.

Bezpieczeństwo ekonomiczne – jako jeden z wymiarów bezpieczeństwa państwa – przenika wszelkie sfery życia społecznego i państwowego. Mówiąc o bezpieczeństwie ekonomicznym w ujęciu podmiotowym, można je wówczas rozpatrywać jako jeden z elementów bezpieczeństwa w odniesieniu do: jednostki (osobiste), grupy społecznej, narodu (państwa), grupy państw (regionalne), kontynentu (ponadregionalne), całej ludzkości (globalne).

Pewnych problemów przysparza jednoznaczne określenie w literaturze przedmiotu charakteru bezpieczeństwa ekonomicznego. Ponadto w odniesieniu do bezpieczeństwa ekonomicznego napotyka się na bardzo dużą różnorodność poglądów, które znacznie od siebie odbiegają. Poczynając od tak skrajnych, które twierdzą, iż bezpieczeństwo ekonomiczne nie jest związane z zagrożeniami, gdyż gospodarowanie wymaga współpracy (przedstawiciele ekonomii klasycznej); takie twierdzenie wynika ze spojrzenia na gospodarkę jako na sferę współpracy oraz szeregu powiązań handlowych i finansowych, przez utożsamianie zagrożeń ekonomicznych z konkurencją różnych podmiotów na wolnym rynku. To ujęcie bezpieczeństwa ekonomicznego nie rozstrzyga jego istoty. W ekonomii konkurencja jest jednym z czynników wymuszających racjonalność w działaniu poszczególnych podmiotów gospodarczych. Konkurencja powoduje, iż poszukuje się oszczędności, nowych rozwiązań, stymuluje poziom cen itd. Rozpatrując kwestię konkurencji nie można stwierdzić, iż jest to pojęcie negatywne bądź pozytywne. Dzięki niej konsument otrzymuje produkty o wyższej jakości, za mniejszą cenę itd. Natomiast dla producentów stwarza zagrożenie dalszego trwania, poziomu zyskowności i rentowności działań, promuje silniejszych i tych, którzy potrafią się przystosować do nowych warunków.

Do określenia **istoty** pojęcia „bezpieczeństwa ekonomicznego" ważnym elementem jego konkretyzacji jest zakres. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwo ekonomiczne może być postrzegane jako:

– zdolność systemu gospodarczego (państwa, grupy państw, regionu, świata) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowych współzależności ekonomicznych, aby zagwarantować w miarę możliwości rozwój;

– wypadkowa czynników rozwoju gospodarczego i ograniczających go barier, tkwiących we wszystkich czynnikach jego kształtowania;

– bilans potrzeb rozwojowych i możliwości ich zaspokojenia;

– stan gospodarki i jej struktur oraz stosunków gospodarczych i powiązań umożliwiających skuteczne przeciwstawienie się negatywnym oddziaływaniom zewnętrznym, które mogą osłabić rozwój gospodarczy, stabilność systemu społeczno-politycznego i zdolność obronną;

– ogólny stan zależności ekonomicznych, określających stopień efektywności zewnętrznej ingerencji ekonomicznej w wewnętrzny rozwój gospodarczy, zdolność obronną i stabilność systemu społeczno-politycznego danego kraju;

– wyobrażenie co do rzeczywistych, względnie potencjalnych zagrożeń gospodarczych kraju, które określają stopień efektywności rozwoju gospodarczego, zdolności obronnej i stabilności systemu społeczno-politycznego danego kraju;

– wyraz stopnia podatności danego państwa na przeniesienie przez płaszczyznę gospodarczą, głównie przez transmisję kanałami i mechanizmami, zależności ekonomicznych, działań o charakterze politycznym skierowanych na osłabienie bezpieczeństwa państwa[1].

Rekapitulując, bezpieczeństwo ekonomiczne jest wypadkową wielu **czynników**, w tym:

– przyszłości (czynnik charakteryzujący się dużym stopniem niepewności i o wysokim stopniu nieprzewidywalności);

– położenia i obszaru państwa oraz posiadanych zasobów naturalnych;

– rozwoju gospodarczego, naukowo-technicznego, kulturowego itp.;

– międzynarodowych powiązań gospodarczych;

– płaszczyzn odziałujących na kształt struktur państwa, tzn. społeczno-gospodarczej i wojenno-obronnej.

Sposób i zakres definiowania bezpieczeństwa ekonomicznego jest uwarunkowany punktem spojrzenia na to zagadnienie. Inaczej ujmie go politolog, ekonomista czy specjalista od międzynarodowych rynków finansowych. Dlatego można się spotkać z **ujęciem** bezpieczeństwa ekonomicznego jako instrumentu służącego do zapewnienia kontaktów z otaczającym dany podmiot środowiskiem oraz mającego wpływ na pozycję na arenie międzynarodowej. W literaturze przedmiotu występują także takie **ujęcia** tej problematyki, iż bezpieczeństwo ekonomiczne jest nie tylko instrumentem działalności zewnętrznej danego podmiotu, ale także ma wpływ na jego wnętrze. Wpływa bowiem nie tylko na poziom bezpieczeństwa sfery gospodarczej, ale posiada znaczący wpływ na sferę militarną, rozwój społeczno-kulturowy narodu, rozwój naukowo-techniczny, na poziom życia itd.

Najpełniejszą **definicją bezpieczeństwa ekonomicznego** wydaje się być definicja podana przez Z. Stachowiaka, który podkreśla, że jest to taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju – oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych. Jego tworzenie i utrzymanie ma ograniczony charakter, a to ze względu na występowanie we współczesnym świecie współzależności i zależności ekonomicznych, wpływających ograniczająco na sferę krajowej suwerenności[2].

Przytoczona definicja podkreśla, iż aby osiągnąć **pożądany poziom bezpieczeństwa ekonomicznego** państwa, należy skorelować ze sobą następujące elementy:

a) poziom kierowania (zarządzania) państwem, który będąc jednym z motorów napędowych rozwoju gospodarki narodowej, przyczyniłby się do osiągania pożądanego poziomu dobrobytu jednostki;

b) rozwój gospodarczy, zapewniający trwanie i rozwój państwa (narodu);

c) wielokierunkowy system przepływu informacji między wszelkimi sferami życia podmiotu i otaczającym go środowiskiem;

d) system wykrywania i likwidowania lub zmniejszania niekorzystnych skutków zagrożeń zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Można pokusić się o stwierdzenie, że **bezpieczeństwo ekonomiczne** jest takim poziomem rozwoju gospodarki danego podmiotu gospodarczego (jednostki, państwa, organizacji itd.), który zapewnia mu harmonijny rozwój i efektywne wykorzystywanie szans i zagrożeń wypływających z otaczającego środowiska. Jednocześnie jest to świadome działanie na

---

[1] Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1994, s. 187–188.

[2] Ibidem, s. 189.

rzecz rozwoju własnego systemu gospodarczego, który może być postrzegany jako wyznacznik rozwoju innych dziedzin oraz generowania i wykorzystywania szeregu instrumentów ekonomicznych, które pozwoliłyby na trwanie i rozwój państwa (narodu), a także wzrost dobrobytu jednostki. Bezpieczeństwo ekonomiczne można ujmować jako środek do uzyskania i utrzymania stabilności wewnętrznej oraz odgrywania stosownej roli w obszarze międzynarodowym, tak w ujęciu politycznym, jak i ekonomicznym.

Rozpoznana istota bezpieczeństwa ekonomicznego wskazuje, iż jego **osiągnięcie** może przebiegać jedną z dwóch dróg. **Pierwsza** polega na tym, że bezpieczeństwo ekonomiczne byłoby kształtowane przez wzrost własnej siły ekonomicznej w stosunku do innych państw. Jest to jednak postawa konfliktogenna, powodująca narastanie szeregu sytuacji kryzysowych w stosunkach międzynarodowych, może to się uwidaczniać np. w sferze politycznej, ekonomicznej, militarnej, kulturowej itd. Z kolei pójście **drugą** drogą, w swych założeniach sprowadza się do tworzenia między państwami (ugrupowaniami państw) szeregu powiązań, wytworzenia szerokiej współpracy. Stosunki gospodarcze będą korzystnie stymulowały relacje dwu- i wielostronne przez budowę głębokich powiązań gospodarczych, wykorzystywanie zaś siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych byłoby nieopłacalne dla uczestników konfliktu, zapewne też i dla krajów niezaangażowanych.

Bez względu na poziom z którego rozpatrujemy dany aspekt, bezpieczeństwo ekonomiczne (państwa, regionalne) ujawnia się na **dwóch płaszczyznach**:

– pierwszej – społeczno-ekonomicznej (nazywanej także ogólnogospodarczą), która odnosi się do takiego rozwoju gospodarki kraju, który jest w stanie zapewnić trwanie i rozwój gospodarki w międzynarodowej grze wolnorynkowej; z tej płaszczyzny wypływają następujące składowe bezpieczeństwa ekonomicznego: bezpieczeństwo socjalne, żywnościowe, finansowe, surowcowe, energetyczne i ekologiczne;

– drugiej – obronno-wojskowej, która jest zjawiskiem bardzo złożonym i wielowymiarowym, a przy jej rozpatrywaniu winno się zdefiniować pojęcie ekonomicznego bezpieczeństwa obronnego, postrzeganego jako zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw złączonych wspólnym układem) do efektywnego niezagrożonego rozwoju potencjału obronno-ekonomicznego i funkcjonowania gospodarki obronnej[1].

W przytoczonej definicji wyróżnia się **dwie płaszczyzny**, które mają bezpośredni wpływ na poziom ekonomicznego bezpieczeństwa obronnego:

– zewnętrzną, czyli możliwość przeciwstawiania się zagrożeniom, jakie są generowane przez otaczające państwo środowisko;

– wewnętrzną, w której szczególny nacisk kładzie się na rozwój potencjału obronno-ekonomicznego wypływającego z potencjału ekonomicznego państwa, przy czym należy zaznaczyć, iż wzrost lub spadek jednego, nie pociąga w każdym wypadku analogicznego zjawiska w drugim obszarze.

Kolejnym problemem jest stwierdzenie, **z jakich opcji** jest kreowana istota bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Pierwsza opcja – pozytywna – wyraża się postrzeganiem bezpieczeństwa ekonomicznego przez perspektywę elementów tworzących i decydujących o jego poziomie, tzn. dostrzeganie określonych cech i wartości kreujących bezpieczeństwo ekonomiczne, tj. określenie niezbędnego poziomu zaspokojenia potrzeb jednostki i narodu, wykreowanie syste-

[1] Por. Z. Kołodziejak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne – geneza, uwarunkowania, zakres pojęciowy, aktualności*, [w:] E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, s. 14.

mu, który zapewniłby trwanie, rozwój, integralność terytorialną, niepodległość, suwerenność polityczną, ekonomiczną itd., tożsamość narodową, kulturową itd. oraz dobrobyt w skali państwa, a także jednostki. Opcja pozytywna posiada dwie sfery, które decydują o jej kształcie: realną, czyli to, co już istnieje, ze wszystkimi pozytywami i negatywami, i regulacyjną, tj. sferę polityczną wraz z prognostycznym ujęciem. Takie podejście pozwala na ujęcie bezpieczeństwa ekonomicznego jako zespołu właściwości gospodarki narodowej, na które można mieć wpływ.

Druga opcja – negatywna – sprowadza się do postrzegania bezpieczeństwa ekonomicznego z perspektywy zarówno istniejących, jak i zakładanych zagrożeń, czyli definiowanie bezpieczeństwa ekonomicznego przez to, czym nie jest.

Z tak rozumianego bezpieczeństwa ekonomicznego można wygenerować **dwa przeciwstawne obszary**:

1) obszar obronny – generujący odpornościowe zachowania zagrożonego systemu, przez co gospodarka narodowa staje się mniej wrażliwa na oddziaływania destrukcyjne;

2) obszar agresywny – określany mianem potencjału negatywnego, mający możliwości destrukcyjnego oddziaływania na inne podmioty.

Tak ukazane obszary pozwalają na pokazanie uwarunkowań rządzących kształtem bezpieczeństwa ekonomicznego.

2.3. Uwarunkowania kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego

Do kształtowania i utrzymania bezpieczeństwa ekonomicznego ważne jest określenie jego **uwarunkowań**, bowiem wyznaczają one podstawy, poziom i zakres bezpieczeństwa ekonomicznego. Najważniejszym kryterium, które wykorzystuje się przy określaniu, kreowaniu i utrzymaniu bezpieczeństwa ekonomicznego są **czynniki**, które go kształtują. Mówiąc o czynnikach, należy pamiętać, iż tworzą one niejednorodny system powiązań i zależności o różnych siłach i kierunkach oddziaływania. Ponieważ wyodrębnienie wszystkich uwarunkowań nastręcza pewne trudności, dlatego też, aby je jednoznacznie rozpoznać i scharakteryzować, pożądane staje się ich pogrupowanie. Na ogólnym poziomie rozważań można wyróżnić następujące grupy uwarunkowań bezpieczeństwa ekonomicznego: polityczne, ekonomiczne (gospodarcze), militarno-obronne, geostrategiczne oraz infrastrukturalne.

Uwarunkowania te można rozważyć jako wypadkową dwóch grup czynników:

– pierwszą, o charakterze zewnętrznym, w której czynniki są generowane przez środowisko otaczające określone państwo;

– drugą, o charakterze wewnętrznym, w której genezy czynników można się dopatrywać wewnątrz określonego państwa.

Uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego można postrzegać jako czynniki jego kształtowania. Takie podejście będzie skutkowało określeniem trzech wpływów na kształtowanie bezpieczeństwa ekonomicznego: **ujemnego, obojętnego i dodatniego**. Do celów analitycznych można rozpatrywać każdy z tych wpływów pojedynczo, jednak w rzeczywistości spotykamy się z występowaniem wszystkich trzech jednocześnie, lecz z różnym nasileniem.

Wpływ dodatni oznacza, iż występują czynniki sprzyjające tworzeniu i utrzymaniu bezpieczeństwa ekonomicznego. Natomiast **wpływ czynników ujemnych** generuje zagro-

żenia utrzymania i kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego. Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego jest pożądane, aby przeważający wpływ miały czynniki dodatnie.

Rozważając problematykę uwarunkowań bezpieczeństwa ekonomicznego uwidacznia się, iż wiodącymi są czynniki jego kształtowania, stąd też odwołujemy się do **podziału uwarunkowań** na polityczne, ekonomiczne, militarno-obronne, geostrategiczne i infrastrukturalne.

Spośród wszystkich uwarunkowań wiodącą rolę, przy obecnym rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych, odgrywają **uwarunkowania ekonomiczne**, bowiem to one formułują wymogi bezpieczeństwa ekonomicznego w sferze podażowej, popytowej i infrastrukturalnej.

Sfera podażowa bezpieczeństwa ekonomicznego państwa charakteryzuje uwarunkowania gospodarcze (sferę produkcyjną i usługową), natomiast sfera popytowa odnosi się do możliwości pozyskania surowców, siły roboczej, myśli technicznej, żywności, know-how itp. Sfera infrastrukturalna obejmuje obszar technologiczny, zarządzanie i instytucje.

Uwarunkowania ekonomiczne składają się z **dwóch obszarów**:

1) zewnętrznego – wynikającego ze sposobu powiązania gospodarki kraju z gospodarką otaczającego środowiska, a także ze środowiskiem wewnętrznym państwa, tj. otaczającym szeroko rozumianą sferę gospodarczą. Rozwój obszaru zewnętrznych ekonomicznych uwarunkowań zachowania i wzrostu poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego w dużym stopniu zależy od więzów, jakie posiada gospodarka narodowa z gospodarką światową i otoczeniem społecznym (ze wszystkimi implikacjami wypływającymi z tego otoczenia, tj. kulturowymi, naukowymi, konsumpcyjnymi itd.);

2) wewnętrznego – który jest wypadkową potencjału intelektualnego, zasobów roboczych, majątku znajdującego się w dyspozycji, uwarunkowań geograficznych.

Znaczącą rolę wśród uwarunkowań bezpieczeństwa ekonomicznego odgrywają uwarunkowania polityczne. Ich uwzględnienie oznacza, iż problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego nie jest pojęciem samym w sobie, lecz istnieje w ścisłym powiązaniu z sytuacją społeczną i obronną państwa oraz obecnym układem politycznym. Wynika z tego, że uwarunkowania polityczne posiadają **dwie płaszczyzny: wewnętrzną i zewnętrzną**. Naczelnym zadaniem wobec tego zjawiska winno być zdobywanie i gromadzenie wiedzy na jego temat, tworzenie możliwości jej przepływu i wykorzystania. Celem tych działań winno być określenie czy z rozpoznanych uwarunkowań wypływają możliwości, czy też zagrożenia dla państwa.

Na **płaszczyźnie wewnętrznej** uwarunkowania polityczne bezpieczeństwa ekonomicznego są kreowane przez sferę polityczną – politykę bezpieczeństwa państwa i jej uwidocznianie się na płaszczyźnie społeczno-gospodarczej, a także w polityce bezpieczeństwa ekonomicznego przez określenie celów, zadań i systemu organizacyjnego.

Na **płaszczyźnie zewnętrznej** uwarunkowania polityczne bezpieczeństwa ekonomicznego odnoszą się do ustroju politycznego oraz przynależności do określonego bloku państw (organizacji), a także do charakteru stosunków wypracowanych z innymi państwami i organizacjami (blokami państw).

Uwarunkowania polityczne bezpieczeństwa ekonomicznego są ściśle powiązane z uwarunkowaniami ekonomicznymi, gdyż wypływają z siebie wzajemnie i nie mogą samodzielnie występować. Ponadto przynależy im się rola kreatywnego i konstruktywnego kształtowania polityki bezpieczeństwa ekonomicznego, bowiem nadają one formę zinstytucjonalizowaną uwarunkowaniom kształtowania tego bezpieczeństwa. Jednocześnie szero-

kość i głębokość powiązań między grupami uwarunkowań bezpieczeństwa ekonomicznego powoduje, iż stają się dla siebie wzajemnie weryfikatorami.

Kolejną grupą uwarunkowań bezpieczeństwa ekonomicznego są **uwarunkowania obronno-militarne**. Zauważa się dużą złożoność tej grupy, gdyż składowe jej są pochodną uwarunkowań politycznych i ekonomicznych. Ten obszar uwarunkowań wypływa z założeń polityki bezpieczeństwa państwa przez nałożenie na gospodarkę narodową konieczności zaspokajania militarnych potrzeb państwa. Stanowią one duży zbiór czynników, które mogą warunkować utratę lub utrzymanie, a nawet wzrost poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Odnosi się to do wszystkich stanów, tzn. pokoju, zagrożenia militarnego i wojny. Czynniki z tego obszaru mogą zarówno sprzyjać, jak i ograniczać kształtowanie się bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Wyszczególnione stany, w jakich może się znajdować państwo są wypadkową zaistniałych konfliktów społecznych i narodowościowych.

Czynniki wypływające z obszaru obronno-militarnego są bodźcem do tworzenia i ciągłej aktualizacji systemu działań w sferze gospodarczej, działającego pod kątem jej struktur do wymagań, jakie są stawiane przez określone podmioty bezpieczeństwa państwa. Oznacza to, że uwarunkowania obronno-militarne są obszarem złożonym i rozwiązywalnym za pomocą działań wieloetapowych, gdyż wypływa to ze stopnia zmienności sytuacji, w jakiej się znajduje dany kraj.

Ponadto kształtowanie bezpieczeństwa ekonomicznego zależy od stanu, w jakim może się znajdować państwo. W każdym z nich ujawniają się inne problemy do rozwiązania:

1) W stanie pokoju – w skali makro – uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego skupiają się na trzech grupach:

a) uwarunkowaniach kreacyjnych, które są związane z tworzeniem polityki bezpieczeństwa państwa, z uszczegółowieniem jego potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa ekonomicznego;

b) uwarunkowaniach realizacyjnych (funkcjonalnych), które są zauważalne w trakcie urzeczywistniania polityki bezpieczeństwa, przy tworzeniu, utrzymaniu i rozwoju systemu obronnego;

c) uwarunkowaniach weryfikacyjnych (korygujących) spełniających zadania badawczo-kontrolne wobec dwóch pierwszych grup uwarunkowań.

2) W stanie zagrożenia – uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego skupiają się na dwóch grupach: realizacyjnej i weryfikacyjnej (grupa kreacyjna jest wykorzystywana w ograniczonym stopniu). Działania te mają na celu zapewnienie niezbędnego minimum do przetrwania ludności. Sfera gospodarcza przygotowuje się do zaspokajania potrzeb w większym stopniu wojska niż ludności cywilnej.

3) W stanie wojny – działania nadal będą się skupiać na obszarach realizacyjnym i weryfikacyjnym, lecz przy położeniu większego nacisku na ten ostatni, gdyż w trakcie działań wojennych będą narastały czynniki negatywne wymagające odpowiednich reakcji.

Na kształtowanie bezpieczeństwa ekonomicznego duży wpływ będą miały **uwarunkowania społeczne**, które skupiają w sobie szereg uwarunkowań socjalno-bytowych, kulturowych, oświatowych itp. Stanowią o nich warunki bytowe i społeczne ludności (ochrona zdrowia, system rentowo-emerytalny, kultura, oświata, sport itd.). Analiza tego obszaru uwarunkowań ukazuje poziom życia społeczeństwa oraz kierunki, które należy obrać, aby zapewnić dobrobyt jednostki.

Uwarunkowania społeczne ściśle się wiążą z uwarunkowaniami politycznymi i ekonomicznymi, i dużym stopniu od nich zależą.

Duże znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego mają **uwarunkowania geostrategiczne**. Z jednej strony nie mamy żadnego wpływu na fizyczne ukształtowanie kraju, jego klimat, ilość zasobów naturalnych, położenie względem innych państw, z drugiej strony możemy kształtować liczbę ludności, sieć komunikacyjną itd. Z obszaru tych uwarunkowań, często w decydującym stopniu, wypływa to miejsce zajmowane przez kraj w hierarchii światowej.

Bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne mają **uwarunkowania infrastrukturalne**, bowiem znajdują one odbicie we wszystkich omawianych dotychczas grupach uwarunkowań.

Uwarunkowania te wpływają na kształtowanie bezpieczeństwa ekonomicznego w następujący sposób:

a) w wymiarze ekonomicznym koncentrują się na problemie niepodzielności nakładów w skali zaangażowania poszczególnych rodzajów kapitału, pracochłonności i kapitałochłonności przedsięwzięć, a także na kwestie zmian jakościowych;

b) w wymiarze społecznym są to działania administracji państwowej i samorządowej na rzecz zapewnienia odpowiedniej sytuacji prawno-ekonomicznej społeczeństwa;

c) w wymiarze techniczno-organizacyjnym są one odpowiedzialne za zarządzanie i koordynowanie procesów kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego, a także kształtowanie cech niezbędnych do realizacji tych przedsięwzięć, tj. dużej mobilności, żywotności przestrzennej, jedności funkcjonalnej itd.

Uwarunkowania infrastrukturalne winny zapewniać takie rozwiązania, które sprzyjałyby rozwojowi poziomu bezpieczeństwa jednostki, podmiotów gospodarczych, gałęzi przemysłu, aż do bezpieczeństwa narodowego.

2.4. Wyznaczniki bezpieczeństwa ekonomicznego

Kompleksowy opis bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga **wskazania zbioru jego wyznaczników**, które pozwalają identyfikować określoną cechę zależności funkcjonowania konkretnej części obszaru życia społeczeństwa, będącą pochodną efektów lub zależności funkcjonowania poszczególnych czynników w sferze wytwórczej i konsumpcyjnej gospodarki narodowej, a także w obszarach występujących pomiędzy tymi sferami[1]. Oznacza to jednocześnie, że każdemu **wyznacznikowi jest przypisana rola identyfikacji określonego poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego** na wszystkich szczeblach funkcjonowania państwa. Są one bardzo elastycznymi elementami i mogą być równie dobrze wykorzystywane do stwierdzenia stanu i opisania jego poziomu. Ostrzegają więc o ewentualnych zagrożeniach bezpieczeństwa ekonomicznego.

Kiedy mówimy o bezpieczeństwie ekonomicznym należy mieć na uwadze **możliwości i bariery rozwojowe** gospodarki kraju. Jeżeli będziemy analizowali bezpieczeństwo ekonomiczne kraju jako bilans potrzeb i możliwości ich zaspokojenia, wówczas można wyróżnić **cztery sfery funkcjonowania wyznaczników**:

1) możliwości rozwojowych;

---

[1] Por. Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie XX i XXI wieku. Aspekt obronno-ekonomiczny i społeczny*, AON, Warszawa 1995, s. 72.

2) potrzeb rozwojowych;
3) infrastrukturalna;
4) bilansowa.

Wyodrębnienie sfery bezpieczeństwa ekonomicznego nie daje jeszcze pełnego obrazu gospodarki narodowej. Aby to osiągnąć, należy stworzyć odpowiedni **zbiór mierników i wskaźników**.

Mierniki mogą być ilościowe, wartościowe oraz czasowe. Pod tym pojęciem kryją się odpowiednio dobrane liczby bezwzględne, które pozwolą na przeprowadzenie analizy, porównań oraz sformułowanie ocen. Służą do poznania liczebności, określenia zjawisk i zdarzeń. Można je zdefiniować jako odpowiednio dobrane informacje w postaci liczbowej, które odzwierciedlają badane stany i zdarzenia sfery gospodarczej. Mogą być wykorzystywane w skali gospodarki światowej, narodowej, branży zarówno w odniesieniu do sfery produkcyjnej, jak i konsumpcyjnej.

Mierniki bezpieczeństwa ekonomicznego mogą mieć postać:

a) syntetyczną – przez ujęcie agregatywne umożliwiają przybliżenie ogólnego wymiaru wyznaczników; współokreślają całościowo poziom wskaźnika konkretnego wyznacznika, przez co przybliżają ocenę badanego stanu;

b) analityczną – przez którą określają ilościowe rozmiary poszczególnych czynników stanowiących o bezpieczeństwie ekonomicznym; współokreślają poziom podstawowych zasobów czynników kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego.

Mierniki mogą być stosowane (bez względu na metody: bilansową, statystyczną, normatywną itd.) przy konstrukcji i opisie wyznaczników bezpieczeństwa ekonomicznego.

Pod pojęciem **wskaźników** należy rozumieć wartości względne, które odnoszą się do określonej podstawy. Przyjmują postać liczbową wyrażającą stosunek procentowy lub ilościowy do danej wielkości. Obrazują dane cechy przedmiotu lub zjawiska połączone z pewną inną jego cechą. Obliczanie wskaźników opiera się w praktyce na wybieraniu punktu wyjścia dla danego zjawiska, a następnie wskazaniu w stosunku do badanej podstawy wartości w procentach. Można wyodrębnić wskaźniki struktury, dynamiki, zasadnicze itd.

Wyróżniamy dwa podstawowe rodzaje wyznaczników bezpieczeństwa ekonomicznego:

1) ogólne – są to wyznaczniki, które obejmują swoim zakresem istotę podstawowych procesów gospodarczych i opisują je przez swoją charakterystykę, tj. wielkość, strukturę, sposób wykorzystania, najważniejsze procesy ekonomiczne (które są efektem działalności ludzkiej);

2) progowe – są uszczegółowieniem wyznaczników ogólnych, gdyż pokazują progi krytyczne dla określonego państwa, których przekroczenie w danej dziedzinie może oznaczać utratę możliwości swobodnego decydowania o własnych losach, wolności i rozwoju. Progi krytyczne mogą się odnosić do wszystkich sfer życia społecznego, gospodarczego i wojskowo-obronnego[1].

Wyznaczniki bezpieczeństwa ekonomicznego odnoszą się do dwóch zasadniczych płaszczyzn:

---

[1] Próg krytyczny [...] to taki stan zależności gospodarki narodowej, którego przekroczenie w wyniku agresji ekonomicznej nie daje stronie poddanej restrykcjom szans na decydowanie i kształtowanie właściwego rozwoju gospodarczego oraz pokonywanie barier rozwojowych. Nie pozwala także skutecznie przeciwstawić się zewnętrznym naciskom, uniemożliwi utrzymywanie osiągniętego poziomu życia oraz nie daje większych szans na zachowanie zdolności obronnej. (Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*..., op. cit., s. 194–195).

1) podmiotowej – zajmującej się współzależnościami rozwojowymi, która dotyczy sfery produkcyjnej, dystrybucyjnej i finansowej, w których jako konkretne zbiory wyznaczników zajmują się monitorowaniem, wykrywaniem oraz sygnalizowaniem o powstałych zagrożeniach;

2) przedmiotowej – zajmującej się uzależnieniami rozwojowymi, która określa rzeczywisty poziom bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, jednocześnie wykrywa obszary zagrożeń i ich skalę przez nieodwzorowanie zależności o charakterze pierwotnym (tj. surowcowym, żywnościowym itp.) oraz wtórnym, które obejmują sferę handlu zagranicznego, technologiczną, kredytową itp.

Używając do pełnego zobrazowania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wymienionych wyznaczników, możemy otrzymać środek przydatny do przewidywania szeregu zagrożeń i wiążących się z nimi następstw. Będzie można przewidywać, jakie zachodzą związki i zależności zarówno wewnątrz obszaru bezpieczeństwa ekonomicznego, jak i na styku ze środowiskiem w różnych sytuacjach, tj. pokoju, kryzysu, wojny.

Szerokie i elastyczne pojmowanie oraz wdrażanie do praktyki funkcjonowania państwa narzędzia jakim jest bezpieczeństwo ekonomiczne, pozwoli na pełniejsze i sprawniejsze wykorzystywanie posiadanych zasobów i możliwości.

2.5. Próba zarysu postulowanego modelu bezpieczeństwa ekonomicznego

Sformułowanie zasad funkcjonowania oraz obszaru oddziaływania postulowanego modelu kształtowania bezpieczeństwa, powoduje konieczność odwołania się do szeregu procedur. Przyjęcie procedur postępowania w procesie konstruowania tegoż modelu będzie rzutować na jego zakres, relacje wewnątrz niego zachodzące oraz produkt finalny, którym będzie zbiór postulatów. Pomocne w tym względzie będzie:

– po pierwsze określenie ogólnych uwarunkowań tworzenia postulatywnego modelu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego zgodnie z potrzebami bezpieczeństwa państwa;

– po drugie sformułowanie wymagań bezpieczeństwa ekonomicznego wobec sytemu kierowania i wytwórczego państwa.

Konstrukcja postulowanego modelu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego, z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, jest działaniem wieloetapowym. **W pierwszym etapie** sprowadza się do sformułowania najważniejszych uwarunkowań wynikających z funkcjonowania istniejących systemów wewnętrznych danej organizacji (państwa, grupy państw), a także ich kształtu, jakiego nabierają pod wpływem układu zewnętrznego. **W drugim etapie** nastąpi określenie, czy też doszukanie się realnych wymagań bezpieczeństwa ekonomicznego, które będą wynikały z powiązań o charakterze gospodarczym, politycznym i społecznym. Natomiast **trzeci etap** budowy modelu będzie ukazywał, jakie wymagania generowane przez państwo będą podstawą do właściwego funkcjonowania modelu. W końcu podejmiemy próbę sformułowania głównych założeń postulowanego modelu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego, przy którego tworzeniu należy uwzględniać wpływ zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych uwarunkowań ekonomiczno-politycznych. Czynniki te będą częstokroć spełniać rolę determinantu w kształtowaniu tego modelu, bowiem to w ich obszarze będą się rodziły szanse i zagrożenia, które można wykorzystać w osiąganiu określonego celu lub przeciwdziałać ich skutkom.

Aby móc kształtować bezpieczeństwo ekonomiczne, należy w pierwszym rzędzie poznać charakterystykę stawianych mu wymagań, a to zaś obliguje do spojrzenia na tę kwestię z punktu widzenia **makroorganizacji** i makroekonomii. Powinno to być podejście w pełni skoordynowane, bowiem dopiero wówczas będzie można sformułować ogólne uwarunkowania stworzenia postulatywnego modelu.

Określenie uwarunkowań postulatywnego modelu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego będzie przebiegać przez system zarządzania państwem do systemu gospodarczego i systemu obronnego. System zarządzania wiąże poprzez swój obszar pozostałe systemy i elementy składające się na nie. Bezpieczeństwo ekonomiczne będzie wyrażane przez system gospodarczy, na który składa się gospodarka narodowa. Oba te systemy będą scalane i koordynowane przez system zarządzania państwem, składającego się z modelu (formuły) zarządzania makroorganizacją, z którego będzie wynikała filozofia bądź system zarządzania państwem. Wszystkie trzy podsystemy skupiają się w polityce bezpieczeństwa państwa, a całość składa się na politykę bezpieczeństwa państwa.

Można więc wysnuć wniosek, iż ogólne uwarunkowania postulatywnego modelu wypływają z trzech obszarów oraz z wynikających między nimi powiązań, korelacji i sprzężeń, z tym, że system zarządzania będzie w pewnym sensie nadrzędny wobec pozostałych dwóch systemów, bowiem to z przyjętej filozofii zarządzania państwem będą wynikały implikacje dla pozostałych dwóch systemów. **Ogólne założenia postulatywnego modelu są w pierwszym rzędzie wypadkową trzech elementów**:

1) polityki bezpieczeństwa państwa;

2) polityki bezpieczeństwa ekonomicznego kraju;

3) systemu zewnętrznego, który rzutuje na wszystkie elementy obszaru wewnętrznego.

Charakterystyka tych elementów jest wypadkową systemu zarządzania państwem, natomiast system zarządzania państwem jest wypadkową przyjętej formuły makroorganizacyjnej państwa. Na zachodzące przemiany w obrębie omawianego sytemu znacząco wpływa układ zewnętrzny, a także obowiązująca polityka bezpieczeństwa państwa, w tym polityka bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Ogólne założenia postulatywnego modelu wynikają przede wszystkim z implikacji, które zaistniały po wygenerowaniu określonego modelu, czy też z **formuły makroorganizacji** oraz sposobów komunikowania się (przepływu informacji), wypracowywania decyzji itd. Jego forma zależy w znacznym stopniu od panującego ustroju politycznego, stosunków społecznych, a zmiany w tych dziedzinach są pobudzane przez funkcjonowanie makroorganizacji. Z ustroju politycznego wynika forma prawna makroorganizacji oraz sposoby legislacyjno-wykonawcze urzeczywistniania wytyczonych przed nią celów.

Duże znaczenie mają też wzajemne relacje i poziom **powiązań pomiędzy trzema filarami władzy, tj. ustawodawczym, wykonawczym i sądowniczym.** Najważniejszymi elementami mającymi wpływ na kształt postulatywnego modelu są: włada ustawodawcza i wykonawcza. To w ich kompetencjach znajduje się problematyka gospodarcza i obronna, faza kreacyjna i realizacyjna obu obszarów.

W tym momencie warto się zastanowić, co będzie **obszarem pierwotnym** generującym określone pożądanie, a co obszarem dającym odniesienie do bezpieczeństwa ekonomicznego. Wydaje się, że obszarem odnoszącym się do innych, współtworzących system państwa, jest **obszar społeczny**, który jako pierwotny projektuje określone potrzeby wobec pozostałych obszarów, następnie proces projekcji przebiega od obszaru politycznego przez obszar obronny do obszaru gospodarczego, jako posiadającego możliwości ich zaspokoje-

nia. Z obszaru gospodarczego następuje zrodzenie się projekcji odniesienia, która określa rodzaj i stopień ich zaspokojenia.

Ostatnim elementem mającym znaczący wpływ na ogólne uwarunkowania tworzenia postulatywnego modelu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego jest **system gospodarczy**. W jego obszarze znajduje się **podsystem gospodarki narodowej**. W skład podsystemu gospodarki narodowej wchodzi także gospodarka obronna. System gospodarczy znajduje się współcześnie pod silnym wpływem systemu zewnętrznego oraz coraz mniejszym wpływem systemu zarządzania państwem. Można postawić hipotezę, że to system gospodarczy nabiera we współczesnym świecie roli dominanta wobec systemu zarządzania, iż to on staje się obszarem pierwotnym dla pozostałych systemów. Stąd wypływa kolejny wniosek, iż w państwach, w których system gospodarczy stał się systemem pierwotnym, znajduje się pod wpływem polityki bezpieczeństwa państwa i polityki bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, których kształt sam wykreował.

Ponadto na ogólne uwarunkowania postulatywnego modelu nakładają się postulaty, jakie zgłasza bezpieczeństwo państwa wobec bezpieczeństwa ekonomicznego. Można je podzielić na dwa obszary:

– pierwszy obejmuje wszelkiego rodzaju procedury wyboru strategii dopuszczalnych, rozpoznanie obszarów i procesów restrukturyzacji oraz identyfikację warunków kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego; można go określić jako obszar badawczo-identyfikacyjny;

– drugi obejmuje pierwiastek nieekonomiczny i ekonomiczny badanego obiektu.

W obu tych obszarach występują procedury, mechanizmy weryfikacyjne i dostosowawcze w stosunku do poszczególnych elementów tam występujących. Ponadto pomiędzy oboma obszarami następuje szereg powiązań, korelacji i współzależności.

Postulaty wysuwane przez bezpieczeństwo państwa wobec bezpieczeństwa ekonomicznego narzucają potrzebę określenia bądź zdefiniowania **procedur wyboru strategii dopuszczalnych**, które mogą być realizowane na podstawie możliwości ekonomicznych i militarnych. Stworzenie takich procedur pozwoli na uniknięcie szeregu błędów przy tworzeniu założeń strategii gospodarczych. Pozwoli to na generowanie takich strategii, które będą mogły być urzeczywistniane, gdyż ich założenia będą znajdować potwierdzenie w sferze gospodarczej, militarnej i w istnieniu woli politycznej do ich realizacji, z tym, że wola polityczna jest najmniej mierzalnym elementem całego układu. Można zauważyć, iż często do zaistnienia woli politycznej jest konieczne zaistnienie aprobaty społecznej, co wynika w znacznym stopniu z przyjętych systemów politycznych państwa. Dzięki zastosowaniu tego elementu zostaną lub powinny być stworzone struktury odpowiedzialne za nadzór nad stosowaniem przyjętych procedur. Można to wykonać opierając się na już istniejących organach administracyjnych lub utworzyć nowe. Będzie to wynikało z zasad funkcjonowania państwa, jego możliwości organizacyjnych, intelektualnych i finansowych.

Punktem wyjścia do wskazania obszaru dopuszczalnych strategii jest **polityka gospodarczo-obronna państwa**. To właśnie ona w gospodarce rynkowej określa cele rozwoju gospodarczo-obronnego, ponadto przez przyjęte procedury i praktykę w sposób skoordynowany i kompletny bada wykonalność projektowanych zamierzeń w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego, czyli dopuszczalność zakładanych strategii. Poprzez ten obszar następuje selekcja strategii i określenie tych spośród nich, które są dopuszczalne w konkretnych warunkach. Strategie są niczym innym, jak tylko pewnym zbiorem logicznie poustawianych zasobów, pragnień i istniejących ograniczeń. Rozpoznanie poszczególnych obszarów wymaga przeprowadzenia szeregu badań, analiz, wywoływania burzy mózgów, two-

rzenia w tym celu sztabów lub innych form spotkań ekspertów. Ponadto należy uwzględniać problematykę akceptacji społecznej i metod jej uzyskania; odnosi się to także do uzyskania aprobaty i woli do realizacji przez sferę polityczną.

Aby można przy takim podejściu określić zbiór **strategii dopuszczalnych, należy wprowadzić zintegrowany system analityczno-planistyczny**, który obejmowałby cele systemu obronnego i gospodarczego, a także mechanizmy planowania adaptacji lub dostosowań do zmieniających się warunków. Jeżeli nie zostałyby wprowadzone tego typu mechanizmy, wówczas będzie miało miejsce dalsze **wymuszanie** ze strony doraźnych potrzeb politycznych rozwiązywanie narastających problemów, w szczególności społecznych, kosztem poziomu, jakości, obronności i bezpieczeństwa państwa.

Charakter wymuszeń może być różny i będzie zależał od szeregu wypadkowych, które mogą mieć charakter zarówno społeczny, polityczny, jak i gospodarczy. Szczególnie silne wymuszenia mogą powstać pod wpływem bodźców zewnętrznych, co wymaga prowadzenia konsekwentnej, spójnej i adekwatnej polityki narodowej. Można się w takim wypadku spotkać z nieadekwatnością projektów mechanizmów do istniejących lub przyszłych warunków, tj. społecznych, ekonomicznych, obronnych, organizacyjnych, technicznych, informacyjnych itd. Nieadekwatność mechanizmów najprościej zostaje oceniona przez porównanie założonego celu do osiągniętych skutków.

Kolejnym postulatem jest **rozpoznawanie obszarów i procesów restrukturyzacji**. Będzie się to odnosiło zarówno do sfery gospodarczej, społecznej, jak i politycznej. Rozpoznanie obszarów, które rodzą procesy restrukturyzacyjne oraz procesy z tym związane, łączy się z rozpoznawaniem zagrożeń (a także szans) dla bezpieczeństwa państwa. Należy przy tym pamiętać, że wszelkiego rodzaju ruchy restrukturyzacyjne są w znacznym stopniu związane z przemianami struktur, powiązań, a co za tym idzie – zasad funkcjonowania określonych systemów. Należałoby przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż procesy restrukturyzacyjne są z zasady procesami rozwojowymi.

Bez identyfikacji warunków kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego trudno jest oczekiwać, aby można było zapewnić bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Będzie się to przekładało na niemożliwość przyjmowania wymaganych rozwojem sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej strategii gospodarczych i obronnych. **Niezidentyfikowanie warunków kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego** będzie uniemożliwiało korelowanie celów gospodarczych i obronnych oraz celów wynikłych z tych obszarów z celami politycznymi i społecznymi, co będzie się przekładało na trudności w prowadzeniu spójnej polityki wewnętrznej i zewnętrznej.

Drugi blok współtworzący postulaty zgłaszane wobec bezpieczeństwa ekonomicznego obejmuje dwa podstawowe obszary: **nieekonomiczne i ekonomiczne.**

Obszar nieekonomiczny składa się z podobszaru regulacji prawnolegislacyjnych oraz organizatorskiego. Z tych obszarów wynikają warunki funkcjonowania gospodarczych podstaw obronności kraju, szczegółowe uwarunkowania kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego, a także warunki kształtowania strategii obronnej. W nim będą zawarte wszelkie powiązania organizacyjne i wynikające z nich obowiązki i prawa w układzie międzynarodowym oraz uwarunkowania wewnętrzne, tj. polityczne, prawne i organizatorskie, które decydują o funkcjonowaniu całego systemu. Posiadają one tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym duży wpływ na poziom procesów rozwojowych i rozwojowo-restrukturyzacyjnych.

Drugim obszarem są uwarunkowania ekonomiczne, które decydują o kształtowaniu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Kształtowanie gospodarczych podstaw

bezpieczeństwa państwa odbywa się poprzez procesy przebiegające w trzech podsystemach, mianowicie: gospodarczym, kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa państwa, oraz zabezpieczenia potrzeb bezpieczeństwa państwa[1].

Bezpośredni wpływ na procesy zachodzące w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego mają **uwarunkowania infrastrukturalne**. Wpływają one na kształtowanie się ich w następujących wymiarach:

– ekonomicznym – koncentrując się na problemie niepodzielności nakładów w skali zaangażowania poszczególnych rodzajów kapitału, pracochłonności i kapitałochłonności przedsięwzięć, a także na kwestii zmian jakościowych;

– społecznym – koncentrując się na działaniach administracji państwowej i samorządowej na rzecz zapewnienia pożądanej sytuacji prawno-ekonomicznej społeczeństwa;

– techniczno-organizacyjnym – są odpowiedzialne za zarządzanie i koordynowanie procesów kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego, a także modelowanie cech niezbędnych do realizacji tych przedsięwzięć, tj. dużej mobilności, żywotności przestrzennej, jedności funkcjonalnej itd.

Uwarunkowania infrastrukturalne winny zapewniać takie rozwiązania, które sprzyjałyby rozwojowi poziomu bezpieczeństwa jednostki, podmiotów gospodarczych, gałęzi przemysłu aż do bezpieczeństwa narodowego.

Istnienie potencjalnego i rzeczywistego zagrożenia funkcjonowania państwa powoduje, iż w systemie gospodarczym poszczególnych krajów są tworzone **rezerwy rzeczowe i finansowe**[2], które można ujmować jako celowo gromadzone środki rzeczowe i finansowe z myślą o zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, systemu obronnego państwa w sytuacjach zagrożenia, ale także mogą się stać nimi nieświadomie niewykorzystywane zasoby w wyniku zaistniałej sytuacji gospodarczej, politycznej itd. Ich wielkość i różnorodność zależy od kondycji gospodarczej danego kraju.

Według literatury przedmiotu **podstawową funkcją rezerw** jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa, w szczególności rozumianego jako wspomaganie działań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym. Stąd wypływa wniosek, iż rezerwy gromadzone w tym celu mają bezpośredni związek z polityką obronną (obejmują swym zakresem wojsko, policję i inne służby).

Kolejną **ważną funkcją rezerw** jest przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom przerw w produkcji przemysłowej, czyli przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom właściwego funkcjonowania rynku i zaspokajaniu potrzeb materialnych ludności.

Jednym z ważniejszych elementów w odniesieniu do rezerw jest ustalenie ich poziomu. To od tego elementu zależy skuteczność założonej polityki bezpieczeństwa ekonomicznego w sytuacjach zagrożenia[3].

Należy zauważyć pewną paradoksalną sytuację występującą w gospodarce światowej – im gospodarka jest słabsza, bardziej wrażliwa na szereg zagrożeń, tym bardziej potrzebuje oparcia w rezerwach. Jednak jej słabość powoduje, iż nie jest w stanie stworzyć wymaganego poziomu rezerw i się odbija to na skutecznym przezwyciężaniu sytuacji kryzysowych.

---

[1] Por. *Europejska ekonomika bezpieczeństwa. Kryptonim „Euro"*, cz. 1. *Identyfikacja problemu*, pod red. Z. Stachowiaka, AON, Warszawa 1999, s. 17.

[2] „Rezerwy są to celowo tworzone zapasy środków produkcji, konsumpcji, walut w celu zapewnienia ciągłości produkcji i zaopatrzenia ludności w sytuacjach zagrożenia", por. *Rezerwy, konflikty, obrona*, pod red. Z. Kołodziejaka, AE w Poznaniu, WAP w Warszawie, WSOSK w Poznaniu, Poznań 1989, s. 11.

[3] Zob. Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, Warszawa 1997, s. 22.

Postęp naukowo-techniczny jest częstokroć piętą achillesową całego systemu gospodarczego państw słabiej rozwiniętych, przy czym należy zauważyć, iż jest ważnym elementem z punktu widzenia kreatywności gospodarki. Dlatego wydaje się, że państwa słabiej rozwinięte powinny dążyć do zapewnienia sobie poziomu prac rozwojowych w wybranych dziedzinach dorównujący w miarę możliwości standardom światowym, co umożliwiałoby ich poziom rozwoju gospodarczego. Współcześnie nawet państwa będące na znacznie wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, np.: Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja, odchodzą od samodzielnego opracowywania całości skomplikowanych i drogich systemów uzbrojenia, jak np. samoloty. W obszarach wymagających dużych nakładów finansowych i intelektualnych istnieje współpraca i specjalizacja.

Ze specjalizacji narzuconej przez politykę gospodarczą państwa systemowi gospodarczemu, będzie wynikał zakres potrzebnych prac naukowo-badawczych podejmowanych przez ośrodki naukowe.

2.6. Wymagania stawiane przez postulowany model bezpieczeństwa ekonomicznego

W pierwszej kolejności należy zadać sobie pytanie: wobec jakich obszarów bezpieczeństwo ekonomiczne wysuwa postulaty podejmowania określonych działań, utrzymywania danego stanu? Do celów prowadzonej analizy można wyodrębnić następujące obszary, które powinny wykonywać zadania na rzecz bezpieczeństwa ekonomicznego. Są nimi: **obszary: nieekonomiczny**, w którym kreuje się zadania polityczne, społeczne, naukowe oraz **ekonomiczny**, obejmujący gospodarkę narodową, wymianę międzynarodową, finanse publiczne oraz infrastrukturę gospodarczą.

Bezpieczeństwo ekonomiczne kieruje do obu obszarów innego rodzaju postulatywne wymagania. Do **obszaru nieekonomicznego** jest wysyłany postulatywny sygnał potrzeby poparcia dla realizacji czy też osiągania określonych celów na rzecz strategii obronnej. Wobec **obszaru ekonomicznego** są wysuwane postulatywne wymagania zaspokajania określonych potrzeb w formie zasilania rzeczowego i finansowego. Należy zaznaczyć, iż oba obszary zachodzą na siebie, wytwarzając wspólną przestrzeń, której „zabarwienie" zależy od przeważania danego obszaru. Ukazuje nam ona, czy sfera nieekonomiczna, czy ekonomiczna uzyskuje rolę dominującą na danym etapie rozwoju państwa, społeczeństwa i gospodarki. Współcześnie wydaje się, iż dominantem w tym układzie jest sfera ekonomiczna, gdyż to ona właśnie determinuje kierunki rozwoju nie tylko gospodarczego, ale także kulturowego we współczesnym świecie.

Co to oznacza dla bezpieczeństwa ekonomicznego? **Pierwotnym obszarem**, który będzie decydował o poziomie zaspokojenia postulatywnych potrzeb zgłaszanych przez bezpieczeństwo ekonomiczne, będzie obszar ekonomiczny, który decyduje o kształcie politycznym, społecznym, kulturowym i kierunkach rozwoju nauki. To od zrozumienia celowości postulowanych wymagań stawianych przez obszar ekonomiczny, w znacznej mierze zależy poziom ich zaspokojenia. Należy przy tym zaznaczyć, iż nie jest to proces jednolity w skali systemu gospodarczo-politycznego świata. Widoczna jest zależność od poziomu rozwoju gospodarczego i dynamiki wzrostu gospodarczego. Im kraj wyżej rozwinięty, a także utrzymujący dynamikę na poziomie zapewniającym oddalenie groźby recesji gospodarczej, tym większe znaczenie i wpływ sfery gospodarczej na funkcjonowanie państwa. Im mniej rozwiniętej gospodarki, tym więcej polityki w życiu gospodarczym. Oczy-

wiście, jest to założenie modelowe i nie można go w pełni odnieść do tzw. trzeciej drogi rozwojowej.

Choć omawiany model jest zdeterminowany przez sferę ekonomiczną, to nie bez znaczenia jest sfera nieekonomiczna. Bezpieczeństwo ekonomiczne zgłasza wobec tego obszaru wymagane racją stanu **sygnały o poziomie zapotrzebowania na przepływ od obszaru gospodarczego do obszaru obronnego** (szeroko rozumianego – nie tylko wojskowego) **zasobów rzeczowych i finansowych. Pierwszym elementem** odbierającym te sygnały jest podsystem polityczny, wówczas postulatywne potrzeby lub też zapotrzebowanie rodzi określony proces analityczny weryfikujący sygnały kierowane z obszaru bezpieczeństwa ekonomicznego. Do pozytywnego rozpatrywania postulatywnych potrzeb jest wymagane, aby podsystem polityczny wykazał zrozumienie i wolę do ich realizacji.

W tym momencie powstaje szereg komplikacji, gdyż **podsystem polityczny posiada dwa obszary zasilania**, które z kolei rodzą dwa główne strumienie zasilania, a ich poziomy zależą od stopnia integralności celów. **Pierwszym obszarem** i jednocześnie podsystemem obszaru nieekonomicznego jest społeczeństwo. To od poziomu akceptacji społecznej dla podsystemu politycznego zależy jego trwanie i forma. Poziom akceptacji społecznej decyduje o poziomie możliwych wyrzeczeń lub przyzwolenia na realizowanie planów akceptowalnych przez podsystem polityczny. Z tego wynika, że poziom realizacji postulatów zgłaszanych przez bezpieczeństwo ekonomiczne zależy od poziomu spójności między podsystemem politycznym i społecznym. Odnosi się to do systemów politycznych, w których jest brany pod uwagę „głos ludu" bez rozstrzygania, z jakich powodów jest to czynione.

Na poziom akceptowalności społecznej nakładają się dwa wyodrębnione w modelu elementy, tj. **kultura i nauka**. Trendy kulturowe występujące w danym społeczeństwie mają niepośledni wpływ na poziom skłonności społecznej i politycznej do akceptacji szeregu postulowanych działań z obszaru obronności, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa narodowego w ujęciu wieloaspektowym, a nie tylko w sensie bytu ekonomicznego. Ten aspekt ma także bezpośrednie przełożenie na sferę polityczną, która jest przecież wyłoniona ze społeczeństwa. Ponadto element nazwany naukowym posiada ujęcie wielowymiarowe od poziomu i obszaru nauczania poczynając na postępie technicznym skończywszy. Choć są one ze sobą powiązane, to jednak mówią o nakładach na szkolnictwo i jego dostępność i nakładach na postęp techniczny, czyli w pewnym sensie są odwzorowaniem poziomu rozwoju przemysłowego państwa. Mają one wpływ na poziom intelektualnego, kulturowego i ekonomicznego rozwoju społeczeństwa, a przez to decydują o skłonnościach sfery społecznej, a także politycznej do podejmowania i zrozumienia sensu działań w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego.

Ze wzajemnych powiązań poszczególnych elementów obszaru nieekonomicznego, a można powiedzieć, że w ich wyniku, rodzi się określona wola i potrzeba do podejmowania działań na rzecz wspierania pozyskiwania środków ze sfery ekonomicznej na rzecz utrzymywania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Działania i skłonności, które są w tym celu wykorzystywane przez sferę nieekonomiczną, składają się na obszar wspólny tworzony z obszarem ekonomicznym.

Obszar ekonomiczny posiada kilka głównych składowych, do których są kierowane wymagania ze strony bezpieczeństwa ekonomicznego.

Wytworzenie czy też wygenerowanie woli do skierowania części zasobów rzeczowych na rzecz sfery obronnej, a nie na pomnażanie kapitału odtowrzeniowo-inwestycyjnego, przebiega w pierwszym rzędzie pośrednio, tzn. przez obszar nieekonomiczny. Można ten proces nazwać racjonalnym zrezygnowaniem z zysków o wymiarze jedynie w ujęciu

ekonomicznym, na rzecz zysków o wymiarze znacznie szerszym, a wymiernym w długich okresach, tj. 10–20-letnich i posiadających charakter ekonomiczny, społeczny i militarny oraz polityczny. Jednak we współczesnym świecie trudno jest w krajach rozwijających się o przekonanie o słuszności takich działań. Wynika to z faktu, iż w takich gospodarkach spotykamy się z brakiem środków rzeczowych i finansowych na zaspokojenie potrzeb rozwojowych gospodarki, a w domyśle – podniesienie stopy życia w społeczeństwie, czyli zwiększenia konsumpcji indywidualnej. Jest to jeden z głównych nacisków, który ogranicza i będzie ograniczał poziom postulowanych żądań wobec bezpieczeństwa ekonomicznego. To zjawisko można nazwać swoistym rodzajem nacisku, który mówi, że albo będziemy czynili maksymalnie wysokie nakłady na rozwój gospodarczy kosztem innych dziedzin, albo ograniczymy je kosztem tych dziedzin wydłużając drogę do zaspokojenia potrzeb konsumenckich, w domyśle zaś znajduje się możliwość nadrobienia niedociągnięć w innych dziedzinach w późniejszych okresach – po osiągnięciu odpowiednio wysokiej stopy rozwojowej. Jednak rodzi się w tym momencie pytanie: czy kiedykolwiek zostanie osiągnięta ta wymarzona stopa rozwoju gospodarczego – a może jest to droga bez końca? Oczywiście, należy się liczyć z tym, że im niższy poziom rozwoju gospodarczego i niższa dynamika tego procesu, tym ostrzejsze przeciwstawianie się postulowanym potrzebom przez bezpieczeństwo ekonomiczne. Potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo oraz różnego rodzaju naciski ze strony konkurencji zewnętrznej, powodują pragnienie czynienia odpowiednich nakładów na sferę gospodarczą, która jest pierwotna w stosunku do wymiany międzynarodowej, finansów publicznych i infrastruktury gospodarczej. Im występuje większy **„poziom głodu"** w sferze gospodarczej na nakłady rzeczowe i finansowe, tym będą silniejsze wysyłane sygnały o możliwości przesunięcia nakładów z innych obszarów funkcjonowania państwa, które są uznawane za nieprodukcyjne. Będą one wzmacniane poprzez słabość finansów publicznych, które dla społeczeństwa przyzwyczajonego do określonego poziomu opieki czy pomocy ze strony państwa, będzie wskazywało na utrzymanie ich na dotychczasowym poziomie, kosztem sfer wskazywanych przez obszar ekonomiczny. Szczególnie mocno odnosi się to do państw posiadających poziom rozwoju gospodarczego podobny do poziomu rozwoju Polski, tj. tych, które przechodzą transformację ustrojową.

Potrzebę istnienia elementu bezpieczeństwa można wyraziście dostrzec w wymianie handlowej, przy założeniu aktywnego uczestnictwa państwa w tym podsystemie, np. w polskim systemie gospodarczym także podsystem wymiany międzynarodowej został pozostawiony prawu niewidzialnej ręki rynku, państwo znacznie ograniczało swój udział w spieraniu międzynarodowej wymiany gospodarczej, czynionej przez rodzime podmioty gospodarcze. Przez to system gospodarczy utracił w dużym stopniu sens wspierania we wszelkich wymiarach postulatów zgłaszanych przez bezpieczeństwo ekonomiczne. W polityce reprezentowanej przez rząd, powinien praktycznie zaistnieć nurt, który wspierałby działania gospodarcze przez działania polityczne oparte na silnych podstawach bezpieczeństwa ekonomicznego i bezpieczeństwa militarnego. Jeżeli nie wykorzystano tego typu narzędzi w działaniach na rzecz sfery gospodarczej, może to wyjaśnia niechęć czynienia nakładów na obszary bierne, a kosztowne w utrzymaniu.

W tym momencie wykreowała się kolejna funkcja polityki wobec sfery bezpieczeństwa ekonomicznego, a mianowicie właściwe ich wykorzystanie dla potrzeb wielowymiarowego rozwoju kraju. Jeżeli ta funkcja nie jest wykorzystywana, ukazuje ona jedynie bezcelowość dokonywania nakładów na coś, co nie może spełniać swoich najważniejszych funkcji. Przez takie podejście sfera ekonomiczna staje się weryfikatorem działań sfery nieekonomicznej i funkcjonowania państwa w różnym wymiarze.

Symptomatyczne jest, iż w sferze ekonomicznej powstają najbardziej realne oceny przebiegających zjawisk w większości wymiarów funkcjonowania państwa. Z nich wywodzi się określona wola i generowanie nacisków na inne obszary, to te elementy tworzą podzbiór wspólny, który decyduje o kształcie bezpieczeństwa ekonomicznego i strategii obronnej, a także o poziomie zaspokajania postulowanych potrzeb tak rzeczowych, jak i finansowych.

Stąd można wyprowadzić krąg wzajemnych powiązań, który ukazuje nam kierunki tego zjawiska. W zależności od uznania za pierwotny obszar gospodarki lub polityki, procesy będą posiadały przeciwstawne wektory oddziaływania.

Jeżeli pierwotnym obszarem będzie polityka, wówczas wektory ukazujące kierunki oddziaływania będą przebiegały od polityki, poprzez obszar obronny, bezpieczeństwo ekonomiczne do gospodarki. Natomiast gdy obszarem pierwotnym stanie się gospodarka, wektor będzie miał przeciwstawny kierunek do sytuacji poprzedniej. Powstaje w tym momencie pytanie: dlaczego tak się dzieje? Wynika to z faktu określenia determinantu danego procesu, jeżeli będzie nim polityka, to w tym momencie wyznaczanie celów, które należałoby osiągnąć będą generowane przez perspektywę działania i rozumienia narzucaną przez nią.

Natomiast w wypadku gdy dominantem będzie gospodarka, wektory przebiegających procesów będą miały kierunek od gospodarki, poprzez bezpieczeństwo ekonomiczne, obszar obronny do polityki. Można stwierdzić, iż ustalanie procedur, celów i mechanizmów działania w państwie będzie formułowane przez perspektywy szans, możliwości i woli wynikającej z części gospodarczej. Wola obszaru gospodarczego będzie realizowana przez narzucanie możliwości i zakresu działania na coraz wyższych szczeblach, poczynając od najbardziej zależnych od gospodarki do zależnych jedynie, w pewnym sensie, pośrednio.

Oczywiście, w obu wypadkach będzie przychodził sygnał zwrotny czy to od sfery gospodarczej, czy to od sfery politycznej, ale będzie posiadał zawsze kierunek zgodny z całym procesem zachodzącym w państwie.

Należałoby zauważyć jeszcze jeden element tych procesów, a mianowicie wynikające z nich i zachodzące jednocześnie sprzężenia zwrotne pomiędzy poszczególnymi elementami tego zjawiska. Siła tych sprzężeń zależy od wielu aspektów, które będą zależne i niezależne od nich. Zależne będą przede wszystkim te aspekty, których kształt bądź forma będzie wynikała z zasad wynikających z wewnętrznych rozwiązań poszczególnych elementów, np. poziomu rezerw państwowych, zdolności do przeciwstawienia się powstałym zagrożeniom, systemu prawnego. Duży wpływ na poziom zależności ma czynnik zewnętrzny, który może wpływać na poszczególne elementy wewnętrznego systemu państw i przez to decydować o wielu rozwiązań w sferze politycznej, gospodarczej czy społecznej. Poziom odporności na oddziaływanie zewnętrzne wynika z jakości zachodzących sprzężeń między poszczególnymi elementami całego układu i ich prędkości.

Z tych rozważań można wysnuć wniosek, że jeżeli spojrzeć na bezpieczeństwo ekonomiczne, którego kształt jest determinowany przez jego powiązania ze sferą obronną, to następuje jego uzależnienie od celów i kierunków narzucanych przez sferę polityczną. To w tym obszarze w takim wypadku następuje starcie pomiędzy celami narzucanymi przez sferę polityczną a wolą i możliwościami do ich realizacji przez sferę gospodarczą. Można przypuszczać, iż w wielu wypadkach o dominacji jednych celów nad innymi będzie się decydowało w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego.

Jeżeli uwzględnić scenariusz neutralny, wówczas wymagania bezpieczeństwa ekonomicznego, z punktu widzenia potrzeb bezpieczeństwa państwa, będą się koncentrowały na wymuszeniu na sferze gospodarczej zapewnienia dopływu zasilania rzeczowego i finanso-

wego dla potrzeb wynikłych z założeń tego bezpieczeństwa i pośrednio od niego. Zasilanie finansowe jest generowane z dwóch obszarów jednocześnie, w pierwszej kolejności wytwarza je obszar gospodarczy, a w następnej część z nich jest alokowana przez sferę polityczną. Czyli część energii wymuszenia w tym ujęciu jest także skierowana na sferę polityczną, a jej wielkość zależy od roli pierwiastka politycznego w systemie państwowym.

Bezpieczeństwo ekonomiczne będzie w takim modelu postrzegane trójwymiarowo:

1) jako stan – będzie wówczas rozumiane jako element określający poziom rozwoju gospodarki narodowej i efektów prowadzonej polityki przez państwo;

2) jako proces – będzie wówczas odwzorowywało procesy zachodzące w obszarze gospodarczym i politycznym w państwie;

3) jako narzędzie (z punktu widzenia obronności) – będzie postrzegane jako narzędzie realizacji założeń wynikających z szeroko rozumianych potrzeb obronnych.

Polityka występuje jako jeden z dwóch elementów pierwotnych tego modelu, który decyduje o niematerialnych składowych bezpieczeństwa ekonomicznego i posiadający duży wpływ na składowe materialne tych elementów.

Gospodarka jest drugim elementem pierwotnym tego modelu, który decyduje o ilości i jakości materialnych składowych bezpieczeństwa ekonomicznego strategii obronnej, a ponadto jest do pewnego stopnia weryfikatorem założeń tworzonych w obszarze polityki.

Ponadto elementami determinującymi model kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego są **układ zewnętrzny i wewnętrzny**. Pomiędzy nimi a poszczególnymi elementami i obszarami modelu **zachodzą sprzężenia zwrotne i wymiana sygnałów**. Ma to duże znaczenie zarówno dla samego kształtu modelu, jak i jego układów. Im większą siłę może wygenerować model, tym większy ma wpływ na formowanie się układów.

Należy zaznaczyć, iż model celowo pomija problem przeważania określonego obszaru pierwotnego, gdyż będzie to się ujawniało w składowych wejściowych bezpieczeństwa ekonomicznego i bezpieczeństwa państwa.

Uzmysłowienie sobie istnienia pokazanych w modelu powiązań, ich głębokości, siły i wynikających stąd współzależności egzystencjalnych decyduje o podstawach, a w efekcie o poziomie bezpieczeństwa państwa w ujęciu wielowymiarowym. Niedostrzeganie tej problematyki może prowadzić do zachwiania równowagi, jaką te elementy i obszary starają się wypracować. Rezultatem zachwiania tej równowagi może być sztuczne osłabienie powiązań między poszczególnymi elementami oraz zerwanie więzi pomiędzy realiami gospodarczymi a potrzebami innych obszarów. Efektem tego może być np.: obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, poziomu bezpieczeństwa, znaczenia na arenie międzynarodowej w ujęciu gospodarczym i politycznym.

3. ZORIENTOWANIE GOSPODARKI NA RZECZ OBRONNOŚCI – TEORIA PROBLEMU

3.1. Gospodarcze podstawy obronności

Współczesna gospodarka każdego państwa jest zaangażowana w realizację celów obrony narodowej. Wynika to z faktu, że przygotowanie i prowadzenie wojny powoduje ponoszenie określonych nakładów ekonomicznych. Są to zawsze ograniczone zasoby ludzkie, rzeczowe oraz finansowe. Należy oczywiście je optymalnie wykorzystywać, stąd też od wieków ten problem nastręczał wielu kłopotów zarówno władcom, politykom, wojskowym, jak i logistykom. Przygotowanie obronne jest więc trwałym elementem struktury systemu państwa oraz jego gospodarki i należy je umiejętnie uwzględniać w polityce rozwoju społeczno-gospodarczego i w polityce przestrzennego zagospodarowania kraju. Również ważne jest to, aby kształtowanie i umacnianie bezpieczeństwa państwa było na bieżąco, już teraz, kierowane na potrzeby szeroko pojętej obronności, z myślą o tworzeniu istotnych zalążków na czas kryzysu. Oprócz tego musi występować ścisłe powiązanie gospodarcze i militarne państw w ramach sojuszu wojskowego. W tej sytuacji celowe i pożądane wydaje się przedstawienie istoty współczesnych związków występujących między gospodarką a obronnością, a także sprecyzowanie i scharakteryzowanie podstawowej kategorii ekonomiki bezpieczeństwa, jaką jest gospodarka obronna, a także określenie i sklasyfikowanie zasobów na potrzeby obronne, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na potrzebę utrzymywania gotowości obronnej gospodarki.

Gospodarka narodowa jest zasadniczym źródłem zaopatrywania każdego państwa i społeczeństwa w produkty i usługi. Ze względu na występujące powiązania i współzależności jej potencjał determinuje możliwości tworzenia siły obronnej państwa i stwarza warunki do zaspokajania przyszłych potrzeb obronnych. W zależności od wielkości wysiłku obronnego, celów strategii i charakteru zagrożenia państwa – gospodarka w różnym stopniu i zakresie spełnia swoje funkcje. Zależność ta ma charakter liniowy: wzrost zagrożenia powoduje jednoczesny wzrost zakresu realizowanych zadań przez każdego uczestnika tego procesu, w wyniku czego gospodarka przechodzi na coraz wyższe szczeble gotowości obronnej.

Obserwując w dłuższym okresie rolę czynnika ekonomicznego w kształtowaniu podstaw obronności, można niezaprzeczalnie stwierdzić jej wzrost. Wzrost ten występuje nie tylko w czasie trwania konfliktu zbrojnego, ale przede wszystkim w okresie pokojowej rywalizacji państw na arenie międzynarodowej. Twierdzenie to jest jeszcze bardziej trafne, gdy analizuje się doświadczenia wynikające z okresu zimnej wojny, która rozstrzygnęła się zasadniczo bez stosowania środków militarnych, a właśnie w sferze gospodarczej. W lite-

raturze przedmiotu można znaleźć stwierdzenia, że „siła ekonomiczna i bezpieczeństwo narodowe są nierozdzielne", ale coraz częściej się pisze, że to raczej siła ekonomiczna, a nie wojskowa staje się głównym wskaźnikiem potęgi i znaczenia państwa. Twierdzenie to jest nad wyraz słuszne, bowiem państwo przegrywa wojnę nie tylko na polu bitwy, ale również w wyniku gospodarczego wyczerpania i niemożności sprostania nowym wyzwaniom, jakie niesie wojna[1]. Stąd też wynika, że zabezpieczenie gospodarczych podstaw obronności jest zadaniem i obowiązkiem wielu osób, poczynając od polityków, urzędników i organów służb publicznych po liczne podmioty gospodarcze, a przede wszystkim przez całe społeczeństwo, bowiem obrona narodowa jest dobrem publicznym, z którego korzystają wszyscy obywatele.

W warunkach współczesnych nie ma praktycznie takiej branży gospodarki narodowej, której rozwój nie przyczyniałby się do umacniania obronności kraju. Niemniej jednak trzeba zaznaczyć, że nie wszystkie elementy gospodarki odgrywają lub będą odgrywać równorzędną rolę we wszystkich typach gospodarki obronnej. Decydującą rolę w gospodarce narodowej, z obronnego punktu widzenia, odgrywają następujące działy i branże:

- przemysł, a w nim przemysł zbrojeniowy,
- rolnictwo i gospodarka żywnościowa,
- energetyka,
- budownictwo,
- transport i łączność,
- ochrona zdrowia[2].

Pozostałe działy i branże gospodarki narodowej mają mniejsze znaczenie dla zaspokajania bezpośrednich potrzeb obronnych państwa. Oceniając stan zorientowania gospodarki na cele obronne, należy szczegółowo analizować wyżej wymienione działy pod kątem realizacji ich zadań obronnych zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

Zadania gospodarczo-obronne polegają na wykonywaniu w czasie pokoju przedsięwzięć mających na celu przygotowanie potencjału gospodarczo-obronnego do funkcjonowania podczas podwyższania gotowości obronnej państwa (zwłaszcza w okresie mobilizacji gospodarczej) oraz w czasie wojny. Przedsięwzięcia te obejmują następujący zakres:

- tworzenie warunków do powiększania możliwości przemysłu obronnego w zakresie zaspokajania mobilizacyjnych i wojennych potrzeb sił zbrojnych, a także organów bezpieczeństwa wewnętrznego;
- przygotowanie wybranych elementów infrastruktury kraju do funkcjonowania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- gromadzenie i utrzymanie rezerw strategicznych służących ubezpieczaniu podstawowych sektorów gospodarki narodowej w przypadku zakłóceń w dostawach strategicznych surowców i materiałów;
- tworzenie warunków mających na celu zapewnienie ludności możliwości przetrwania w sytuacjach spowodowanych zagrożeniami o charakterze militarnym i niemilitarnym;
- wykonywanie przedsięwzięć inwestycyjnych służących ochronie załóg pracowniczych i ludności przed skutkami oddziaływania czynników rażących;

---

[1] Por. J. Płaczek, *Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000*, cz. 1, AON, Warszawa 2001.

[2] Por. *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, red. nauk. J. Płaczek, AON, Warszawa 2001.

– organizowanie i tworzenie systemów ostrzegania i powiadamiania o zagrożeniach oraz usuwania ich skutków;

– budowanie i modernizacja stanowisk kierowania[1].

Mobilność i gotowość wojsk znacznie przewyższa zdolność gospodarki do rozpoczęcia masowego ich zasilania w działaniach wojennych. Jeśli się jeszcze uwzględni szybki postęp techniczny w dziedzinach o zastosowaniu wojskowym z jednej strony i wzrost specjalizacji i złożoności produkcji z drugiej – zadania stawiane gospodarce w świetle wymagań obronnych stają się obecnie coraz trudniejsze. Nie oznacza to jednak, że gospodarki – zarówno narodowej, jak i w wymiarze międzynarodowym (koalicji wojskowych) – nie można dostosować do wymagań współczesnej wojny. Możliwości takie istnieją, ale w stosunku do rozwiązań stosowanych uprzednio wiele się zmieniło.

Zwracając uwagę na ogólne prawidłowości rozwoju gospodarki światowej w warunkach pokojowych, można wskazać na znacznie rozwinięty sektor badań naukowo-technicznych i produkcji zbrojeniowej, rozwój międzynarodowych ugrupowań gospodarczych skorelowanych z sojuszami wojskowymi oraz wzrost roli państwa i mechanizmów interwencjonizmu państwowego w gospodarce rynkowej świadczącej swoje usługi na rzecz bezpieczeństwa. Również istotny wpływ ma integracja firm zbrojeniowych w świecie. W dobie globalizacji, charakteryzującej się dużym stopniem wzajemnych powiązań ekonomicznych, gospodarka w coraz większym stopniu wpływa na kwestie związane z bezpieczeństwem państwa. Odnosi się to zarówno do potencjału gospodarczego państwa, jego stabilności makroekonomicznej i finansowej, jak i ilości środków przeznaczanych na obronność oraz do zdolności przemysłu zbrojeniowego.

Prawdopodobieństwo zaistnienia ewentualnego konfliktu zbrojnego uzasadnia **konieczność wcześniejszego podejmowania określonych przedsięwzięć** zarówno w systemie kierowania, jak i w systemie kierowanym (roboczym). W tym pierwszym mamy do czynienia głównie z podejmowaniem decyzji, koordynacją działań i przepływem informacji, natomiast domeną systemu kierowanego są przepływy rzeczowo-energetyczne. Wcześniejsze podejmowanie przedsięwzięć bezpośrednio i pośrednio wpływających na bezpieczeństwo i obronność państwa wynika również stąd, że zarówno siły zbrojne, jak i cała gospodarka narodowa powinny być zawsze przygotowane do działania w warunkach zagrożenia czy konfliktu zbrojnego. Stąd duża rola przypada organom rządowym i parlamentarnym państwa, przy godzeniu interesów obronności z procesami rozwoju społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego. Przede wszystkim chodzi tu o obszar przyszłego i bieżącego działania. Organy państwa mają możliwość w gospodarce rynkowej ingerować w te procesy, które są niezbędne do kształtowania podstaw obronności, bowiem to na nich spoczywa obowiązek zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa. Dlatego też muszą nieustannie godzić interes między wymaganiami wynikającymi z położenia strategicznego państwa i występującymi zagrożeniami militarnymi z możliwościami społeczno-gospodarczymi. Zachwianie harmonii w tym względzie może grozić bądź to długotrwałą utratą zdolności obrony w stosunku do rzeczywistych zagrożeń, bądź też załamaniem gospodarki w rezultacie nadmiernych obciążeń obronnych. Trudno bowiem jest odpowiedzieć na pytanie: ile oznacza dość środków przeznaczanych na obronność swojego kraju?

---

[1] Zob. 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.

Należy także pamiętać, że waga czynników ekonomicznych w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa zależy nie tylko od poziomu rozwoju gospodarczego, ale również od rodzaju systemu polityczno-gospodarczego, jaki obowiązuje w państwie. W literaturze przedmiotu twierdzi się, że gospodarka centralnie planowana jest lepiej przygotowana do sprostania potrzebom przyszłej wojny. Wynika to przede wszystkim z jej: dyrektywnego charakteru, lepszej i szybszej sterowalności, większej odporności i żywotności w działaniach wojennych. Ale gospodarka rynkowa, patrząc w dłuższym czasie okazuje się bardziej efektywna i elastyczna w pokojowym wykorzystaniu zasobów i bardziej zdolna do akumulacji dóbr niż gospodarka centralnie planowana[1].

Wydaje się, że przedstawione argumenty mogą świadczyć o randze i zadaniach spływających na gospodarcze podstawy obronności, a tym samym na dyscypliny naukowe, które się tymi problemami zajmują, czyli ekonomikę bezpieczeństwa oraz politykę gospodarczo-obronną[2].

3.2. Ogólna charakterystyka gospodarki obronnej

3.2.1. Istota, typy i cele gospodarki obronnej

Gospodarka narodowa i obronność państwa mają wspólny obszar zainteresowania i współzależności, którym jest gospodarka obronna będąca obiektem badawczym ekonomiki bezpieczeństwa zaspokajającym potrzeby systemu obrony państwa odpowiednio do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. Stąd wynika potrzeba poświęcenia jej większej uwagi.

Wychodząc ze słowotwórstwa pojęcia „gospodarki obronnej" należy zwrócić uwagę na zachodzące relacje między gospodarczością a obronnością. Ta pierwsza kategoria oznacza zespół działań wykorzystujących w praktyce zasadę maksymalizacji efektu lub minimalizacji nakładów, przy występowaniu ograniczonych zasobów – czyli mowa jest tu o racjonalnym działaniu. Druga kategoria dotyczy natomiast realizacji funkcji państwa i przejawia się w podejmowaniu niezbędnych przedsięwzięć zapewniających bezpieczeństwo kraju, gotowość organów i ogniw administracji i gospodarczych, sił zbrojnych i społeczeństwa do jego obrony na wypadek zagrożenia lub wojny. O tym, jaki jest stan obronności świadczy kondycja systemu obrony państwa, czyli układu wewnętrznie skoordynowanego i jednolicie działającego, spełniającego różne funkcje na rzecz obronności, mając na uwadze stosowanie się do przyjętej doktryny obronnej.

Stąd można wyprowadzić pojęcie „gospodarki obronnej", akcentując nieco inne jej elementy:

– gospodarka obronna jest częścią systemu obrony państwa służącą do ciągłego zaspokajania potrzeb ekonomicznych obrony narodowej, zwłaszcza jej sił zbrojnych;

– gospodarka obronna jest to gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia potrzeb obronnych państwa;

– gospodarka obronna jest częścią gospodarki narodowej, która zaspokaja potrzeby systemu obrony państwa;

---

[1] Zob. M. Sułek, *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*, WSEiA, Kielce 2001.

[2] Zob. Z. Stachowiak, *Polityka gospodarczo-obronna*, AON, Warszawa 1996.

– gospodarka obronna jest pewną wielowymiarową strukturą dóbr obronnych zarządzanych przez wyspecjalizowane instytucje ujęte w określonej cezurze czasowej i miejscu.

Uogólniając, przez **gospodarkę obronną** należy rozumieć tę część gospodarki narodowej, która zaspokaja potrzeby systemu obrony państwa stosownie do stanów napięcia i zagrożenia bezpieczeństwa państwa[1].

Gospodarka obronna istnieje w każdym państwie, ale jej udział w życiu gospodarczym i społecznym jest mniejszy lub większy, w zależności od charakteru zagrożenia i intensywności konfliktów zbrojnych. Oczywiście, może to być tylko część nieznaczna w okresie długotrwałego pokoju, poważna w okresie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa kraju i maksymalna w okresie konfliktu zbrojnego. Odpowiednio do stopnia obciążenia produktu krajowego wydatkami obronnymi, można mówić o następujących **typach gospodarki obronnej:**

– pokojowej gospodarce obronnej, gdy obciążenie produktu krajowego brutto nie sięga 7–8%;

– gospodarce pogotowia wojennego, kiedy ta granica zostaje przekroczona;

– gospodarce wojennej, gdy co najmniej 14–16% produktu narodowego angażuje obrona państwa;

– gospodarce okresu demobilizacji, gdy wskaźnik obciążenia wydatkami obronnymi państwa wyraźnie w krótkim czasie maleje, schodząc do poziomu gospodarki pokojowej[2].

Przywołane wskaźniki należy przyjmować za orientacyjne i jest wskazane, aby je zawsze zestawiać w kilkuletnim okresie. Również należy brać pod uwagę zasobność państwa, gdyż dla jednego nawet podwojenie w krótkim czasie wydatków obronnych z produktu krajowego nie oznacza przystąpienia gospodarki do przygotowań wojennych, dla drugiego zaś może to świadczyć o prowadzeniu już gorącej wojny. Mimo to wskaźniki te trzeba śledzić, gdyż oddają podstawową prawidłowość związku gospodarki z obronnością. Warto podkreślić, że zdolność gospodarki obronnej do osiągania kolejnych szczebli gotowości (lub ich obniżania) oznacza, że cechuje ją określona elastyczność. Im gospodarka jest bardziej elastyczna, tym szybciej i lepiej spełnia swoje funkcje obronne. Jest to istotna cecha współczesnej gospodarki obronnej.

Podstawowym **celem gospodarki obronnej** jest stworzenie przesłanek do budowy materialnych podstaw systemu obrony państwa i przetrwania ludności w nadzwyczajnych warunkach kryzysu i wojny[3]. Chodzi tu przede wszystkim o efektywne wykorzystanie na rzecz obronności istniejącego potencjału ekonomicznego. Potrzeby obronne, wynikające z ogólnej analizy i oceny zagrożenia, powodują, że do przykładowych zadań pokojowej gospodarki obronnej można zaliczyć:

– przygotowanie i ciągłe aktualizowanie planu mobilizacji gospodarczej na wypadek zagrożenia lub wojny;

– utrzymanie, szkolenie, wyposażenie sił zbrojnych oraz budowanie obiektów wojskowych;

– dostosowanie infrastruktury technicznej do wymogów obronności;

– stworzenie warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych, przygotowując do tego m.in. jednostki obrony cywilnej;

– gromadzenie rezerw materiałowych na zaopatrzenie sił zbrojnych, ludności i gospodarki narodowej;

---

[1] Por. *Ekonomika obrony*, red. nauk. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994, s. 33.

[2] Zob. *Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy*, red. M. Sułek, AON, Warszawa 1995.

[3] Zob. *Strategia bezpieczeństwa RP* z 4 stycznia 2000 r., załącznik do „Myśli Wojskowej" 2000, nr 5.

– przygotowanie bazy produkcyjnej i remontowej w przemyśle do realizacji zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,

– prowadzenie prac naukowo-badawczych w sferze obronnej;

– uczestnictwo w wykonywaniu zadań na rzecz wsparcia sił sojuszniczych rozwijanych i prowadzących operacje na terytorium państwa, a także w realizacji sojuszniczych inwestycji obronnych[1].

W każdym państwie **przygotowuje się określone plany mobilizacji gospodarczej**, które w okresie stanu kryzysu czy też wojny zostaną wykorzystane. Mają one służyć kompleksowemu przygotowaniu się państwa do przestawienia się z torów gospodarki pokojowej do potrzeb wojny. Plany te są przygotowywane w gospodarce pokojowej z myślą o sytuacjach szczególnych państwa. Obejmują najważniejsze zadania, które powinny być realizowane przez kluczowe podmioty państwa, z punktu widzenia zapewnienia potrzeb obronności. Przede wszystkim dotyczą one poszczególnych resortów, województw i niższych ogniw terenowych władzy państwowej. Ich rozległy zakres rodzajowy oraz znaczna liczba przedsięwzięć nastręcza dużo kłopotów każdemu rządowi, który jest odpowiedzialny za przygotowanie tego typu planów. Z reguły odpowiadają one okresowi kilku lat, ale na bieżąco są uaktualniane i dostosowywane do zmieniającej się rzeczywistości zarówno prawnej, gospodarczej, jak i polityczno-militarnej[2].

Względy bezpieczeństwa wymagają, aby siły zbrojne każdego państwa otrzymywały coraz nowocześniejszy sprzęt i wyposażenie. Oprócz tego niezbędne staje się wcześniejsze przygotowanie rezerw osobowych i materiałowych dla potrzeb ich mobilizacyjnego rozwinięcia w przypadku konfliktu. Stąd wynika także potrzeba **sukcesywnego szkolenia rezerw osobowych** w obsłudze nowego sprzętu i uzbrojenia.

Powody utrzymania, szkolenia i wyposażenia wojsk oraz zapewnienie warunków do prowadzenia działań zbrojnych wymagają, aby już w okresie pokoju **budować obiekty i urządzenia o charakterze stacjonarnym służące tym potrzebom**. Na infrastrukturę obronną – oprócz typowo wojskowych – składają się cywilne obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, dostosowane do wykorzystania w warunkach zagrożenia czy wojny. Spośród wielu dziedzin, w których one funkcjonują, najłatwiej je wskazać w takich dziedzinach, jak transport, łączność czy służba zdrowia. Realizując w czasie pokoju, w czasie zagrożenia czy też wojny określone zadania na korzyść całego społeczeństwa, świadczą one swoje usługi na rzecz obronności kraju. Należy przy tym pamiętać, że specjalistyczne przygotowanie obiektów czy urządzeń oraz ich uodpornienie na działanie przeciwnika wymaga dodatkowych nakładów, które nie zawsze są uzasadnione potrzebami pokojowej gospodarki i zwiększają przez to ryzyko zaistnienia większych trudności[3].

Przedsięwzięcia z zakresu obrony cywilnej polegają na przygotowaniu ukryć dla ludności oraz punktów odkażania i dezaktywacji. Ważne jest zawczasu posiadanie masek przeciwgazowych, chloru do odkażania wody i wapna do ziemi. Nie bez znaczenia jest też przygotowanie środków technicznych służących do alarmowania i powiadamiania ludności o grożącym niebezpieczeństwie oraz oddziałów samoobrony i ratownictwa technicznego. Istotne jest także posiadanie ogólnodostępnych ujęć wody dla ludności. W ewentualnym

---

[1] Zob. W. Molek, *Kompetencje i zadania naczelnych organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych)*, AON, Warszawa 1996.

[2] Zob. T. Kuźma, *Istota i charakterystyka programowania mobilizacji gospodarczej*, AON, Warszawa 2001.

[3] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka*, cz. 3, rozdz. 5, red. S. Kurinia i M. Krč, AON Warszawa, VA Brno 2000.

przyszłym konflikcie niezmiernie ważne staje się również organizacyjne i psychologiczne przygotowanie społeczeństwa.

Gromadzenie rezerw materiałowych celem zaopatrzenia sił zbrojnych, ludności cywilnej i gospodarki narodowej to ważne zadanie gospodarki obronnej, z myślą m.in. o stanie szczególnym państwa, jakim jest kryzys czy wojna. Szeroka gama rezerw materiałowych obciąża gospodarkę narodową czasu pokoju, ale ją ubezpiecza przed istniejącymi zakłóceniami kryzysu gospodarczego czasu pokoju i wojny. Pozwala także państwu wpływać na bieżącą sytuację na rynku. Należy pamiętać, że część gromadzonych rezerw pochodzi z importu. Należy je optymalnie rozlokować na terytorium całego kraju i niezbyt blisko granic[1].

Poważne zadanie, które staje przed gospodarką obronną, wiąże się z **przygotowaniem bazy produkcyjnej i remontowej w przemyśle** dla potrzeb obronności. Jest to bardzo odpowiedzialne zadanie natury organizacyjnej, technicznej i inwestycyjnej. W przeważających wypadkach dąży się do tego, aby zachować profil produkcji (remontu), ale zdarza się, że nie można tych reżimów spełnić. Z tego wynikają określone konsekwencje dotyczące nakładów finansowych na tworzenie i utrzymanie tego typu bazy. W gospodarce rynkowej występuje dylemat utrzymywania tego typu podmiotów na potrzeby obronności, gdyż nakłady występujące w tej dziedzinie są mniejsze od kosztów ponoszonych na ich funkcjonowanie. Stąd przedsięwzięcia z tego zakresu nabierają szczególnego znaczenia. Dużą szansą na wzmocnienie bezpieczeństwa narodowego jest także międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna. Chodzi tu o kooperację w przemyśle zbrojeniowym, wymianę handlową sprzętu i uzbrojenia oraz prowadzenie wspólnych badań naukowych i wdrożeniowych w dziedzinie obronności w ramach koalicji militarnej. Pozwoli to na efektywniejsze wykorzystanie potencjałów przemysłu zbrojeniowego państw współpracujących oraz stanie się jeszcze jednym czynnikiem sprzyjającym budowaniu wzajemnego zaufania.

Ośrodki naukowo-badawcze zajmujące się pracami na rzecz systemu obronnego państwa – to kolejny ważny element gospodarki obronnej. W związku ze wzrostem wymagań współczesnego pola walki nieustannie rośnie zapotrzebowanie na nowoczesną technikę systemów uzbrojenia oraz zaawansowane technologie. W tym celu w każdym państwie działa szereg instytutów naukowo-badawczych, które zajmują się wdrażaniem postępu naukowo-technicznego środków walki. Współcześnie nie liczy się już ilość dysponowanych środków, lecz ich jakość, wyższa efektywność i funkcjonalność. Wiąże się z tym ich nowoczesność oraz ciągłe udoskonalanie, mając na uwadze wyścig technologiczny i niedopuszczenie do powstania technologicznej luki.

Elementem scalającym gospodarkę obronną jest system jej kierowania. Ma on przede wszystkim przygotować gospodarkę narodową do realizacji zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Jest zorganizowany i funkcjonuje na podstawie przyjętych regulacji prawnych. Są to akty normatywne o randze: ustawy, zarządzenia, uchwały. Zadania kierowania gospodarką powinny jednak uwzględniać właściwości jej funkcjonowania w różnych stanach. System kierowania obronnością tworzą wszystkie organy kierowania odpowiadające za realizację zadań obronnych w ustanowionych prawnie relacjach konstytucyjnych. Ze względu na rozproszony charakter gospodarki obronnej, podległej różnym instytucjom administracji państwowej, jej kierowanie w sposób synchroniczny już w gospodarce pokojowej jest utrudnione.

---

[1] Zob. Z. Bolkowka, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, PWSBiA, Warszawa 1997.

3.2.2. Elastyczność i żywotność gospodarki obronnej

Patrząc na gospodarkę obronną przez pryzmat funkcji, jakie ma do spełnienia oraz czasu, należy zwrócić uwagę na dwie podstawowe grupy cech – jej elastyczność i żywotność. Zdolność gospodarki obronnej do osiągnięcia kolejnych szczebli gotowości wynika z jej elastyczności, czyli zdolności do przystosowania się tak w zakresie produkcji, jak i kierowania do szybko zmieniających się potrzeb, wynikających z charakteru konfliktu. Analizując cechy jakościowe gospodarki obronnej nie sposób pominąć jej elastyczności, chociaż jest to zadanie bardzo złożone i trudne. Elastyczność gospodarki obronnej jest określana jako zdolność do przestawienia się, wielkiej reorganizacji, przy niewielkich stratach czasu i zaangażowanych środkach. Zależy ona przede wszystkim od umiejętności zarządzania, moralnej gotowości narodu do wojny i sposobu funkcjonowania gospodarki. Gospodarka jest bardziej elastyczna, jeśli dysponuje określonymi rezerwami (produkcyjnymi, wydobywczymi, transportowymi). Przy rozpatrywaniu elastyczności, duże znaczenie przywiązuje się do mobilności siły roboczej, zdolności technologicznych, a także wskazuje na wiodącą rolę menedżerów, inżynierów i naukowców. Ta wiodąca rola wynika z faktu, iż to właśnie ta grupa osób decyduje o przystosowaniu produkcji do wymagań wojny.

Zagrożenia gospodarki ze strony współczesnych środków walki wywołują konieczność zajęcia się zagadnieniem jej żywotności. Nie można tego zagadnienia zlekceważyć, bowiem w okresie zagrożenia i wojny realizacja tego zadania stanie się odczuwalna w bardzo krótkim okresie. Może się ona ujawnić w postaci szybkiej i znacznej utraty zdolności produkcyjnych i usługowych, co w efekcie może podważyć celowość wysiłku włożonego w tworzenie materialnych podstaw obronności. Niezdolność ta wynika z faktu, iż wojskowa obrona obszaru kraju nie powstrzyma wszystkich środków użytych w walce przez przeciwnika. W efekcie należy się liczyć ze stratami substancji rzeczowych, stratami w zasobach siły roboczej, dezorganizacji systemu kierowania, co może prowadzić do intensyfikacji działań naruszających porządek i bezpieczeństwo publiczne. Stąd przez żywotność gospodarki można rozumieć zdolność do funkcjonowania w warunkach zbrojnego oddziaływania. Działania w tym zakresie powinny zmierzać w kierunku:

– poszerzania zdolności produkcyjnych i usługowych zgodnie z potrzebami,
– mobilności organizmu gospodarczego,
– wytrwania w działaniu i obudowy gospodarki.

Działania tego typu mają zarówno charakter bierny (umiejętne przystosowanie się do warunków), jak i aktywny (zdolność przekształcania niekorzystnej sytuacji do postaci przydatnej).

We współczesnej dobie kapitalną rolę we wspieraniu narodowej gospodarki obronnej w czasie zagrożenia lub konfliktu zbrojnego odgrywa uczestnictwo w sojuszu polityczno-wojskowym. Koalicyjność zapewnia stabilne warunki funkcjonowania gospodarki kraju. Stąd nie należy dążyć do autarkii gospodarczej, tj. samowystarczalności, gdyż dla pojedynczego państwa nie jest ona możliwa i opłacalna a starać się integrować gospodarkę z organizacjami ponadnarodowymi, korzystając z międzynarodowej specjalizacji.

3.2.3. Kondycja gospodarki obronnej

Stan gospodarki obronnej charakteryzuje jej kondycja, przez którą należy rozumieć stan sprawności funkcjonowania i rozwoju gospodarczych podstaw obronności państwa[1]. Ważność tego elementu jest oczywista, bowiem od tego, jaki jest rzeczywisty stan gospodarki obronnej państwa będzie zależeć zakres i głębokość działań podejmowanych przez rząd, a szczególnie przez jego organy administracyjne.

Istnieje szereg szczegółowych wskaźników charakteryzujących poziom rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki tworzących podstawy obronności państwa. Można wymienić kilka istotnych parametrów, które będą charakteryzowały poziom rozwoju gospodarki obronnej każdego kraju. Odnosi się to przede wszystkim do szeroko pojmowanego potencjału gospodarczo-obronnego (zasoby ludzkie, rzeczowe i aparat wytwórczy). Inaczej mówiąc chodzi o zdolności sił ekonomicznych państwa, które mogą być wykorzystywane do zapewnienia produkcji i usług obronnych w czasie mobilizacji gospodarczej i konfliktu zbrojnego. Do oceny kondycji tego agregatu stosuje się kilka parametrów, które próbuje się ze sobą łączyć. W przeszłości używano takich parametrów, jak: produkcja energii elektrycznej, stali, dysponowanie określoną liczbą koni mechanicznych czy zasobem ludności. Współcześnie szacowanie tego potencjału dokonuje się np. za pomocą takich parametrów, jak: wielkość produktu krajowego brutto, zasób ludności, powierzchnia kraju czy wielkość wydatków obronnych. Warto zwrócić uwagę na wydatki obronne, gdyż określają one charakter polityki obronnej i możliwości ekonomiczne kraju, a ściślej – stan finansów państwa. Szczególnie wielkość i struktura tego budżetu rzutuje na stan powiązań z innymi działami gospodarki, co można najlepiej zaobserwować na tle przemysłu zbrojeniowego, ośrodków naukowo-badawczych, a także na poziomie wielkości rezerw strategicznych państwa i finansowaniu infrastruktury technicznej.

Nie sposób przedstawić w formie wyczerpującej wszystkich wskaźników, które opisywałyby poziom rozwoju gospodarki obronnej. Stan ten może być badany pod różnym kątem oraz za pomocą rozmaitych metod analitycznych. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, w tym kontekście, na najbardziej rozpowszechnione wskaźniki szacowania kondycji gospodarki obronnej, biorąc za podstawę ich dynamikę i poziom. Wskaźnikami tymi są:

- wzrost gospodarczy kraju,
- stan finansów państwa,
- produkcja przemysłowa i rolnicza,
- nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej,
- rozwój infrastruktury technicznej,
- eksport i import towarów i usług,
- wydatki obronne,
- wolumen produkcji przemysłu obronnego i wartość jej sprzedaży,
- rezerwy strategiczne państwa,
- poziom zatrudnienia w sektorze obronnym.

Każdy z wyżej wymienionych parametrów opisuje – mniej lub bardziej dokładnie – wybrany dział czy też zjawisko związane z tworzeniem gospodarczych podstaw obronności państwa. Tym samym wskazuje na rolę i wkład w realizację zadań obronnych, czyli kondycję gospodarki obronnej.

---

[1] Por. J. Płaczek, *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995, s. 108.

3.3. Klasyfikacja zasobów dla potrzeb obronnych

Gospodarkę obronną każdego państwa na poziomie makro można opisać za pomocą układu zasobowego. Przez zasoby należy rozumieć ogół składników i elementów potencjału obronno-ekonomicznego będących w obecnej dyspozycji państwa. Wielkość, jak również intensywność tych elementów zależy od skali zagrożenia bezpieczeństwa państwa i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Można stwierdzić, że stan zasobów państwa świadczy o poziomie potencjału obronno-gospodarczego, stąd też ich szczególna rola w kształtowaniu bezpieczeństwa każdego kraju.

W pewnym uproszczeniu można to ująć, że na gospodarkę obronną składają się dwa wymierne czynniki – zasoby ludzkie i materialne (rzeczowe). Świadomie pominięto czynnik przestrzeni, uznawany jako dość trudny do jednoznacznej oceny. Stąd mamy tu na myśli zdolności sił ekonomicznych państwa, które mogą być wykorzystywane do zapewnienia produkcji i usług obronnych w czasie mobilizacji gospodarczej i konfliktu zbrojnego. Wydaje się wielce wskazane, aby scharakteryzować te zasoby.

Zasoby ludzkie – to ludność kraju wraz z jej kwalifikacjami, wiedzą, stanem moralnym i zdolnościami organizacyjnymi. Rola i miejsce zasobów ludnościowych w potencjale obronno-ekonomicznym jest determinowana szeregiem cech biologicznych i społecznych. Szczególna rola przypada tym osobom, których wiek, stan zdrowia i kwalifikacje zawodowe pozwalają na czynną służbę wojskową lub pracę na rzecz gospodarki narodowej. Tę część zasobów ludnościowych nazywamy obronnym potencjałem siły roboczej. Inaczej mówiąc, obronny potencjał siły roboczej to część zasobów ludzkich, które państwo może wykorzystać do wykonywania produkcji zgodnej z potrzebami obronnymi, czyli na potrzeby sił zbrojnych i gospodarki obronnej[1].

Prowadzone z tego zakresu analizy, biorą pod uwagę stronę ilościową i jakościową. Analiza ilościowa zmierza do określenia źródeł zasobów siły roboczej i ich zasobności. Podstawowym źródłem jest ludność w wieku produkcyjnym. W każdym państwie wiek ten jest prawnie określony. Najczęściej przyjmuje się przedział od 18 do 64 lat dla mężczyzn i od 18 do 59 lat dla kobiet. Analizując zasobność tego źródła wyróżnia się zasób brutto i netto. Zasób brutto tworzą wszystkie osoby będące w przyjętym wieku zdolności do pracy, natomiast zasób netto stanowi zasób brutto, pomniejszony o liczbę osób nie pracujących z następujących przyczyn: trwała niezdolność do pracy, młodzież ucząca się, opieka nad osobami młodocianymi lub niepełnosprawnymi. Podstawą wszelkich kalkulacji pozostaje zasób netto siły roboczej, stąd też dążność do jego pełnego uchwycenia.

Zasoby wchłonięte przez siły zbrojne są określane jako bezpośrednie wykorzystanie zasobów ludzkich na potrzeby obronności. W wielu rozwiniętych krajach dąży się do tego, aby w czasie pokoju na potrzeby sił zbrojnych przeznaczyć nie więcej niż 0,5% populacji generalnej. W czasie zagrożenia lub wojny siły zbrojne są rozwijane i wówczas ich liczebność znacznie wzrasta. Doświadczenia dwóch wojen totalnych wskazują, że zaangażowanie czynnika ludzkiego w siłach zbrojnych nie może przekroczyć 10–11% populacji generalnej. Odpowiada to ok. 40% mężczyzn w wieku produkcyjnym. Współczesne wojny i konflikty zbrojne ostatnich dwudziestu lat wskazują, że siły zbrojne mogą być rozwinięte zaledwie do ok. 3–5% zasobów ludnościowych. Na szerszą mobilizację nie pozwala zaplecze produkcyjno-usługowe. Przyjmuje się, że praca 7–12 osób na zapleczu w stosunku do jednego walczącego żołnierza, pozwala w miarę sprawnie funkcjonować tego typu gospodarce.

---

[1] Zob. *Gospodarka obronna Polski. Stan i perspektywy...*, op. cit.

Analiza jakościowa zmierza do opracowania bilansu wykwalifikowanej siły roboczej, gdyż zapotrzebowanie sił zbrojnych i gospodarki obronnej na określone specjalności są wobec siebie konkurencyjne. W bilansie zestawia się potrzeby i możliwości ich pokrycia z podziałem na rezerwy bliższe i dalsze. Najbliższą rezerwą są bezrobotni, którzy stosunkowo niedawno utracili pracę. Rezerwę w tym zakresie stanowią nie pracujące kobiety, starsze roczniki młodzieży i młodsze roczniki emerytów. W warunkach zagrożenia i wojny swoistą rezerwą siły roboczej może być: wydłużenie dnia pracy i jej intensyfikacja, skrócenie urlopów oraz likwidacja dni wolnych.

Wśród **zasobów materialnych** szczególne znaczenie w gospodarce obronnej wykazują: surowce, aparat wytwórczy, infrastruktura techniczno-społeczna, rezerwy strategiczne. Wyżej wymienione zasoby mają wymiar ilościowy i jakościowy, który można w sposób planowy kształtować. Na stan gospodarki obronnej mają także wpływ inne składniki, wobec których występuje ograniczona możliwość kształtowania ich parametrów. Chodzi tu o zasoby wolne, takie jak: woda, gleba, powietrze, które wzmacniają potencjał. Dla potrzeb obronnych, nie bez znaczenia pozostają takie elementy zasobów, jak: ukształtowanie terenu, rodzaje i ilość kopalin użytkowych. Zasoby materialne obejmują swoim zasięgiem szerokie spektrum elementów. W gospodarce obronnej są wykorzystywane wszystkie bądź bezpośrednio, bądź pośrednio[1].

Surowce są to przedmioty pracy, których w procesie produkcji używa się w postaci naturalnej lub po wstępnym przetworzeniu. Natomiast **materiały** są to przedmioty pracy, które przeszły kilka faz przetworzenia – np. tworzywa, półprodukty, części zapasowe. Z punktu widzenia obronnego, największe znaczenie mają tzw. surowce strategiczne, czyli surowce o podstawowym znaczeniu dla gospodarki obronnej. Ranga tych surowców ulega przewartościowaniu, w zależności od zmian w stosowanej technologii. W dzisiejszych czasach zasadniczą rolę odgrywają surowce: metaliczne, chemiczne, energetyczne, skalne, pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Podstawowym kryterium analizy surowców od strony obronno-gospodarczej jest ich podział z punktu widzenia przydatności i dostępności. Pierwsze kryterium zwraca uwagę na niezbędność poszczególnych surowców i ich hierarchię ważności. Drugie pozwala na ocenę stanu posiadania i łatwość ich pozyskania. Analiza potencjału surowcowego jest elementem polityki obronno-gospodarczej państwa. Ustalenie i wskazanie wąskich gardeł w podaży surowców i materiałów umożliwia ich oszczędność i tworzenie zapasów, poszukiwanie substytutów lub też zmiany kierunków importu. W warunkach zagrożenia najczęściej intensyfikuje się ich import z dostępnych źródeł. Można również wprowadzić do produkcji, o ile to jest możliwe, ich substytuty. Współcześnie nie da się prowadzić polityki samowystarczalności surowcowej (autarkicznej). Państwa świata stały się współzależne i zależne, dlatego też istnieje konieczność analizowania importu i eksportu podstawowych surowców strategicznych.

Obok posiadania surowców i materiałów warunkujących wielkość, rodzaj oraz jakość produkcji, nie mniej ważnym czynnikiem są możliwości **aparatu wytwórczego** gospodarki. Chodzi tu o zdolności wytwórcze (przetwórcze) tkwiące w środkach pracy (park maszynowy, obiekty i urządzenia produkcyjne). Stan tego aparatu wytwórczego jest wykładnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Z punktu widzenia obronnego zasadniczą rolę odgrywa aparat wytwórczy przemysłu, a w tym przemysł zbrojeniowy. Wytwarza on środki walki, czyli broń i uzbrojenie. Należy

[1] Por. *System gospodarki obronnej. Studium teoretyczne*, red. nauk. T. Kamiński i M. Krč, AON Warszawa, VA Brno, Warszawa 1996, rozdz. 4.

podkreślić, że możliwości produkcyjne tego typu zakładów są z zasady znacznie większe niż potrzeby armii w okresie pokoju. Nadwyżka tych zdolności wytwórczych może zostać uruchomiona w momencie zwiększenia zapotrzebowania, będącego następstwem napięć polityczno-militarnych, mobilizacji gospodarczej lub związanych ze zwiększeniem eksportu[1]. Ze względu na fakt, że utrzymanie takiej nadwyżki jest nieefektywne i kosztowne, dlatego tego typu zakłady podejmują produkcję rynkową. Współcześnie, to właśnie ta produkcja stanowi pakiet większościowy, a produkcja zbrojeniowa jest tylko jej dopełnieniem[2].

Nie mniej istotna jest aprowizacja ludności w środki spożywcze, stąd znaczenie aparatu wytwórczego **rolnictwa**. Truizmem jest twierdzenie, że zdolności wytwórcze rolnictwa decydują o losach wojny. Przykładów przemawiających za tą tezą dostarcza chyba każda wojna w dziejach ludzkości. Dlatego nie bez znaczenia jest z punktu widzenia obronności: areał i jakość gleb, klimat, zasobność w wodę, wyposażenie w środki produkcji, stopień mechanizacji upraw i kultura rolna. Oprócz tego ważna jest cała gama różnorodnych branż przemysłu spożywczego, z szeroką bazą przechowalnictwa. Polityka obronna państwa w tej dziedzinie powinna tak kształtować aparat wytwórczy rolnictwa, aby nawet w najtrudniejszych warunkach można było zapewnić minimalny poziom wyżywienia ludności i swojej armii[3].

Oczywistą rolę w gospodarce obronnej spełnia **infrastruktura techniczno-społeczna kraju**. Pełni bowiem ona funkcje obsługi działów produkcyjnych i usługowych całej gospodarki, integruje wszystkie jej części, a także zapewnia warunki do sprawnego funkcjonowania państwa. Na infrastrukturę techniczno-społeczną składa się zbiór różnych systemów, takich jak: system transportu, system łączności, system energetyczny, system gospodarki wodnej, baza magazynowa, obiekty szkolnictwa powszechnego, baza opieki medycznej, baza ośrodków wczasowo-wypoczynkowych i turystycznych. Pierwsze cztery systemy są nazywane infrastruktura techniczną. Infrastrukturę tę powinna cechować żywotność i odporność na zbrojne działania przeciwnika oraz elastyczność funkcjonowania. Z punktu widzenia obronnego, cała infrastruktura odgrywa bardzo dużą rolę w okresie mobilizacji gospodarczej.

Istotnym składnikiem gospodarki obronnej, mającym zasadniczy wpływ na wielkość i elastyczność są **rezerwy**. Przez rezerwy rozumie się część zasobów odłożonych na zaspokojenie nowych potrzeb wynikających z ryzyka towarzyszącego działaniu w warunkach niepewności. W szerszym pojmowaniu tej kategorii, należy upatrywać rezerwy we wszystkich istniejących zasobach możliwości do osiągnięcia określonego, a zarazem nadrzędnego celu. Takim nadrzędnym celem, szczególnie interesującym ekonomikę bezpieczeństwa, jest zwiększenie produkcji militarnej w okresie napięć polityczno-militarnych czy też konfliktów zbrojnych. Po wyczerpaniu się w dość krótkim czasie zapasów magazynowych (środków obrotowych występujących przeważnie na szczeblu podmiotów gospodarczych) uruchamia się rezerwy, które zostały świadomie wcześniej przygotowane. W każdym państwie występują wydzielone środki, których użycie ma złagodzić trudności zaopatrzenia materiałowego ludności i podstawowych jednostek gospodarki narodowej, a zwłaszcza systemu

---

[1] Zob. *Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989–1997)*, red. M. Daniluk, UW, Warszawa 1999.

[2] Zob. H. Chyłkowski, P. Wieczorek, *Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990–1997 na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO*, AON, MG, Warszawa 1998.

[3] Zob. Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, op. cit.

obronnego państwa. Noszą one miano rezerw państwowych. W ich skład wchodzą przeważnie: paliwa, szeroka gama metali, krew, lekarstwa, chemikalia oraz produkty żywnościowe. Posiadanie tych środków powoduje wzrost odporności państwa na zakłócenia w procesach gospodarczych przy dostawach z zagranicy, w czasie klęsk nieurodzaju, epidemii czy stanu wyższej konieczności (wojny). Można stwierdzić, że rezerwy wpływają na stabilność gospodarki. Odgrywają one istotną rolę jako środek przeciwdziałający wojnie gospodarczej, tzn. zwiększają bezpieczeństwo ekonomiczne[1].

Oprócz wyżej wymienionych zasobów należy analizować **strumień finansowy**, jaki zasila procesy obronności[2]. Podstawowe znaczenie przypisuje się wielkościom środków finansowych przeznaczanych z produktu narodowego na wydatki obronne, a w tym na bieżącą i przyszłą działalność sił zbrojnych oraz proporcje ich podziału na poszczególne rodzaje działalności. Wartość tych wydatków stanowi podstawowy miernik procesów militaryzacji w gospodarce i jest stosowany w statystykach narodowych i międzynarodowych. Jeśli stosunkowo łatwo daje się określić wartość środków ponoszonych bezpośrednio na te cele, mając na uwadze wydatki wojskowe, czyli kwoty przeznaczane na siły zbrojne, to w wypadku wydatków pośrednich nie jest to takie łatwe do wartościowego sprecyzowania. Przede wszystkim chodzi tu o środki przeznaczane na: przygotowanie infrastruktury kraju, gromadzenie rezerw strategicznych państwa, prace naukowo-badawcze, szkolenie obronne ludności i przygotowania mobilizacyjne w przemyśle zbrojeniowym. W niektórych krajach należy także zaliczyć tu część środków przeznaczanych na badanie kosmosu. Wiele tego typu przedsięwzięć cechuje duża zbieżność celów obronnych z celami pokojowego rozwoju społeczno-gospodarczego, ale są one trudne do jednoznacznego uchwycenia, przede wszystkim tego, jaka ich część jest przeznaczana na cele obronne. Występują one z reguły w budżetach resortów i instytucji cywilnych, ściśle się łącząc z ich wyspecjalizowaną działalnością. Można stwierdzić, że w każdym państwie występują wydatki pośrednie, które sprzyjają potrzebom obronności. Ich wielkość zależy w szczególności od: sytuacji polityczno-wojskowej w regionie, polityki państwa, stanu przygotowań militarnych, uwarunkowań społecznych i przynależności do sojuszu militarnego. Szacuje się, że wydatki tego typu najczęściej stanowią od kilku do kilkunastu procent budżetu wojskowego. Warto wspomnieć, że w miarę upływu lat poziom przeznaczania środków finansowych na cele obronne w świecie maleje. Na przełomie lat 80./90. wynosił on – licząc średnio – ok. 3,5% produktu krajowego brutto, a po dziesięciu latach obniżył się do ok. 2,5%[3]. Wydaje się, że ludzkość nie zrezygnuje z tego typu wydatków i pozostaną one nadal istotną częścią budżetu państwa każdego kraju, świadcząc niezbędną potrzebę przez jego społeczeństwo w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa.

---

[1] Por. E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. nauk. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, UW, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 78.

[2] Zob. A. Fałkowski, *Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski*, Bellona, Warszawa 1998.

[3] Zob. J. Płaczek, *Miejsce wydatków wojskowych Polski na tle wydatków wojskowych państw NATO*, AON, Warszawa 2002, s. 19.

3.4. Gotowość obronna gospodarki narodowej

Gotowość obronna gospodarki narodowej jest ekonomicznym odpowiednikiem gotowości bojowej sił zbrojnych. W wypadku niespodziewanego konfliktu jest istotnym elementem przygotowań obronnych państwa. Zadaniem gospodarki narodowej tak w czasie pokoju, jak i wojny jest zasilanie materialne i osobowe systemu obronnego państwa, a także elementów pozostających poza systemem obronnym. Ukierunkowanie zasobów i działalności gospodarczej na wykonywanie zadań obronnych zależy od wielkości zagrożenia i woli obrony. Nagłe zwiększenie zasilania (produkcyjnego i usługowego) systemu obronnego przez gospodarkę oznacza uruchomienie procesu mobilizacji i wzrostu gotowości obronnej.

Znaczenie nadawane sprawie gotowości obronnej gospodarki w poszczególnych krajach różni się w zależności od wielu czynników o charakterze zewnętrznym (charakter i intensywność zagrożeń, położenie geopolityczne, rola stosunków politycznych, militarnych i gospodarczych z zagranicą) oraz wewnętrznych (poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, wielkość zasobów ludzkich i rzeczowych, ukształtowanie terenu, klimat). Mimo całej różnorodności na określonych etapach rozwoju panują zbliżone poglądy na charakter ewentualnych działań wojennych, w tym na rolę i znaczenie gotowości bojowej sił zbrojnych i towarzyszącej jej gotowości obronnej gospodarki. Oba te elementy mają być zawczasu przygotowane do wykonywania zadań obronnych państwa. Stąd waga tego problemu współcześnie i docenianie go w każdym rozwiniętym państwie[1].

Gotowość obronna gospodarki narodowej jest zewnętrznym wyrazem zaawansowania procesów mobilizacyjnych i – najogólniej rzecz biorąc – charakteryzuje ją obecność (w całości procesów i zasobów) elementów gotowych, już uruchomionych, przestawionych na wykonywanie funkcji obronnych. Poziom gotowości zależy od czynników obiektywnych (poziomu rozwoju gospodarczego, struktury gospodarczej, zasobności) oraz subiektywnych (świadomości zagrożeń, stanu przygotowań planistycznych i realizacyjnych). Ogólnie rzecz biorąc, gotowość jest funkcją zagrożenia zewnętrznego. W czasie pokoju utrzymuje się na mniej więcej jednakowym poziomie (zmiany są łagodne i powolne), rośnie natomiast gwałtownie w okresie zagrożenia, osiągając maksimum w gospodarce wojennej.

Przejście gospodarki narodowej ze stanu pokojowej gotowości obronnej do wyższych stanów gotowości następuje dzięki **mobilizacji gospodarczej**. Zdolność gospodarki do osiągania kolejnych szczebli gotowości jest możliwa dzięki jej elastyczności (mobilności), czyli zdolności do szybkiego przestawienia się (zarówno w zakresie produkcji dóbr i usług, jak i w sferze kierowania) do zmieniających się potrzeb, wynikających z charakteru konfliktu (zagrożenia). Stąd też współcześnie dużą rolę przywiązuje się do skoncentrowania wysiłku, przede wszystkim na: gromadzeniu rezerw strategicznych, uelastycznieniu procesów produkcyjnych i tworzeniu mocy wytwórczych przemysłu zbrojeniowego oraz na pomocy zagranicznej występującej w ramach sojuszu. Również istotną wagą dla tych procesów, jak również ich przebiegu, mają zawczasu przygotowane decyzje o charakterze prawnym, organizacyjnym i technicznym. Oczywiście, w zależności od specyfiki reprezentowanego działu w gospodarce oraz skali narzuconych potrzeb, zakres prac przygotowawczych będzie zróżnicowany.

Należy pamiętać o czynniku czasu w procesie mobilizacji gospodarczej. Czas uruchamiania tego procesu ma pierwszorzędne znaczenie, tak jak zasada, że aby zwyciężyć w wojnie, trzeba

---

[1] Zob. M. Sułek, J. Płaczek, *Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 3, Warszawa 1994.

odnieść zwycięstwo ekonomiczne (już przed wojną i w jej toku). Stąd też współcześnie niezbędne są wszelkie formy ograniczonej lub selektywnej mobilizacji gospodarczej, dostosowane do potrzeb i charakteru zagrożenia – wojny.

Obniżanie stanów gotowości wiąże się z procesem demobilizacji gospodarczej. Jej zewnętrznym wyrazem jest spadek produkcji dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym, zwłaszcza zaś wojskowym (spadek stopy wydatków wojskowych, zmniejszenie stanów osobowych sił zbrojnych, zmniejszenie znaczenia organów kierowania gospodarką obronną).

Odpowiedzialność za całokształt zagadnień związanych z gotowością mobilizacyjną gospodarki spoczywa na rządzie i jego wyspecjalizowanych agendach. Natomiast za przygotowania mobilizacyjne poszczególnych ogniw (podmiotów) ponoszą odpowiedzialność właściwi ministrowie oraz przedstawiciele rządu w terenie (wojewodowie). Z tego powodu wypełnianie funkcji obronnych przez każde państwo powinno być zagwarantowane również możliwością ograniczonej interwencji w wolnorynkowy mechanizm funkcjonowania gospodarki. Szczególny nadzór państwa jest konieczny w stosunku do przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego. Powinien on dotyczyć:

– obrotu akcjami przedsiębiorstw wykonujących ważne zadania obronne lub przewidzianych do ich realizacji,

– koordynacji handlu zagranicznego w zakresie surowców strategicznych,

– kooperacji produkcji obronnej,

– eksportu i importu uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego.

W okresie bezpośredniego zagrożenia państwa działalność ogniw gospodarczych będzie się koncentrować na przestawieniu wybranych fragmentów gospodarki narodowej na tory wojenne. Będzie to polegać na uruchamianiu mobilizacyjnych zdolności gospodarczych, stosownie do potrzeb obronnych państwa, zwłaszcza w zakresie zapewniającym osiąganie pełnej gotowości bojowej sił zbrojnych oraz zdolności obronnej sił i środków resortu spraw wewnętrznych i obrony cywilnej. Nie można także zapominać o podstawowych potrzebach ludności co do wyżywienia i opieki medycznej.

Zadania gospodarczo-obronne powinny wynikać z zawczasu opracowanego programu mobilizacyjnego, a ich realizacja mogłaby przebiegać etapowo – w zależności od tempa narastania zagrożenia i charakteru konfliktu. Wytypowane dziedziny i działy gospodarki istotne dla obronności, powinny być zmilitaryzowane. Dotyczy to transportu, łączności, energetyki, gospodarki wodnej oraz większości przedsiębiorstw wydobywczych.

W okresie zagrożenia i wojny (kryzysu) wzrasta stopień interwencji państwa w przebieg procesów gospodarczych. Interwencjonizm państwa powinien dotyczyć: produkcji wyrobów ważnych dla obronności, transportu, łączności, polityki zatrudnienia, zaopatrzenia materiałowo-technicznego, reglamentacji żywności, handlu zagranicznego i systemu finansowego. Formy tego interwencjonizmu będą zróżnicowane i mogą się sprowadzać, między innymi, do ustalenia priorytetów, koordynacji produkcji i dystrybucji, jak również reglamentacji. Mogą także przybrać formę centralnego rozdzielnictwa niektórych asortymentów wyrobów i surowców. Oddziaływanie państwa powinno zatem dotyczyć tych działów gospodarczo-obronnych, które zapewniają byt ludności w sytuacjach ekstremalnych.

4. GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA JAKO OBIEKT BADAWCZY EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

Postrzegając i identyfikując gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa (GPB) jako obiekt badawczy ekonomiki bezpieczeństwa, trzeba się odwołać w pierwszej kolejności do zbioru założeń wyznaczających ich zakres i obszar. Wskazanie tych założeń wymaga przywołania zbioru kryteriów umożliwiających ich wyróżnienie i opis. Za wystarczające należy uznać kryteria: definicyjne, identyfikacyjne, treści zachodzących procesów, strukturalne, pełnionych funkcji oraz organizacyjne.

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

Odwołując się do kryterium definicyjnego GPB trzeba wskazać, 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 realizacja potrzeb obronnych*"[1] (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 cel część swoich zasobów i zdolności produkcyjnych[2]. 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).

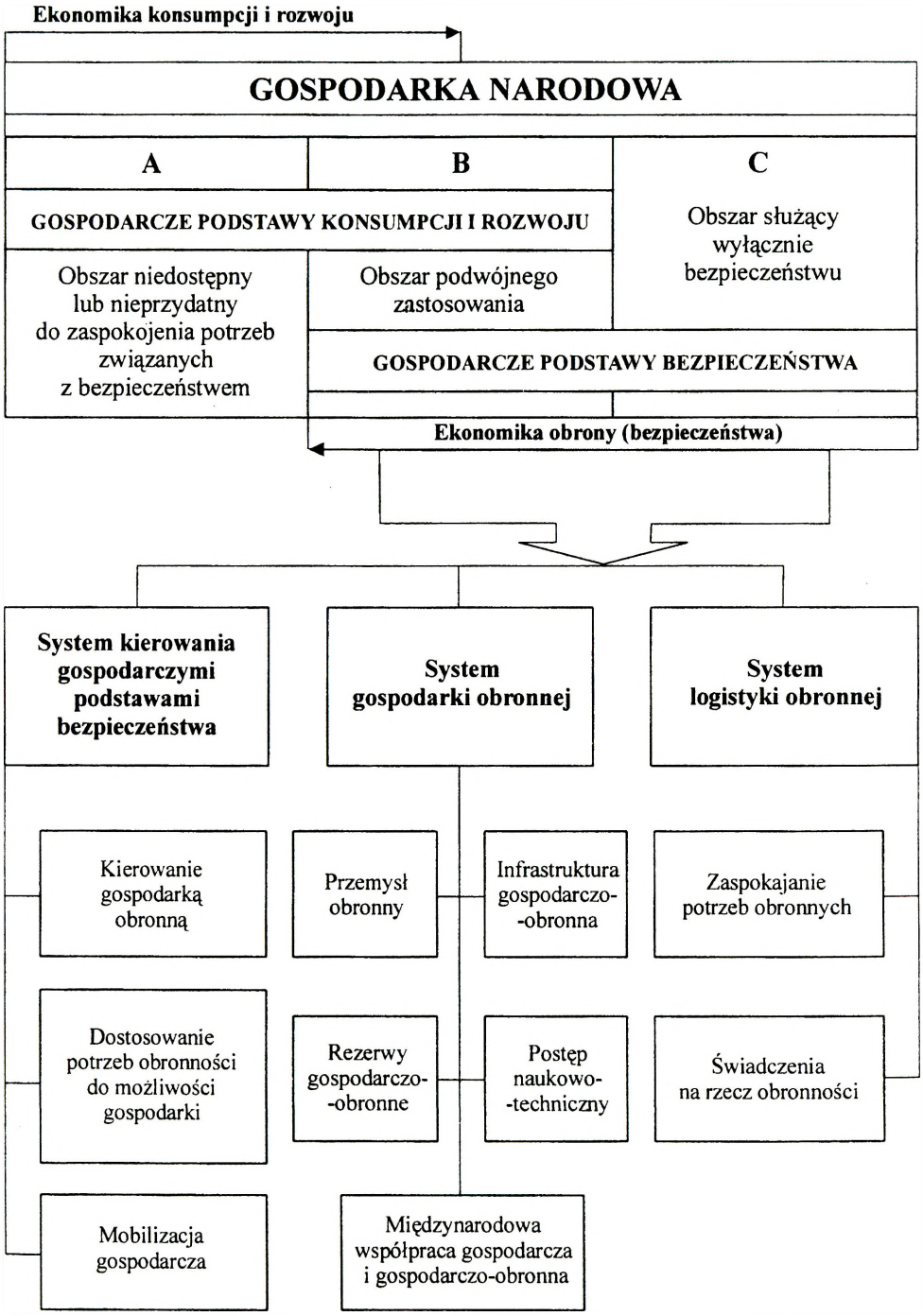
---

[1] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 39–40.

[2] Por. S. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa...*, op. cit.

Schemat 2

GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W UJĘCIU NARODOWYM



Podejście narodowe wyraża się tym, że GPB są tworzone na bazie krajowego potencjału gospodarczo-obronnego, który jest tożsamy gospodarce obronnej państwa. W swej istocie podejście narodowe odzwierciedla istota GPB przywołana według kryterium definicyjnego (schemat 2). W obu ujęciach dostrzega się kwestię 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. Na podstawie tych programów gospodarka jest rozpatrywana pod kątem zdolności do zaspokajania różnorodnych potrzeb.

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.

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. Zasoby niezbędne do przetrwania ludności i funkcjonowania państwa (np. utrzymanie dzieci i chorych, minimum administracji)	Obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem
B	Obszar zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych wyższego rzędu i rozwojowych. Obszar racjonalnej transformacji. 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	Obszar „podwójnego zastosowania"
C	Koszt alternatywny bezpieczeństwa w stosunku do innych potrzeb	Obszar służący wyłącznie bezpieczeństwu. Zasoby przeznaczone wyłącznie do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem (np. przemysł zbrojeniowy, rezerwy i zapasy ponad normy techniczno-produkcyjne, utrzymywanie alternatywnych źródeł zaopatrzenia)
A + B	GOSPODARCZE PODSTAWY KONSUMPCJI I ROZWOJU	
B + C		GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA

Źródło: Opracowano na podstawie: S. Kurek, *Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej*. Cz. 1 – *Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju*, kier. nauk. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2001, s. 196.

Spojrzenie na gospodarkę z tych dwu różnych perspektyw[1], 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 się mieści całość zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) państwa. Zasięg przydatności poszczególnych rodzajów zasobów gospodarczych do zaspokajania obu rodzajów potrzeb (schemat 2, tabela 1) jest zróżnicowany.

Z punktu widzenia naturalnych zadań gospodarki, jakimi są zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych i rozwojowych, bez uwzględnienia potrzeb związanych z bezpieczeństwem, zasoby gospodarcze umiejscowione w obszarze „C" stanowią obciążenie. Rozmiary tego obszaru obrazują skalę obciążenia gospodarki świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa. Ponieważ jest rozpatrywana nie abstrakcyjna, lecz rzeczywista gospodarka poddawana zagrożeniom, wydzielone w obszarze „C" zasoby są kosztem alternatywnym bezpieczeństwa w stosunku do innych potrzeb[2] (schemat 2, tabela 1).

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

Z kolei rozpatrywanie gospodarki z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem, wskazuje na granice wykorzystania zasobów gospodarczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Przekroczenie tych granic, nawet w warunkach wojny, doprowadza państwa do załamania gospodarki, pomimo utrzymania frontów (doświadczenia w tym względzie dostarcza pierwsza 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 między obszarami „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 wskutek przesuwania granic między nimi, ale także w wy-

---

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

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

niku procesów rozwojowych lub dostępu do zasobów zagranicznych. Można stąd wysnuć wniosek o konieczności utrzymywania w dłuższym okresie równowagi między nakładami na poszczególne cele, których realizację zapewnia gospodarka.

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

Strategia sojusznicza nie może 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 nad strategią sojuszniczą. Oznacza to, że nie mamy tutaj do czynienia z jednokierunkowymi relacjami nadrzędności i podrzędności, ale z dwustronnym oddziaływaniem na siebie. Z jednej interesy i cele strategii narodowych są pierwotne w stosunku do strategii sojuszniczej, z drugiej zaś ustalenia sojusznicze są nadrzędne w zakresie sposobów i procedur postępowania.

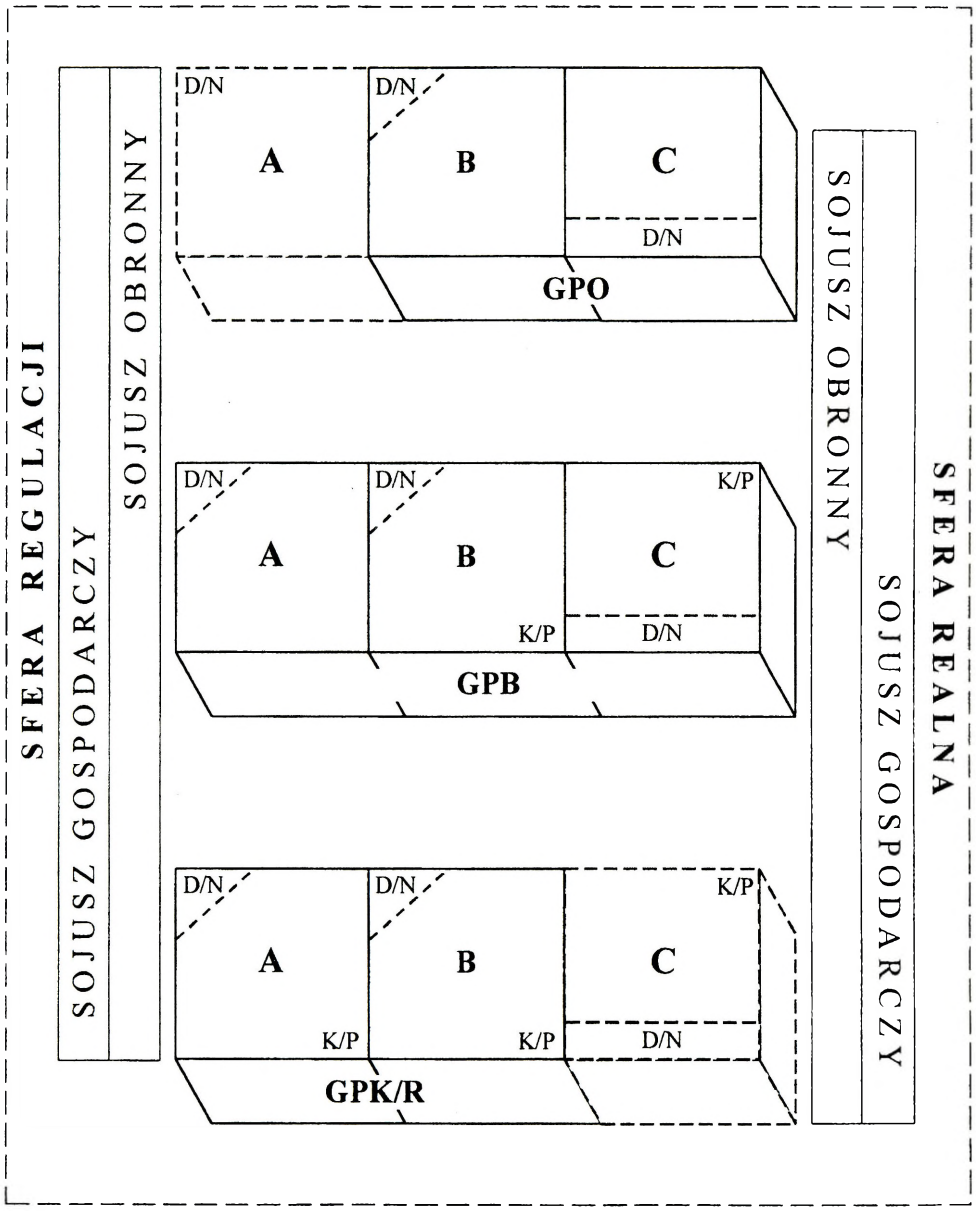
Postrzegając strategię obronną jako teorię i praktykę działania państwa, ukierunkowaną na osiągniecie celów założonych w dziedzinie obronności, to jest na tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie potencjału obronnego państwa do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego, nie sposób nie podkreślić, iż jej obecne rozumienie zależy od właściwego postrzegania istoty Sojuszu. Jeśli będziemy go traktować jako instrument polityki bezpieczeństwa danego państwa, a także państw będących jego członkami, to wyraźnie widoczne 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 tej drugiej, lecz jako wyraz dwutorowej i zrównoważonej podrzędności. Jej wyrazem jest nadrzędność strategii narodowej wobec sojuszniczej tam, gdzie chodzi o żywotne interesy narodu, i zarazem podrzędność strategii narodowej wobec sojuszniczej w sytuacji wykonywania wspólnie zaplanowanych zamierzeń.

W obu sytuacjach nadrzędności i podrzędności strategii narodowej wobec sojuszniczej podstawami ich kreacji, a także skuteczności jest zarówno potencjał ekonomiczny każdego z państw, jak i Sojuszu w całości. Na tej płaszczyźnie ujawnia się wiele ról i zadań każdego z uczestników Sojuszu. Jedną z nich jest rola państwa-gospodarza, której pełnienie spoczęło na Polsce z chwilą przystąpienia do NATO. Rodzi on szereg dylematów, mających z jednej strony charakter sojuszniczych zobowiązań, z drugiej zaś pytań o korzyści z tego tytułu. Jeśli dylemat zobowiązań sojuszniczych nie budzi żadnych kontrowersji, bowiem są one ściśle określone w dokumentach Sojuszu NATO[1] oraz dwustronnych lub wielostronnych porozumieniach zawartych między państwem-gospodarzem, 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 będzie wymagać podjęcia i rozwiązania wielu kwestii o charakterze nie tylko ekonomiczno-obronnym, ale również politycznym, militarnym i społecznym.

[1] *ATP-35(B). Doktryna taktyczna sił lądowych.*

Schemat 3

GOSPODARCZE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W UJĘCIU SOJUSZNICZYM



GPB – gospodarcze podstawy bezpieczeństwa
GPO – gospodarcze podstawy obronności
GPK/R – gospodarcze podstawy konsumpcji i rozwoju
K/P – kreatywny/przydatny
D/N – destruktywny/nieprzydatny

Podjęcie kwestii korzyści z tytułu pełnienia roli państwa-gospodarza 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 natowskim, które są rozmieszczone na jego terytorium lub się przez to terytorium przemieszczają. Wsparcie to wymaga przestrzegania licznych zasad, takich jak: odpowiedzialność, uprawnienia, współpraca, dostawy, refundowanie, ekonomiczność, przejrzystość. W stosunku do wsparcia przez państwo-gospodarza są formułowane także ogólne i specyficzne wymagania. Te ostatnie są sprecyzowane 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, mianowicie: rozpoznanie potrzeb, zawarcie porozumienia ogólnego lub memorandum porozumienia, porozumienie techniczne, opracowanie planu wspólnego wsparcia przez państwo-gospodarza oraz jego wdrożenie.

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

Pierwsza sfera – realna – obejmuje procesy materialne. Charakteryzuje ją wytwarzanie dóbr i świadczenie 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. Składają się na nią różnego rodzaju procesy materialne (fizyczne), których rezultatem są dobra i usługi (konsumpcyjne i obronne) charakteryzujące się określoną użytecznością. Do procesów realnych zalicza się działalność produkcyjną, inwestycyjną, transportową, usługową itd. Jest ona zorganizowana stosownie do pełnionych funkcji. Jej struktura odzwierciedla realne procesy w niej zachodzące.

Sfera regulacyjna obejmuje procesy informacyjno-decyzyjne. Charakteryzują ją procesy regulacyjne, czyli oddziaływanie na podmioty gospodarcze w celu wywołania określonego procesu w gospodarce lub osiągnięcia określonego stanu gospodarki. Ma ona strukturę organizacyjną odpowiednia do pełnionych funkcji. Tworzą ją oddziaływania ludzi w roli producentów, przedstawicieli władzy, zasady podziału, zmiany konsumpcji, reguły prawne i normy społeczne wiążące procesy gospodarcze. Sfera regulacji składa się z układu więzi zachodzących między mechanizmami regulacji rynkowej, a także wewnątrz nich.

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 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 identyfikacja GPB z punktu widzenia kryterium strukturalnego wymaga wskazania z jednej strony podobieństwa podziału strukturalnego na ogólnym poziomie rozkładu GPB, z drugiej zaś elementów różnicujących na poziomie uszczegółowienia. Zarówno w ujęciu narodowym, jak i sojuszniczym (schematy 2 i 3) – tak w odniesieniu do sfery realnej – jak i 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 są tworzone na bazie obszaru służącego wyłącznie bezpieczeństwu i obszaru 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 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 obszaru niedostępnego lub nieprzydatnego do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem, charakteryzującego się elementami destrukcyjnymi i nieprzydatnymi z punktu widzenia obronności, ale jednocześnie kreatywnymi i przydatnymi z punktu widzenia rozwoju;

– gospodarczych podstaw bezpieczeństwa (GPB) – charakteryzujących 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;

– gospodarczych podstaw konsumpcji i rozwoju (GPK/R) – obejmujących jako zasadnicze obszary: obszar niedostępny lub nieprzydatny do zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem (A), charakteryzujący się dominacją cech kreatywnych i przydatnych; obszar podwójnego zastosowania – charakteryzujący się takimi samymi cechami; oraz obszar służący wyłącznie bezpieczeństwu, charakteryzujący się cechami destrukcyjnymi i nieprzydatnymi z punktu widzenia rozwoju i konsumpcji oraz kreatywnymi i przydatnymi z punktu widzenia obronności.

Identyfikacja gospodarczych podstaw bezpieczeństwa ze względu na kryterium pełnionych funkcji, pozwala na wyróżnienie – tak w sferze realnej, jak i regulacji – trzech funkcji, a mianowicie: obronnej, konsumpcji i rozwoju oraz bezpieczeństwa. Istotą funkcji obronnej GPO jest takie ukształtowanie ich podstaw, które zapewniają pełnienie funkcji obronnych. Natomiast istotą funkcji konsumpcji jest zapewnienie obywatelom danego (konkretnego) państwa zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych na poziomie akceptowanym przez społe-

czeństwo. 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 z jednej strony konkretną organizacją instytucjonalną, z drugiej zaś – konkretnymi zadaniami tych organizacji.

CZĘŚĆ II

WYBRANE PROBLEMY PRAKTYKI EKONOMIKI BEZPIECZEŃSTWA

A. GOSPODARCZE KWESTIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

5. WYKORZYSTANIE MIAR KONDYCJI GOSPODARCZO-OBRONNEJ W OCENIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

5.1. Identyfikacja pojęcia kondycji gospodarczo-obronnej

Jedną z kwestii kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest identyfikacja jego kondycji gospodarczo-obronnej. Przybliżenie jej teoretycznych podstaw, a zwłaszcza przedmiotu dociekań, porównań i ocen wydaje się być pożyteczne z punktu widzenia oceny stanu bezpieczeństwa państwa. Wymaga to zwłaszcza, obok identyfikacji pojęcia kondycji gospodarczo-obronnej, także przybliżenia jego metodologicznych podstaw, wraz z charakterystyką jej wyznaczników i wskaźników oraz prezentacji syntetycznego obrazu kondycji gospodarczo-obronnej Polski na tle państw sąsiedzkich.

Polska jako jeden z aktywnych uczestników przemian polityczno-gospodarczych, tak w ujęciu europejskim, jak i globalnym, stanęła zarówno przed nowymi szansami, jak i zagrożeniami swojego rozwoju. Wśród wielu ważkich kwestii na plan pierwszy wysuwa się problem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako *„jeden z podstawowych wymiarów bytu i rozwoju społeczeństwa określany stosunkiem skali zagrożeń do wielkości potencjału obronnego, jaki społeczeństwo może przeciwstawić tym zagrożeniom"*[1]. Jak wynika z przedstawionej definicji bezpieczeństwa, państwo, aby było w stanie zapewnić je swoim obywatelom, musi posiadać odpowiedni potencjał obronny. Przyjmuje się, iż potencjał ten definiowany jako *„zdolność państwa (grupy państw) do sprostania wymogom określonego konfliktu lub zbioru konfliktów"*[2] opiera się na trzech filarach: gospodarczym, militarnym i politycznym[3]. Wśród tej triady ostatnimi laty na plan pierwszy zdecydowanie wysunął się filar gospodarczy. To stan i poziom rozwoju gospodarki narodowej determinuje, w coraz większym stopniu, wielkość krajowego potencjału obronnego, gospodarczego, gospodarczo-obronnego i militarnego. Skutkiem tego od początku lat dziewięćdziesiątych przedmiotem szerokiej dyskusji zarówno w kręgach naukowych, jak i rządowych są zagadnienia dotyczące kształtowania się koniunktury gospodarczej w okre-

---

[1] Por. R. Wróblewski, *Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe AON" 1991, nr 3/4, s. 69; J. Zubek, *System pojęć i podstawowe problemy bezpieczeństwa RP*, „Zeszyty Naukowe AON" 1992, nr 3, s. 5.

[2] Por. W. Stankiewicz, *Konflikt i bezpieczeństwo. Kilka uwag teoretycznych*, „Wojskowy Przegląd Ekonomiczny" 1981, nr 3/4, s. 44.

[3] Zob. M. Sułek, *Wykorzystanie syntetycznych miar potencjału gospodarczo-obronnego w polityce i strategii bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1994, s. 6.

sie transformacji ustrojowej, w tym również jej wpływu na system obronny Polski[1]. W ostatnim okresie dyskusje te uległy znacznemu ożywieniu. Wiąże się to zarówno z wejściem naszego kraju do Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak i z akcesją do Unii Europejskiej. Poziom rozwoju gospodarczego, który osiągnie Polska w najbliższych kilku latach, będzie miał decydujący wpływ na system bezpieczeństwa państwa i przyszłą pozycję naszego kraju nie tylko w Europie, ale również na świecie. Jest rzeczą wręcz bezdyskusyjną, że nie można dopuścić do zaprzepaszczenia dotychczasowych osiągnięć.

W obliczu tych wszystkich dynamicznych zmian zachodzących ówcześnie w otaczającej nas rzeczywistości, uzasadnione wydaje się być systematyczne prowadzenie analiz i ocen stanu polskiej gospodarki. Pomocne w tym jawi się być poznanie istoty kondycji gospodarczo-obronnej jako przedmiotu porównań i ocen gospodarki z punktu widzenia potrzeb obronnych. Znając w danym czasie, choćby ogólnie, stan, w jakim znajduje się gospodarka obronna kraju, można o wiele łatwiej i – co najważniejsze – z dużo lepszym skutkiem prowadzić działania mające na celu kreowanie przyszłości państwa. Dotyczy to zwłaszcza tak ważkich kwestii, jak bezpieczeństwo narodowe, ponieważ – jak zwykł mawiać Colin Powell[2] – *„nie można budzić się każdego poniedziałku rano z zupełnie nowymi pomysłami na to, jak zabawiać się Ministerstwem Obrony"*.

Celowość prowadzenia badań oceny kondycji gospodarczo-obronnej, staje się jeszcze bardziej wyrazista i istotna, gdy uświadomimy sobie, iż tak jak Polska nie jest ani potęgą gospodarczą, ani też militarną, tak też nikt i nigdy bezinteresownie nie rozepnie nad naszym krajem parasola ochronnego.

Pojęcie „kondycja gospodarczo-obronna" jest jedną z kategorii należących do ekonomiki obrony – *„dyscypliny naukowej poszukującej prawidłowości rządzących gospodarką obronną"*[3]. Dotychczasowe poglądy na temat istoty i zakresu, w jakim dotyczy ona rzeczywistości gospodarczo-militarnej, są niejednoznaczne. Dodatkowo, w literaturze przedmiotu, wielu autorów posługuje się różnymi nazwami w celu określenia tego samego zjawiska. W związku z powyższym, zrodziła się potrzeba podjęcia próby sprecyzowania poglądów na treść i istotę tej kategorii przez udzielenie możliwie przystępnej i jednoznacznej odpowiedzi na zasadnicze pytanie: co to jest kondycja gospodarczo-obronna?

Przed przystąpieniem do prezentacji poglądów na treść i istotę kondycji gospodarczo-obronnej, celowe będzie poznanie etymologicznego znaczenia pojęcia „kondycja". Jego etymologia wywodzi się z dwóch wyrazów łacińskich: *condicio* (od *con-dicere* 'zmawiać się') i *conditio* (od *con-dere*). Oba wyrazy w swej istocie są bliskoznaczne i oznaczają mniej więcej tyle, co umowę, warunek.

---

[1] Por. G. Kołodko, *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993; *Gospodarka Polski w procesie transformacji 1992*, Raporty, IRiSS, Warszawa 1993; D. Hübner, M. Lubiński, W. Małecki, Z. Matkowski, *Koniunktura gospodarcza*, PWE, Warszawa 1994; *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989–1992)*, red. nauk. T. Kamiński, AON, Warszawa 1993; *Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej*, Materiały konferencji, CUP, Warszawa 1993; G. Mikielewicz, *Gospodarka obronna a mechanizm rynkowy*, „Wojsko i Wychowanie" 1992, nr 12; B. Balcerowicz, *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, „Zeszyty Naukowe AON" 1994, nr 4.

[2] Amerykański generał Colin Luther Powell, ur. 5.04.1937 r., m.in. doradca prezydenta USA ds. bezpieczeństwa narodowego (1987–88), szef Połączonych Sztabów (1989–93), architekt operacji „Pustynna Tarcza" (Operation „Desert Shield").

[3] *Ekonomika obrony*, red. nauk. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994, s. 20.

Początkowo termin „kondycja" używano w celu określenia stanowiska społecznego, stanu, położenia, warunków bytu (majątku) lub posady nauczyciela domowego lub korepetytora, połączonej zwykle z wyjazdem na wieś[1].

Współcześnie słowo to jest rozumiane i definiowane dwojako[2]:

– po pierwsze jako *„aktualny stan fizyczny organizmu człowieka, zwierzęcia, rośliny, jego sprawność, wytrzymałość; forma"*,

– po drugie jako *„stan, pozycja kogoś lub czegoś; także sytuacja, w której ktoś lub coś pozostaje"*.

Wyraz „kondycja" jest ostatnio wykorzystywany coraz częściej. Zazwyczaj stosuje się go do opisywania sytuacji, zdarzeń i faktów szeroko rozumianej działalności społeczno-gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza takich dziedzin, jak: finanse, kultura fizyczna, zoologia, medycyna, polityka itp.

Przy omawianiu pojęcia „kondycji" należy nadmienić, że w artykułach prasowych, najczęściej przy różnego typu analizach i ocenach dotyczących stanu gospodarki narodowej, można spotkać przypadki stosowania zamiennie terminów „kondycja" i „koniunktura"[3]. Podejście takie jest w większości przypadków błędne, ponieważ oba pojęcia nie są tożsame, choć niekiedy mają podobny sens znaczeniowy i są ze sobą silnie skorelowane.

Jak się wydaje, pogląd na treść i istotę pojęcia „kondycja" został powyżej na tyle skrystalizowany, iż można w dalszych dociekaniach, przenieść go na grunt ekonomiki obrony/bezpieczeństwa i spojrzeć nań przez pryzmat gospodarki obronnej.

Przyglądając się tylko samej formule kategorii „kondycja gospodarczo-obronna", można od razu dostrzec, iż składa się ona z dwóch członów. Pierwszy – „kondycja" – stanowi niejako fundament, istotę pojęcia, drugi – „gospodarczo-obronna" – jest natomiast swoistym dopełnieniem, doprecyzowaniem pierwszego. Drugi element terminu „kondycja gospodarczo-obronna" jest logicznym następstwem (wynikiem) wykorzystania słowa „kondycja" przez nauki wojskowe i informuje nas o tym, iż odnosi się ona do dwóch obszarów: gospodarki i obronności. Wzajemne przenikanie się tych dwóch pierwiastków wpływa na postrzeganie kondycji gospodarczo-obronnej jako jednego z elementów charakteryzujących stan systemu obronnego państwa. Należy przy tym podkreślić, że w Polsce szersze zainteresowanie zarówno kręgów naukowych, jak i rządowych problemem kondycji gospodarki narodowej i jej wpływem na obronność, wystąpiło, jak już wspomniano, na początku lat dziewięćdziesiątych i w dniu dzisiejszym nie osłabło, a przeciwnie, uległo nasileniu[4].

Pomimo tego, iż w minionych latach wielu naukowców podejmowało próby analizowania i oceniania kondycji gospodarczo-obronnej kraju, to jednak w literaturze przedmiotu bardzo trudno jest się doszukać definicyjnego ujęcia tego terminu.

Jedną z definicji, zasługującą na uwagę, można znaleźć w pracy R. Zięby pt. „Pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej". Według tego autora *„kondycja gospodarczo-obronna to zespół parametrów eko-*

---

[1] Por. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 377.

[2] Por. *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo „Wilga", Warszawa 1999, s. 401.

[3] Według *Leksykonu najnowszych wyrazów obcych*, Wyd. „Twój Styl", Warszawa 1996, s. 87, *koniunktura* to *„ogół wskaźników ekonomicznych, które charakteryzują stan gospodarki; ogólne położenie gospodarki"*.

[4] Zob. m.in.: *Z prac nad syntetycznymi wskaźnikami koniunktury dla gospodarki polskiej*, red. nauk. Z. Matkowski, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego", SGH, Warszawa 1997; *Kondycja gospodarczo-obronna Polski i państw sąsiedzkich*, cz. 1 i 2, red. nauk. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2000 i 2001.

nomiczno-militarnych decydujących o stanie potencjału gospodarczego i porównywalnym położeniu kraju na tle innych gospodarek"[1].

Inne podejście do pojęcia „kondycji gospodarczo-obronnej" prezentuje J. Płaczek. W jego pracy z 1995 r. pt. „Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski" znajdujemy definicję nie „kondycji gospodarczo-obronnej", lecz „kondycji gospodarki obronnej"[2], definiowanej jako „*stan sprawności funkcjonowania i rozwoju gospodarczych podstaw obronności państwa*"[3].

Analiza stanowiska K. Polarczyka w sprawie posługiwania się pojęciem „kondycja gospodarczo-obronna" jest utrudniona, gdyż w swoich pracach nie prezentuje on jednoznacznej definicji tego terminu. Jednak na podstawie treści w nich zawartych, kondycję gospodarczo-obronną można zdefiniować jako „*wypadkową kondycji gospodarczej i militarnej danego kraju*"[4].

K. Piątkowski, który również nie definiuje samego terminu „kondycja gospodarczo-obronna", zwraca uwagę, w pierwszej kolejności, na kwestie gospodarcze, a następnie militarne. Z jego opracowania wynika, iż „*kondycja gospodarczo-obronna poprzez wielkości wskaźników gospodarczo-militarnych odzwierciedla poziom wysiłku militarnego państwa w danym okresie*"[5]. Zwraca również uwagę na kwestię przynależności danego kraju do struktur gospodarczych i militarnych, gdzie pojawia się dodatkowo pojęcie udzielania pomocy w obliczu ewentualnych zagrożeń lub trudności gospodarczych.

Reasumując rozważania nad istotą terminu „kondycja gospodarczo-obronna" należy stwierdzić, że występujące różnice w podanych definicjach mają swoje źródło, m.in. w poglądach autorów na przedmiot ekonomiki obrony i gospodarki obronnej, w różnym podejściu do problemu analizy i oceny tego agregatu[6], jak również w różnym interpretowaniu samego pojęcia „kondycja". Z tego też względu wydaje się celowe przedstawienie definicji „kondycji gospodarczo-obronnej", uwzględniającej te elementy z wyżej prezentowanych definicji, do których nie ma obecnie większych zastrzeżeń, a ściślej rzecz biorąc te, które służą ekonomice obronny/bezpieczeństwa.

Definicję tę – wychodząc z istoty pojęcia „kondycja" i obszaru, jakiego ona dotyczy – można wyrazić następująco: ***kondycja gospodarczo-obronna (KG-O) – to ogólna sytuacja (forma), w jakiej znajduje się gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia potrzeb obronnych, wyrażająca się poprzez sprawność funkcjonalną oraz wytrzymałość i odporność na oddziaływanie wszelkich negatywnych czynników (zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych)***.

Jak wynika z zaprezentowanej definicji, kondycja gospodarczo-obronna odnosi się do stanu gospodarki obronnej. Więc krótko ujmując, można powiedzieć, że kondycja gospo-

---

[1] R. Zięba, *Pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, MON, Warszawa 1991, s. 51.

[2] Pojęcie „*kondycja gospodarki obronnej*" jest tożsame z terminem „*kondycja gospodarczo-obronna*" i mogą być one (i są) stosowane zamiennie.

[3] J. Płaczek, *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995, s. 108.

[4] K. Polarczyk, *Gospodarka i bilans militarny. NATO i Polska na tle świata*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport 109, maj 1997; idem, *NATO w świecie, Polska w NATO. Porównania międzynarodowej sytuacji społeczno-gospodarczej i militarnej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport 159, czerwiec1999.

[5] K. Piątkowski, *Informator dla żołnierzy NATO*, MON, Warszawa 1997.

[6] Problem ten w głównej mierze wiąże się z przyjmowaniem różnych wskaźników wykorzystywanych do analiz i opisu kondycji gospodarczo-obronnej oraz różnej metodologii podczas tych czynności badawczych.

darczo-obronna to ***ogólna sytuacja gospodarki obronnej*** lub inaczej ***koniunktura gospodarczo-obronna.***

Wprowadzenie do terminologii naukowej nowego pojęcia (definicji) może świadczyć bądź o odkryciu nowego obiektu badawczego, bądź o jakościowo nowym spojrzeniu na obiekt już wcześniej znany. W odniesieniu do terminu „kondycja gospodarczo-obronna", co widać, występuje druga z wymienionych okoliczności.

5.2. Kondycja gospodarczo-obronna jako przedmiot porównań i ocen

5.2.1. Cel i charakter analizy i oceny kondycji gospodarczo-obronnej

Ujmując ogólnie można stwierdzić, że pomiar kondycji gospodarczo-obronnej jest składową systemu informacyjnego gospodarki obronnej. W warunkach polskich duża niepewność charakteryzująca informacje i dane gospodarczo-obronne jest dodatkowo potęgowana przez słabo wykształconą statystykę ekonomiczno-obronną. Dochodzenie do zobiektywizowanych informacji gospodarczo-obronnych odbywa się w większości wypadków przez transformację informacji ekonomicznych i informacji militarnych. Z takim podejściem mamy również do czynienia w wypadku analiz i ocen kondycji gospodarczo-obronnej państwa.

Kondycja gospodarczo-obronna opisuje pewien ogólny stan gospodarki obronnej. Celem głównym więc prowadzenia wszelkiego typu analiz i ocen kondycji gospodarczo-obronnej jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: jaka jest sytuacja ekonomiczna gospodarki narodowej, z uwagi na potrzeby obronne?

Pomiar kondycji gospodarczo-obronnej państwa ze względu na ilość i różnorodność, a także niepełną uchwytność niektórych czynników mających na nią wpływ, jest niezwykle trudny. Dlatego należy wspomnieć, iż notuje się dość poważny sceptycyzm co do możliwości kwantyfikacji i pomiaru tej kategorii gospodarczo-obronnej[1]. Niezależnie jednak od wielu trudności konceptualnych, formalnych i rachunkowych podejmowanie prób szacowania kondycji gospodarczo-obronnej kraju należy uznać za celowe.

Przystępując do analizy i oceny kondycji, powinno się w pierwszej kolejności znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

– jakim celom ma służyć pomiar?

– jaka jest dopuszczalna marża błędów? (jaka powinna być dokładność?)

– jakie zastosować metody pomiaru, obiektywizacji i weryfikacji?

– w jaki sposób identyfikować i jakie przyjąć formuły obszarów, wyznaczników i wskaźników?

– jak wykorzystać uzyskane wyniki w podejmowaniu decyzji obronnych?

Dopiero dogłębne przeanalizowanie powyższych pytań oraz pełne i usystematyzowane odpowiedzi dostarczają podstawy do podjęcia badań.

Jako że poziom rozwoju gospodarki obronnej, a tym samym poziom zapewnienia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, który staramy się opisać pojęciem kondycji, jest

[1] Drugą tego typu kategorią jest potencjał gospodarczo-obronny (PG-O), lecz w materii kwantyfikacji i pomiaru tej wielkości istnieje o wiele bogatszy dorobek naukowo-badawczy niż w przypadku KG-O. W tym miejscu wypada choćby wspomnieć o najważniejszych metodach i modelach służących ocenie PG-O, tj. koncepcjach: K. Knorra, J. Zagórskiego, W. Stankiewicza; modelach: R.S. Cline'a, W. Fucksa, M. Sułka i inne.

kategorią wieloaspektową i bezpośrednio nieobserwowalną, dlatego nie można go badać wprost, lecz raczej pośrednio. Najczęściej szacowanie kondycji gospodarczo-obronnej odbywa się poprzez badanie ekonomicznych aspektów obronności państwa na podstawie analizy różnorodnych symptomów, przybierających najczęściej postać pewnego zbioru wskaźników[1], które powstają w wyniku kwantyfikacji wybranych wielkości ekonomicznych i militarnych oraz zależności między nimi.

Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, iż szacunki kondycji, tak jak i potencjału gospodarczo-obronnego, mogą i powinny służyć dwom grupom celów: ***poznawczo-porównawczym*** i ***planistycznym***.

Pierwsza z nich – ***poznawczo-porównawcza*** – dotyczy w głównej mierze pozyskania danych na temat ogólnej kondycji zarówno własnej gospodarki obronnej, jak też potencjalnych sojuszników oraz przeciwników, porównania własnych możliwości z innymi, określenia podstaw i warunków bezpieczeństwa państwa.

Druga grupa – ***planistyczna*** – wiąże się z wypracowaniem informacji gospodarczo-obronnych, mogących mieć charakter parametrów decyzyjnych dla organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Mogą one występować w formie wskazówek, zaleceń, zadań w stosunku do całej gospodarki narodowej, sektora zbrojeniowego, wydatków militarnych, infrastruktury techniczno-ekonomicznej, lokalizacji działalności gospodarczo-obronnej, wielkości, struktury i wyposażenia sił zbrojnych itp.

Należy przy tym zaznaczyć, iż w wypadku pomiarów i szacunków dotyczących kondycji gospodarczo-obronnej mamy do czynienia, tak jak we wszelkich operacjach koncepcyjno-rachunkowych, z jednej strony z dążeniem do racjonalizacji społecznych kosztów związanych z obronnością i świadomym ich kształtowaniem – ekonomiczny kierunek działań, z drugiej natomiast z dążeniem do posiadania niezbędnych sił i środków wobec potencjalnego zagrożenia (przeciwnika) – militarny kierunek działań.

Podczas prowadzenia analiz kondycji gospodarczo-obronnej można stosować dwa współistniejące nurty prowadzenia badań, tj. ***pozytywny*** i ***normatywny***. Nurt ***pozytywny*** pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytania: jak jest? dlaczego jest tak, a nie inaczej? oraz co z tego wynika? Nurt **normatywny** natomiast ocenia rzeczywistość i postuluje jak powinno być? oraz co zrobić, aby było lepiej?

Pomimo, iż jedynie sądy pozytywne mają charakter obiektywny i naukowy, natomiast sądy normatywne są obciążone subiektywizmem, to w przypadku analizy kondycji gospodarczo-obronnej oba nurty myślenia analitycznego wzajemnie się przeplatają. Wiąże się to między innymi z faktem, że całkowicie pozytywne podejście jest praktycznie niemożliwe, gdyż już sam proces identyfikacji i wyboru obszarów, wyznaczników i wskaźników kondycji jest napiętnowany pewną dozą subiektywizmu (zależy od indywidualnych preferencji badacza). Warto więc zauważyć, że szacunki kondycji gospodarczo-obronnej, ponad wszelką wątpliwość, będą obarczone dużym błędem, w dodatku trudnym do uchwycenia. Czy jednak ocena kondycji, do której powinniśmy dążyć, musi odznaczać się dużą precyzją? W tym miejscu zasadne wydaje się być powołanie na autorytet laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii S. Kuznetsa, zajmującego się głównie historią gospodarczą. Jest to dziedzina nauk ekonomicznych, która przy badaniu okresów, w których nie było rozwiniętej statystyki, opiera się przede wszystkim na szacunkach. Autor ten napisał: *„Starałem się wykorzy-*

[1] Wskaźnik wyraża pewną względną wartość danej zmiennej odniesioną do pewnej wartości przyjętej za podstawę, np. do wartości tej zmiennej w okresie bazowym. Por. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999, s. 45.

stywać wszelkie dostępne szacunki pokazujące, gdy to było potrzebne, rozbieżności między różnymi wariantami, albowiem znajomość choćby przybliżonych rzędów wielkości lub granic, w których powinna być zawarta podstawowa wielkość szacunkowa jest lepsza od nieświadomości lub od częściowych, a wskutek tego, potencjalnie błędnych wskaźników. Błędy należy oceniać w zestawieniu z celami, do których dane szacunki mają służyć: w pewnych przypadkach bowiem dopuszczalne marże błędu mogą być szerokie"[1].

W praktyce polityki gospodarczo-obronnej i społeczno-gospodarczej oraz strategii bezpieczeństwa narodowego, w których w największej mierze powinny być wykorzystywane wyniki badań kondycji gospodarki obronnej, duża dokładność nie jest bezwzględnie wymagana chociażby z tego powodu, że ośrodki decyzyjne reagują raczej na rzędy wielkości, a nie na marginalne przesunięcia w oszacowanych wskaźnikach. Reakcje mają więc charakter dyskretny, a nie ciągły, aczkolwiek problem wart jest odrębnego zbadania.

5.2.2. Metody oceny kondycji gospodarczo-obronnej

Podczas szacowania kondycji gospodarczo-obronnej posługujemy się tymi samymi metodami badawczymi nauk ekonomicznych, tzn. empirią i dedukcją. Punktem wyjścia są zawsze badania empiryczne wykonywane na podstawie gromadzonych informacji. Ich pierwszym etapem jest obserwacja rzeczywistości gospodarczej pod kątem ustalenia i rozpoznania czynników mających zasadniczy wpływ na gospodarcze podstawy obronności państwa oraz stwierdzenia występujących w niej zjawisk. Podstawą oceny współczesnej rzeczywistości są, obok informacji naukowych, także informacje jawne i niejawne. Na podstawie tak zebranego materiału możliwe staje się dopiero przystąpienie do wyodrębnienia powtarzających się zjawisk i określenie występujących między nimi związków. To z kolei pozwala dokonać stopniowej konkretyzacji przez uwzględnienie wpływu różnego typu uwarunkowań na wybór form, metod, obszarów i wskaźników służących szacowaniu stanu, w jakim się znajduje gospodarka obronna.

Metodą, z której się szeroko korzysta podczas badania kondycji gospodarczo-obronnej, jest analiza i ocena doświadczeń w tej materii w innych krajach. Korzystanie z niej staje się jednak możliwe dopiero po rozpoznaniu uwarunkowań dotyczących rozwoju i odmienności (systemowej, kulturowej, politycznej, gospodarczej i in.) kraju, którego dane doświadczenia dotyczą.

Z uwagi na ilość etapów, jakie możemy wyróżnić podczas prowadzenia analizy i oceny kondycji gospodarczo-obronnej, spotykamy zazwyczaj dwa podejścia do tego problemu: ***bezpośrednie*** i ***pośrednie***.

Podejście ***bezpośrednie*** charakteryzuje się tym, że szacowanie kondycji odbywa się jednoetapowo, na podstawie analizy zbioru wskaźników, które w sposób bezpośredni charakteryzują gospodarcze (ekonomiczne) podstawy obronności państwa. Nazywane są one najczęściej ekonomicznymi, ekonomiczno-obronnymi bądź gospodarczo-obronnymi[2].

Analiza kondycji gospodarczo-obronnej w sposób ***pośredni*** odbywa się niejako dwuetapowo:

---

[1] S. Kuznets, *Wzrost gospodarczy narodów. Produkt i struktura produkcji*, PWE, Warszawa 1976, s. 15.

[2] Zob. S. Dworecki, T. Kęstoń, M. Kulisz, *Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa*, AON, Warszawa 1999, rozdz. 4.

kategorią wieloaspektową i bezpośrednio nieobserwowalną, dlatego nie można go badać wprost, lecz raczej pośrednio. Najczęściej szacowanie kondycji gospodarczo-obronnej odbywa się poprzez badanie ekonomicznych aspektów obronności państwa na podstawie analizy różnorodnych symptomów, przybierających najczęściej postać pewnego zbioru wskaźników[1], które powstają w wyniku kwantyfikacji wybranych wielkości ekonomicznych i militarnych oraz zależności między nimi.

Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, iż szacunki kondycji, tak jak i potencjału gospodarczo-obronnego, mogą i powinny służyć dwom grupom celów: ***poznawczo-porównawczym*** i ***planistycznym***.

Pierwsza z nich – ***poznawczo-porównawcza*** – dotyczy w głównej mierze pozyskania danych na temat ogólnej kondycji zarówno własnej gospodarki obronnej, jak też potencjalnych sojuszników oraz przeciwników, porównania własnych możliwości z innymi, określenia podstaw i warunków bezpieczeństwa państwa.

Druga grupa – ***planistyczna*** – wiąże się z wypracowaniem informacji gospodarczo-obronnych, mogących mieć charakter parametrów decyzyjnych dla organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Mogą one występować w formie wskazówek, zaleceń, zadań w stosunku do całej gospodarki narodowej, sektora zbrojeniowego, wydatków militarnych, infrastruktury techniczno-ekonomicznej, lokalizacji działalności gospodarczo-obronnej, wielkości, struktury i wyposażenia sił zbrojnych itp.

Należy przy tym zaznaczyć, iż w wypadku pomiarów i szacunków dotyczących kondycji gospodarczo-obronnej mamy do czynienia, tak jak we wszelkich operacjach koncepcyjno-rachunkowych, z jednej strony z dążeniem do racjonalizacji społecznych kosztów związanych z obronnością i świadomym ich kształtowaniem – ekonomiczny kierunek działań, z drugiej natomiast z dążeniem do posiadania niezbędnych sił i środków wobec potencjalnego zagrożenia (przeciwnika) – militarny kierunek działań.

Podczas prowadzenia analiz kondycji gospodarczo-obronnej można stosować dwa współistniejące nurty prowadzenia badań, tj. ***pozytywny*** i ***normatywny***. Nurt ***pozytywny*** pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytania: jak jest? dlaczego jest tak, a nie inaczej? oraz co z tego wynika? Nurt **normatywny** natomiast ocenia rzeczywistość i postuluje jak powinno być? oraz co zrobić, aby było lepiej?

Pomimo, iż jedynie sądy pozytywne mają charakter obiektywny i naukowy, natomiast sądy normatywne są obciążone subiektywizmem, to w przypadku analizy kondycji gospodarczo-obronnej oba nurty myślenia analitycznego wzajemnie się przeplatają. Wiąże się to między innymi z faktem, że całkowicie pozytywne podejście jest praktycznie niemożliwe, gdyż już sam proces identyfikacji i wyboru obszarów, wyznaczników i wskaźników kondycji jest napiętnowany pewną dozą subiektywizmu (zależy od indywidualnych preferencji badacza). Warto więc zauważyć, że szacunki kondycji gospodarczo-obronnej, ponad wszelką wątpliwość, będą obarczone dużym błędem, w dodatku trudnym do uchwycenia. Czy jednak ocena kondycji, do której powinniśmy dążyć, musi odznaczać się dużą precyzją? W tym miejscu zasadne wydaje się być powołanie na autorytet laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii S. Kuznetsa, zajmującego się głównie historią gospodarczą. Jest to dziedzina nauk ekonomicznych, która przy badaniu okresów, w których nie było rozwiniętej statystyki, opiera się przede wszystkim na szacunkach. Autor ten napisał: *„Starałem się wykorzy-*

[1] Wskaźnik wyraża pewną względną wartość danej zmiennej odniesioną do pewnej wartości przyjętej za podstawę, np. do wartości tej zmiennej w okresie bazowym. Por. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999, s. 45.

stywać wszelkie dostępne szacunki pokazujące, gdy to było potrzebne, rozbieżności między różnymi wariantami, albowiem znajomość choćby przybliżonych rzędów wielkości lub granic, w których powinna być zawarta podstawowa wielkość szacunkowa jest lepsza od nieświadomości lub od częściowych, a wskutek tego, potencjalnie błędnych wskaźników. Błędy należy oceniać w zestawieniu z celami, do których dane szacunki mają służyć: w pewnych przypadkach bowiem dopuszczalne marże błędu mogą być szerokie"[1].

W praktyce polityki gospodarczo-obronnej i społeczno-gospodarczej oraz strategii bezpieczeństwa narodowego, w których w największej mierze powinny być wykorzystywane wyniki badań kondycji gospodarki obronnej, duża dokładność nie jest bezwzględnie wymagana chociażby z tego powodu, że ośrodki decyzyjne reagują raczej na rzędy wielkości, a nie na marginalne przesunięcia w oszacowanych wskaźnikach. Reakcje mają więc charakter dyskretny, a nie ciągły, aczkolwiek problem wart jest odrębnego zbadania.

5.2.2. Metody oceny kondycji gospodarczo-obronnej

Podczas szacowania kondycji gospodarczo-obronnej posługujemy się tymi samymi metodami badawczymi nauk ekonomicznych, tzn. empirią i dedukcją. Punktem wyjścia są zawsze badania empiryczne wykonywane na podstawie gromadzonych informacji. Ich pierwszym etapem jest obserwacja rzeczywistości gospodarczej pod kątem ustalenia i rozpoznania czynników mających zasadniczy wpływ na gospodarcze podstawy obronności państwa oraz stwierdzenia występujących w niej zjawisk. Podstawą oceny współczesnej rzeczywistości są, obok informacji naukowych, także informacje jawne i niejawne. Na podstawie tak zebranego materiału możliwe staje się dopiero przystąpienie do wyodrębnienia powtarzających się zjawisk i określenie występujących między nimi związków. To z kolei pozwala dokonać stopniowej konkretyzacji przez uwzględnienie wpływu różnego typu uwarunkowań na wybór form, metod, obszarów i wskaźników służących szacowaniu stanu, w jakim się znajduje gospodarka obronna.

Metodą, z której się szeroko korzysta podczas badania kondycji gospodarczo-obronnej, jest analiza i ocena doświadczeń w tej materii w innych krajach. Korzystanie z niej staje się jednak możliwe dopiero po rozpoznaniu uwarunkowań dotyczących rozwoju i odmienności (systemowej, kulturowej, politycznej, gospodarczej i in.) kraju, którego dane doświadczenia dotyczą.

Z uwagi na ilość etapów, jakie możemy wyróżnić podczas prowadzenia analizy i oceny kondycji gospodarczo-obronnej, spotykamy zazwyczaj dwa podejścia do tego problemu: ***bezpośrednie*** i ***pośrednie***.

Podejście ***bezpośrednie*** charakteryzuje się tym, że szacowanie kondycji odbywa się jednoetapowo, na podstawie analizy zbioru wskaźników, które w sposób bezpośredni charakteryzują gospodarcze (ekonomiczne) podstawy obronności państwa. Nazywane są one najczęściej ekonomicznymi, ekonomiczno-obronnymi bądź gospodarczo-obronnymi[2].

Analiza kondycji gospodarczo-obronnej w sposób ***pośredni*** odbywa się niejako dwuetapowo:

---

[1] S. Kuznets, *Wzrost gospodarczy narodów. Produkt i struktura produkcji*, PWE, Warszawa 1976, s. 15.

[2] Zob. S. Dworecki, T. Kęstoń, M. Kulisz, *Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa*, AON, Warszawa 1999, rozdz. 4.

– etap pierwszy polega na ocenie formy gospodarki narodowej jako całości, wykorzystując do tego celu szerokie spektrum wskaźników makroekonomicznych (makrogospodarczych), wynikiem czego otrzymujemy ogólny obraz stanu gospodarki, czyli kondycję gospodarki narodowej;

– w etapie drugim natomiast, dociekania zostają ukierunkowane na badaniu kondycji gospodarki narodowej postrzeganej przez pryzmat potrzeb obronnych, czyli badaniu udziału w niej czynnika militarnego (obronnego).

Ze względu na cel i zakres prowadzonych dociekań oraz posiadany materiał empiryczny kondycję gospodarczo-obronną można szacować na dwa sposoby: ***ogólny (syntetyczny)*** bądź ***szczegółowy***.

Pierwszy – ***ogólny*** – sprowadza się do próby skonstruowania miernika syntetycznego (agregatowego), który scalałby ogół parametrów charakteryzujących stan gospodarki obronnej w sposób analogiczny jak PKB[1] opisuje stan gospodarki narodowej poszczególnych krajów[2]. Najczęściej podczas tego typu prób, prowadzący badania wybiera od kilku do kilkudziesięciu wskaźników, które jego zdaniem najlepiej opisują stan badanego obiektu[3], a następnie wykorzystując różnego typu metody statystyczne, ekonometryczne (np. wielowymiarową analizę porównawczą[4]) lub graficzne tworzy jeden (rzadziej kilka) syntetyczny wskaźnik. Wskaźnik taki jest bardzo praktyczny, daje bowiem ujęcie całościowe, globalne, umożliwia różnorakie porównania i formułowanie generalnych opinii. Jednak jego syntetyczność może być także wadą, gdyż nie pozwala określić zmian w strukturze czy dynamice jego elementów.

Jedną z ciekawszych propozycji takiego podejścia do problemu szacowania kondycji zaproponował J. Płaczek[5]. Jego metoda polega na ocenie kondycji gospodarki obronnej przez prezentację graficzną, tzw. pięciokąt kondycji gospodarki obronnej (PKGO). Pięciokąt, o którym mowa, tworzy pięć trójkątów, a każdy z nich opisuje inne zjawisko cechujące gospodarkę obronną[6]. Pierwszy trójkąt wskazuje na poziom kondycji gospodarczej państwa. Drugi prezentuje poziom finansowania potrzeb obronnych przez państwo. Trzeci trójkąt odpowiada poziomowi realizacji potrzeb obronnych w państwie. Czwarty trójkąt to poziom społecznej wydajności sektora obronnego. Ostatni – piąty – określa poziom zatrudnienia w sektorze militarnym wobec wzrostu gospodarczego. Ogólnie rzecz biorąc, powiększenie pola PKGO oznacza poprawę sytuacji gospodarki obronnej i odwrotnie – jego zmniejszenie, informuje o pogorszeniu się tego stanu.

---

[1] PKB – Produkt Krajowy Brutto (z ang. *Gross Domestic Produkt* – GDP) – to miernik produkcji wytworzonej przez czynniki wytwórcze (produkcji) zlokalizowane na terenie danego kraju, niezależnie od tego kto jest ich właścicielem. Por. Z. Stachowiak, *Ekonomia. Zarys podstawowych problemów*, WSISiZ, Warszawa 2000, s. 151.

[2] Ogólnie się przyjmuje, że kraj o wyższym dochodzie na jednego mieszkańca jest lepiej rozwinięty w stosunku do kraju o niższym dochodzie, czyli jest w lepszej kondycji gospodarczej. Od pewnego czasu, coraz częściej są podejmowane polemiki co do słuszności wykorzystania dochodu narodowego jako miernika poziomu rozwoju gospodarczego. Padają stwierdzenia, iż *dochód może być miarą bogactwa danego kraju, lecz nie miarą jego rozwoju*. Zob. np. M. Hussain, *Dobór mierników rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów współczesnego świata*, „Wiadomości Statystyczne" 1980, nr 9, s. 11–14.

[3] W przypadku kondycji gospodarki-obronnej jest nim oczywiście gospodarka obronna.

[4] Metoda wykorzystywana najczęściej do badania zjawisk złożonych, czyli takich, które są opisywane za pomocą co najmniej dwóch (a z reguły większej liczby) zmiennych.

[5] Zob. J. Płaczek, *Wydatki wojskowe* ..., op. cit., s. 121–130.

[6] Do określenia PKGO autor stosuje pięć parametrów. Należą do nich: 1) tendencja wzrostu PKB, 2) relacja salda budżetu państwa do PKB, 3) udział wydatków wojskowych w PKB, 4) udział produkcji specjalnej w produkcji przemysłowej kraju, 5) udział zatrudnionych w sferze militarnej w stosunku do ogółu zatrudnionych.

Choć propozycja J. Płaczka jest z punktu widzenia merytorycznego w dalszym ciągu jak najbardziej słuszna, to jednak zawiera jeden niezwykle istotny mankament utrudniający pomiar agregatu, którego dotyczy, mianowicie – niezwykle trudno jest obecnie pozyskać kompletne i wiarygodne dane umożliwiające szacunki kondycji gospodarczo-obronnej zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym[1].

Problem powyższy sprawił, iż w wyniku badań prowadzonych przez pracowników Instytutu Nauk Ekonomicznych Wydziału Strategiczno-Obronnego AON w ramach projektu „KONGOS"[2] została opracowana nowa koncepcja umożliwiająca syntetyczną ocenę kondycji gospodarczo-obronnej państwa.

Nowa formuła syntetycznego wskaźnika oceny kondycji gospodarki obronnej opiera się na nieco innym podejściu do problemu i obejmuje szerszą gamę wskaźników cząstkowych, które jednak są stosunkowo łatwiejsze w pozyskaniu, a co za tym idzie, sprawiają, iż nowe podejście jest bardziej użyteczne.

Ogólnie biorąc, syntetyczny wskaźnik kondycji gospodarczo-obronnej (WKG-O) jest tworzony na podstawie syntezy informacji gospodarczo-obronnych, których nośnikami są dziesięć wskaźników względnych i jedna zmienna korygująca. Do wspomnianych wskaźników cząstkowych należą takie parametry, jak: PKB per capita (liczony wg parytetu siły nabywczej waluty), ogólny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego HDI[3] (*Human Development Index*), liczba żołnierzy przypadająca na 1000 mieszkańców, wielkość wydatków wojskowych per capita, wielkość wydatków wojskowych przypadających na jednego żołnierza, wielkość rezerw dewizowych per capita, samowystarczalność danego kraju pod względem produkcji energii elektrycznej, samowystarczalności danego kraju pod względem produkcji surowców energetycznych, wielkość zbiorów zbóż per capita, wielkość produkcji mięsa per capita oraz zmienna korygująca, która uwzględnia fakt przynależności danego państwa do organizacji międzynarodowych o charakterze gospodarczo-obronnym (np. NATO). Zbiór wymienionych charakterystycznych wskaźników, stworzony na bazie szeregu przesłanek merytorycznych ich wyboru, tworząc na wyjściu, oparty na przyjętej formule matematycznej, syntetyczny wskaźnik kondycji gospodarczo-obronnej, umożliwia stosunkowo proste porównywanie stanu rozwoju gospodarki obronnej danego kraju zarówno w wymiarze wewnętrznym (krajowym), jak i zewnętrznym (międzynarodowym).

Drugi sposób – ***szczegółowy*** – polega na badaniu kondycji gospodarczo-obronnej za pomocą analizy ilościowej i jakościowej tych działów (sektorów) gospodarki narodowej, które mają główny wpływ na kształtowanie gospodarczych podstaw obronności państwa. W tym celu wybiera się od kilku do kilkunastu wskaźników (czynników, parametrów)

---

[1] Wspomniany problem dotyczy przede wszystkim danych o udziale produkcji specjalnej w produkcji przemysłowej kraju oraz udziału zatrudnionych w sferze militarnej w stosunku do ogółu zatrudnionych.

[2] Z. Stachowiak, S. Kurek, *Kondycja gospodarczo-obronna Polski i jej sąsiadów w ujęciu syntetycznym*, [w:] *Kondycja gospodarczo-obronna...*, cz. 2, s. 105–116.

[3] Kategoria ta jest ogólnie stosowana w ocenie rozwoju poszczególnych krajów, prowadzonej corocznie w ramach Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych (*UN Development Programme* – UNDP), a jego wyniki są publikowane m.in. na internetowych stronach tej organizacji (http://www.undp.org/). Wskaźnik powyższy jest opisywany następująco: *wartość wskaźnika HDI dla danego kraju świadczy o tym, jak bardzo kraj ten zbliżył się do takich celów, jak: przeciętna długość życia wynosząca 85 lat, dostęp do wykształcenia dla wszystkich i godny poziom życia. Ogólnie wskaźnik rozwoju redukuje wszystkie trzy podstawowe wskaźniki do jednego, mierząc osiągnięcia w każdej dziedzinie odległością do pożądanego celu. Wartości maksymalne i minimalne dla każdej zmiennej są redukowane do skali od 0 do 1, na której każdy kraj zajmuje określoną pozycję*. Por. *Human Development Report 2001*, Oxford University Press, New York–Oxford 2001.

szczegółowych (cząstkowych) charakteryzujących analizowane sektory, a następnie bada zachodzące w ich wielkościach zmiany oraz relacje między nimi.

Oba wyżej przedstawione sposoby (***ogólny*** i ***szczegółowy***) oceny kondycji gospodarczo-obronnej mają zarówno wady, jak i zalety, a wybór jednego z nich ściśle się wiąże z celem, jakiemu ma służyć prowadzona analiza. W tym miejscu można pokusić się o postawienie tezy, iż najwłaściwsze byłoby podejście zawierające oba powyższe sposoby szacowania stanu gospodarki obronnej. W rzeczywistości jednak, z uwagi na dużą pracochłonność, utrudnienia przy pozyskiwaniu dużej ilości wiarygodnych danych empirycznych oraz inne problemy natury tak praktycznej, jak i teoretycznej, wybiera się najczęściej tylko jedną z powyższych metod.

Z uwagi na podmiot badań oraz zakres czasowy jakiego dotyczą dane statystyczne wykorzystywane podczas szacowania kondycji, można wyróżnić takie metody analityczne, jak:

– ***statyczna analiza porównawcza***,

– ***dynamiczna analiza porównawcza***.

Analiza statyczna, ujmując jej istotę w kilku słowach, polega na porównaniu różnych wielkości (ekonomicznych i militarnych) dotyczących tego samego okresu, lecz różnych podmiotów badań. Ten rodzaj analizy jest najczęściej wykorzystywany podczas prowadzenia porównań międzynarodowych, np. określenie kondycji gospodarki obronnej państwa A, w relacji do kondycji państwa B w danym roku. Dane statystyczne wykorzystywane w tej metodzie noszą nazwę *danych przekrojowych* lub *szeregów przekrojowych*[1].

Dynamiczna analiza porównawcza z kolei, może mieć dwojaki charakter. W pierwszym ujęciu wiąże się ona z badaniem czynników dotyczących różnych okresów oraz tego samego podmiotu badań. Wynika stąd, że będzie ją się stosować do oceny zmian kondycji danego państwa w ciągu pewnego okresu (lat, miesięcy, kwartałów). W tym wypadku korzysta się z danych w postaci tzw. *szeregów czasowych*. Drugie podejście natomiast, polega na badaniu kondycji gospodarczo-obronnej przez analizę determinantów pochodzących z różnych odcinków czasu oraz dotyczących różnych podmiotów badań. Z istoty tej analizy można wywnioskować, iż stosuje się ją zarówno w porównaniach dotyczących jednego państwa, jak i międzynarodowych, np. analiza kształtowania się kondycji kilku państw w ciągu kilku (kilkunastu) lat. Dane statystyczne stosowane w dynamicznej analizie porównawczej noszą miano *szeregów przekrojowo-czasowych*.

Na zakończenie warto zauważyć, iż podczas prowadzenia badań nad kondycją gospodarki obronnej ma zastosowanie zasada (założenie) ***ceteris paribus – „przy innych czynnikach nie zmienionych"***[2], która pozwala przeanalizować wpływ jednego lub kilku (rzadziej kilkunastu) najważniejszych czynników charakteryzujących (określających) daną zmienną (dane zjawisko), przy pominięciu pozostałych, mniej istotnych determinant.

Potrzebę wykorzystania powyższej zasady można powiązać z dwoma faktami:

1) z tym, że stan gospodarki obronnej można opisywać tak wieloma wskaźnikami, iż podczas prowadzenia analiz i ocen nie sposób brać pod uwagę wszystkich,

2) z tym, że ocena kondycji gospodarczo-obronnej opiera się na określonych założeniach upraszczających, odnoszących się ściśle do warunków, w których zostały one poczynione i które w innej sytuacji przestają obowiązywać.

---

[1] Szerzej o rodzajach danych statystycznych napisał W. Pluta, *Wielowymiarowa analiza porównawcza w modelowaniu ekonometrycznym*, PWN, Warszawa 1986, s. 30–48.

[2] Zob. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia...*, op. cit., s. 70–72.

W związku z powyższym bardzo ważnym elementem jest analiza przesłanek, na których opieramy się podczas szacowania kondycji gospodarczo-obronnej, a zwłaszcza założeń upraszczających. Do tych czynności badawczych możemy stosować dwie podstawowe metody wnioskowania: *indukcję* i *dedukcję*. *Indukcja* jest metodą opierającą się na empirycznej analizie rzeczywistości i – ogólnie rzecz ujmując – polega na przechodzeniu od znanego do nieznanego, od szczegółu do ogółu, od jedności do zbioru, od analizy faktów do ich uogólnienia[1]. *Dedukcja* natomiast jest rozumowaniem teoretycznym polegającym na przechodzeniu z jakiejś racji do następstw, od stosunków ogólnych między zjawiskami do poszczególnego wypadku, od pojęcia ogólnego do zawartego w nim pojęcia szczegółowego[2].

Obie metody, chociaż sobie przeciwstawne, są jednocześnie komplementarne i wzajemnie się dopełniają. Są więc najczęściej stosowane równocześnie.

5.2.3. Obiektywizm oceny kondycji gospodarczo-obronnej

Oceniając i porównując stan w jakim znajdują się gospodarki narodowe różnych państw, traktowany jako źródło gospodarczych podstaw obronności, musimy pamiętać o kilku zasadniczych sprawach[3]:

1. Konieczne jest rozróżnienie między modelami teoretycznymi a rzeczywistymi gospodarkami. Modele są budowane wokół pewnej podstawy filozoficznej, stanowią uproszczenia, w których nie mieści się wiele zasadniczych cech i instytucji (zwłaszcza społecznych, politycznych i militarnych) poszczególnych gospodarek. W rzeczywistości żaden model nie odpowiada idealnie danej gospodarce, wszystkie one są jedynie próbą jej opisu.

2. Osiągnięcia gospodarki, w tym jej stan rozwoju, zależą m.in. od celów i priorytetów ustalonych przez władze, a także szeroko rozumianych warunków otoczenia. Cele i preferencje mają zarówno charakter polityczny, ekonomiczny, jak i militarny. Są one często bardzo różne dla krajów o jednakowych systemach ekonomicznych, ulegają także zmianom w różnych okresach rozwojowych tej samej gospodarki. Jeśli w dwóch identycznych gospodarkach A i B władze pierwszej preferują ochronę środowiska, zaś drugiej szybki wzrost gospodarczy, to ma to wpływ na wyniki w gospodarce. Możemy się zasadnie spodziewać szybszego wzrostu gospodarki B, ale czyściejszego powietrza i bardziej krystalicznych strumieni w kraju A. Ocena w tym wypadku jest trudna i zależy od wartości uznawanych przez badacza.

3. Konieczne jest dokładne rozpoznanie wpływu na gospodarkę warunków otoczenia. Warunki otoczenia są kategorią bardzo pojemną. Mieści się w nich: dostępność i jakość zasobów naturalnych, położenie, warunki klimatyczne, kształt i wielkość terytorium, forma rządów, skuteczność administracji, poziom dyplomacji itp. Zarówno stosunki z innymi gospodarkami, jak i nieprzewidziane zdarzenia, takie jak susze czy powodzie, także stanowią warunki otoczenia. Wszystkie one wpływają na osiągnięcia gospodarki i niezwykle rzadko, jeśli w ogóle, są podobne dla różnych gospodarek. Dlatego waga wniosków z analizy kondycji gospodarczo-obronnej zależy od stopnia przestrzegania zasady *ceteris paribus*.

4. Pamiętać też musimy, że na gospodarkę wpływa nie tylko aktywna polityka, lecz także jej brak. Brak ingerencji państwa będzie skutkować m.in. narastaniem nierówności,

---

[1] Por. Z. Stachowiak, *Procedury badawcze ekonomicznych dociekań naukowych*, AON, Warszawa 1999, s. 26.
[2] Ibidem, s. 28.
[3] Zob. S. Kozłowski, *Systemy ekonomiczne. Analiza porównawcza*, Wyd. UMCS, Lublin 1998.

polaryzacją społeczeństwa, a w dalszej konsekwencji wpływającymi na gospodarkę ukrytymi lub otwartymi konfliktami. Nie można też zapominać, że bieżąca sytuacja gospodarcza (gospodarczo-obronna) określa też niezbędną politykę społeczno-ekonomiczną (gospodarczo-obronną). Szybki wzrost gospodarczy zapewnia niskie bezrobocie, lecz potęguje obawę przed inflacją i pogarszaniem się warunków środowiska naturalnego. Stymuluje więc on wprowadzanie środków przeciwdziałających inflacji i zatruwaniu środowiska.

5. Ocena i porównywanie stanu gospodarek nie mogą być w pełni obiektywne. Ktoś musi opracować nowsze kryteria oceny. To, jakie cechy będą mierzone, jaka będzie metoda pomiaru i wagi przypisywane poszczególnym cechom, zależy od punktu widzenia badacza. Oceniający mogą deklarować pełny obiektywizm, ale wartości, które uznają, prowadzą zawsze do wniosków obarczonych stronniczością.

Rekapitulując, kondycja gospodarczo-obronna może być określona jako funkcja systemu ekonomicznego, militarnego, polityki (zwłaszcza polityki gospodarczo-obronnej) oraz warunków otoczenia.

$$KG\text{-}O = f(SE, SM, P, WO)$$

gdzie:
KG-O – kondycja gospodarczo-obronna,
SE – system ekonomiczny,
SM – system militarny,
P – polityka (system polityczny),
WO – warunki otoczenia.

5.2.4. Procedura oceny kondycji gospodarczo-obronnej

Aby procedura związana z szacowaniem kondycji gospodarki obronnej była poprawna, powinna przejść przez osiem następujących po sobie faz:

1) sformułowanie celu analizy oraz wstępnych hipotez badawczych;

2) określenie zakresu merytorycznego, terytorialnego i czasowego badań, w szczególności wyspecyfikowanie zbioru obiektów badawczych;

3) wybór kryteriów (wyznaczników), które łącznie będą stanowiły opis stanu gospodarki obronnej (np. przemysł obronny, wydatki obronne);

4) określenie wskaźników dla każdego z kryteriów (np. produkcja specjalna, wydatki wojskowe);

5) określenie sposobu mierzenia każdego ze wskaźników (np. procentowy udział produkcji specjalnej w całości produkcji przemysłowej, wielkość wydatków wojskowych na jednego mieszkańca);

6) zebranie kompletnych i adekwatnych danych statystycznych;

7) ostateczna weryfikacja kryteriów, wskaźników i sposobu ich mierzenia;

8) analiza i ocena kondycji przez analizę poszczególnych wskaźników bądź zagregowanie mierzonych wskaźników (sporządzenie indeksu) na podstawie przyjętych wag.

Zarówno wybór kryteriów, jak i nadanie wag zależą od badacza, a więc i uznawanych przez niego wartości i dlatego nie są w pełni obiektywne.

5.2.5. Sposoby prezentacji wyników badań kondycji gospodarczo-obronnej

Sposób prezentacji wyników badań nad kondycją gospodarczo-obronną może przybierać różne formy. W zależności od stopnia zwięzłości języka, w jakim są one prezentowane, można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby ich przedstawiania:

- opisowy,
- sformalizowany,
- opisowo-sformalizowany.

O sposobie opisowym mówimy wówczas, gdy prezentacja opiera się w głównej mierze na charakterystyce wykorzystującej formę opisową i schematyczne ujęcia problemów badawczych, a w minimalnym stopniu na wynikach badań ujętych w formuły matematyczne, tj. wzory, wykresy, tabele.

Sformalizowany sposób jest najczęściej wykorzystywany wtedy, gdy istnieje potrzeba prezentacji dużej ilości informacji w miarę zwięzłej formie. W tym wypadku sięga się po narzędzia szeroko stosowane przez matematyków i statystyków. Taki rodzaj prezentacji cechuje duża ilość zestawień tabelarycznych i wykresów oraz minimalna ilość tekstu. Opracowania tego typu noszą najczęściej miano graficzno-statystycznych[1].

Najczęściej stosowanym i preferowanym przez pracowników nauki, analityków i statystyków zajmujących się problemami gospodarki i obronności jest jednak sposób opisowo-sformalizowany. Przez połączenie pierwiastków dwóch poprzednich sposobów, umożliwia on najdokładniejszą prezentację wyników badań. W materiałach prezentujących wyniki analiz i ocen dotyczące tego typu zjawisk, tekst oraz różnego typu tabele, wykresy i schematy wzajemnie się przeplatają, tworząc w miarę dokładny, całościowy obraz stanu badanego obiektu. Procentowy udział w całości opracowania każdej z form prezentacji, zależy w głównej mierze od przedmiotu i zakresu badań oraz adresata, do którego jest skierowany konkretny materiał badawczy.

5.3. Charakterystyka wyznaczników i wskaźników kondycji gospodarczo-obronnej

5.3.1. Przesłanki merytoryczne identyfikacji

Badanie kondycji gospodarczo-obronnej polega na próbie ilościowo-jakościowego przedstawienia otaczającej nas rzeczywistości gospodarczo-obronnej. Pomocne w tym względzie wydaje się być dobre rozpoznanie obszarów, wyznaczników i wskaźników kondycji gospodarczo-obronnej jako abstrakcyjnych pojęć wyrażających ogólne właściwości określonych elementów procesu gospodarczego.

W badaniach nad stanem gospodarki narodowej (w tym również jej aspektów obronnych) stosuje się dwa rodzaje wskaźników: obiektywne i subiektywne. Za obiektywne uznaje się wskaźniki wyrażające różnorakie efekty zachowań i działalności ludzkiej dotyczące sfery gospodarczej, militarnej i społeczno-politycznej obserwowalne z zewnątrz, a więc przez osoby drugie. Za wskaźniki subiektywne uważa się wskaźniki charakteryzują-

[1] Tego typu opracowania są obecnie szeroko wykorzystywane. Przykładami mogą być, wcześniej wspomniane, raporty autorstwa Kazimierza Polarczyka – pracownika BSiE Kancelarii Sejmu.

ce subiektywne odczucia ludzi w stosunku do badanych kwestii[1]. Wśród wskaźników obiektywnych kondycji gospodarczo-obronnej wyodrębnić można także dwie grupy: wskaźniki wyrażone wartościowo (np. w procentach lub promilach) oraz wskaźniki wyrażone w jednostkach naturalnych. Warto zauważyć, iż gro badaczy opowiada się za stosowaniem wskaźników naturalnych do analizy zjawisk gospodarczo-obronnych, takich jak kondycja gospodarczo-obronna. Jeśli prowadzi się badanie jednego obiektu (np. kraju), to takie podejście może mieć miejsce, jeśli natomiast analizy rozszerzymy do chociażby dwóch obiektów (np. kraj A i kraj B), wówczas wykorzystanie wskaźników naturalnych staje się praktycznie niemożliwe[2].

W literaturze przedmiotu można spotkać szereg niejednokrotnie kontrowersyjnych podejść dotyczących ustalania obszarów, wyznaczników i wskaźników służących do charakteryzowania zjawiska kondycji gospodarczo-obronnej. Dzisiaj można jednoznacznie stwierdzić, iż współcześnie nie istnieje taki dział (sektor) gospodarki narodowej, którego rozwój nie miałby bezpośredniego wpływu na obronność państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że poszczególne branże mają lub będą miały różny udział w kształtowaniu gospodarczych podstaw obronności kraju.

Do najważniejszych tego typu działów (elementów) gospodarki narodowej należy zaliczyć:
- przemysł,
- rolnictwo oraz gospodarkę żywnościową,
- infrastrukturę techniczno-ekonomiczną kraju[3],
- rezerwy państwowe,
- służbę zdrowia.

Pozostałe obszary gospodarczej działalności w danym kraju mają zdecydowanie mniejsze znaczenie w kształtowaniu jego gospodarczych podstaw obronności. Szacując więc kondycję gospodarczo-obronną, w głównej mierze należy poddawać jak najdokładniejszej analizie wyżej wymienione elementy. Powinno się to czynić pod kątem spełniania przez nie zadań obronnych zarówno w czasie pokoju, jak i ewentualnego konfliktu zbrojnego[4].

Jak już wcześniej wspomniano, gospodarka obronna jest zjawiskiem tak szerokim i skomplikowanym, iż nie sposób przedstawić w sposób kompletny wszystkich wskaźników, które charakteryzowałyby formę, w jakiej się ona znajduje. Dodatkowym utrudnieniem jest to, że kondycja gospodarczo-obronna może być badana przy użyciu różnych metod analitycznych oraz pod różnym kątem.

Do najpowszechniejszych wyznaczników spotykanych w literaturze przedmiotu, wykorzystywanych podczas szacowania kondycji gospodarczo-obronnej, należy zaliczyć poziom oraz dynamikę zmian:

---

[1] Por. L. Ziemkowski, *Poziom życia. Metody mierzenia i oceny*, PWE, Warszawa 1979, s. 17–18.

[2] Trudno sobie wyobrazić porównanie, np. wielkości wydatków wojskowych Polski i Niemiec wyrażonych w walutach danych państw (PLN i DM), bez sprowadzenia ich do „wspólnego mianownika", np. USD.

[3] „Infrastruktura techniczno-ekonomiczna to zespół wzajemnie skorelowanych systemów, tj. transport, łączność, energetyka i gospodarka wodna, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej i warunkujących tym samym rozwój społeczno-gospodarczy państwa". Por. S. Kurek, *Stan i możliwości rozwoju wybranych elementów infrastruktury techniczno-ekonomicznej Polski. Aspekty ekonomiczno-obronne*, AON, Warszawa 2000, s. 7.

[4] Zob. szerzej na ten temat, m.in.: *Model gospodarki obronnej państwa i logistyki*, „Alfa-K", red. nauk. T. Kamiński, cz. 2. *Model gospodarki obronnej*, AON, Warszawa 1994; *Gospodarka obronna – ujęcie makroekonomiczne*, „Materiały i Studia AON" 1993, nr 24.

– produkcji przemysłowej i rolniczej, dotyczy to zwłaszcza produkcji wyrobów przemysłowych znaczenia strategicznego, zbiorów zbóż i ziemiopłodów oraz głównych produktów pochodzenia zwierzęcego;

– finansów państwa (budżet państwa, dług publiczny);

– wzrostu gospodarczego kraju;

– inwestycji w gospodarce narodowej (zarówno krajowych jak i zagranicznych);

– handlu zagranicznego (eksport i import, wraz z ich strukturą geograficzną i asortymentową);

– rozwoju infrastruktury techniczno-ekonomicznej oraz społecznej kraju (służba zdrowia, szkolnictwo);

– wydatków obronnych i wojskowych, wraz z ich strukturą;

– rezerw strategicznych państwa;

– zatrudnienia (w tym w przemyśle zbrojeniowym).

Wszystkie powyższe parametry opisują w sposób cząstkowy i z różnym stopniem szczegółowości dział lub zjawisko związane z kształtowaniem kondycji gospodarczo-obronnej kraju.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na fakt, iż identyfikując obszary wyznaczników i wskaźników kondycji gospodarczo-obronnej należy uwzględniać elementy sprawdzania ich poprawności i przydatności w dalszym procesie badawczym. Z zasady, działając metodologicznie, powinno się uwzględnić dwie drogi weryfikacji:

1) weryfikację logiczną – polegającą na ocenie założeń oraz poprawności rozumowania (czy z danych przesłanek zostały wyprowadzone właściwe wnioski);

2) weryfikację empiryczną – utożsamianą z oceną zgodności założeń z rzeczywistością, która jest przedmiotem badań (opiera się ona w głównej mierze na analizie danych statystycznych).

Wszystkie założenia, poczynione w procesie identyfikacji wskaźników i wyznaczników, wyraźnie rozmijające się z rzeczywistością, którą mają objaśniać, muszą bezwzględnie zostać poprawione bądź odrzucone. Inaczej badania mogą doprowadzić do błędnych wniosków, przez co cel, jakiemu mają one służyć, nie zostanie osiągnięty. Ogólnie biorąc, dobre założenia i wyznaczniki to takie, które w zadowalający sposób wyjaśniają rzeczywistość i dają dobre podstawy (wskazówki) do formułowania prognoz na najbliższe lata. Powinny one, więc z zasady, być ukierunkowane nie tylko na wyjaśnianie przeszłości (podejście retrospektywne) i teraźniejszości, ale przede wszystkim pomagać w przewidywaniu i kreowaniu przyszłości.

Podsumowując, można wymienić kilka założeń, jakie powinien spełniać dobrze dobrany zestaw wskaźników oceny kondycji gospodarczo-obronnej. Do głównych kryteriów, tak merytorycznych, jak i formalnych, należy zaliczyć[1]:

– istotność (adekwatność) merytoryczną danego wskaźnika z punktu widzenia celu i przedmiotu badania;

---

[1] Szerzej na temat doboru wskaźników można przeczytać m.in. w pracach: T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990; E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990; T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody doboru zmiennych w modelach ekonometrycznych*, PWN, Warszawa 1988; *Miary zgodności, metody doboru zmiennych, problemy współliniowości*, red. nauk. M. Kolupa, PWN, Warszawa 1979; E. Nowak, *Propozycja prostej metody konstruowania miernika rozwoju i jego wykorzystania do badań regresyjnych*, „Przegląd Statystyczny" 1979, nr 1–2.

– jednoznaczność interpretacyjną danego wskaźnika dla każdego badanego obiektu, co w sensie matematycznym wyrażać się powinno funkcją monotoniczną między badanym zjawiskiem a wskaźnikiem;

– wyczerpanie przez dany wskaźnik zakresu danego zjawiska;

– proporcjonalną (równomierną) reprezentację zjawisk cząstkowych (elementów), tak żeby nie nastąpiło wyraźne przereprezentowanie lub niedoreprezentowanie niektórych elementów;

– niewspółliniowość wskaźników, czyli brak istotnej korelacji między nimi, co oznacza, że nie powielają one (nie przenoszą) tych samych informacji o wyrażanym zjawisku[1];

– możliwość uzyskania porównywalnych, jednoznacznych informacji statystycznych (empirycznych) dla każdego badanego obiektu.

5.3.2. Rodzaje wskaźników kondycji gospodarczo-obronnej

Prezentacja wskaźników mogących służyć ocenie kondycji gospodarczo-obronnej danego kraju, wymaga na wstępie zaznaczenia, iż z uwagi na bardzo liczny ich zbiór nie jest możliwe zaprezentowanie wszystkich formuł. Związane jest to również z faktem, iż każdy badacz, przystępując do szacowania tej kategorii gospodarczo-obronnej, próbuje jak najdokładniej opisać stan badanego obiektu, co niejednokrotnie wiąże się z powstawaniem coraz to nowych wskaźników. Sytuacja ta sprawiła, że poniżej przedstawiono jedynie wskaźniki, które najczęściej się spotyka w literaturze przedmiotu. Wszystkie one są wskaźnikami cząstkowymi i tworzą swoiste cztery grupy:

1) wskaźniki gospodarcze (ekonomiczne),
2) wskaźniki obronne (militarne),
3) wskaźniki gospodarczo-obronne (ekonomiczno-militarne),
4) inne ekonomiczne wskaźniki obronności państwa.

Wskaźniki gospodarcze

Wskaźniki gospodarcze, ujmując ich istotę w kilku słowach, służą określeniu sytuacji gospodarczej danego państwa. Do tej grupy możemy zaliczyć[2]:

1. Wskaźniki poziomu rozwoju gospodarczego:
– PKB na jednego mieszkańca według kursu walut,
– PKB na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej,
– wielkość eksportu i importu na jednego mieszkańca,
– wielkość inwestycji zagranicznych na jednego mieszkańca,
– plony zbóż w kwintalach z hektara,
– ilość abonentów telefonii przewodowej na tysiąc mieszkańców,
– ilość samochodów osobowych na tysiąc mieszkańców,
– udział pracujących w rolnictwie do całości zatrudnionych,
– przeciętna długość życia mieszkańców,
– udział wartości dodanej rolnictwa w PKB,

[1] Istnieje twierdzenie, że jeżeli zmienne są silnie skorelowane między sobą, to większość tych zmiennych można wyeliminować, gdyż nie przynoszą żadnych dodatkowych informacji. Jeżeli zaś chodzi o pomiar kondycji gospodarczo-obronnej, to wydaje się, że powyższe podejście jest błędne. Zob. m.in. M. Hussain, *Dobór mierników*..., op. cit., s. 11–14.

[2] Por. m.in. K. Polarczyk, *NATO w świecie*..., op. cit., s. 48–49.

– udział wartości dodanej usług w PKB,
– wielkość produkcji energii elektrycznej na jednego mieszkańca.

2. Wskaźniki znaczenia gospodarczego danego kraju:
– wielkość PKB według kursu walut,
– wielkość PKB według parytetu siły nabywczej,
– wielkość handlu zagranicznego (eksportu i importu),
– liczba ludności (zwłaszcza w wieku produkcyjnym),
– powierzchnia danego kraju,
– pogłowie trzody chlewnej,
– pogłowie bydła,
– zbiory zbóż,
– wielkość rezerwy dewizowej,
– wielkość produkcji samochodów osobowych,
– wielkość produkcji energii elektrycznej,
– wielkość produkcji stali surowej.

3. Wskaźniki uwarunkowań wzrostu gospodarczego:
– udział długu publicznego w PKB,
– udział budżetu państwa w PKB,
– stopa bezrobocia,
– indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja),
– stosunek eksportu do importu,
– saldo obrotów bieżących.

Oceniając kondycję gospodarczą kraju można uwzględniać również inne podstawowe wskaźniki makroekonomiczne.

Wskaźniki obronne

Wskaźniki obronne umożliwiają określenie sytuacji militarnej badanego kraju. Najczęściej stosowanymi tego typu wskaźnikami są:

1. Wskaźniki służące do oceny znaczenia militarnego danego państwa na tle innych krajów:
– wielkość wydatków na obronę,
– wielkość wydatków wojskowych,
– liczebność sił zbrojnych,
– stan i nowoczesność uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
– wielkość produkcji specjalnej,
– wielkość eksportu produkcji specjalnej,
– i inne.

2. Wskaźniki oceny poziomu obciążenia militarnego społeczeństwa:
– wielkość wydatków obronnych per capita,
– wielkość wydatków wojskowych per capita,
– wielkość wydatków obronnych w przeliczeniu na jednego żołnierza,
– wielkość wydatków wojskowych w przeliczeniu na jednego żołnierza.

Wskaźniki gospodarczo-obronne

Wskaźniki gospodarczo-obronne, czyli łączące sferę gospodarki narodowej z obszarem dotyczącym obronności. Do zasadniczych mierników tego typu możemy zakwalifikować następujące:

– wskaźnik udziału wydatków obronnych w BP[1] lub PKB,
– wskaźnik udziału wydatków wojskowych w BP lub PKB,
– wskaźnik nakładów na utrzymanie rezerw państwowych,
– wskaźnik udziału zatrudnionych w przemyśle zbrojeniowym w całkowitej liczbie pracujących w przemyśle krajowym,
– wskaźnik wielkości produkcji specjalnej w całkowitej produkcji przemysłowej,
– wskaźnik udziału eksportu produkcji specjalnej w całkowitym eksporcie krajowym,
– wskaźnik udziału importu produkcji specjalnej w całkowitym imporcie krajowym,
– wskaźnik nakładów na prace naukowo-badawcze związane z obronnością,
– wskaźnik wielkości dotacji na utrzymanie przemysłowej bazy produkcyjnej i remontowej związanej z obronnością państwa,
– wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych przemysłu specjalnego w całkowitych nakładach inwestycyjnych przemysłu krajowego.

Inne ekonomiczne wskaźniki obronności państwa

Innymi wskaźnikami, łączącymi w sobie pierwiastek gospodarczy i militarny, są m.in.:
– wskaźnik udziału wydatków wojskowych w wydatkach obronnych,
– wskaźnik udziału wydatków przeznaczonych na zbrojenia w globalnych wydatkach wojskowych.

Przykłady matematycznej formuły wskaźników kondycji gospodarczo-obronnej

Z uwagi na fakt, że zaprezentowane wskaźniki, stanowiące tylko znikomą część mierników możliwych do zastosowania podczas szacowania kondycji gospodarczo-obronnej danego państwa, zostały przedstawione w formie opisowej (tekstowej), zasadne wydaje się zaprezentowanie kilku z nich zapisanych formułą matematyczną (wzorem).

Poniżej przedstawiono przykłady wskaźników, wraz z ich zapisem matematycznym (ułamkowym).

Wskaźnik udziału wydatków obronnych w BP lub PKB; wskaźnik militaryzacji gospodarki:

$$Wmg = \frac{Wo}{BP} \cdot 100\% \quad \text{lub} \quad Wmg = \frac{Wo}{PKB} \cdot 100\%$$

gdzie: *Wo* – wydatki obronne; *BP* – budżet państwa; *PKB* – produkt krajowy brutto.

wskaźnik udziału wydatków wojskowych w BP lub PKB:

$$Www = \frac{Ww}{BP} \cdot 100\% \quad \text{lub} \quad Www = \frac{Ww}{PKB} \cdot 100\%$$

gdzie: *Ww* – wydatki wojskowe (wielkość nakładów przeznaczanych na utrzymanie i rozwój sił zbrojnych).

[1] Warto zwrócić uwagę, że w wypadku wykorzystania kategorii BP (budżet państwa), analizy mogą mieć wymiar jedynie porównań krajowych, gdyż ta kategoria nie ma zastosowania w ocenach międzynarodowych, ze względu na jej charakter.

Wskaźnik udziału wydatków wojskowych w wydatkach obronnych:

$$Wwo = \frac{Ww}{Wo} \cdot 100\%$$

Wskaźnik wydatków obronnych lub wojskowych per capita (w przeliczeniu na jednego mieszkańca); wskaźnik obciążenia militarnego społeczeństwa:

$$Woms = \frac{Wo}{Lm} \cdot 100\% \quad \text{lub} \quad Woms = \frac{Ww}{Lm} \cdot 100\%$$

gdzie: *Lm* – liczba mieszkańców.

Wskaźnik wydatków obronnych lub wojskowych w przeliczeniu na jednego żołnierza:

$$Wwnz = \frac{Wo}{Lz} \cdot 100\% \quad \text{lub} \quad Wwnz = \frac{Ww}{Lz} \cdot 100\%$$

gdzie: *Lz* – liczba żołnierzy.

Wskaźnik udziału wydatków przeznaczonych na zbrojenia w globalnych wydatkach wojskowych:

$$Wwz = \frac{Wz}{Ww} \cdot 100\%$$

gdzie: *Wz* – wielkość nakładów przeznaczanych z budżetu MON na modernizację oraz zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Wskaźnik nakładów na utrzymanie rezerw państwowych:

$$Wrp = \frac{Wr}{BP} \cdot 100\%$$

gdzie: *Wr* – wielkość nakładów (wydatków) przeznaczonych z budżetu państwa na utrzymanie rezerw państwowych.

Wskaźnik udziału eksportu produkcji specjalnej w całkowitym eksporcie krajowym:

$$Weps = \frac{Eps}{Ec} \cdot 100\%$$

gdzie: *Eps* – wielkość eksportu produkcji specjalnej; *Ec* – całkowita wielkość eksportu krajowego.

Wskaźnik udziału importu produkcji specjalnej w całkowitym imporcie krajowym:

$$Wips = \frac{Ips}{Ic} \cdot 100\%$$

gdzie: *Ips* – wielkość importu produkcji specjalnej; *Ic* – całkowita wielkość importu krajowego.

Wskaźnik nakładów na prace naukowo-badawcze związane z obronnością:

$$Wnbo = \frac{Wbo}{Wbn} \cdot 100\%$$

gdzie: *Wbo* – część wydatków przeznaczanych przez KBN na badania naukowe związane z obronnością; *Wbn* – całkowita wielkość wydatków KBN na prace naukowo-badawcze.

Wskaźnik wielkości dotacji na utrzymanie przemysłowej bazy produkcyjnej i remontowej związanej z obronnością państwa:

$$Wbp = \frac{Wpo}{BP} \cdot 100\%$$

gdzie: *Wbo* – nakłady przeznaczane z BP na utrzymanie bazy produkcyjnej i remontowej przemysłu dla potrzeb obronności kraju.

Wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych przemysłu specjalnego w całkowitych nakładach inwestycyjnych przemysłu krajowego:

$$Wni = \frac{NIps}{NIc} \cdot 100\%$$

gdzie: *NIps* – wielkość nakładów inwestycyjnych w przemyśle specjalnym; *NIc* – całkowita wielkość nakładów w przemyśle krajowym.

5.2. Obraz kondycji gospodarczo-obronnej Polski na tle państw sąsiedzkich

Kwestia teorii problemu kondycji gospodarczo-obronnej oraz wykorzystania jej miar w ocenie bezpieczeństwa państwa, wymaga zarówno z punktu widzenia metodologicznego, jak i kompletności rozważań odwołania się do prezentacji przykładowej analizy i oceny stanu gospodarki obronnej wybranego kraju.

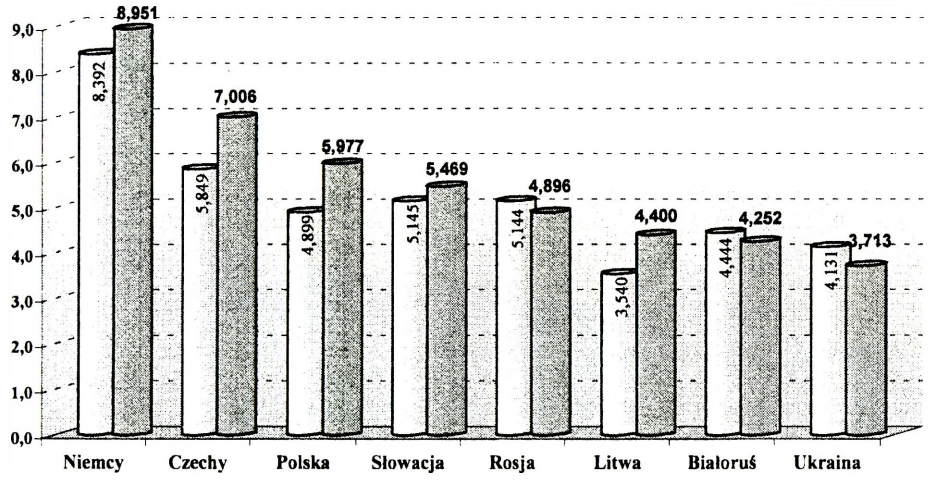
Powyższa teza obliguje do zaprezentowania obraz bezpieczeństwa Polski na tle państw bezpośredniego otoczenia przez pryzmat syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo-obronnej (WKG-O), opracowanego w IEiŁ WS-O AON ramach projektu „KONGOS",

z zaznaczeniem jednak, iż dotyczy on jedynie wyników końcowych badań, bez prezentacji metodologii prowadzenia oceny.

Przedstawione wyniki badań, obrazujące wartości syntetycznych wskaźników kondycji gospodarczo-obronnej Polski i jej siedmiu bezpośrednich sąsiadów, dotyczące obecnego poziomu kondycji (rok 1999), jak również jej stan w roku 1995 (wykres 1) pozwalają zauważyć, że takie zestawienie umożliwia kompleksowe podejście do poruszanego problemu poprzez możność przeprowadzenia analizy zarówno stanu bieżącego kondycji gospodarczo-obronnej w poszczególnych państwach, jak też analizę zmian w kwestii kształtowania się kondycji poszczególnych krajów w przeszłości, tzw. analiza retrospektywna.

Wykres 1

WARTOŚCI SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA KONDYCJI GOSPODARCZO-OBRONNEJ (WKG-O) DLA POLSKI I PAŃSTW SĄSIEDZKICH W 1995 I 1999 R. W PUNKTACH UMOWNYCH



Uwaga: Jaśniejsze kolumny oznaczają wartości syntetycznych wskaźników kondycji gospodarczo-obronnej obliczone dla poszczególnych krajów wg danych z 1995 r. (punktem odniesienia podczas szacunków WKG-O były wartości maksymalne z 1999 r.).

Źródło: *Kondycja gospodarczo-obronna Polski i państw sąsiedzkich*, Cz. 2. *Egzemplifikacja problemu*, red. nauk. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2001, s. 115.

Analiza porównawcza wartości wskaźników przedstawionych na wykrsie 1, upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

1) wśród analizowanej grupy 8 krajów występuje znaczne zróżnicowanie pod względem stanu ich gospodarek narodowych ocenianych z punktu widzenia potrzeb obronnych;

2) państwem o zdecydowanie najlepszej kondycji gospodarczo-obronnej są obecnie Niemcy. Fakt ten potwierdzają dodatkowo wyniki szczegółowych analiz dotyczących stanu gospodarki i sił zbrojnych tego kraju;

3) najsłabszą kondycją gospodarczo-obronną odznacza się dzisiaj Ukraina. Jej poziom oceniany wartością WKG-O jest ponad dwukrotnie niższy niż Niemiec;

4) klasyfikując Polskę i jej sąsiadów z uwagi na wartość syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo-obronnej, ranking wygląda następująco: Niemcy (8,951), Czechy (7,006), Polska (5,977), Słowacja (5,469), Rosja (4,896), Litwa (4,4), Białoruś (4,252) i Ukraina (3,713);

5) zestawiając poszczególne kraje wedle poziomu kondycji gospodarczo-obronnej można dokonać ich podziału na cztery grupy[1]: I grupa – państwa o bardzo dobrej kondycji (Niemcy); II grupa – kraje o dobrej kondycji (Czechy); III grupa – państwa o kondycji dostatecznej (Polska, Słowacja, Rosja, Litwa, Białoruś) i IV grupa – kraje charakteryzujące się złą kondycją gospodarczo-obronną (Ukraina);

6) najliczniejszą grupę stanowią kraje, których kondycja gospodarczo-obronna oceniana jest jako dostateczna. Warto jednak w tym wypadku zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie wewnątrz grupy, albowiem występują w niej zarówno kraje, których kondycja jest bardzo bliska oceny dobrej, tj. Polska (WKG-O = 5,977) i Słowacja (WKG-O = 5,469), jak też państwa o poziomie kondycji zbliżającej się do poziomu IV grupy, tj. Białoruś (WKG-O = 4,252) czy Litwa (WKG-O = 4,4);

7) syntetyczny obraz kondycji gospodarczo-obronnej Polski, w świetle kondycji krajów z jej bezpośredniego sąsiedztwa, nie wygląda najgorzej, bo o ile z jednej strony do stanu prawie idealnego, jaki prezentują pod tym względem Niemcy, jest nam jeszcze daleko, to z drugiej strony trzeba zauważyć znaczną przewagę Polski nad naszymi sąsiadami ze Wschodu.

Z analizy retrospektywnej można dodatkowo wyciągnąć szereg następujących konkluzji natury ogólnej:

– w okresie porównawczym występowało także znaczne zróżnicowanie poszczególnych krajów pod względem osiągniętego poziomu kondycji gospodarczo-obronnej, jednakże w porównaniu z rokiem 1999 ogólny poziom kondycji był niższy;

– ranking państw, z uwagi na wartość syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo—obronnej, był nieco inny od bieżącego i przedstawiał się następująco: Niemcy (8,392), Czechy (5,849), Słowacja (5,145), Rosja (5,144), Polska (4,899), Białoruś (4,44), Ukraina (4,131) i Litwa (3,54);

– patrząc przez pryzmat najlepszej i najgorszej lokaty widać zaistniałe w ostatnim okresie zmiany, bo chociaż najwyższą pozycję zajmowały cztery lata wcześniej także Niemcy, to najgorszą kondycją mogła się poszczycić nie Ukraina, lecz Litwa;

– z analizy porównawczej wartości wskaźników WKG-O w obydwu okresach wynika, iż takie państwa, jak: Niemcy, Czechy, Polska, Słowacja i Litwa podwyższyły poziom swojej kondycji gospodarczo-obronnej, natomiast pozostałe odnotowały spadek (Rosja, Białoruś, Ukraina);

– z uwagi na zdecydowany wzrost kondycji gospodarczo-obronnej na słowa uznania zasługują Litwa (24,3%) i Polska (22%), natomiast na krytykę Ukraina (–10,1%), Rosja (–4,8%) i Białoruś (–4,3%).

Podsumowując powyższe wyniki badań w kwestii oceny kondycji gospodarczo-obronnej Polski na tle państw z jej bezpośredniego otoczenia, przeprowadzonej na podstawie szacunków syntetycznego wskaźnika KG-O, należy stwierdzić, iż obecna ***sytuacja Polski jest oceniana na stosunkowo dobrą***. Nie znaczy to, iż powinno się utrzymać status quo,

[1] Zaklasyfikowanie państw do poszczególnych grup nastąpiło na podstawie wartości syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo-obronnej. Wartość WKG-O zawiera się dla danych grup w przedziałach: I grupa (10–8), II grupa (7–6), III grupa (5–4) i IV grupa (3–0).

przeciwnie ***należy uczynić wszystko, aby w ciągu najbliższych kilku lat kondycja gospodarczo-obronna Polski uległa dalszej poprawie***, gdyż leży to w żywotnym interesie naszego kraju i będzie miało z pewnością pozytywny wpływ zarówno na bezpieczeństwo Polski, jak i jej obraz w świecie.

Formułując syntetyczną ocenę kondycji gospodarczo-obronnej Polski na tle krajów środkowoeuropejskich – sąsiadów z najbliższego otoczenia, zauważyć trzeba, że jej poziom stawia nasz kraj na pozycji nie uprawniającej do myślenia o mocarstwowości, ale możliwości bycia silnym ogniwem zarówno ekonomicznego, jak i militarnego ugrupowania na kontynencie europejskim. Taka ocena nie pomija jednocześnie faktu istnienia wielu wyzwań wpływających na osiągnięty poziom kondycji gospodarczo-obronnej Polski.

6. WYBÓR STRATEGII PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

6.1. Podstawowe pojęcia i przyjęte założenia

Przedstawienie ogólnych założeń związanych z rozwiązywaniem problemów oraz scharakteryzowanie elementów systemu zarządzania w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego, wymaga odwołania się do koncepcji wspomagania decyzji dotyczących wyboru strategii przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa ekonomicznego na podstawie bazy danych opisujących zagrożenia oraz bazy danych opisujących strategie przeciwdziałania zagrożeniom. Wspomaganie to oparto na aparacie wielokryteriowej oceny jakościowej strategii przeciwdziałania zagrożeniom, uwzględniającej strukturę preferencji decydenta oraz istniejące warunki otoczenia.

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym nieustannie wzrasta liczba zagrożeń bezpieczeństwa, w tym również ekonomicznego. Powoduje to konieczność opracowywania metod wspomagających decydentów w podejmowaniu decyzji w sytuacjach trudnych i złożonych, przy niepełnej i niepewnej informacji. Sytuacjami takimi są bez wątpienia sytuacje zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego. Zagrożenia te nie zneutralizowane we właściwym czasie mogą prowadzić do znacznych zakłóceń stabilności państwa i w efekcie do powstania sytuacji kryzysowej. Istotne jest zatem, by decyzje podejmowane w rozwiązywaniu podstawowych problemów sfery zarządzania były związane z racjonalnym wyborem celów, sposobów i środków działania. Korzyści/straty wynikające z podjęcia właściwej/niewłaściwej decyzji, są oczywiście zawsze duże i to tym większe, im wyższy jest szczebel, na którym te decyzje zapadają.

Do właściwej identyfikacji sytuacji zagrożeń oraz wyboru strategii przeciwdziałania im, przyjęto następujące definicje i założenia[1]:

Sytuacja – zbiór okoliczności w danej przestrzeni społecznej oraz ich splot.

Okoliczności – określona struktura społeczna i charakterystyczne dla niej sprzeczności; poziom uświadomienia sprzeczności przez podmioty struktury oraz poczucie ich dokuczliwości i wiążący się z tym stan nastrojów społecznych; działania podejmowane przez podmioty zmierzające do konfliktu, negocjacji itp.

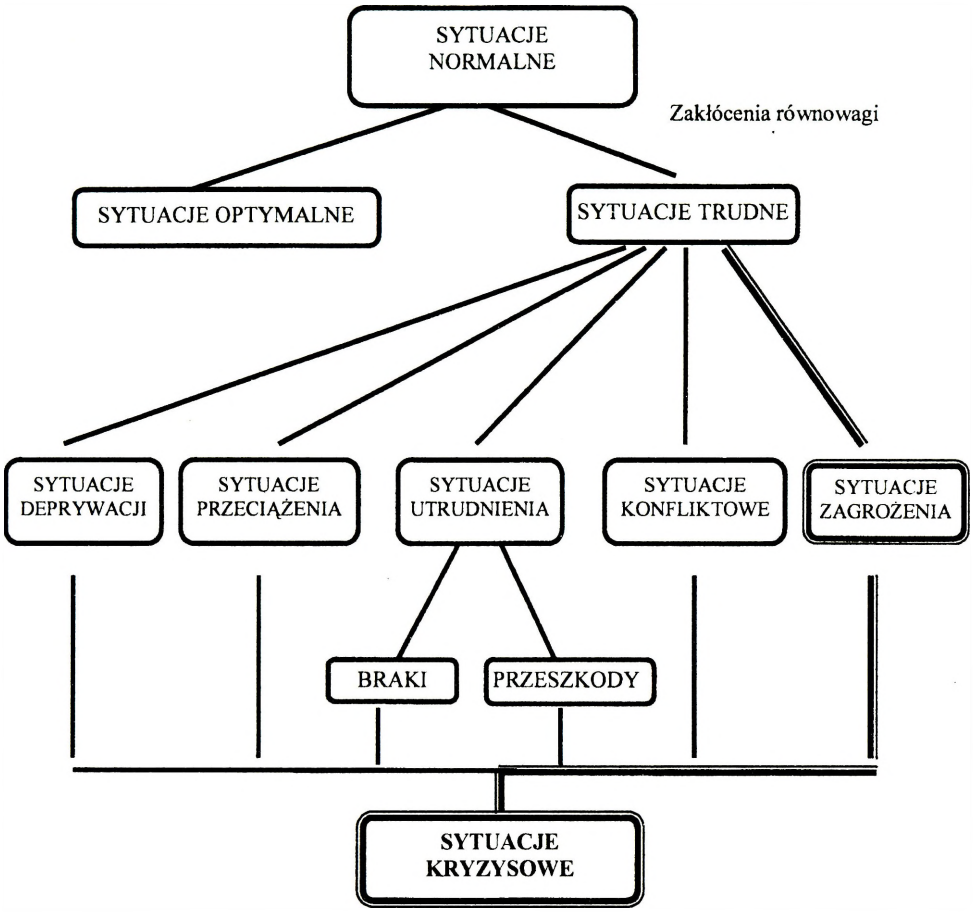
Sytuacja kryzysowa to taka, **dla której okoliczności i ich splot stanowią przyczynę powstania zagrożeń bezpieczeństwa danej przestrzeni.**

---

[1] P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza decyzyjna w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa*, [w:] Materiały na VII konferencję naukową: *Bezpieczeństwo systemów*, t. 2, ITWL, Warszawa 1998, s. 141.

Schemat 4

SYTUACJE SYSTEMOWE



Zagrożenia bezpieczeństwa systemu analizuje się najczęściej, rozpatrując następujące stany:

– kumulacji określonych zjawisk wewnątrz systemu lub w jego otoczeniu powodującej wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej;

– możliwości wystąpienia sytuacji, w której system może utracić zdolność rozwoju;

– relacji między źródłem zagrożeń a ich obiektem.

Tabela 2

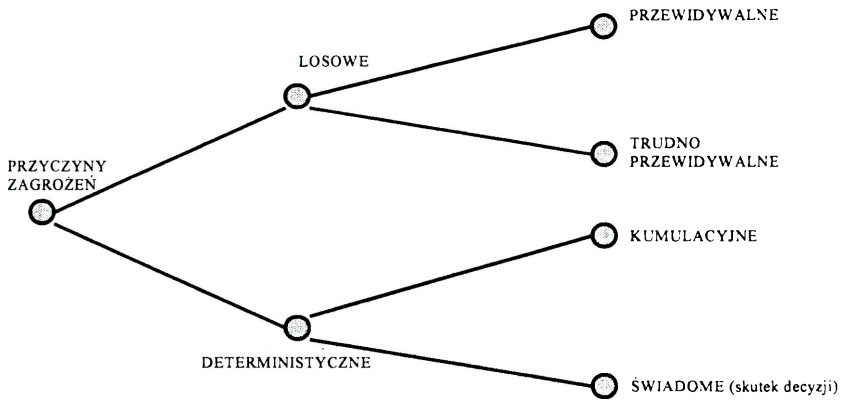
WYBRANE WŁASNOŚCI ZAGROŻEŃ

Własności relacyjne	Własności fizykalne	Czas trwania
– samozagrożenie	– materialne	– krótkotrwałe
– jednostronne	– energetyczne	– długotrwałe
– wzajemne	– informacyjne	– ewoluujące
– bezpośrednie	– ekologiczne	– cykliczne
– pośrednie	– społeczne	– potencjalne
	– militarne	– realne

Źródło: P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza decyzyjna w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa*. Materiały na VII konferencję naukową *„Bezpieczeństwo Systemów '98"*, ITWL, Zakopane–Kościelisko 1998.

Schemat 5

PRZYCZYNY ZAGROŻEŃ



Źródło: P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza decyzyjna w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa*. Materiały na VII konferencję naukową *„Bezpieczeństwo Systemów '98"*, ITWL, Zakopane–Kościelisko 1998.

Większości zagrożeń można zapobiegać bądź zmniejszać ich niepożądane skutki. Zagrożenia, jakie mogą ujawnić się w toku zamierzenia, można zaklasyfikować do jednej z następujących kategorii:

1) takie, którym można w pełni zapobiegać;
2) takie, które można eliminować;
3) takie, których nie można uniknąć, ale które można przewidywać;
4) takie, których skutki można przewidywać i im zapobiegać;
5) takie, których nie można przewidzieć i nie można zapobiec ich skutkom.

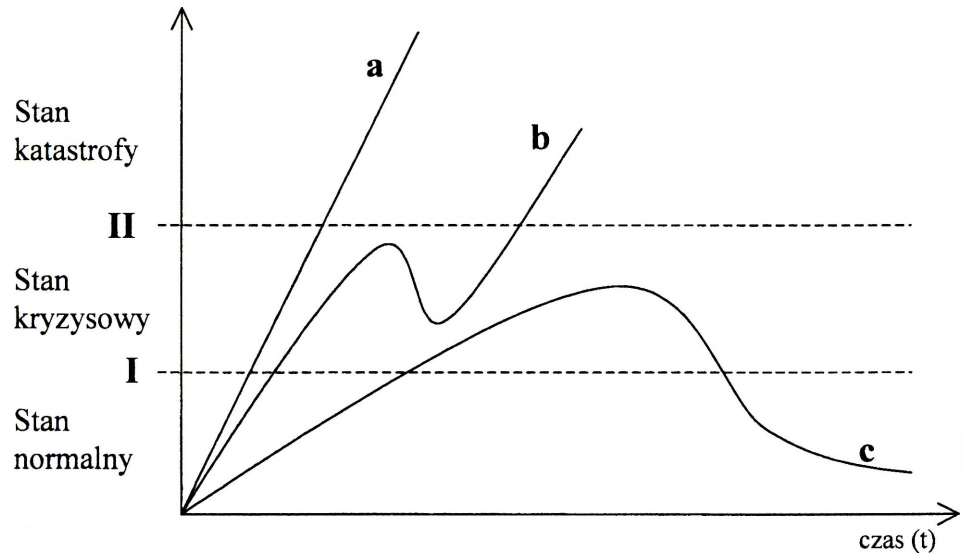
Przedstawiona wyżej klasyfikacja zagrożeń porządkuje sposoby działania służące redukcji ryzyka ich wpływu na bezpieczeństwo ekonomiczne i ewentualnej możliwości wystąpienia stanu kryzysowego. Nad zagrożeniami zaliczanymi do pierwszych dwóch kategorii można zapanować poprzez proces identyfikowania, analizy i formułowania ryzyka oraz planowania zapobiegania lub przeciwdziałania. Zagrożenia z trzeciej i czwartej kategorii

powinno się również przewidywać i analizować oraz dobierać odpowiednie sposoby zmniejszania ryzyka i/lub jego skutków. Zagrożeń z ostatniej kategorii nie można przewidzieć ani im przeciwdziałać. Zalicza się do nich zdarzenia losowe, jak np. klęski żywiołowe, których skutkom nie sposób przeciwdziałać ze względu na wielkie koszty. Należy brać je pod uwagę i określać sposoby zmniejszania ewentualnych szkód. Przyjmuje się wówczas racjonalny limit nakładów na działania mające zmniejszyć szkody oraz ubezpiecza się od skutków.

Do sytuacji kryzysowych (zagrożenia) dochodzi w momencie zakłócenia równowagi, stabilności podsystemów występujących w sytuacji normalnej. Taka sytuacja charakteryzuje się kumulacją zagrożeń (wewnętrznych i/lub zewnętrznych) powodujących utratę stanu normalności i możliwością zakłócenia podstawowych cech systemu (stabilności, równowagi, sterowalności, efektywności itp.), co sprzyja utracie zdolności do przetrwania i rozwoju systemu. Kiedy poziom symptomu (wskaźnika) określonego zagrożenia bezpieczeństwa gospodarczego przekracza stan alarmowy, z sytuacji normalnej przechodzimy do stanu podwyższonej gotowości (stan kryzysu I), dalszy wzrost wspomnianego wskaźnika może doprowadzić do przekroczenia kolejnej bariery (stan kryzysu II) i doprowadzenia do stanu katastrofy (rysunek). Krzywa **c** na wykresie pokazuje sytuację, w której stan alarmowy został przekroczony i przystąpiono do realizacji specjalnie przygotowanych na taką sytuację procedur umożliwiających powrót do stanu normalnego. Sinusoidalny przebieg krzywej **b** w stanie kryzysu na wykresie świadczy o tym, że próba niedopuszczenia do obniżenia poziomu wskaźnika symptomu nie powiodła się mimo początkowych sukcesów, na co wskazuje odcinek krzywej o tendencji spadkowej w kierunku stanu normalnego.

Wykres 2

PRZEBIEG ZMIAN SYTUACJI KRYZYSOWEJ W CZASIE



Aby nie dopuścić do stanu katastrofy gospodarczej, należy użyć całego potencjału systemu, odpowiednio przeanalizować posiadane siły i środki oraz dobrać odpowiednią strategię przeciwdziałania. Można tu zastosować następujące strategie przeciwdziałania zagrożeniom:

Aktywne – dzielące się na:

– **a**ntycypacyjne [obserwacja (**Aa1**) i regulacja (utrzymywanie wskaźników ekonomicznych na właściwym poziomie) (**Aa2**)],

– **p**rewencyjne [poprawa wybranych wskaźników ekonomicznych (**Ap1**) czy tworzenie rezerw i zapasów (**Ap2**)].

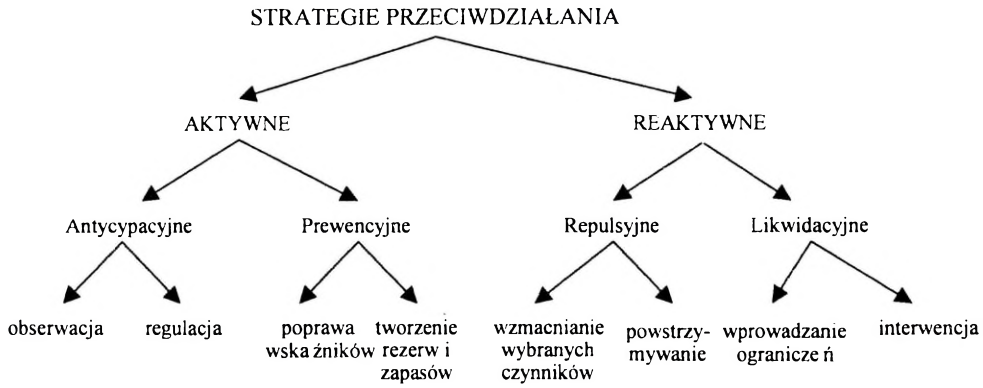
Reaktywne – dzielące się na:

– **r**epulsyjne [np.: wzmacnianie wybranych wskaźników ekonomicznych (**Rr1**) czy powstrzymywanie niepożądanych tendencji (**Rr2**)],

– **l**ikwidacyjne [wprowadzanie ograniczeń (**Rl1**) czy interwencja (**Rl2**)].

Schemat 6

STRATEGIE PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM



Źródło: P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza decyzyjna w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa*. Materiały na VII konferencję naukową *„Bezpieczeństwo Systemów '98"*, ITWL, Zakopane–Kościelisko 1998.

6.2. Elementy systemu zarządzania w sytuacjach zagrożeń

Podstawę zarządzania strategicznego, uwzględniającego realne lub potencjalne sytuacje kryzysowe, stanowi analiza systemowa. Liczba zagrożeń wewnątrzsystemowych oraz znajdujących się w bliższym i dalszym otoczeniu systemowym współczesnych organizacji nie maleje. Każde z nich może stanowić przyczynę sytuacji kryzysowych.

Obecnie elementem nowoczesnych systemów zarządzania stały się komórki ds. kryzysów, sztaby antykryzysowe, systemy wczesnego ostrzegania itp. Inżynieria systemów dostarcza środków stwarzających możliwość efektywnego rozwiązywania sytuacji kryzysowych przez zastosowanie odpowiedniej strategii przeciwdziałania.

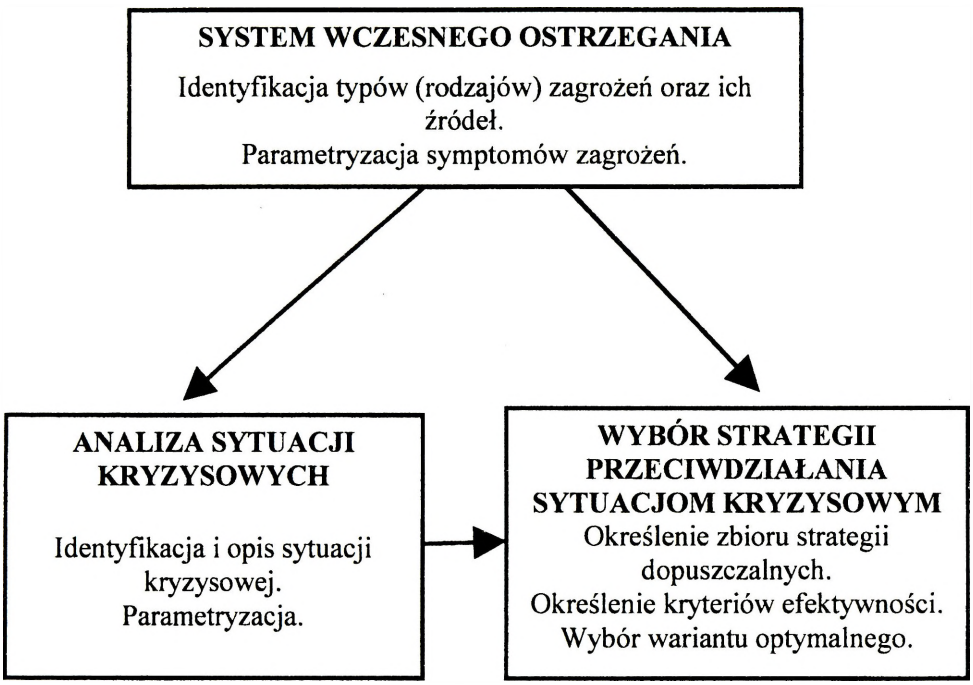
Możliwość likwidacji lub przynajmniej redukcji wpływu zagrożeń na stan bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest związana z ich szybkim identyfikowaniem w ramach

systemu wczesnego ostrzegania oraz przygotowywaniem zawczasu zbioru strategii przeciwdziałania zagrożeniom.

W dzisiejszej rzeczywistości, mówiąc o bezpieczeństwie i organizacjach powołanych do utrzymywania stanu bezpieczeństwa, mamy na myśli nie tylko operacyjne działania związane ze zwalczaniem skutków stanów kryzysowych i katastrof, ale i przewidywanie, planowanie i projektowanie wariantów decyzji w sytuacjach zagrożeń, które mogą w przyszłości wystąpić. Ta działalność jest rozszerzona o różnego rodzaju metody analizy występujących zdarzeń, zaistniałych wypadków i sposobów ich uniknięcia w przyszłości.

Schemat 7

ELEMENTY SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH



Źródło: P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 4(45), s. 29.

Prowadząc monitoring zagrożeń, kierujemy się założeniami co do możliwości jego wystąpienia w określonym miejscu i czasie. Czynimy różne zabiegi, aby liczebność niebezpiecznych zdarzeń zmalała do zera, co jest konsekwencją strategii „zero zdarzeń". Oczywiście, wystąpienie takiej sytuacji na wybranym obszarze bezpieczeństwa nie jest możliwe, a zarządzanie bezpieczeństwem skupia się w pierwszej fazie na minimalizacji liczby tych zdarzeń. Dzięki obserwacji otoczenia i dodatkowym informacjom lub też własnym doświadczeniom, wybieramy takie właśnie zabezpieczenia, które są adekwatne do rodzaju przewidywanego przez nas zagrożenia. Zakładamy przy tym, że ryzyko powstania tego zagrożenia istnieje, a zastosowane zabezpieczenia przed nim powinny się sprawdzić z prawdopodobieństwem 1. Niestety, sytuacje w pełni deterministyczne w rzeczywistości nie istnieją,

a nie stać nas, z ekonomicznego punktu widzenia, na zbyt przesadne i nadgorliwe zabezpieczanie się przed zagrożeniami.

Tak samo nie potrafimy w stu procentach przewidzieć skutków wystąpienia zagrożeń. Wynika to z braku pełnej, pewnej i w pełni niezawodnej informacji o stanie rozpatrywanych zjawisk. Informacje, które posiadamy są niepełne i często niepewne. Nasze działania przygotowawcze są ponadto ograniczone kosztami przedsięwzięć. W tym miejscu należy także wspomnieć o ryzyku, jakie ponosimy podczas analizy sytuacji zagrożeń, decydując się na dane rozwiązanie. Wszystko sprowadza się do oszacowania zaistniałego problemu w taki sposób, by ten został rozwiązany jak najkorzystniej i przy minimalnym nakładzie kosztów.

Przy rozwiązywaniu powyższych problemów, z wielką pomocą mogą nam przyjść techniki i metody analizy systemowej, w której oceniamy między innymi takie kategorie, jak niepewność i ryzyko. Ułatwia to podjęcie decyzji w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa, a tym samym wspomaga działania instytucji ściśle związanych z tą problematyką. Zgodnie z definicją Edwarda S. Quade *„analiza systemowa jest formalnym i jawnym badaniem analitycznym, wspomagającym działania osób odpowiedzialnych za decyzje lub linię postępowania w określonej złożonej sytuacji charakteryzującej się niepewnością. Ma ona na celu określenie pożądanego działania lub linii postępowania przez rozpoznanie i rozważenie dostępnych wariantów oraz porównanie ich przewidywanych następstw"*[1]. Problemy związane z podejmowaniem decyzji w sytuacjach zagrożenia, skutecznym zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, rozwiążemy, badając skonstruowane modele wariantów decyzji, które są użytecznymi narzędziami w procesie analizy systemowej. Celem podstawowym modelowania jest stworzenie narzędzi pozwalających przewidzieć, co się zdarzy w przyszłości, w warunkach innych niż obecnie panujące, czego nie można stwierdzić za pomocą bezpośredniego doświadczenia.

Informacje dotyczące zagrożeń, zabezpieczenia się przed nimi, procedur oraz sił i środków są niezbędne przy planowaniu działań i tworzeniu strategii przeciwdziałania.

Zarządzanie definiuje się jako zespół czynności decyzyjnych podejmowanych przez jedną lub więcej osób, ukierunkowujących i koordynujących czynności innych ludzi w celu uzyskania rezultatów niemożliwych do osiągnięcia przez jednostki. Efektywne zarządzanie koncentruje się na wysiłku zbiorowym, różnych formach koordynacji i sposobach podejmowania decyzji. Zarządzanie jest niezbędne w każdej sytuacji, w której dwie lub więcej osób łączy swe wysiłki i zasoby, aby osiągnąć cel niemożliwy do uzyskania w pojedynkę. Koordynacja jest niezbędna, kiedy działania członków grupy składają się na całość zadania. Jeśli osoba działa sama, aby osiągnąć cel, koordynacja nie jest potrzebna, lecz jeśli kładzie część zadania na barki innych, koordynacja indywidualnych wysiłków staje się wręcz niezbędna. Dość często granice między działaniami zarządczymi a wykonawczymi są nieostre. Niezbędne jest zatem *„zarządzanie, w którym działania systemu zarządzającego są skierowane na podsystem społeczny systemu zarządzanego"*[2].

Zarządzanie w sytuacjach zagrożeń można określić jako systematyczne i metodyczne przedsięwzięcie, zmierzające do zapobieżenia lub zredukowania wpływu zagrożeń na zasoby i wartości społeczne za pomocą środków kierowania i kontroli oraz koordynacji. Celem jest tu pomoc w przezwyciężeniu psychologicznej bariery myślenia o rzeczach nie do po-

---

[1] *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, red. W. Findeisen, PAN, Warszawa 1985, s. 13.

[2] J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Oficyna Wydawnicza GARMOND, Poznań–Warszawa 2001, s. 111.

myślenia przez doskonalenie umiejętności przewidywania i przygotowania się na najgorsze. Brak takich umiejętności jest jednym z istotnych czynników powodujących powstanie i narastanie sytuacji kryzysowej[1].

Zarządzanie kryzysowe dotyczy operacji kryzysowych i obejmuje fazę przygotowawczą oraz okres pokryzysowy. Szczególny nacisk kładzie się na wstępne planowanie, zwane przygotowaniem kryzysowym i obejmuje:

- planowanie strategiczne – przygotowanie organizacji do działań kryzysowych na obszarach nieokreślonych i bezpośrednio niezagrożonych;
- planowanie awaryjne – ograniczone jest do określonego miejsca i chwili, w której może wystąpić zagrożenie;
- planowanie wyprzedzające – zachodzi wtedy, gdy sytuacja kryzysowa jest nieuchronna, a osobie zarządzającej są znane pewne okoliczności zagrożenia.

W zarządzaniu kryzysowym można wyróżnić części: decyzyjną i informacyjną, odpowiednio podzielone na komponenty: doradczy i informacyjny oraz decyzyjny i operacyjny[2].

W zarządzaniu kryzysowym istotna rola przypada koordynacji i nadzorowi całości przedsięwzięć. Takie rozwiązanie należy uwzględnić ze względu na to, że istnieje możliwość jednoczesnego wystąpienia kilku zagrożeń (incydentów kryzysogennych) oraz sytuacja kryzysowa może dotknąć wielu miejsc lub tylko części organizacji.

Ogólnie rzecz biorąc, zorganizowany sztab antykryzysowy przygotowuje się na możliwość zaistnienia sytuacji kryzysowej po otrzymaniu informacji o zmianach zachodzących w otoczeniu. Po zweryfikowaniu wszystkich źródeł informacji, przystępuje do analizy zaistniałej sytuacji, aby opracować różne warianty przeciwdziałania i wprowadzić jeden z nich do realizacji.

Zarządzanie kryzysowe jest procesem zmierzającym do kompleksowego przygotowania organizacji i jej członków do sprostania sytuacjom kryzysowym. Wydawać by się mogło, że wyrażenie „zarządzanie sytuacją kryzysową" nie jest logiczne, ze względu na okoliczności, w jakich powstają sytuacje zagrożeń. Sytuacja przybiera rozmiar kryzysu, głównie dlatego, że bierze się jakby znikąd, odbiega od normalnego stanu i właściwego nim zarządzania. Wiążemy ją często, zresztą nieprzypadkowo, z zamieszaniem i paniką. W związku z tym zarządzanie sytuacją kryzysową nie należy do najłatwiejszych zadań, a będzie możliwe to tylko wtedy, gdy zaakceptujemy trzy podstawowe fakty:

– sytuacji kryzysowej nie można uniknąć (kiedy nastąpi i jak będzie poważna);

– procedury i plany dające się ustalić wcześniej należy przygotować z wyprzedzeniem i wprowadzić je w życie, kiedy następuje kryzys;

– każda organizacja lub instytucja może się znaleźć w sytuacji kryzysowej, którą będzie musiała zarządzać.

Zarządzanie w sytuacji kryzysowej polega na:

– zapobieganiu – odnosi się do działań, które eliminują lub redukują ryzyko wystąpienia kryzysu (katastrofy) albo ograniczają jego skutki;

– przygotowaniu – obejmuje organizowanie zasobów sił i środków oraz opracowywanie procedur i planowanie działań niezbędnych do efektywnego reagowania; działaniem przygotowawczym jest także edukacja ludności (społeczeństwa) jak ma się zachować (reagować) w obliczu katastrofy;

---

[1] Por. ibidem, s. 116.

[2] Zob. S. Dechnik, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, „Przegląd Pożarniczy" 2000, nr 9, s. 37.

– reagowaniu – to faza podejmowania działań w sytuacji kryzysowej. Działania te zmierzają do zapanowania nad kryzysem i jego likwidacji, a także dostarczenia pomocy poszkodowanym;

– odbudowie – obejmuje działania zmierzające do przywrócenia stanu systemów sprzed sytuacji kryzysowej, z uwzględnieniem możliwości zastosowania elementów zapobiegania i przygotowania do ponownego wystąpienia kryzysu.

Ważną rolę w sprawnym zarządzaniu podmiotem gospodarczym spełniają prognozy. Prognoza, jako przewidywany, przyszły stan danego zjawiska, jest w gospodarce rynkowej podstawą ustalania planu. Prognozowanie gospodarcze należy do tych dziedzin wiedzy ekonomicznej, w których określonym terminom przypisuje się różne znaczenia.

W najbardziej ogólnym ujęciu, prognozowanie oznacza przewidywanie przyszłości, przy czym nie chodzi tu o dowolne przewidywanie, lecz o przewidywanie oparte na naukowych podstawach. Przedmiotem przewidywania jest przebieg zjawisk i procesów demograficznych, społecznych, gospodarczych, technicznych, przyrodniczych itp.

Na podstawie głównych tendencji rozwojowych oraz czasami niewielkich jeszcze, dających się dopiero zauważyć, zmian w rzeczywistości próbuje się ukazać stan, w jakim znajdzie się przedsiębiorstwo. Scenariuszy rozwoju może być wiele. Jednak od decydenta zależy uznanie jednego z nich za najbardziej prawdopodobny i w konsekwencji dostosowanie do niego swoich planów działania. Plan ma być tu narzędziem aktywnego kształtowania przyszłości, funkcjonować w taki sposób, by znaleźć się jak najbliżej wytyczonego celu. Tu pojawia się problem decyzji.

Na podstawie prognoz podejmujemy pewne decyzje dotyczące naszych przyszłych działań. W zależności od tego, jak postrzegamy prognozowane zjawisko, będziemy próbowali wpłynąć na przyszłość przez działanie mające na celu osiągnięcie prognozowanego stanu, skorygowanie przyszłego stanu, czy też po prostu zaniechamy jakiegokolwiek działania. Podjęcie określonej decyzji jest więc związane z tym, jak postrzegamy przyszłość.

Współczesne otoczenie cechuje rosnąca niepewność, brak stabilności i wysoki poziom ryzyka. W tej sytuacji skuteczne zarządzanie staje się coraz trudniejsze.

Prognozy w dzisiejszej rzeczywistości zaczynają pełnić wiele funkcji[1]. Pierwszą, najprostszą i oczywistą funkcją prognoz jest funkcja informacyjna. Polega ona na informowaniu społeczeństwa o nadchodzących zmianach. Znajomość kształtowania się przyszłych zjawisk, powoduje bowiem łatwiejsze przyswajanie zmian. Głównym celem prognozowania w gospodarce jest wspomaganie procesu podejmowania decyzji. Stąd wynika podstawowa funkcja prognoz – funkcja preparacyjna, czyli przygotowawcza. Funkcję prognoz polegającą na pobudzaniu do działania sprzyjającego realizacji prognozy, gdy zapowiada ona zdarzenia korzystne lub zaniechaniu działań, gdy przewidywane zdarzenia są oceniane jako niekorzystne, nazywamy funkcją aktywizacyjną prognoz. W funkcji ostrzegawczej prognoza ma na celu ostrzeżenie przed nadejściem niepożądanych wydarzeń, przed konsekwencjami danych posunięć itp. Natomiast funkcja badawcza prognoz sprowadza się do rozpoznania przyszłości, ukazania najbardziej prawdopodobnego układu przyszłych zjawisk lub kilku możliwych wersji rozwoju przyszłych zdarzeń.

[1] Zob. M. Cieślak, *Prognozowanie gospodarcze*, PWN, Warszawa 1997, s. 20–22.

6.3. Podejmowanie decyzji w sytuacjach zagrożeń

Każde działanie człowieka, grup społecznych i całych społeczeństw wiąże się z określonym celem lub większą ilością celów. Aby sprostać tym czynnościom człowiek musi podejmować decyzje. Decyzje towarzyszą ludzkiemu życiu od początku naszego istnienia. Pierwotnie przy wyborze określonego postępowania, jakim jest decyzja, posługiwano się prymitywnymi metodami intuicyjnymi opartymi na doświadczeniu. Wraz z rozwojem społeczeństwa ewoluowała również decyzja. Pojawił się problem decyzji ważnych dla ogółu, a ich ciężar przesuwał się na przywódców. Równocześnie wzrosła odpowiedzialność. To zjawisko wymagało naukowego podejścia i rozwinięcia metod podejmowania decyzji. Wprzęgnięto wtedy do badań wiele dziedzin nauki, jak: psychologia, teoria organizacji i zarządzania, statystyka, socjologia, a obecnie również informatyka. Z biegiem czasu rozwinęła się osobna dyscyplina naukowa o nazwie: teoria podejmowania decyzji.

Według rozważań B. Wawrzyniaka[1], zawartych w literaturze poświęconej problematyce decyzji, jej istota jest tłumaczona w dwojakiego rodzaju kategoriach:

1) rezultatowej,

2) czynnościowej.

W pierwszym wypadku decyzja jest rozumiana jako akt wyboru celu sposobu działania, z punktu widzenia układu, w którego ramach wybór ten jest dokonywany, przy czym procesowi wyboru są stawiane lub nie, określane wymagania. Do klasy pojęciowej „decyzja", zaliczane są akty wyboru, które są uświadamiane przez podejmującego decyzję oraz te, które opierają się na konkretnych kryteriach, tj. akty wyboru nielosowe albo dokonywanie tylko spośród dostępnych dla podejmującego decyzję celów lub sposobów działania. Zauważyć można, że występują różnice, ale pojęcie „decyzja" wiąże się z pewnym ciągiem zdarzeń lub czynnościami doprowadzającymi do aktu wyboru przyszłego działania. W drugiej z wymienionych kategorii, decyzja jest rozumiana jako aktywność ludzi, wyrażająca się w poszukiwaniu takich rozwiązań pojawiających się problemów, które mogą zapewnić realizację zamierzonych celów systemu. Istotą takiego wyjaśnienia pojęcia decyzji jest koncentracja na czynnościach, które składają się na tę szczególnego rodzaju efektywność ludzi i które mają dać rozwiązanie pojawiających się problemów.

T. Pszczołowski[2] twierdzi, że „*Decyzja – decisio jest to* [...] *rozstrzygnięcie, czyn wewnętrzny będący wyborem jednego z możliwych przyszłych zachowań się* [...]". Decyzją nazywamy więc wybór jednego działania, z pewnej ilości działań możliwych w danym momencie lub świadome powstrzymanie się od wyboru, co zresztą także jest wyborem. Decydowanie jest to zatem dokonywanie nielosowego wyboru w działaniu. Zbiór elementów, spośród których wybieramy w procesie decydowania, jest podwójnie ograniczony:

– zasobem naszej wiedzy;

– przekonaniem o osiągalności celu lub wykonalności danego wariantu działania.

W decyzji jest zawarty element wyboru, jest zawarte postanowienie alternatywne. Jeżeli otrzymamy jakieś zadanie do wykonania, to będziemy zmuszeni do podjęcia serii decyzji ustawionych w pewien ciąg. Zadanie to możemy podzielić na etapy, przy czym na każdym etapie należy podjąć dokładnie jedną decyzję. Często się zdarza, że tak określone ciągi mają charakter probabilistyczny, dlatego też decyzje podejmowane na kolejnych eta-

---

[1] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982, s. 87.

[2] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 44.

pach, począwszy od drugiego, mogą być zależne od rezultatów otrzymywanych w pierwszym etapie itd.

O decyzji można powiedzieć również, że jest aktem wyboru, przy liczbie wariantów nie mniejszej niż dwa i gdy nie istnieje sytuacja przymusowa.

Aby podjąć właściwą, z punktu widzenia określonego kryterium decyzję, nie można już dzisiaj poprzestawać na intuicji czy doświadczeniu. Potrzebne są ściślejsze metody umożliwiające dokonanie wyboru wariantu decyzji.

Decydent przeważnie dokonuje wyboru w sytuacjach, które określa się jako pewne lub niepewne, ryzykowne. W sytuacjach pewnych osoba podejmująca decyzje wie z całą pewnością, jaki wynik osiągnie po wyborze zamierzonego działania. W sytuacjach określanych jako niepewne lub ryzykowne decydent nie ma pewności co do wyniku ewentualnie podjętej decyzji, mimo że znany mu jest sposób działania, a nawet duże prawdopodobieństwo uzyskania wyniku. Im bardziej złożona i dynamiczna jest sytuacja podejmowania decyzji, a do takich należą niewątpliwie sytuacje zagrożeń, tym większy jest stopień niepewności i ryzyka.

Cechami sytuacji kryzysowej czy kryzysu jest m.in. element zaskoczenia, niewystarczająca informacja lub jej brak, wydarzenia zachodzące szybciej niż reakcje, wzrost liczby wydarzeń oraz ciągłe śledzenie przez media.

Skuteczne podejmowanie strategicznych decyzji w sytuacjach kryzysowych wymaga zatem spełnienia dwóch podstawowych warunków:

1) posiadania odpowiednio szerokich kompetencji, czyli prawa egzekwowania władzy nad innymi w sytuacjach krytycznych;

2) posiadania dostępu do systemu zarządzania informacjami, zapewniającego otrzymanie pełnych, aktualnych i wiarygodnych informacji, przetwarzanie tych informacji oraz możliwość natychmiastowego przekazywania podjętych decyzji do szczebli wykonawczych.

O decyzji możemy mówić, że jest dobra lub zła, jeśli doczekamy się określonych skutków, które rodzą się natychmiast po podjęciu decyzji lub w określonym czasie. Decyzja jest zła wtedy, kiedy w określonym czasie uzyskamy skutki przez nas nie zamierzone. Decyzja dobra prowadzi do uzyskania skutków zamierzonych.

W gospodarce efekty podejmowanych działań zależą w dużej mierze od aktualnej sytuacji społeczno-politycznej. Wykorzystywanie prognoz w tym zakresie może przynosić korzyści dwojakiego rodzaju:

1) minimalizacji ewentualnych strat;

2) realnego zysku.

Często się zdarza, że informacja prognostyczna jest ostrzeżeniem o groźnym zjawisku (zagrożeniu). Problemem jest jednak niezbyt wysoka sprawdzalność prognoz, więcej, problemem jest brak informacji o możliwości nie sprawdzenia się prognozy. W schemacie ostrzeżeniowym zła prognoza może skutkować błędami decyzji dwojakiego rodzaju: fałszywego alarmu lub przepuszczenia sygnału o groźnym zjawisku. W związku z tym niezbędna jest dokładna identyfikacja prawdopodobnych sytuacji zagrożeń oraz przeprowadzenie oceny przesłanek i warunków, w jakich one powstają. Dopiero na tej podstawie można określić przedsięwzięcia prewencyjne.

Bardzo ważnym środkiem ograniczającym możliwe ryzyko są działania związane z redukcją potencjalnych źródeł powstania sytuacji kryzysowej. Jednakże sama korekta potencjalnych źródeł nie likwiduje możliwości powstania sytuacji kryzysowych. Istnieją bowiem zjawiska, na które nie mamy wpływu, mimo osiągnięcia wysokiego poziomu poznania

i zdolności organizacyjnych. W tym wypadku możemy jednak kryzys przewidywać, a więc tworzyć warunki, które będą skutecznym narzędziem do likwidacji negatywnych skutków kryzysu.

Duże znaczenie ma tu wprowadzenie skutecznego systemu kontroli i monitoringu.

Po zrealizowaniu podstawowych przedsięwzięć prewencyjnych, których celem jest minimalizowanie możliwości powstania kryzysu, należy opracować metodykę ich likwidacji. Zadanie to jest jednym z decydujących, a jego właściwe wykonanie stwarza warunki do rozwiązania powstałej sytuacji kryzysowej.

Algorytmy postępowania są częścią planów kryzysowych zainteresowanych organów, organizacji, przy czym jednostki wykonawcze opracowują szczegółowe plany czynności. W porządku chronologicznym należy ująć wszystkie zadania i czynności od momentu otrzymania sygnału i powstania sytuacji kryzysowej, poprzez wykonanie marszu przez siły i środki do rejonu wykonywanych zadań, technologię prac, aż po odtworzenie i osiągnięcie wymaganych parametrów systemu.

Postępowanie podczas likwidacji skutków kryzysu oraz działanie wydzielonych sił i środków należy wybiórczo kontrolować. Kontrola czynności może być ukierunkowana, m.in. na ocenę:

- jakości i adekwatności opracowanej dokumentacji;
- poziomu przygotowania wydzielonych sił i środków;
- całkowitego przygotowania do wykonywania konkretnych zadań;
- sprawności włączenia się do konkretnych awarii i katastrof;
- realizacji ćwiczeń zgodnie z opracowanym założeniem rozwiązania modelowej sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie z wykonywaniem czynności kontrolnych, należy ciągle monitorować prawdopodobne źródła sytuacji kryzysowych, a wykryte poziomy parametrów analizować. Jeśli stwierdzimy standardowy stan, to czynność kontrolna jest kontynuowana, doskonali się system oraz monitoring. Jeśli natomiast pojawi się sytuacja krytyczna i spadnie poziom parametrów, to wówczas rozpoczyna się działanie zgodne z metodyką.

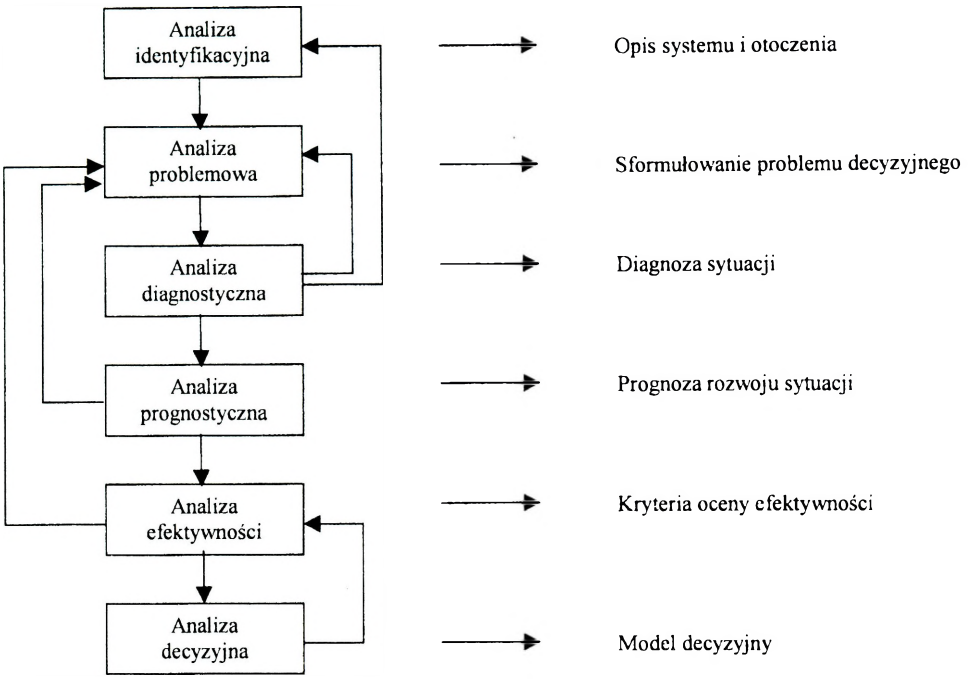
W nawiązaniu do wyników monitoringu dokonuje się wstępnej analizy sytuacji kryzysowej. W zarządzaniu kryzysowym ocenia się powstałą sytuację na podstawie informacji uzyskanych bezpośrednio w rejonie kryzysu i podejmuje decyzję o przyjęciu optymalnej strategii działań. Ogólnie obowiązuje zasada maksymalizacji wykorzystania sił i środków, a także czasu i przestrzeni.

6.4. Model decyzyjny wyboru strategii przeciwdziałania

Istotą procesu decyzyjnego związanego z przeciwdziałaniem występowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w określonym obszarze jest identyfikacja stanu zagrożenia oraz wybór racjonalnej strategii przeciwdziałania, adekwatnej do stwierdzonej sytuacji zagrożenia. W takich wypadkach często posługujemy się modelami sytuacji zagrożeń, odnośnie do których budujemy model decyzyjny wyboru szukanej strategii przeciwdziałania. Wykorzystamy tu sposób postępowania, zaczerpnięty z metodyki analizy systemowej.

Schemat 8

OGÓLNY ALGORYTM ANALIZY DECYZYJNEJ



Źródło: P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa – podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994, s. 121.

Każda działalność gospodarcza obarczona jest ryzykiem, ze względu na to, iż w tej działalności nigdy nie mamy możliwości pełnego przewidzenia wydarzeń[1]. Zawsze istnieje możliwość pojawienia się praktycznego zagrożenia.

Identyfikacja zagrożeń jest bardzo istotnym etapem w procesie zarządzania ryzykiem danego przedsięwzięcia. Identyfikacja zagrożeń, ustalenie zależności między nimi oraz zdefiniowanie źródeł ich pochodzenia, powinno być zawsze prowadzone przez osobę (osoby) odpowiedzialną za rozwój i nadzór nad właściwym funkcjonowaniem organizacji. Stworzona w procesie identyfikacji lista zdefiniowanych zagrożeń jest materiałem, który powinien zostać poddany analizie w celu wyboru metod postępowania w sytuacjach zagrożeń i metod minimalizacji ryzyka powstania sytuacji kryzysowych.

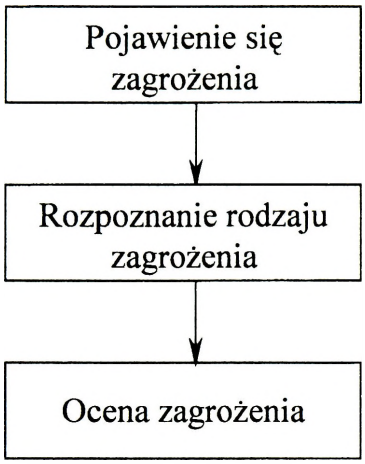
Element analizy decyzyjnej związany z pojawieniem się zagrożeń, można przedstawić, jak na poniższym rysunku.

Identyfikując zagrożenia należy starać się odpowiedzieć na postawione pytania tak, aby otrzymywane na etapie analizy wnioski dawały jednoznaczne odpowiedzi na to, w jaki sposób przeciwdziałać zagrożeniom.

[1] Zob. J. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 126.

Schemat 9

ANALIZA IDENTYFIKACYJNA W SYTUACJI ZAGROŻEŃ



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Binsztok, *Zarządzanie przez ryzyko* [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000, s. 242.

Na podstawie prowadzonych analiz zagrożeń przedsięwzięcia, można opracować dokładne metody zapobiegania sytuacjom krytycznym, a przy konsekwentnej samokontroli można skutecznie wyeliminować większość z nich lub wypracować umiejętności ich neutralizowania.

Świadome posiadanie listy zidentyfikowanych zagrożeń, pozwala na wyrobienie nawyku wyważonych, profesjonalnych zachowań, które mogą zaprocentować w rozwiązywaniu problemów pojawiających się w sytuacjach krytycznych.

Wynik analizy identyfikacyjnej sytuacji zagrożeń, powinien zawierać listę zagrożeń z poniższymi charakterystykami:

- nazwa zagrożenia,
- waga zagrożenia,
- typ zagrożenia,
- elementy zewnętrzne/wewnętrzne tworzące zagrożenie,
- miejsce/źródło powstawania zagrożenia,
- powód powstania zagrożenia,
- waga skutków wystąpienia zagrożenia,
- prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia,
- elementy organizacji podlegające zagrożeniu.

Opracowanie strategii, jako decyzji dotyczącej wyboru sposobu realizacji założonego celu, wiąże się z jednoczesną oceną stopnia odpowiedniości własnych kompetencji i zasobów do uwarunkowań tworzonych przez otoczenie.

W związku z powyższym widoczna jest wyraźnie pełna zależność między opracowywanym modelem sytuacji przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym i konfliktowym a modelami systemu wczesnego ostrzegania, zagrożeń, sytuacji decyzyjnej i kryzysowej oraz przyjętego systemu kryteriów i ocen.

Jako punkt wyjścia do opracowania aplikacji wspomagającej procedury wyboru strategii przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, proponuje się model strategii, który jest identyfikowany przez następujące elementy:

– czas niezbędny na zastosowanie procedur koniecznych do wdrożenia dopuszczalnej strategii przeciwdziałania określonej sytuacji kryzysowej,

– wielkość „potencjału bezpieczeństwa" niezbędna do wdrożenia dopuszczalnej strategii przeciwdziałania określonej sytuacji kryzysowej,

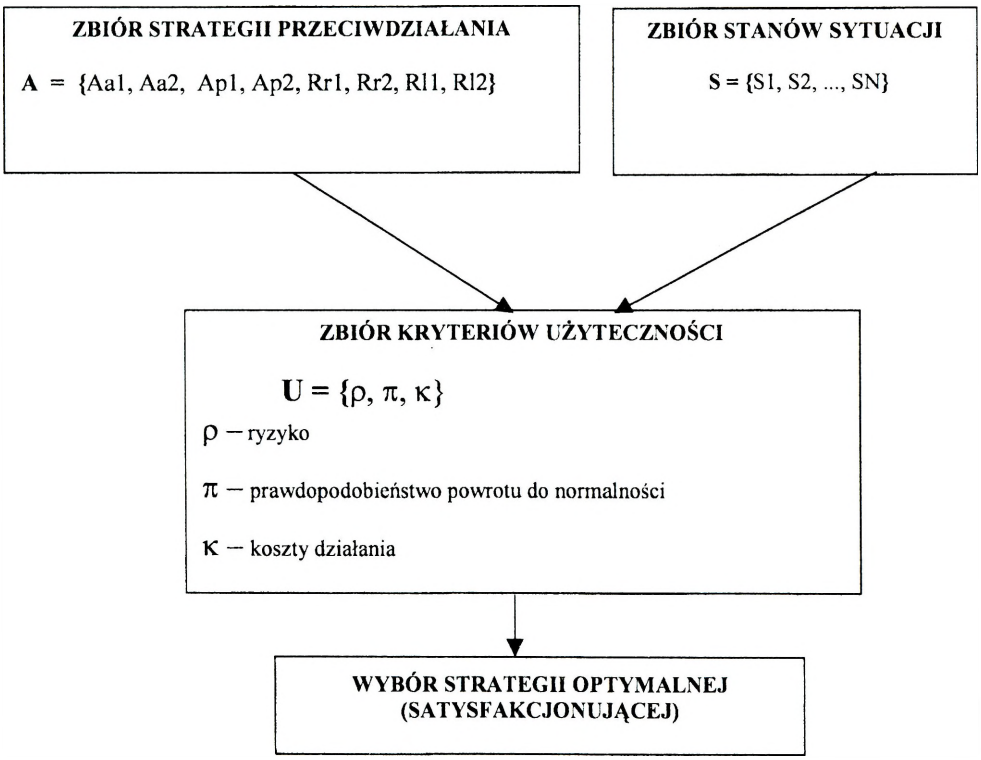
– ocena kosztów wdrożenia danej strategii przeciwdziałania sytuacji kryzysowej;

– prawdopodobieństwo przeciwdziałania danej sytuacji kryzysowej w wyniku zastosowania określonej strategii.

Jako model procesu wyboru strategii przeciwdziałania zagrożeniom, można z powodzeniem przyjąć model znany z teorii decyzji[1]. W zbiorze strategii przeciwdziałania przyjęto oznaczenia strategii, jak w podrozdziale 6.1.

Schemat 10

PODSTAWOWY MODEL DECYZYJNY STRATEGII PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM



[1] P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa*..., op. cit.

Makroalgorytm wyboru strategii przeciwdziałania

1. OKREŚLENIE STANU SYTUACJI SYSTEMOWEJ
   $s_o \in \mathbf{S}$ w początkowej chwili analizy $t_o \in \mathbf{T}$

2. OKREŚLENIE MACIERZY PRAWDOPODOBIEŃSTW ZMIANY STANÓW SYTUACJI W OKRESIE Δt

$$\mathrm{P}^{s_o}_{(t_o,t_o+\Delta t)} = \left[p_{s_o i}(t_o + \Delta t) \right] \quad i \in S$$

3. NA PODSTAWIE ANALIZY $\mathrm{P}^{s_o}_{(t_o,t_o+\Delta t)}$ OKREŚLENIE NAJBARDZIEJ PRAWDODOPODOBNEGO ZBIORU STANÓW SYTUACJI $\mathbf{S} \rightarrow \widetilde{\mathbf{S}}$

4. OKREŚLENIE ZBIORU RACJONALNYCH STRATEGII

   $\mathbf{A} \rightarrow \widetilde{A}$

5. BUDOWA MACIERZY UŻYTECZNOŚCI

	s_1	...	s_j	...	s_n
a_1	u_{11}	...	u_{1j}	...	u_{1n}
.	.		.		.
.	.		.		.
.	.		.		.
a_i	u_{i1}	...	u_{ij}	...	u_{in}
.	.		.		.
.	.		.		.
.	.		.		.
a_m	u_{m1}	...	u_{mj}	...	u_{mn}

$\{ a_1,..., a_i,..., a_m \} \equiv \widetilde{A}$

$\{ s_1,..., s_j,..., s_n \} \equiv \widetilde{S}$

$u_{ij} \equiv (\rho_{ij}, \pi_{ij}, \kappa_{ij})$

6. ZASTOSOWANIE REGUŁY DECYZYJNEJ

$\max_i \max_j u_{ij}$ – maksymalne korzyści w najkorzystniejszej sytuacji

$\max_i \min_j u_{ij}$ – maksymalne korzyści w najmniej korzystnej sytuacji

7. WYBÓR RACJONALNEJ STRATEGII DZIAŁANIA (PRZECIWDZIAŁANIA SYTUACJOM KRYZYSOWYM)

$\mathbf{a}^* \in \widetilde{A}$: $\mathbf{min}\rho_{ij} \wedge \mathbf{max}\ \pi_{ij} \wedge \mathbf{min}\kappa_{ij}$

8. ANALIZA WARUNKÓW WYKONALNOŚCI WYBRANEJ STRATEGII – DECYZJI

9. WDROŻENIE STRATEGII LUB POWRÓT DO 1. (ITERACJA)

Tabela 3

SYTUACJE I STRATEGIE SYSTEMU – IDEA PROBLEMU

	SIŁY (*strengths*)	SŁABOŚCI (*weaknesses*)
SZANSE (*opportunities*)	SO Strategia agresywna (MAXI – MAXI) Silna ekspansja i dywersyfikacja działalności	WO Strategia konkurencyjna (MINI – MAXI) Wykorzystywanie szans, wypełnianie luk, likwidowanie słabych stron systemu
ZAGROŻENIA (*threats*)	ST Strategia konserwatywna (MAXI – MINI) Wykorzystywanie mocnych stron systemu do przeciwdziałania zagrożeniom	WT Strategia defensywna (MINI – MINI) Likwidacja słabości, aliansc, koalicje

Zaprezentowany model może stanowić szczególną podstawę budowy informatycznego systemu wspomagania wyboru strategii przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, który może być podstawowym narzędziem wspomagania analizy systemowej wykorzystywanej w działaniach związanych z utrzymaniem stanu bezpieczeństwa ekonomicznego.

6.5. Wspomaganie procesów decyzyjnych w sytuacjach zagrożeń

Metodologia wspomagania decyzji wywodzi się z klasycznej już teorii optymalizacji, która w latach sześćdziesiątych minionego stulecia rozwinęła się zwłaszcza w postaci tzw. teorii optymalnego sterowania. Teoria ta znalazła szerokie zastosowanie nie tylko w sterowaniu obiektami technicznymi, lecz również systemami społeczno-ekonomicznymi, ochrony środowiska itp.[1]

Nie zawsze możliwe jest określenie lub uzyskanie precyzyjnego modelu w postaci wzorów, równań itp., szczególnie w sytuacjach zagrożeń. Często wiedza o obiekcie analizy i podejmowania decyzji jest tu formułowana przez eksperta w postaci zdań określających różnego rodzaju własności i zależności dla wyróżnionych przedmiotów, wielkości, zmiennych itp. elementów występujących w opisie obiektu. W szczególności mogą to być zależności funkcyjne, ale również zdania odbiegające od matematycznych zależności i relacji. Jeśli zestaw tych zdań jest odpowiednio precyzyjny i spełnia określone reguły, to traktujemy go jako reprezentację wiedzy o rozpatrywanym obiekcie lub zjawisku czy dziedzinie,

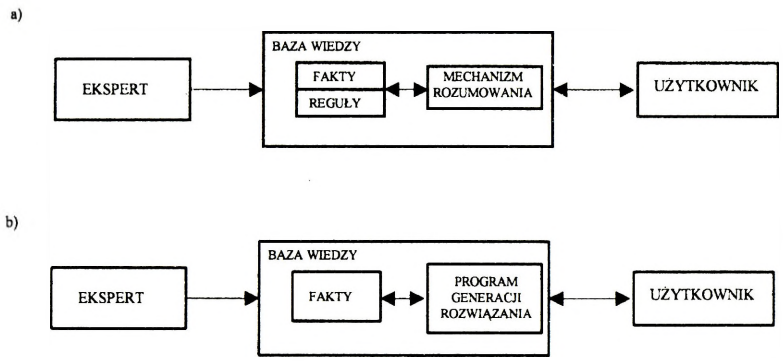
[1] W tym podrozdziale wykorzystano doświadczenia autora z opracowania pod kierownictwem P. Sienkiewicza, *Badanie procesów konfliktowych w otoczeniu RP* – „OPCJA-SK", AON, Warszawa 1997.

której opis wiedzy dotyczy. Reprezentację wiedzy można więc traktować jako uogólnienie tradycyjnych modeli matematycznych. Jej realizację komputerową nazywamy bazą wiedzy.

Rozwiązanie problemu polega często na jego wydedukowaniu z zestawu faktów, które uznajemy za prawdziwe, jest więc rezultatem określonego procesu rozumowania. Aby rezultat był pomyślny, musimy stosować reguły poprawnego rozumowania, które formułuje logika. Najczęściej są to reguły wnioskowania podające, jak wyciągnąć właściwy wniosek na podstawie przesłanek, które uznajemy za prawdziwe. Jeśli zestaw zdań podanych przez eksperta jest precyzyjny, to nie tylko daje się zapisać na komputerze w formie bazy wiedzy, ale również pozwala formalnie ująć proces rozumowania w postaci algorytmu rozumowania (w szczególności wnioskowania), który także może być wykonywany za pomocą komputera. Prowadzi to do tzw. komputerowego systemu ekspertowego. Podstawowe człony tego systemu, przedstawione w dwóch wersjach, ilustruje poniższy schemat.

Schemat 11

PODSTAWOWE CZŁONY SYSTEMU EKSPERTOWEGO



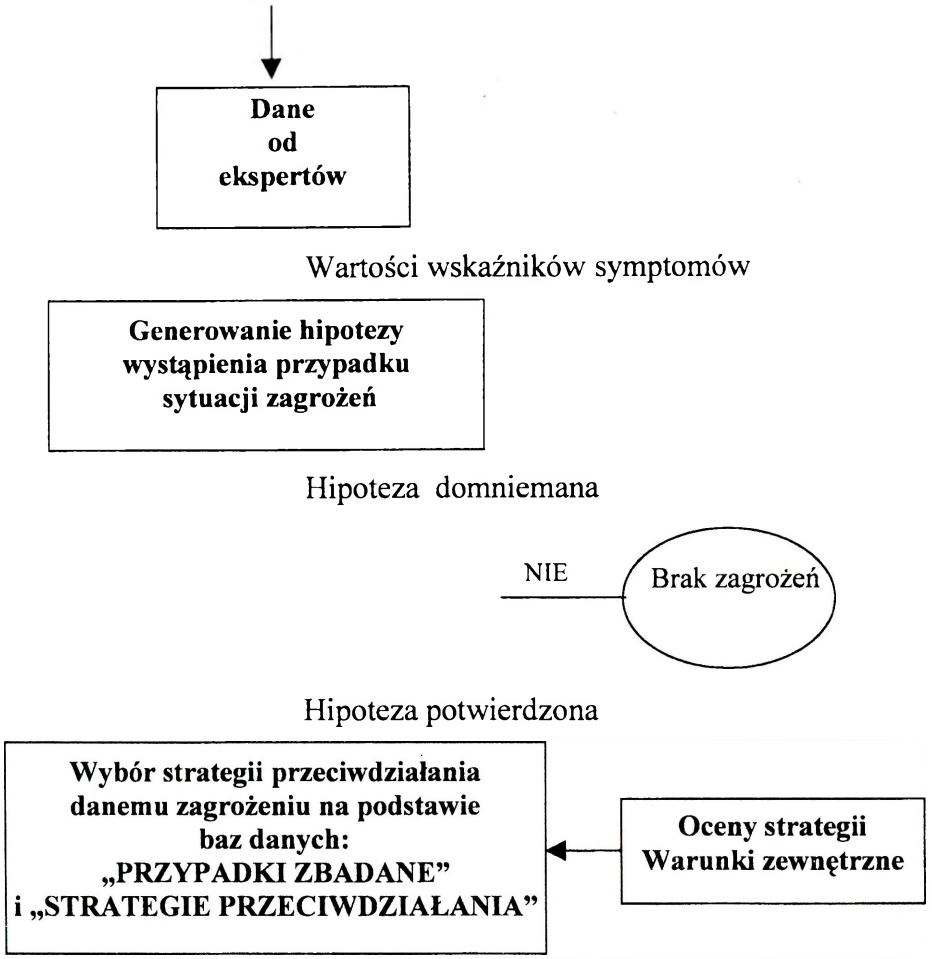
Źródło: Z. Bubnicki, *Podstawy informatycznych systemów zarządzania*, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1993, s. 300.

Użytkownika, który zwykle stale współdziała z komputerem prowadząc z nim dialog polegający na wymianie pytań i odpowiedzi, traktujemy również jako część systemu. Także i eksperta można potraktować jak część systemu, co zaznaczono na rysunku, w przypadkach gdy ekspert przekazuje dodatkową wiedzę w czasie działania systemu. **Przetwarzanie informacji w ekspertowym systemie wspomagania decyzji w sytuacjach kryzysowych, proponuje się oprzeć na wykorzystaniu dwóch sprzężonych ze sobą baz danych:**

1. **Sytuacje kryzysowe zbadane** (zawiera m.in. zagrożenia wynikające z zaistnienia sytuacji kryzysowej).
2. **Strategie przeciwdziałania zagrożeniom.**

Schemat 12

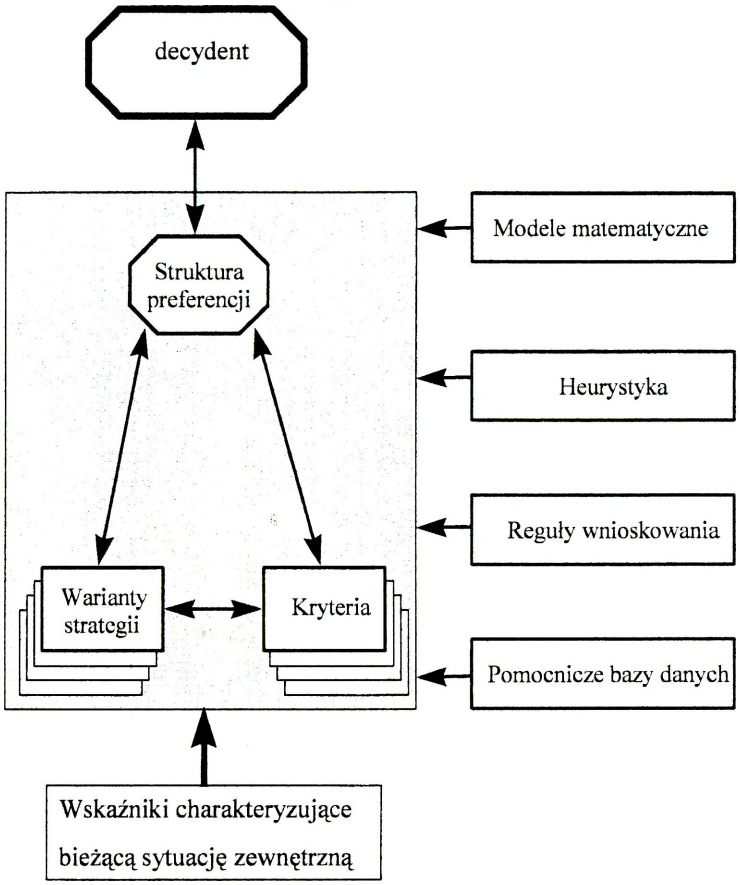
IDEA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU



Źródło: P. Górny, M. Józefczak, *Informatyczne wspomaganie wyboru strategii przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, [w:] Materiały VI Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Wojskowa Konferencja Telekomunikacji i Informatyki , cz. 1, Jabłonna 1997, s. 331.

Schemat 13

OGÓLNY SCHEMAT WYBORU STRATEGII PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM



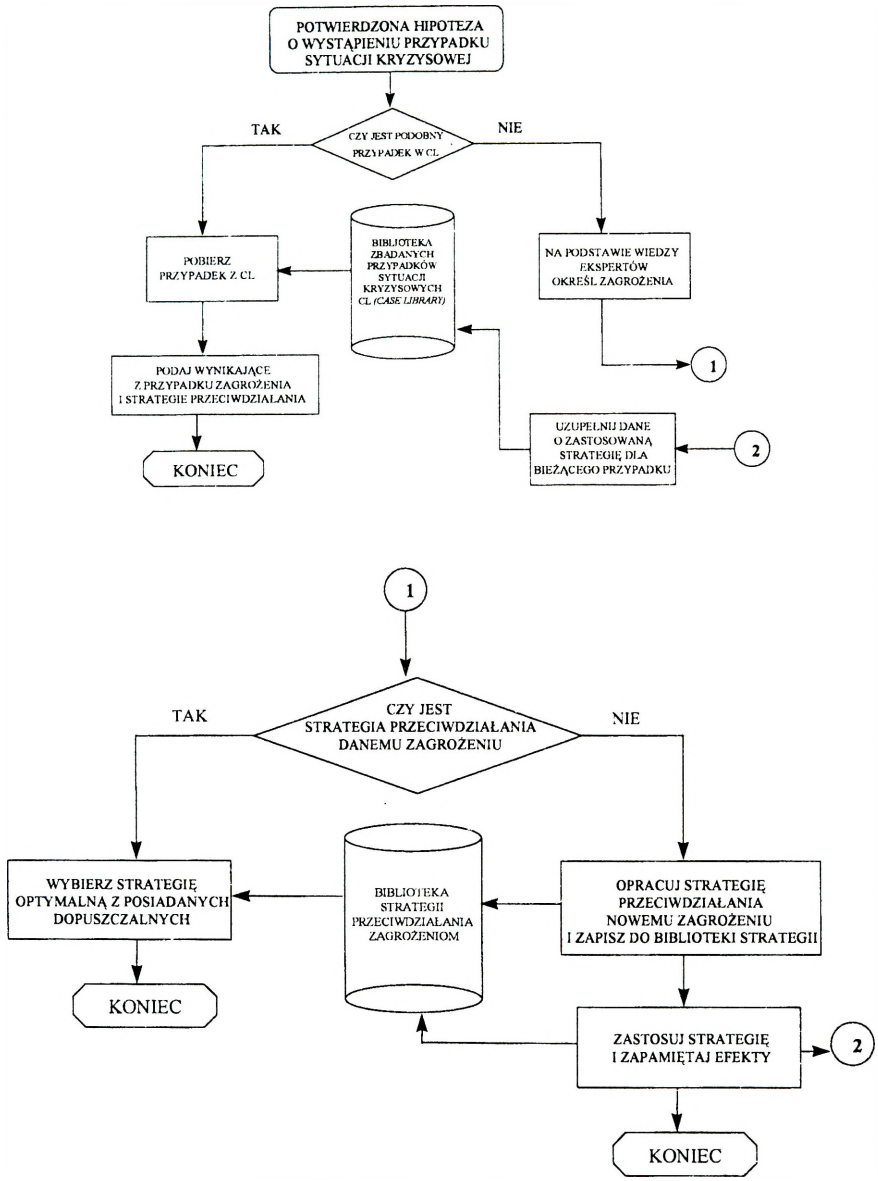
Źródło: P. Górny, *Wielokryterialna analiza porównawcza w informatycznym wspomaganiu planowania obronnego* (rozprawa doktorska), AON, Warszawa 1996.

Rolę i wykorzystanie baz danych: „**Przypadki zbadane**" i „**Strategie przeciwdziałania**" przedstawia schemat 14.

Funkcjonowanie zaprezentowanego projektu systemu wspomagania decyzji w sytuacjach zagrożeń, polega głównie na dokonywaniu wyborów strategii przeciwdziałania zagrożeniom. Jednym z podstawowych zadań służących temu wyborowi jest zbieranie ankiet z ocenami propozycji strategii od wielu ekspertów, którzy – z natury rzeczy – są rozproszeni terytorialnie (proces ankietowania). W związku z powyższym proponuje się wykorzystanie w rozwoju systemu bezpiecznej dystrybucji ankiet w sieci INTRANET.

Schemat 14

ROLA BAZ DANYCH: „PRZYPADKI ZBADANE" I „STRATEGIE PRZECIWDZIAŁANIA"



Źródło: P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza decyzyjna w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa*, [w:] *Materiały na Krajową Konferencję „Bezpieczeństwo i Niezawodność KONBIN '99"*, t. 3, ITWL, Warszawa 1999, s. 139.

7. PROGRAMOWANIE ROZWOJU GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

7.1. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa

Programowanie jako proces podejmowania decyzji umieszcza się najczęściej między polityką gospodarczo-obronną a planowaniem gospodarczo-obronnym. Jego organizacyjne, doktrynalne i analityczno-metodyczne zagadnienia są dalekie od poprawnych, bowiem brak jest jednolitego metodycznie i organizacyjnie systemu strategicznego programowania obronnego (w tym programowania gospodarczo-obronnego). Niemniej jednak powstaje coraz więcej mniej lub bardziej skoordynowanych planów, programów i strategii, które mogą w najbliższych latach przekształcić się w sprawnie funkcjonujący system podejmowania decyzji obronnych.

Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa narodowego można rozumieć dwojako – jako synonim gospodarki obronnej (co siłą rzeczą wymaga uwypuklenia tych sektorów gospodarki, które mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo, głównie zaś roli przemysłu obronnego i jego zaplecza naukowo-badawczego) – albo jako całą gospodarkę narodową „zanurzoną" w całokształcie stosunków międzynarodowych (co z kolei kieruje większą uwagę na stosunki sił ekonomicznych między państwami, na instrumentalne ujęcie możliwości gospodarczych danego kraju). W pierwszym wypadku lepiej jest mówić o programowaniu gospodarczo-obronnym, natomiast w drugim – o programowaniu gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. Podział ten oczywiście nie jest ostry i oba terminy można stosować zamiennie. Podobnie jak za synonimy można uznać odpowiadające im dyscypliny ogólniejsze – ekonomikę obrony oraz ekonomikę bezpieczeństwa.

Gospodarka obronna w każdym kraju należy do sfery kierowanej przez państwo. Niezależnie więc od stopnia zaufania do mechanizmów rynkowych, państwo określa jej ogólne ramy, kierunki rozwoju oraz strukturę i intensywność zapotrzebowania. A czyni to w sposób znany od tysiącleci przy podejmowaniu wszelkich decyzji, czyli planowaniu – określa **cele ogólne (funkcjonalne),** a następnie **sposoby i środki** ich realizacji. Według konwencji zaproponowanej swego czasu przez E. Jantscha, mowa tu o trzech szczeblach planowania – **planowaniu polityki, planowaniu strategicznym i planowaniu taktycznym.**

W tym ujęciu **planowanie polityki** to formułowanie wariantów przyszłych zespołów celów ogólnych lub celów funkcjonalnych – opierających się na wariantach przyszłego otoczenia lub scenariuszy – w ciągłym procesie porównywania, selekcji i śledzenia sprzężeń zwrotnych. **Planowanie strategiczne** (lub **planowanie przedsięwzięć**) to formułowanie zbioru wariantów, dróg lub sposobów osiągnięcia wybranego zbioru (wiązki) celów,

łącznie z procedurą systematycznych porównań i ocen. **Planowanie taktyczne** to wyznaczanie sekwencji czynności potrzebnych do wprowadzenia w życie danej strategii. Główną troską planowania taktycznego jest zapewnienie zasobów potrzebnych do realizacji przyjętego sposobu postępowania[1].

W niniejszym rozdziale nie stosujemy ścisłej definicji programowania. Pomijając duży bałagan terminologiczny, można przyjąć, że przedmiotem zainteresowania niniejszego rozdziału jest ogniwo pośrednie, łączące cele z zasobami (środkami) w dającym się określić w dłuższym czasie. Ogniwem tym jest **programowanie (planowanie przedsięwzięć, opracowanie strategii),** które można traktować jako formę planowania strategicznego lub jego konkretyzację. Na przedstawionej wyżej idei opierał się słynny system: „Planowanie – Programowanie – Budżetowanie". ***Planowanie*** odnosiło się do formułowania ogólnych celów, ***programowanie*** zapewniało ich realizację za pomocą programów, czyli wielkich zespołów przedsięwzięć, natomiast ***budżetowanie*** zapewniało środki (głównie finansowe) do realizacji programów (rozpisanych uprzednio na podprogramy i ich elementy, będące nośnikami kosztów i stanowiące podstawę kalkulacji wielkości budżetu).

Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa można podzielić na ogólnoekonomiczne i sektorowe.

7.1.1. Ogólnoekonomiczne podstawy bezpieczeństwa

Całokształtem relacji zachodzących pomiędzy gospodarką kraju (czy wręcz całym potencjałem materialnym) a bezpieczeństwem zajmuje się ekonomika obrony lub – coraz wyraźniej preferowana – ekonomika bezpieczeństwa. Relacje te są obustronne – potencjał gospodarczy wpływa na wielkość i jakość potencjału obronnego, a potencjał obronny (w tym zwłaszcza jego podstawowy element – siły zbrojne i sprzężony z nimi sektor militarny gospodarki) na poziom i strukturę gospodarki.

Od kilkudziesięciu lat (co najmniej od pierwszej wojny światowej) obserwuje się wzrost roli czynników ekonomicznych zarówno w konfliktach zbrojnych, jak i w okresie pokojowej rywalizacji państw na arenie międzynarodowej. Przeświadczenie to wzmocniły doświadczenia zimnej wojny, która rozstrzygnęła się – zasadniczo bez stosowania środków militarnych – właśnie w sferze gospodarczej.

Bezpieczeństwo państwa tradycyjnie dotychczas definiowano w kategoriach wojskowych. U podstaw takiego założenia tkwiło przekonanie, uzasadnione wielowiekowym doświadczeniem historycznym, że stosunki międzynarodowe są stosunkami siły. I chociaż na co dzień mogło się wydawać, że dyplomacja odgrywa dużą autonomiczną rolę, ostatnią instancją pozostawała siła militarna. Jak napisał całkiem niedawno wybitny mąż stanu H. Kissinger: „*w ciągu historii wpływ polityczny narodów, ogólnie rzecz biorąc, korelował z ich siłą militarną* [...], *jakkolwiek państwa mogą różnić się co do wartości moralnej i prestiżu ich instytucji, zręczność dyplomatyczna może nieco dodać, ale nigdy zastąpić siły militarnej*"[2]. Podobnie sądzi W. Łepkowski: „*Z całym naciskiem trzeba jednak podkreślić, że obecna i dająca się przewidzieć w najbliższych latach sytuacja polityczno-militarna, nie*

[1] Por. R.U. Ayres, *Prognozowanie rozwoju techniki i planowanie długookresowe*, PWE, Warszawa 1973, s. 208. Zob. też M. Sułek, *Podejmowanie decyzji gospodarczo-obronnych*, „Materiały i Studia AON" 1993, nr 5(23).

[2] H.A. Kissinger, *The White House Years*, London 1979, s. 195.

stwarza żadnych podstaw do stwierdzenia o zanikaniu roli i znaczenia sił zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa"[1].

To tradycyjne podejście, prezentowane m.in. przez tzw. szkołę realizmu politycznego, którego najwybitniejszym przedstawicielem współczesnym jest Hans Morgenthau, w ostatnich latach podlegało krytyce, mimo to ciągle brakuje wystarczających podstaw do jego odrzucenia.

Po zakończeniu zimnej wojny wyraźnie wzrosło uznanie dla gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. Stało się tak, jak się wydaje, z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszy, to wyraźny spadek zagrożenia militarnego w świecie, jaki nastąpił po rozpadzie Związku Radzieckiego i Układu Warszawskiego. Drugi jest związany z uznaniem wysokiej efektywności środków gospodarczych (wojny gospodarczej) w zimnej wojnie między blokiem państw skupionych wokół ZSRR a państwami skupionymi wokół USA. Sprawom tym poświęcono już poważne publikacje.

Jedna z nich to praca Petera Schweitzera pt. *Victory*[2]. W pracy zamieszczono zwięzły wykaz środków wojny gospodarczej, zastosowanych przez administrację Reagana. Schweitzer wysoko ocenia skuteczność instrumentów gospodarczych w stosunkach z blokiem radzieckim, przypisując tym samym dużą rolę „tajnej strategii". W epilogu stwierdza stanowczo (nie bez poczucia dumy): „*komunizm sowiecki nie był organizmem skazanym na samozagładę w żadnej sytuacji międzynarodowej. Polityka amerykańska mogła zmienić i zmieniła bieg historii*"[3].

Odmienną tezę zamieścił w swej obszernej pracy Raymond Garthoff[4]. 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, a przyczynił się do tego Michaił Gorbaczow.

Tak czy inaczej, „*siła ekonomiczna i bezpieczeństwo narodowe są nierozdzielne*"[5]. Pod tym względem panuje dość duża zgodność poglądów na Wschodzie i na Zachodzie. Z aprobatą spotykają się konstatacje, że w nowych warunkach, to raczej siła ekonomiczna, a nie wojskowa stanie się głównym wskaźnikiem potęgi i znaczenia tego lub innego państwa[6]. Wobec dużej ogólności takich ujęć, istnieje potrzeba bardziej konkretnej systematyzacji gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, nie posuniętej jednak do nadmiernych szczegółów.

Niezbyt rozbudowaną, ale ciekawą i inspirującą systematykę rozważanych zagadnień przedstawili oddzielnie dwaj autorzy brytyjscy – Robert Cooper oraz Ron Smith. Pierwszy z nich, krytykując nadmierny rozrost wymiarów bezpieczeństwa, widzi trzy rodzaje powiązań gospodarki i bezpieczeństwa:

- pierwszy jest czymś, co można nazwać bezpieczeństwem ekonomicznym;
- drugi to ekonomika bezpieczeństwa, mówiąc inaczej, finansowanie obrony;

---

[1] W. Łepkowski, *Podstawy strategii wojskowej. Studium teoretyczne*, AON, Warszawa 1993, s. 83.

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

[3] Ibidem, s. 284.

[4] R. Garthoff, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington 1994.

[5] S.P. Ferris, M.L. Ferris, *Logistics and the Global Economic Challenge*, „Army Logistician", November–December 1993, s. 8.

[6] K. Gadżijew, *Ot bipolarnoj k novoj konfiguracyi geopoliticzeskich sil*, „Mirovaja Ekonomika i Mieżdunarodnyje Otnoszenija" 1993, nr 7, s. 70.

– trzeci to wpływ stosunków gospodarczych na poziom bezpieczeństwa[1].

Cooper unika bardzo szerokiej definicji bezpieczeństwa narodowego, ale nie ogranicza go jedynie do militarnej obrony państwa przed inwazją. Bezpieczeństwo oznacza również możliwość swobodnego regulowania życia wewnętrznego oraz brak zewnętrznego przymusu lub zagrożenia przymusem. Chociaż najbardziej użytecznym instrumentem przymusu jest siła militarna, czasami stosuje się inne środki przymusu, np. sankcje ekonomiczne, które z reguły nie są zbyt skuteczne (chyba że idą w parze ze środkami militarnymi). Skuteczność sankcji ekonomicznych może zostać zmniejszona przez stosowanie zróżnicowanych źródeł zaopatrzenia oraz zmniejszenie wewnętrznej zależności, np. przez stosowanie substytutów czy sięgnięcie do własnych źródeł.

Nacisk na bezpieczeństwo ekonomiczne prowadzi niekiedy do gospodarczej samowystarczalności. Wskutek utraty korzyści ze współpracy międzynarodowej, w dłuższym okresie polityka taka podkopuje gospodarcze podstawy bezpieczeństwa.

Drugim węzłem łączącym bezpieczeństwo i gospodarkę są finanse. Nie ma darmowej obrony. Niewątpliwie łatwiej bronić się bogatemu i skłonnemu do dużych wydatków obronnych, ale państwa przegrywają wojny nie tylko na polu bitwy, ale również w wyniku gospodarczego wyczerpania.

Rozpatrując interakcje między obroną a finansami, warto zwrócić uwagę na trzy zagadnienia.

Pierwsze odnosi się do wielkości wydatków obronnych. Niezwykle trudno ustalić „ile jest dość"? Groźne mogą być zarówno nadmierne wydatki obronne, jak i zbyt małe.

Po drugie obrona jest dobrem publicznym zarówno w skali państwa, jak i w skali międzynarodowej. I nie chodzi tu bynajmniej jedynie o członków sojuszy militarnych. Istnieje możliwość, że na obrzeżach takich sojuszy mogą wyrastać „pasażerowie na gapę" (*free riders*), wywołując wewnętrzne problemy w sojuszu. (Od kilku lat toczy się dyskusja czy takim pasażerem nie jest Japonia, która korzysta z amerykańskiego wysiłku obronnego).

Po trzecie silna gospodarka, która jest podstawą solidnej obrony, może pozostawać w sprzeczności z zasadą samowystarczalności. Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego samowystarczalność może wydawać się pożądana, ale na dłuższą metę nie jest korzystna, gdyż implikuje utratę korzyści ze współpracy międzynarodowej.

Trzecim ogniwem łączącym gospodarkę i bezpieczeństwo są międzynarodowe stosunki ekonomiczne. W tej kwestii mamy dwa znaczące doświadczenia – plan Marshalla oraz Wspólnotę Europejską.

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 tego planu była jego warunkowość – kraje uczestniczące w tym planie musiały rozwiązać struktury wojenne i przyjąć liberalny model gospodarczy. W szczególności musiały wzajemnie otworzyć swoje gospodarki.

Zasady rządzące funkcjonowaniem Unii Europejskiej – otwartość gospodarek i wolny rynek – są w istocie sprzeczne z zasadami bezpieczeństwa. Przede wszystkim są niezgodne z ideą bezpieczeństwa ekonomicznego. W istocie absolutyzowanie bezpieczeństwa ekonomicznego nosi w sobie zarodki agresji – jeśli potrzebnych zasobów nie ma w kraju, rodzi się pokusa rozszerzenia terytorium w celu zapewnienia sobie brakujących zasobów. Gospodarka otwarta z kolei wymaga zaufania i je buduje.

---

[1] Por. R. Cooper, *The Economic Dimension of Security*, [w:] *Global Security, North American, European and Japanese Interdependence in the 1990's.*, red. E. Grove, Brassey's (UK) 1991, s. 38.

Smith ujmuje relacje między gospodarką a bezpieczeństwem bardzo podobnie. Można je mianowicie rozpatrywać na trzech poziomach:

1) systematycznym – od strony wpływu wydatków wojskowych na wzrost i upadek wielkich mocarstw;

2) międzynarodowym – od strony możliwości użycia środków ekonomicznych w celach bezpieczeństwa;

3) krajowym – od strony zabezpieczenia obrony narodowej przez bazę przemysłu obronnego będącą pod silnym wpływem czynników militarnych[1].

W dalszej części należy skupić się na zagadnieniach decyzyjnych, odnoszących się do alokacji ograniczonych zasobów pomiędzy konkurencyjne cele, w związku z tym, że ekonomiści wykazują skłonność do dobrego ustrukturyzowania zagadnień, aby móc je modelować, optymalizować i operacjonalizować.

7.1.2. Sektorowe podstawy bezpieczeństwa

Sektorowe podstawy bezpieczeństwa obejmują te dziedziny gospodarki, których działalność jest ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb systemu obronnego. Kształtowaniem sektorowych podstaw bezpieczeństwa zajmuje się polityka gospodarczo-obronna.

Polityka gospodarczo-obronna państwa jest integralną częścią składową **polityki obronnej**. W *aspekcie praktycznym* jest to działalność państwa i jego wyspecjalizowanych organów, ukierunkowana na kształtowanie ***ekonomicznych podstaw bezpieczeństwa (obrony)***. Jak z tego wynika, zainteresowana jest ogólnym rozwojem całej gospodarki narodowej. Obiektem szczególnego zainteresowania jest jednak ***gospodarka obronna***, czyli przede wszystkim tzw. sektor militarny gospodarki, przemysł zbrojeniowy, zapasy i rezerwy obronne, eksport i import uzbrojenia, militarnie zorientowane prace naukowo-badawcze, współpraca w zakresie produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Innymi słowy, głównym zadaniem polityki gospodarczo-obronnej jest kształtowanie sektorowych podstaw bezpieczeństwa (systemu obronnego), związanych z wykonywaniem tzw. pionowych funkcji polityki obronnej. Do poprzecznych funkcji można zaliczyć współkształtowanie ***parametrów potęgi*** (**mocy** – gotowości, mobilności, żywotności i **potencjału** – adekwatności, elastyczności, odporności)[2].

We wszystkich tych obszarach polityka gospodarczo-obronna musi wypracować dwa główne rodzaje decyzji:

1) odnoszące się do **bieżącego funkcjonowania i rozwoju** gospodarki obronnej (tzn. do uregulowań prawno-ekonomicznych, do inwestycji obronnych, budowania zdolności eksportowych itp.);

2) odnoszące się do zagadnień **mobilizacji gospodarczej**, a więc uruchamiania potencjału gospodarczo-obronnego na wypadek radykalnego wzrostu zagrożenia zewnętrznego lub bezpośredniej agresji, z czym bezpośrednio wiążą się zagadnienia tworzenia i utrzymywania *rezerw obronnych* (rzeczowych, osobowych, finansowych).

Z punktu widzenia sił zbrojnych ważnym zadaniem polityki gospodarczo-obronnej jest zapewnienie materialnych i osobowych potrzeb siłom zbrojnym. Odbywa się to za pośred-

---

[1] Por. R. Smith, *Economics and Security: The Disciplines and Reality*, [w:] *New Perspectives on Security*, red. M. Clarke, London, New York 1993, s. 71–79.

[2] Por. M. Sułek, *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*, WSEiA, Kielce 2001, rozdz. 4.

nictwem mechanizmów **gospodarki obronnej** i jej wojskowego przedłużenia, tzn. **wojskowej logistyki strategicznej.**

Obok wojskowej logistyki strategicznej istnieje wojskowa logistyka taktyczna. Pierwsza obejmuje zakupy, składowanie i przewóz środków zaopatrzenia do teatru działań wojennych, druga – ich wewnętrzną dystrybucję[1].

Wypracowywanie decyzji w ramach polityki gospodarczo-obronnej polega, najogólniej rzecz biorąc, na prowadzeniu wielu badań, analiz i porównań pod kątem najbardziej prawdopodobnych zagrożeń i możliwości łagodzenia ich skutków. Osią tych czynności są szeroko rozumiane **rachunki kosztów i efektów,** których celem jest ***optymalizacja podejmowanych decyzji*** (lub łagodniej – ***racjonalizacja podejmowanych decyzji***). Ulegają one dalszej konkretyzacji w fazie programowania.

7.1.3. Charakter gospodarki i bezpieczeństwo

Waga czynników ekonomicznych w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa zależy nie tylko od poziomu rozwoju gospodarczego (mierzonego np. wielkością produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca), dostępnością zasobów (w tym ważnych surowców) czy też zakresem międzynarodowej współpracy gospodarczej, ale również od rodzaju systemu gospodarczego. W literaturze przedmiotu spotyka się różne typologie. Ich przytaczanie uważamy za zbędne. Istotne jest to, że na przeciwstawnych biegunach stawia się dwa czyste modele: w pełni liberalną gospodarkę rynkową oraz w pełni kierowaną gospodarkę scentralizowaną (centralnie planowaną). Z punktu widzenia zaspokajania ekonomicznych potrzeb systemu obronnego, oba systemy znacznie się między sobą różnią. Rozpatrując zagadnienie w kontekście parametrów potencjału obronnego (zwłaszcza **gotowości i mobilności**), można powiedzieć, że:

- gospodarka centralnie planowana, ze względu na hierarchiczny, dyrektywny charakter zarządzania, zapewnia wyższą gotowość mobilizacyjną niż oparta przede wszystkim na więziach poziomych gospodarka wolnorynkowa;
- gospodarka centralnie planowana jest bardziej sterowna i cechuje się większą zdolnością do zmiany wielkości i struktury produkcji obronnej (co wynika m.in. z mniejszego znaczenia rachunku ekonomicznego i większej siły władzy państwowej) niż gospodarka wolnorynkowa – inaczej mówiąc, ta druga jest bardziej ociężała, dlatego proces jej mobilizacji jest stosunkowo długi;
- gospodarka centralnie planowana jest – z wyżej wymienionych powodów – bardziej odporna (żywotna) w działaniach wojennych niż gospodarka wolnorynkowa; w dłuższym czasie gospodarka wolnorynkowa okazuje się bardziej efektywna w pokojowym wykorzystaniu zasobów i bardziej zdolna do akumulacji dóbr niż gospodarka centralnie planowana.

Na potwierdzenie powyższych tez, warto przytoczyć wypowiedzi niektórych wybitnych ekonomistów i wojskowych. I tak np. w latach dwudziestych XX w. oficer sztabu generalnego armii carskiej A.A. Swieczyn napisał, iż mobilizacja gospodarcza w Związku Radzieckim nie jest związana z koniecznością łamania struktury organizacyjnej, jak to obserwowało się w państwach kapitalistycznych[2].

---

[1] Por. E. Luttwak, *A Dictionary of Modern War*, London 1975, s. 123.

[2] Przyt. za: W. Stankiewicz, *Socjalistyczna myśl wojenno-ekonomiczna*, Wyd. MON, Warszawa 1972, s. 204.

Znani ekonomiści i politolodzy amerykańscy pisali w latach siedemdziesiątych: „*Natura systemów gospodarczych ułatwia lub utrudnia mobilizację zasobów na narodowe cele. Prywatna własność aktywów ekonomicznych utrudnia rządom bezpośrednie przesunięcie dóbr, pieniędzy i technologii, w przeciwieństwie do autorytarnych systemów socjalistycznych*"[1].

Przewagę państw totalitarnych w dziedzinie przygotowań obronnych (wojennych, militarnych) podkreślają też Hitch i McKean. Wynika ona z centralnego planowania, braku wolności politycznej, swobody przenoszenia się i swobody słowa oraz z większych możliwości utrzymywania tajemnicy[2].

Można nawet odnieść wrażenie, że niektórzy autorzy zachodni przeceniają możliwości mobilizacji zasobów gospodarki centralnie planowanej. Tak czynią chyba kolejni autorzy amerykańscy, którzy podkreślają, że w przypadku gospodarki komenderowanej (*command economy*) do utrzymywania wysokiego poziomu możliwości militarnych nie jest konieczne wysokie tempo rozwoju. Siła militarna jest określona nie tyle przez GNP (produkt narodowy brutto), co przez udział wydatków przeznaczonych na cele militarne. W gospodarce typu radzieckiego łatwiej też zmobilizować wysiłek w dziedzinie R & D na rzecz celów militarnych. W efekcie „*konkurencja technologiczna w sferze wojskowej może także być wygrana przez gospodarkę komenderowaną*"[3].

Wysokie zdolności do uzyskania większego zakresu i tempa mobilizacji systemów scentralizowanych, podkreślano również w latach dziewięćdziesiątych. „*Systemy władzy despotycznej i totalitarnej są zdolne do wymuszenia największego z możliwych, w warunkach wyposażenia zasobowego danego kraju, zaangażowania zasobów gospodarczych w realizacji potrzeb wojny*"[4].

A oto, jak scharakteryzował system radziecki Rosjanin V. Saitgareiev: „*Ukształtowany wojskowo-biurokratyczny reżim typu stalinowskiego bazował na azjatyckim sposobie produkcji: nierozdzielności zmilitaryzowanej gospodarki i polityki, naturalizacji stosunków ekonomicznych kosztem obrotu towarowo-pieniężnego, ogólnym bezprawiu, panowaniu podziału, gdzie władza (a nie własność) była czynnikiem strukturotwórczym*"[5]. Podobnie wypowiedział się kilka lat później inny autor rosyjski. „*W odróżnieniu od imperiów Europy Zachodniej* – pisał Arbatov – *imperium rosyjsko-radzieckie nie miało charakteru handlowo-gospodarczego, lecz polityczno-wojskowy*"[6].

I. Mogilevkin, podkreślając, że zimna wojna była przede wszystkim walką o przestrzeń, pisał następnie tak: „*W trudnej i kosztownej walce o przestrzeń, każdy z dwóch systemów wykorzystywał swoje przewagi: jeden – socjalistyczny – możliwości bardziej scentralizowanego, twardego pionowego kierowania typu nakazowego, co dawało lepsze rezultaty w sferze wojskowej; drugi – kapitalistyczny – z bardziej elastycznymi i licznymi powiązaniami poziomymi – okazał się pomyślniejszy w sferze gospodarczej*"[7].

---

[1] *Economic Issues and National Security*, red. K. Knorr, F.N. Trager, Kansas 1977, s. 17.

[2] Por. Ch.J. Hitch, R.N. McKean, *Ekonomika obrony w erze jądrowej*, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 152.

[3] L.D. Olvey, J.R. Golden, R.C. Kelly, *The Economics of National Security*, New York 1984, s. 348.

[4] R. Zieliński, *Determinanty potencjału wojenno-ekonomicznego*, [w:] *Nauka – finanse – potencjał wojenno-ekonomiczny*, „Acta Universitatis Lodziensis – Folia Oeconomica", Łódź 1993, nr 126, s. 68.

[5] V. Saitgareiev, *Ekonomiczeskije korni sovetskoj voennoj biurokratii*, „Voprosy Ekonomiki" 1990, nr 10, s. 33.

[6] A. Arbatov, *Rossija: nacyonalnaya bezopasnost' v 90–e gody*, „Mirovaja Ekonomika i Mieżdunarodnyje Otnoszenija" 1994, nr 7, s. 6.

[7] I. Mogilevkin, *Rossija: prostranstvo kak ekonomiczeskaja i politiczeskaja kategorija*, „Mirovaja Ekonomika i Mieżdunarodnyje Otnoszenija" 1996, nr 8, s. 62.

Znaczenie przypisywane gotowości i mobilności w ogólnych przygotowaniach obronnych było ściśle związane z wizją przyszłego konfliktu zbrojnego i zmieniało się w zależności od pilności zasilania sił zbrojnych ze strony gospodarki.

7.2. Gospodarcze podstawy polityki i strategii bezpieczeństwa

7.2.1. Podstawowe kategorie decyzyjne

Przyjmuję, że – zgodnie z tzw. realistycznym nurtem w naukach politycznych – państwa dążą, niezależnie od epoki i ustroju, do przetrwania (bezpieczeństwa) oraz do wzrostu siły (potęgi). R. Aron dodaje jeszcze, z czym można całkowicie się zgodzić – chwałę[1]. W takim też duchu napisał J. Kukułka: *„W każdej polityce zagranicznej cele podstawowe obejmują: zapewnienie bezpieczeństwa państwa, wzrost jego siły oraz pozycji i prestiżu na arenie międzynarodowej"*[2].

Niewątpliwie celem pierwszoplanowym jest bezpieczeństwo. Ale nie bezpieczeństwo w ogóle, lecz bezpieczeństwo konkretne, tu i teraz, w zastanych warunkach środowiska międzynarodowego – inaczej mówiąc, bezpieczeństwo zoperacjonalizowane. Tak więc **polityka bezpieczeństwa** to proces ciągłego definiowania funkcjonalnych celów zapewniających – zgodnie z przyjętymi założeniami – bezpieczeństwo państwa. Na przykład, dla Polski takimi celami mogą być: wstąpienie do NATO i UE, neutralność, przystąpienie do WNP czy też tworzenie wokół siebie własnego bloku polityczno-militarnego i gospodarczego. Droga wytyczona do tak określonych celów to **strategia bezpieczeństwa (strategia obronna, program obronny),** która jest niczym innym jak właśnie opracowaniem mniej lub bardziej skonkretyzowanych programów działania w różnych dziedzinach ukierunkowanych na bezpieczeństwo państwa.

Bazą dla polityki i strategii bezpieczeństwa jest ludność, terytorium, gospodarka, siły zbrojne, instytucje nauki i kultury oraz współpraca międzynarodowa. Obserwowany od wielu dziesięcioleci wzrost kosztów wojen oraz kosztów okupacji (panowania, kontroli), a także pewne nastroje pacyfistyczne, spowodowały, że z coraz większą mocą podkreśla się znaczenie czynnika gospodarczego w zapewnieniu bezpieczeństwa.

Potencjał gospodarczo-obronny to gospodarczy filar potencjału obronnego – wyraża się on w zdolności państwa do wytworzenia określonego zestawu dóbr i usług, zgodnego z charakterem i wymogami przyjętej klasy konfliktów. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość utrzymywania i zaopatrywania sił zbrojnych oraz innych elementów systemu obronnego, w tym także ludności pozostającej poza systemem obronnym (dzieci, emeryci i renciści, inwalidzi, chorzy). Prostymi miarami potencjału gospodarczo-obronnego są produkt krajowy brutto oraz wydatki obronne. W procesach decyzyjnych wykorzystuje się wiele innych miar i modeli.

Pomiędzy potencjałem gospodarczo-obronnym a polityką i strategią bezpieczeństwa zachodzą obustronne relacje. Polegają one na tym, że z jednej strony gospodarka narodowa i jej możliwości (potencjał) ograniczają pole manewru polityki i strategii, a z drugiej strony polityka i strategia ograniczają gospodarkę.

---

[1] Por. R. Aron, *Pokój i wojna między narodami (teoria)*, CAS, Warszawa 1995, s. 101 i nast.
[2] J. Kukułka, *Miedzynarodowe stosunki polityczne*, PWN, Warszawa 1982, s. 43.

7.2.2. Gospodarcze ograniczenia polityki i strategii bezpieczeństwa

Gospodarcze ograniczenia polityki i strategii bezpieczeństwa, które słusznie można nazwać twardymi, leżą u samych podstaw procesów decyzyjnych dotyczących bezpieczeństwa państwa. Sektor obronny (militarny) w gospodarce to system ograniczony przez wielkość zasobów, a więc z istoty swej trudny do pełnego zaspokojenia. Powoduje to ogromne zapotrzebowanie na zasoby, natomiast opór sektora pozamilitarnego rośnie ponadproporcjonalnie do rosnącego wysiłku obronnego. Łagodzenie ograniczeń gospodarczych jest powolne i względne. Powolne, bo w krótkim czasie nie można wydatnie zwiększyć ilości i jakości dostępnych zasobów ludzkich czy materialnych (jeśli wykluczy się podboje i nieoczekiwane sojusze). Względne, bo inne kraje też się rozwijają, a poprawa sytuacji może nastąpić w wypadku wystąpienia różnic w tempie rozwoju poszczególnych krajów.

Gospodarcze ograniczenia polityki i strategii bezpieczeństwa można podzielić na **ogólnogospodarcze i sektorowe.** Pierwsze (najtwardsze) związane są z funkcjonowaniem państwa i gospodarki jako bytu demograficzno-terytorialnego o określonym wyposażeniu w bogactwa naturalne i o określonym poziomie rozwoju gospodarczego. Ograniczenia sektorowe (bardziej miękkie) są lepiej skorelowane z systemem obronnym państwa i mają bardziej względny charakter niż ograniczenia ogólnogospodarcze, ale w krótkim okresie można je traktować jako dane.

Ograniczenia ogólnogospodarcze wiążą się z takimi agregatami, jak: liczba ludności, powierzchnia kraju, zasoby naturalne, aparat produkcyjny, charakter i intensywność wymiany międzynarodowej, produkt krajowy brutto. Ograniczenia te pozostają w znacznej mierze poza możliwościami oddziaływania decydentów.

Znacznie bardziej podatne na oddziaływanie są ograniczenia sektorowe, do których można zaliczyć: ograniczenia ze strony przemysłu zbrojeniowego, infrastruktury obronnej, zapasów i rezerw obronnych, wydatków obronnych czy ograniczenia w międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej. W długim okresie ograniczenia sektorowe można traktować jako elastyczne, ale w krótkim – jako dane.

7.2.3. Polityczno-strategiczne ograniczenia gospodarki

Tak jak gospodarka determinuje w określonej mierze politykę i strategię bezpieczeństwa, tak też polityka i strategia bezpieczeństwa wpływają na gospodarkę, kształtując ją zgodnie z przyjętymi charakterystykami. Oczywiste jest, że gdyby nie istniały potrzeby obronne, gospodarka rozwijałaby się pod wpływem bodźców o nieco innej strukturze i intensywności niż dzieje się to w realnych gospodarkach, nastawionych częściowo na zaspokajanie potrzeb bezpieczeństwa.

Polityczno-strategiczne ograniczenia gospodarki można podzielić na **ogólne i cząstkowe** (narzucane przez pożądane parametry potencjału gospodarczo-obronnego). Pierwsze wiążą się przede wszystkim z zapewnieniem tzw. bezpieczeństwa ekonomicznego, z wielkością budżetu obronnego oraz ze stanem międzynarodowych stosunków gospodarczych i gospodarczo-obronnych. Drugie ograniczenia mają bardziej skonkretyzowany charakter i wynikają z potrzeby kształtowania podstawowych charakterystyk (parametrów) potencjału obronnego, takich np., jak: **wielkość (masa), gotowość, mobilność (elastyczność), żywotność.**

Zarówno jedne, jak i drugie ograniczenia krępują w jakiejś mierze rozwój gospodarczy, ale przystosowują państwo do zaspokojenia ekonomicznych potrzeb systemu obronnego na wypadek konfliktu zbrojnego (wojny). Twórcy polityki i strategii bezpieczeństwa stoją zawsze przed koniecznością pogodzenia sprzeczności między potrzebami – mówiąc w pewnym uproszczeniu – cywilnymi a militarnymi. Jest to szczególnie trudne w czasach długotrwałego pokoju i odprężenia, kiedy to pokusa zaniedbywania spraw obronnych jest bardzo duża. Okres długotrwałego intensywnego zagrożenia, może z kolei prowadzić do nadmiernego wysiłku obronnego, powodując m.in. deformację struktury gospodarczej i hamowanie rozwoju. Jest wielką sztuką znaleźć właściwy modus operandi, zgodny z duchem czasu, potrzeb i możliwości.

7.3. Metodologiczne podstawy rachunku efektywności sfery bezpieczeństwa

Sfera bezpieczeństwa państwa niepodzielnie należy do sfery publicznej. Z tego powodu rachunek efektywności w jej obrębie jest zagadnieniem specjalnym z przyczyn dość oczywistych – w sektorze publicznym nie funkcjonuje ani mechanizm cen, torujący drogę większej efektywności, ani konkurujące ze sobą siły (w znaczeniu rynkowym), skłaniające poszczególne instytucje i komórki państwa do wypełniania swych zadań, przy minimalnych kosztach. W sektorze tym nie działa też motyw zysku ani groźba bankructwa. W efekcie, proces eliminacji nieefektywnych rządów, ministerstw czy innych agend państwowych, postępuje bardzo wolno.

Przez długi czas wierzono, że zasadniczy wzrost efektywności sektora publicznego można osiągnąć przez zastosowanie specjalnych technik analitycznych i procedur. Pociągnięcia te nie przyniosły jednak spodziewanych wyników. Głównym powodem było to, że *„lepsza analiza i informacja nie prowadzą do zasadniczego rozwiązania problemów biurokracji. Zdrowsze funkcjonowanie instytucji rynkowych nie jest spowodowane przez zastosowanie lepszej czy szerszej analizy. Najważniejsze różnice w funkcjonowaniu różnych organizacji spowodowane są różnicami tkwiącymi w strukturze i bodźcach ich kierowników"*[1]. Wyrafinowane techniki analityczne są ważne, ale nie mniej są ważne czynniki motywacyjne i systemy bodźców. Te z kolei są silnie określone przez mechanizmy sprawowania władzy politycznej.

Te ogólnosystemowe uwarunkowania nieefektywnościowe są wzmacniane przez obiektywnie uzasadnione metodyczne trudności rachunku efektywności. Na domiar złego, owe trudności odnoszą się zarówno do strony nakładów, jak i przede wszystkim do strony efektów. O ile nakłady (koszty) da się szacować z zadowalającą dokładnością (chociaż i tutaj można mieć wiele zastrzeżeń, istnieje np. wiele kontrowersji co do kosztów armii z poboru i kosztów armii zawodowej, i wiele innych), o tyle efekty w istocie wymykają się ujęciom ilościowym. Kilkudziesięcioletnie wysiłki, ukierunkowane na kwantyfikację efektów w sektorze obrony, przyniosły ograniczone rezultaty, ale niesprawiedliwością byłoby je uznać za mało znaczące.

Podstawową trudnością metodyczną rachunku kosztów i efektów było zagadnienie zharmonizowania ekonomicznych, politycznych i militarnych wymiarów bezpieczeństwa

[1] W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971, s. 212. Cyt. za: K. Hartley, *The Economics of Defense Policy*, Brasey's, London 1991, s. 40.

i odpowiednie sprecyzowanie efektów i kosztów. Różne poziomy efektów i odpowiadających im miar nie zostały dotychczas w sposób systematyczny uporządkowane. Niepewne podstawy rachunku nakładów i jeszcze bardziej niepewne podstawy rachunku efektów były zapewne przyczyną tego, że nie doszło do poważniejszych prób dokonania kompleksowego rachunku efektywności, tzn. porównania nakładów i efektów z uwzględnieniem szerszego tła bezpieczeństwa państwa. A jest to sfera, która jest probierzem wartości proponowanej teorii, w tym wypadku – ekonomiki bezpieczeństwa państwa.

Dla jej uprawiania i rozwoju ważny jest jeszcze jeden aspekt, chodzi mianowicie o to, że w przygotowaniach i działaniach w sferze bezpieczeństwa państwa silnie przejawia się szeroko rozumiany czynnik militarny, tzn. odnoszący się nie tylko do sił zbrojnych, ale i zasad funkcjonowania całej sfery związanej z bezpieczeństwem. Ekonomika bezpieczeństwa państwa nie może więc ograniczyć się wyłącznie do metodologii ekonomii (co sugeruje współczesna ekonomika obrony), ale musi również skorzystać z metodologii nauki wojennej. Powinno się przy tym wyjść z założenia, że istnieją tylko dwa sposoby skoordynowania działań milionów ludzi – sposób rynkowy (tym zajmuje się ekonomia) oraz sposób wojskowy (tym zajmuje się sztuka wojenna). Ekonomika bezpieczeństwa państwa musi odzwierciedlać syntezę tych dwóch sposobów, jeśli chce zasługiwać na swoje miano.

7.4. Praktyka programowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa w Polsce

7.4.1. Instytucjonalno-doktrynalne podstawy programowania gospodarczo-obronnego

Programowanie gospodarczo-obronne rozwija i konkretyzuje politykę gospodarczo-obronną i bardzo często jest opracowywana przez te same instytucje. Główną wytyczną programów gospodarczo-obronnych były i są dokumenty najwyższych władz w sprawach bezpieczeństwa i obrony, których nazwy i usytuowanie w latach dziewięćdziesiątych zmieniły się dość radykalnie. Zmieniały się też nazwy podstawowych dokumentów, zawierających analizę i ocenę podstawowych zagrożeń państwa oraz generalne kierunki polityki obronnej.

Na podstawie uchwały **Komitetu Obrony Kraju** (któremu przewodniczył prezydent RP – gen. armii Wojciech Jaruzelski) z dnia 21 lutego 1990 r. została przyjęta **„Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej"**. Na samym wstępie czytamy: *„Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej wytycza generalne kierunki polityki obronnej obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela"*.

Doktryna zahaczała również o zagadnienia gospodarczo-obronne, kładąc nacisk na odpowiedni poziom produkcji obronnej i wykonywanie zadań mobilizacyjnych. Wskazano też na potrzebę gromadzenia rezerw państwowych, w tym zapasów materiałowych i sprzętu na potrzeby ludności, sił zbrojnych i zakładów produkcyjnych.

W 1992 r. ukazały się dwa nowe dokumenty: **„Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa"** – sygnowane przez prezydenta Lecha Wałęsę 2 listopada 1992 r. – oraz **„Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej"** przyjęta w tym samym dniu przez Komitet Obrony Kraju.

Drugi dokument rozwijał i precyzował podstawowe zasady polityki RP w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Zawierał zamierzenia i kierunki działań mających na celu umocnienie suwerenności i bezpieczeństwa Polski, sprzyjających jej rozwojowi cywilizacyjnemu i pozycji w Europie. Po raz pierwszy – w dokumencie takiej rangi – pojawia się stwierdzenie, że Polska dąży do uzyskania członkostwa w NATO.

Bardzo szeroko, jak na dokument doktryny bezpieczeństwa, potraktowano zagadnienia gospodarczo-obronne. Cały rozdział 4 „Polityki bezpieczeństwa" nosił tytuł: *Aspekty gospodarczo-obronne.* Konstatuje się w nim m.in., że z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego podstawowym zadaniem gospodarki jest zaspokajanie materialnych potrzeb obronnych państwa, a w szczególności:

- zapewnienie optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju;
- przygotowywanie bazy do wykonywania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- stworzenie warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych.

W połowie 1993 r. uchwałą nr 47/93 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 1993 r. powołano do życia Radę Gospodarczo-Obronną. Była ona organem Rady Ministrów, powołanym do międzyresortowej koordynacji działalności sfery gospodarczo-obronnej.

Wobec nieskuteczności wielu podejmowanych działań i wagi spraw o dużych konsekwencjach społecznych i obronnych, uchwałą Rady Ministrów z 12 kwietnia 1994 r. powołano, nieistniejący już, Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Był to organ kolegialny, zapewniający realizację i koordynację zadań rządu oraz innych organów administracji państwowej w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Do zadań Komitetu należało m.in.:

- wypracowywanie projektów rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych dotyczących systemu obronnego państwa oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania;
- analizowanie ekonomicznych aspektów zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a także inspirowanie działań dotyczących przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym, badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymywanie zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obrony państwa;
- zapewnianie uwzględniania wymogów zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, w tym transportu i łączności na potrzeby obronne.

Wobec daleko idących zmian wewnętrznych (wywołanych np. przyjęciem w 1997 r. nowej konstytucji) i zewnętrznych (wynikających chociażby ze wstąpienia Polski do NATO) na początku 2000 r. zostały opublikowane dwa nowe dokumenty, zastępujące dwa poprzednie – obydwa przyjęte przez Radę Ministrów. Pierwszy – **„Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"** (4 stycznia 2000 r.); drugi – **„Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej"** (23 maja 2000 r.). Oba dokumenty zasługują na szczególną uwagę.

W „Strategii bezpieczeństwa RP" o zagadnieniach gospodarczo-obronnych mówi się dwukrotnie. Po raz pierwszy w rozdziale o integracji rozpatruje się przemysł obronny w kontekście członkostwa w NATO, UZE i UE. Stwierdza się tam m.in., że utrzymanie, restrukturyzacja i modernizacja narodowego przemysłu obronnego stanowi ważną przesłankę realizacji „Strategii bezpieczeństwa RP". Po raz drugi w rozdziale 4 „Podstawy

strategii bezpieczeństwa RP", przy omawianiu pozamilitarnych ogniw systemu obronnego. Ogniwa te podzielono na trzy grupy: informacyjne, ochronne i gospodarcze. Te ostatnie mają na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności w nadzwyczajnych warunkach kryzysu i wojny.

Zagadnienie to zostało rozwinięte w „Strategii obronności RP". Według niej, do podstawowych zadań ogniw gospodarczych (państwowych i prywatnych) w dziedzinie obronności zalicza się: tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych, zapewnienie uwzględnienia wymagań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, utrzymywanie infrastruktury obronnej, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych. Do funkcji ogniw gospodarczych będzie też należało wsparcie sił sojuszniczych, rozwijanych i prowadzących operacje na terytorium Polski oraz uczestnictwo w realizacji sojuszniczych inwestycji obronnych zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich NATO.

„Strategia bezpieczeństwa RP" zawiera też nowatorski w naszych warunkach podrozdział: „Planowanie, programowanie i finansowanie obronności". Zapisano w nim, że narodowy system planowania, programowania i finansowania obronności musi być dostosowany do trybu i rytmu planowania w systemie Sojuszu. Rada Ministrów będzie wydawać co dwa lata wytyczne w tej dziedzinie, na podstawie których – i z uwzględnieniem stosownych ustaleń sojuszniczych – opracowane będą:

- ***polityczno-strategiczna dyrektywa obronna***, określająca główne zadania strategiczne podstawowych elementów systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia jej bezpieczeństwa (kryzysu) i wojny;
- ***sześcioletnie programy utrzymywania i doskonalenia systemu obronności***, w tym programy utrzymywania i doskonalenia sił zbrojnych, zapewniające zdolność do realizacji zadań sformułowanych w strategii bezpieczeństwa i obronności oraz skonkretyzowanych w polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej.

„Strategia bezpieczeństwa RP" deklaruje, że w ramach opracowanych programów obronnych państwo zapewnia nakłady budżetowe na utrzymanie systemu obronności, a w tym sił zbrojnych, na poziomie gwarantującym niezbędną bieżącą gotowość i zdolność bojową i jak najszybsze osiągnięcie pełnej interoperacyjności wojsk ze strukturami NATO.

Zagadnienia te zostały nieco bardziej skonkretyzowane w „Strategii obronności RP". Planowanie i programowanie obronne jest rozpatrywane w ramach przygotowań obronnych (obok utrzymywania i doskonalenia systemu obronności). W dokumencie stwierdza się, że szczegółowe ustalanie sposobów realizacji zadań obronnych oraz niezbędnych do tego sił i środków, stosownie do ustaleń zawartych w strategii obronności, odbywa się w ramach procesu **planowania i programowania obronnego.** Jego podstawę stanowią decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie polityki obronnej państwa.

Dyrektywnym punktem wyjścia będą Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego, ustalające podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronności w wieloletniej perspektywie. W ramach programowania systemu obronności będzie przygotowywana koncepcja długookresowego rozwoju społeczno gospodarczo-obronnego, a na jej podstawie sześcioletnie programy przygotowań obronnych, wraz z określeniem niezbędnych na ich realizację nakładów obronnych. Nakłady na obronność będą rosły w tempie odpowiednim do tempa wzrostu Produktu Krajowego Brutto, utrzymując je na poziomie nie niższym niż 2,2% PKB (od dwóch lat udział ten oscyluje wokół 1,9%).

W planowaniu i programowaniu obronnym uczestniczą wszystkie organy władzy i administracji państwowej. Częścią składową systemu planowania i programowania obronnego RP jest uczestnictwo w sojuszniczym systemie planowania.

Utrzymywanie i doskonalenie systemu obronności obejmuje przede wszystkim utrzymywanie sił zbrojnych oraz realizację zadań gospodarczo-obronnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania przemysłu obronnego, utrzymywania zapasów strategicznych i potencjału mobilizacyjnego w gospodarce narodowej, utrzymywania i rozbudowy infrastruktury obronnej.

7.4.2. Analityczno-metodyczne podstawy programowania gospodarczo-obronnego

W 1996 r., w ramach tzw. reformy centrum gospodarczego rządu, ustawą z 8 sierpnia (DzU nr 106) zostało powołane **Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS)**, będące *państwową jednostką organizacyjną prowadzącą prace służące Radzie Ministrów do* ***programowania strategicznego, prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju.*** Zgodnie z ustawą do zadań Centrum należy m.in.: analizowanie stanu gospodarki z punktu widzenia realizacji programów strategicznych oraz regionalnych i informowanie Rady Ministrów o stwierdzonych zagrożeniach, a także wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, stosownie do kompetencji ustalonych w odrębnych przepisach.

W Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. *w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jerzego Kropiwnickiego,* przewidziano m.in.:

- przygotowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów ocen działów gospodarki z punktu widzenia potrzeb obronnych oraz założeń do strategicznych programów rozwoju potencjału obronnego;
- analizowanie stanu gospodarki z punktu widzenia realizacji programów strategicznych oraz regionalnych i informowanie Rady Ministrów o stwierdzonych zagrożeniach;
- wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, stosownie do kompetencji ustalonych w odrębnych przepisach.

Powyższe zadania realizuje wyspecjalizowana komórka – Departament Spraw Obronnych (DSO). Bardziej szczegółowo określa je Regulamin organizacyjny RCSS wprowadzony zarządzeniem nr 4 prezesa RCSS z dnia 3 września 1997 r. Zgodnie z nim DSO prowadzi studia i analizy strategicznych działów gospodarki narodowej z punktu widzenia potrzeb obronnych państwa oraz opracowuje założenia do projektów strategicznych programów rozwoju potencjału gospodarczo-obronnego państwa. Do zadań Departamentu zaliczono w szczególności:

- analizowanie rozwoju stosunków międzynarodowych z punktu widzenia szans i zagrożeń bezpieczeństwa kraju;
- analizowanie procesów w strategicznych działach gospodarki narodowej z punktu widzenia ich wpływu na potencjał obronny i bezpieczeństwo państwa;
- opracowywanie założeń do projektów strategicznych programów rozwoju potencjału gospodarczo-obronnego państwa w zakresie przemysłu obronnego i lotniczego, paliwowo-energetycznego oraz rezerw państwowych, systemu transportowego i łączności;
- sporządzanie okresowych raportów określających ekonomiczne aspekty obronności.

Pewną rolę w kształtowaniu analitycznych i metodycznych podstaw programowania gospodarczo-obronnego odgrywają pozostałe departamenty (biura) spraw obronnych w resortach i urzędach centralnych, służą one jednak przede wszystkim przedsięwzięciom wdrożeniowym. Poważniejsze znaczenie z tego punktu widzenia ma jedynie duży Departament Rezerw Państwowych i Spraw Obronnych w Ministerstwie Gospodarki.

Obecnie zarysowuje się tendencja do integracji społecznych, gospodarczych i obronnych segmentów programowania. Za jej przejaw można niewątpliwie uznać Zarządzenie nr 22 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. *w sprawie Zespołu do opracowania założeń do kompleksowej przebudowy systemu obronnego państwa oraz do systemu strategicznego programowania społeczno-gospodarczo-obronnego.*

7.4.3. Próby i rezultaty programowania

W Polsce nie występowało programowanie gospodarczo-obronne, rozumiane jako zdyscyplinowany metodycznie, proceduralnie i organizacyjnie proces opracowywania ważnych przedsięwzięć gospodarczych ukierunkowanych na realizację zadań obronnych (chociażby na wzór amerykańskiego systemu planowania, programowania i budżetowania – PPBS). Nie oznacza to, że różnorodne zagadnienia obronności (w tym gospodarcze) nie podlegały procesowi szeroko rozumianego planowania i programowania. Był to jednak wysiłek w dużej mierze rozproszony, niespójny organizacyjnie i metodycznie. Programy (chociaż nie zawsze miały taką nazwę) były dokumentami o różnej wadze i randze prawnej, takimi jak: ustawy, rozporządzenia, uchwały, założenia, koncepcje, raporty. Część z nich miała charakter wdrożeniowy, część koncepcyjny, część intencjonalny.

W niniejszej pracy bazujemy na szerokim rozumieniu programów i programowania. Pozwala to na szerszą prezentację i analizę wysiłku organów władzy i administracji państwowej, częściowo także samorządowej oraz podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych.

Plany i programy gospodarczo-obronne realizuje się na dwóch zasadniczych płaszczyznach:

1) uwzględnianie interesów obronnych w rozwoju gospodarczym, wydzielenie części gospodarki służącej obronności w sposób bezpośredni (przemysł zbrojeniowy, obronnie zorientowane badania rozwojowe i wdrożeniowe, infrastruktura obronna) oraz ponoszenie związanych z tym kosztów;

2) planowanie i programowanie mobilizacyjne gospodarki.

7.4.3.1. Programowanie przekształceń i rozwoju sfery gospodarczo-obronnej

Lata dziewięćdziesiąte to okres niezwykle trudny dla wszystkich form decyzji gospodarczo-obronnych (polityki, programowania i planowania). Wobec zmian o charakterze politycznym, ekonomicznym i militarnym, w tym przede wszystkim zmian w systemie gospodarczym oraz w wielkości i strukturze zapotrzebowania kraju i zagranicy na wyroby przemysłu obronnego, konieczne jest godzenie wymogów funkcjonowania przemysłu obronnego z jego radykalną przebudową organizacyjną, finansową i techniczną oraz z koniecznością zachowania niezbędnej bazy mobilizacyjnej.

Przymuszony okolicznościami rząd i jego agendy, podjęły pewne wysiłki ukierunkowane na zachowanie pewnej kontroli nad procesami przekształceń w wybranych segmentach gospodarki obronnej. Wobec dużej bezradności koncepcyjnej i metodologicznej w październiku 1991 r. Agencja Rozwoju Przemysłu, działając z upoważnienia Ministerstwa Przekształceń Własnościowych, poleciła firmie konsultingowej PROXY Ltd. opracowanie studium sektorowego polskiego przemysłu obronnego[1].

W grudniu 1991 r. firma ta zaprezentowała koncepcję restrukturyzacji sektora obronnego. Została ona przyjęta przez przedstawicieli MPW, a następnie przedstawiona zainteresowanym podmiotom. Większość przedstawicieli podmiotów poparła zaprezentowaną koncepcję.

Raport wywołał wiele emocji, zarzucano zleceniodawcom marnotrawstwo pieniędzy i przepłacenie świadczonych usług. Według jednej z wyważonych opinii, był to najpełniejszy, przedstawiony w jawnej wersji, obraz stanu naszego przemysłu obronnego, zamiarów wobec jego restrukturyzacji i prywatyzacji[2].

Ta sama firma konsultingowa opracowała projekt ustawy o przekształceniu państwowych przedsiębiorstw przemysłu obronnego w spółki akcyjne. Autorzy dowodzili, że wybór formy spółki akcyjnej i reżim kodeksu handlowego mają charakter rozwiązania optymalnego.

Projekt dzielił przedsiębiorstwa przemysłu obronnego na dwie grupy spółek – 1) o podstawowym znaczeniu dla obronności, w których 100% akcji należy do Skarbu Państwa; 2) o ważnym znaczeniu dla obronności, w których Skarbowi Państwa zapewniono kontrolny pakiet akcji[3].

Opracowanie firmy PROXY nie dało w efekcie konkretnego programu, ale, jak się wydaje, wywarło duży wpływ na kierunki myślenia o zagadnieniach gospodarczo-obronnych różnych przedstawicieli organów administracji państwowej.

Wobec pogarszającej się ciągle sytuacji przemysłu obronnego, w 1994 r. Ministerstwo Przemysłu i Handlu zorganizowało przetarg wśród firm konsultingowych na przygotowanie koncepcji kompleksowej restrukturyzacji sektora zbrojeniowego. Zlecenie na opracowanie **Programu restrukturyzacji sektora obronnego na lata 1995–2010 wraz ze szczegółowym projektem przedsięwzięć w latach 1995–1996 i odpowiednimi projektami regulacji prawnych**, otrzymało Centrum Kooperacji Przemysłowej ICC[4].

Głównym celem przygotowanego programu była analiza sektora obronnego i określenie możliwości jego restrukturyzacji, przy uwzględnieniu poziomu zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy podstawowych odbiorców wyrobów specjalnych oraz opracowanie i wdrożenie strategii rozwoju zapewniającej efektywność ekonomiczną sektora oraz gotowość obronną pozostałego przemysłu[5].

W kwietniu 1996 r. rząd przyjął, opracowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej, **Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010.** Program przewidywał m.in. po-

---

[1] Por. *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989–1992)*, red. T. Kamiński, AON, Warszawa 1993, s. 192 i nast.

[2] Por. ibidem, s. 43.

[3] Por. ibidem, s. 46.

[4] Por. *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, praca zbiorowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1996, s. 143.

[5] Por. ibidem, s. 144.

wołanie Funduszu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego oraz utworzenie czterech holdingów.

Fundusz, który miał być wprowadzony ustawą, miał zapewnić środki finansowe na przeprowadzenie restrukturyzacji sektora zbrojeniowego, w tym głównie na prace badawczo-rozwojowe.

Holdingi miały być formą konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Pierwszy miał skupić producentów amunicji i materiałów wybuchowych, rakiet i uzbrojenia klasycznego; drugi producentów wyrobów elektronicznych (optoelektronika, radiolokacja i systemy dowodzenia); trzeci byłby lotniczy, natomiast czwarty – pancerny i artylerii samobieżnej.

Zmiana koalicji rządzącej w 1997 r. zaowocowała energicznym podjęciem prac w Ministerstwie Gospodarki nad nowym programem. Trzeba podkreślić, że istniał już w tej dziedzinie spory dorobek poprzedników, nawiązujący ciągle, w jakiejś mierze, do koncepcji firmy PROXY.

W jednej z końcowych wersji program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia modernizacji technicznej sił zbrojnych przewidywał powołanie **Narodowego Funduszu Przemysłu Obronnego (NAFPO)** – organizacji grupującej przemysł zbrojeniowy w formie spółki akcyjnej, z zachowaniem 100% udziału Skarbu Państwa. W skład NAFPO miało wejść 25 najważniejszych przedsiębiorstw zbrojeniowych i lotniczych. Dla reszty firm opracowano indywidualne sposoby prywatyzacji. Wojskowe zakłady remontowo-produkcyjne byłyby skomercjalizowane, a jednostki badawczo-rozwojowe, w mniejszej liczbie, przekształcono by w instytuty naukowe.

Kolejnym etapem byłaby stopniowa prywatyzacja. Z prywatyzacji miały być wyłączone tylko dwa przedsiębiorstwa z branży amunicyjno-rakietowej, a w 10–12 firmach państwo zachowałoby większościowy pakiet akcji.

9 września 1997 r. Rada Ministrów przyjęła **Założenia Rządowego Programu Modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998–2012.** Dokument ten był opracowywany jako 15-letni program, ostatecznie został przyjęty w formie założeń, co zdradza jego intencjonalny, a nie wykonawczy charakter. Trzeba jednakże zauważyć, że znalazł on odzwierciedlenie w ustawach budżetowych na 1998 i 1999 r. – w załącznikach zawierających „Wykaz programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej", wraz z planowanymi nakładami (ujmowanymi w budżecie państwa w części, której dysponentem jest minister obrony narodowej). Ustawa budżetowa na 2000 r. również przeznaczyła określoną kwotę na programy modernizacji technicznej sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (około 1,5 miliarda zł).

Celami programu było:

- stopniowe dostosowanie wielkości i jakości SZ RP do potrzeb obronnych oraz możliwości społeczno-ekonomicznych państwa;
- przygotowanie SZ RP do włączenia w struktury euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa;
- zapewnienie stabilizacji procesu rozwoju SZ RP;
- stworzenie szansy dla przemysłu obronnego na dostosowanie jego potencjału do rzeczywistych potrzeb wojska.

Program określał główne kierunki restrukturyzacji sił zbrojnych, ich docelową strukturę, liczebność i wyposażenie oraz źródła finansowania procesu modernizacji. Program zawierał też prognozę budżetową, obejmującą nie cały budżet MON, lecz jego najważniej-

szy dział – obronę narodową (w 1998 r. dział ten pochłaniał 72,39% budżetu MON). Przedmiotem wydatków w tym dziale uczyniono przede wszystkim:

- utrzymanie stanów osobowych żołnierzy oraz pracowników wojska;
- modernizację techniczną sił zbrojnych;
- szkolnictwo wojskowe (finansowanie działalności czterech akademii, czterech wyższych szkół oficerskich, dziesięciu centrów szkolenia, dwóch liceów wojskowych oraz studiów wojskowych przy Wyższej Szkole Morskiej w Gdyni i Szczecinie.

Można stwierdzić, że po prawie dwóch latach prac – mimo iż ostateczna wersja odbiegała od projektów – przedsięwzięcie zakończyło się sukcesem. Oto, 7 października 1999 r. Sejm RP przyjął Ustawę ***o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*** (z mocą obowiązującą od 30 października)[1].

Na początek warto podkreślić, że ustawa nie mówi o restrukturyzacji przemysłu obronnego, lecz przemysłowego potencjału obronnego, przez który rozumie się *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.*

Zgodnie z zapisami ustawy, wspieranie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego polega w szczególności na przeznaczaniu części przychodów z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego na:

- konwersję lub koncentrację produkcji w ramach programów naprawczych lub restrukturyzacyjnych;
- działalność badawczo-rozwojową na potrzeby przemysłowego potencjału obronnego;
- promocję eksportu wytworzonego w Polsce uzbrojenia lub sprzętu wojskowego;
- dofinansowanie, za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, kredytów inwestycyjnych udzielonych spółkom przemysłowego potencjału obronnego;
- restrukturyzacji finansowej zobowiązań spółek przemysłowego potencjału obronnego;
- przeznaczaniu, w okresie do 31 grudnia 2002 r., dotacji wypłacanej przedsiębiorcom na dostosowanie mocy produkcyjnych i remontowych w spółkach przemysłowego potencjału obronnego i spółkach zależnych do zadań określonych w Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki;
- przeznaczaniu środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy pieniężne z tytułu zwolnień grupowych.

Wspieranie procesu modernizacji technicznej sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej polega na przeznaczaniu pozostałej części przychodów z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego na zakupy nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego produkowanego w spółkach przemysłowego potencjału obronnego.

Ustawa stanowi też, że przewidywane kwoty przychodów z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego przeznaczane na wspieranie jego restrukturyzacji oraz modernizacji technicznej sił zbrojnych RP, będą określone corocznie w ustawie budżetowej.

Wobec przesądzonego już wejścia Polski do NATO, w październiku 1998 r. rząd przyjął 15-letni „***Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998–2012***".

[1] W ustawie pojawia się zapis informujący, że przychody z prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego przeznaczone na jego restrukturyzację, a także na proces modernizacji technicznej SZ RP określa się na kwotę 95 000 zł.

W ścisłym związku z ustawą *o wspieraniu...* pozostaje, uchwalona nieco wcześniej, Ustawa z 10 września 1999 r. ***o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.*** Ustawa określa zasady oraz prawa i obowiązki stron umowy kompensacyjnej, zwanej umową offsetową, w związku z zawarciem umowy dostawy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, wyprodukowanego lub wytworzonego poza jej terytorium.

Zgodnie z ustawą, umowa offsetowa jest to umowa zawarta między 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[1].

15 grudnia 1999 r. minister obrony narodowej Janusz Onyszkiewicz na 66 posiedzeniu Sejmu RP, podczas debaty nad informacją o założeniach polityki obronnej RP, poinformował Wysoką Izbę, iż *zakończyły się prace nad* ***„Założeniami do kompleksowej przebudowy, utrzymywania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej"***. *Przyjęte założenia stanowią w praktyce wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego na nadchodzące lata. Na ich podstawie zostanie w przyszłym roku opracowany konkretny program przygotowań obronnych państwa na lata 2001–2006.*

Zgodnie z tą zapowiedzią, 23 maja 2000 r. Rada Ministrów przyjęła ***„Założenia do opracowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2001–2006"*** (przewidujące m.in., że budżet MON będzie w tych latach utrzymany na poziomie 2,1% PKB). Oznacza to poważną próbę wprowadzenia do praktyki planowania obronnego w Polsce planowania średniookresowego, stosowanego w państwach NATO. Istnieją jednak poważne obawy o jego realność finansową. Znana jest niezrealizowana uchwała Sejmu RP z 1995 r. o przeznaczaniu na obronność 3% PKB oraz bardziej konkretne plany i programy (jak chociażby program „Armia 2012"). Z tego powodu środowiska związane z obronnością wywierały nacisk na to, by programy 6–letnie były przyjmowane w formie ustawy[2].

Tak też się stało. Sejm RP uchwalił 6–letni program jako Ustawę z dnia 25 maja 2001 r. ***o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006*** (weszła w życie 8 sierpnia 2001 r.). Program określa w szczególności: 1) zadania dotyczące modernizacji wyposażenia sił zbrojnych w zakresie wielu grup sprzętu i uzbrojenia; 2) zamierzenia w zakresie systemów obronnych sił zbrojnych, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ich szkolenia, dyslokacji i polityki kadrowej, a także liczebność oraz skład bojowy poszczególnych elementów sił zbrojnych.

---

[1] Offset jest to zjawisko ekonomiczne z dziedziny transakcji kompensacyjnych (*countertrade*), które występuje obok wymiany barterowej (towar za towar o różnych wartościach za dopłatą w gotówce) czy clearingu (wymiany towarów rozliczanej przez banki do określonego limitu). Zjawisko to pojawia się też na płaszczyźnie prawnej w postaci umowy offsetowej. Por. A. Szumański, *Nie tylko w drukarni*, „Rzeczpospolita" z 22 października 1999 r. Prof. Szumański uczestniczył w pracach legislacyjnych nad powyższą ustawą jako ekspert Ministerstwa Gospodarki. W krajach zachodnich od dawna czyniono wysiłki mające na celu kompensowanie zakupów obronnych za granicą. Zob. w tej sprawie np. K. Hartley, S. Martin, *UK Firms' Experience and Perceptions of Defence Offsets: Survey Results*, „Defence and Peace Economics" 1995, vol. 6. Krótkie omówienie tego zagadnienia zawiera: S. Kurinia, *Brytyjska myśl obronno-ekonomiczna w nowej Europie (1990–1997)*, „Zeszyty Naukowe AON" 1999, nr 1(34), s. 162–165. W maju 2002 r. Sejm RP znowelizował dość głęboko ustawę offsetową, ale nie przeszła ona jeszcze całej procedury prawnej.

[2] Por. np. R. Polak, *Plany bez gwarancji*, „Polska Zbrojna" 2000, nr 37, s. 7 i 20.

W art. 7 stwierdzono, że z budżetu państwa przeznacza się corocznie na realizację programu – w latach 2002–2006–wydatki budżetowe w wysokości nie niższej niż 1,95% produktu krajowego brutto (PKB).

W 2001 r. przyjęty też został program bardziej szczegółowy Ustawą z dnia 22 czerwca 2001 r. ***o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji.*** Celem programu jest wyposażenie sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe, stosownie do zadań wynikających z systemu obronnego oraz przyjętych zobowiązań sojuszniczych. Program obejmuje wyposażenie SZ RP w 60 samolotów wielozadaniowych, w tym 44 nowe, do końca 2006 r. W latach 2002–2010 wydatki budżetu państwa na realizację programu nie mogą przekraczać rocznie 0,05% PKB.

W 2001 r. przyjęto też ważną Ustawę z dnia 23 sierpnia ***o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*** (DzU nr 122 z 2001 r.). Ustawa określa: 1) zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej, w tym przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym; 2) organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań, o których mowa w punkcie 1, 3) zasady finansowania tych zadań.

W rozumieniu ustawy do zadań na rzecz obronności państwa należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: mobilizacji gospodarki, militaryzacji, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego oraz w zakresie wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza.

Ministerstwo Gospodarki zaproponowało w kwietniu 2002 r., aby w ustawie zapisano, iż Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, Centralny Program Mobilizacji Gospodarki, z uwzględnieniem szczegółowych zadań dla przedsiębiorców, sposób ich realizacji oraz finansowania.

Prace koncepcyjne mające na celu kształtowanie podstawowych charakterystyk gospodarczych podstaw bezpieczeństwa trwają nadal. Na początku 2002 r. w Ministerstwie Gospodarki opracowano dokument pt.: ***Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005***[1]. Uznano w nim m.in., że mimo wielu zmian strukturalnych w przemyśle obronnym, które dokonały się w latach dziewięćdziesiątych, zasadniczy cel restrukturyzacji nie został dotychczas osiągnięty. W dokumencie postuluje się nowe podejście do spraw restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego. Wiązać się to musi z korektą założeń programu, który przyjął formę cytowanej wyżej ustawy *o wspieraniu restrukturyzacji...* z 7 października 1999 r.

7.4.3.2. Programowanie mobilizacji gospodarczej

Przygotowania mobilizacyjne elementów systemu obronnego są warunkiem sine qua non celowości istnienia całego systemu. Dotyczy to również przygotowań gospodarczo-obronnych, które – ogólnie rzecz ujmując – mają na celu stworzenie warunków szybkiego i sprawnego przystosowania gospodarki obronnej, a szczególnie przemysłu zbrojeniowego, do zaspokajania zwiększonych potrzeb systemu obronnego (głównie sił zbrojnych) i zmienionych potrzeb ludności.

---

[1] Zob. *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005*, (materiał na posiedzenie Komitetu Rady Ministrów), MG, Warszawa, kwiecień 2002. Strategia ta została przyjęta przez rząd RP w maju 2002 r.

Programowanie mobilizacji gospodarczej, mające na celu uruchomienie potencjału mobilizacyjnego gospodarki, powinno realizować grupy zadań, określone w dokumentach definiujących polską politykę i strategię obronną.

W „Polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej" z 1992 r. stwierdzono, że z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego podstawowym zadaniem gospodarki jest zaspokajanie materialnych potrzeb obronnych państwa, a w szczególności:

- zapewnianie optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju;
- przygotowywanie bazy do wykonania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- stworzenie warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych.

Najistotniejsze w tym punkcie zadanie drugie polega na utrzymywaniu możliwie wysokiego poziomu produkcji i usług zorientowanych na zaspokajanie potrzeb obronnych; gromadzeniu i utrzymywaniu rezerw (mocy produkcyjnych, materiałów, surowców); utrzymaniu i rozbudowie infrastruktury technicznej gospodarki obronnej (transportu, łączności, systemu energetycznego); utrzymywaniu korzystnych form międzynarodowej współpracy gospodarczo-obronnej; prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych.

W celu realizacji powyższych zadań, jak również przygotowania gospodarki do innych nadzwyczajnych zagrożeń, opracowuje się:

- centralny program mobilizacji gospodarki;
- resortowe programy mobilizacji gospodarki;
- wojewódzkie programy mobilizacji gospodarki;
- zakładowe programy mobilizacji gospodarki.

Obecnie jest realizowany, opracowany przez były Centralny Urząd Planowania, a wprowadzony w życie Uchwałą Rady Ministrów z dnia 31 maja 1995 r. ***Centralny Program Mobilizacji Gospodarki na lata 1996–2000***[1]. Był on budowany na podstawie potrzeb zgłaszanych przez: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, w tym Sztab Obrony Cywilnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, ministerstwa i instytucje centralne oraz urzędy wojewódzkie, stosownie do swoich kompetencji i uprawnień.

Resortowe programy mobilizacji gospodarki opracowują właściwi ministrowie (kierownicy centralnych urzędów państwowych), z uwzględnieniem wytycznych ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania.

Wojewódzkie programy mobilizacji gospodarki opracowują wojewodowie, z uwzględnieniem wytycznych ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania.

Zakładowe programy mobilizacji gospodarki opracowują podmioty gospodarcze wskazane przez właściwych ministrów (kierowników centralnych urzędów państwowych) i wojewodów, z uwzględnieniem wytycznych ministra przemysłu i handlu.

Programy mobilizacji gospodarczej na wszystkich szczeblach decyzyjnych podlegają corocznej analizie i ewentualnej aktualizacji, co nadaje im charakter planowania kroczącego (o długości kroku równym 1 rok).

Obecnie trwają prace nad dostosowaniem tych programów do zmienionego zakresu zadań gospodarczo-obronnych, wynikających ze wstąpienia do NATO, z nowej strategii bezpieczeństwa i strategii obronności oraz nowego podziału kompetencyjnego, wynikającego z reformy administracyjnej.

---

[1] Na lata 2001–2006 miał być opracowywany jako **Program Gotowości Obronnej Gospodarki**.

Częścią przygotowań mobilizacyjnych są **rezerwy**. Sprawy te reguluje Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. ***o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*** (DzU nr 90). Konkretyzacją ustawy jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. ***w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych*** (DzU nr 5).

Ustawa określa zasady:

- tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych, leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych, a także innych wyrobów niezbędnych do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa,
- tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego.

Rezerwy dzieli się na:

1) ***rezerwy mobilizacyjne*** – służące realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb sił zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa[1],

2) ***rezerwy gospodarcze*** – służące w szczególności zaspokajaniu podstawowych surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki i materiały medyczne oraz artykuły sanitarne w okresach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i podwyższania gotowości obronnej państwa, a także eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

W ramach rezerw gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone dla celów mobilizacyjnych, przez które rozumie się część rezerw gospodarczych, utworzonych i utrzymywanych do celów mobilizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Urzędu Ochrony Państwa.

Zadania w zakresie gospodarowania rezerwami realizują: Agencja Rezerw Materiałowych oraz Agencja Rynku Rolnego.

Organami uprawnionymi do tworzenia rezerw gospodarczych są:

- minister gospodarki (w zakresie rezerw surowców, materiałów i paliw),
- minister zdrowia i opieki społecznej (w zakresie rezerw leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych),
- prezes Agencji Rynku Rolnego (w zakresie rezerw produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych).

Organami uprawnionymi do tworzenia rezerw mobilizacyjnych są ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, prezesi agencji i wojewodowie działający każdy w zakresie swoich uprawnień statutowych, w zakresie rzeczowym i ilościowym niezbędnym do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Dla zaspokojenia paliwowych potrzeb gospodarki narodowej, ustawa wprowadza obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. Obowiązek dotyczy producentów i importerów, których roczna produkcja lub import przekracza

---

[1] Rezerwy mobilizacyjne są objęte badaniami statystycznymi prowadzonymi przez Główny Urząd Statystyczny, na zasadach i w trybie określonych w Ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej*, (DzU nr 88).

200 tys. ton. Sprawy te zostały skonkretyzowane w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. ***w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystywania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych*** (DzU nr 125)[1].

Koszty utrzymywania tych zapasów są częściowo rekompensowane dotacją przedmiotową w ramach środków budżetowych na ten cel w budżecie państwa. Zagadnienie to reguluje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 maja 1998 r. ***w sprawie ustalenia stawki dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych*** (DzU nr 60).

Nowela ustawy z 1996 r. *o rezerwach państwowych...* dokonana 6 września 2001 r. wprowadza obowiązek tworzenia i utrzymywania – na swój koszt – zapasów paliw ciekłych przez wszystkich przedsiębiorców oraz importerów sektora naftowego (dotychczas dotyczyło to tylko największych firm naftowych). Chodzi o zapewnienie poziomu bezpieczeństwa energetycznego, jaki obowiązuje w Unii Europejskiej, do 2008 r. Oznacza to zapewnienie zapasów paliw ciekłych równych ich ilości z 90 średnich dziennych dostaw na rynek wewnętrzny z roku poprzedniego. Konkretyzacją noweli jest rozporządzenie z 17 października 2001 r. ministra gospodarki.

Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia wprowadzić obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych węgla kamiennego oraz gazu ziemnego, określając jednocześnie zasady częściowego rekompensowania kosztów z tym związanych.

Wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami są pokrywane ze środków budżetu państwa. Środki te są przeznaczane na pokrycie:

- przyrostu i zmiany struktury rezerw,
- kosztów utrzymywania i magazynowania rezerw,
- kosztów wymiany rezerw,
- nakładów inwestycyjnych związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej, utrzymywania rezerw.

Organy uprawnione do tworzenia rezerw państwowych opracowują projekty rocznych planów rzeczowych i finansowych tworzenia rezerw oraz gospodarowania nimi, które następnie są przedstawiane ministrowi gospodarki.

Projekty ustala się w dwóch częściach: **rzeczowej** (zawierającej listę towarową, grupy asortymentowe, wielkość i zmiany ilościowe poszczególnych rodzajów rezerw) oraz **finansowej** (przedstawiającej – w układzie rodzajowym – wysokość i źródła środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów tworzenia i gospodarowania rezerwami).

Minister gospodarki tworzy system informacyjny o rezerwach państwowych gospodarczych. Tworzenie systemu polega na zbieraniu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dotyczących stanów i zmian ilościowych rezerw państwowych gospodarczych w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, finansowym i terytorialnym.

---

[1] Wykonanie ustawy i rozporządzenia napotyka na trudności wynikające z ograniczonej bazy magazynowej. Na przykład Polski Koncern Naftowy ORLEN nie dysponuje wystarczającą pojemnością magazynową we własnych zbiornikach składowych, zmuszony jest więc do korzystania z usług PERN-u w zakresie magazynowania ropy naftowej oraz usług Naftobazu w zakresie składowania produktów naftowych. Niewystarczająca pojemność magazynowa zmusza do konkurowania o nią z innymi użytkownikami. W ciągu najbliższych kilku lat sytuacja nie się zmieni. Por. *Skrót prospektu emisyjnego akcji serii D PKN ORLEN SA*, „Rzeczpospolita" z 1 sierpnia 2000 r.

Ocenia się, że obecny system gromadzenia i przechowywania rezerw paliw płynnych jest kosztowny i nieskuteczny. Obecnie trwają prace nad nową ustawą. Przyjmuje się, że rezerwy te powinny wystarczyć na 90 dni (standard Unii Europejskiej i NATO), faktycznie wystarczyłoby ich na około 30 dni. Projekt ustawy przewiduje powołanie Polskiej Organizacji Zapasów Paliw Płynnych (POZPP), zajmującej się kupowaniem i sprzedawaniem paliwa oraz wynajmowaniem pojemności magazynowych na zasadach rynkowych.

Każda firma produkująca lub wprowadzająca paliwa na rynek, musiałaby odprowadzić do POZPP składkę proporcjonalną do ilości sprzedanego paliwa. W sumie organizacja dysponowałaby co roku ok. 650 mln zł. Tym samym dotacje przedmiotowe straciłyby sens. W 1999 r. wydano na ten cel 11,3 mln zł[1].

7.4.3.3. Strategiczne programy rządowe

Zgodnie z intencjami rządu, strategiczne programy rządowe są ustanawiane w celu realizacji kompleksowych przedsięwzięć o podstawowym znaczeniu dla różnych dziedzin życia społeczno-ekonomicznego lub gospodarczego. Szczególna rola przypada programom związanym z obronnością państwa.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych rząd RP w coraz większym stopniu usiłował oprzeć funkcjonowanie sektora obronnego na programach rozwojowych wybranych systemów uzbrojenia i wyposażenia wojskowego. Konkretne propozycje w tej sprawie zgłaszał m.in. Sztab Generalny WP.

Ogólne ramy dla tego typu przedsięwzięć stwarzały zasady ustanawiania strategicznych programów, zaakceptowane i przyjęte do realizacji przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 1993 r., skonkretyzowane następnie w Uchwale nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. *w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych.* Zgodnie z uchwałą, SPR obejmuje program przygotowania i prowadzenia działań zmierzających do osiągnięcia określonych celów, uznanych przez Radę Ministrów za ważne dla całego kraju, ***w szczególności związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa,*** zaspokajaniem potrzeb społecznych, rozwojem i racjonalizacją gospodarki oraz postępem naukowo-technicznym.

W 1996 r. przystąpiono do rozwijania określonych sektorów przemysłu obronnego związanych z realizacją następujących **strategicznych programów rządowych (SPR):**

- budowy zintegrowanego systemu obrony przeciwlotniczej GROM, LOARA;
- produkcji wielozadaniowego śmigłowca bojowego HUZAR;
- produkcji czołgu nowej generacji GORYL[2].

Wejście Polski do NATO w 1999 r. znacznie zmieniło warunki realizacji SPR. Ich statut na dzień dzisiejszy nie jest do końca jasny, tym bardziej że bliższe informacje o nich nie mają jawnego charakteru.

---

[1] Krótkie informacje na ten temat zawierają: A. Morka, *Organizator strategicznych magazynów*, „Rzeczpospolita" z 20 kwietnia 2000 r.; idem, *Kto zapłaci za magazynowanie*, „Rzeczpospolita" z 8 maja 2000 r. Do zagadnienia tworzenia rezerw paliw płynnych odnosi się również, w sposób bardzo ogólny, Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (DzU nr 54 z późn. zmianami). Stanowi ona, że Rada Ministrów, na wniosek ministra gospodarki, określa założenia polityki energetycznej państwa. Powinny one być opracowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i określać m.in. 1) ocenę bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz 2) politykę w zakresie obowiązkowych zapasów paliw.

[2] Por. M. Łuczak, *Zaplecze produkcyjno-remontowe SZ RP*, [w:] *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, red. M. Sułek, AON, Warszawa 1996, s. 146.

Warto wspomnieć jeszcze o jednym specyficznym programie, a mianowicie o Strategicznym Programie Rządowym **„Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej"**, ustanowionego przez Radę Ministrów 23 maja 1995 r. na lata 1995–1999 w celu skoordynowania działań i zintensyfikowania realizacji szczegółowych programów zagospodarowania nieruchomości pozostałych po Armii Radzieckiej[1].

Program przewidywał w szczególności stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych do:

- wykorzystania budynków i obiektów na potrzeby służby zdrowia, pomocy społecznej, oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki, kultury, sportu i turystyki oraz administracji publicznej,
- dostosowania obiektów koszarowych do potrzeb mieszkalnictwa,
- wykorzystania gospodarczego i sportowo-rekreacyjnego lotnisk,
- odtworzenie lub budowa infrastruktury technicznej,
- wykorzystanie obiektów do celów naukowych, np. jako poligonów doświadczalnych,
- likwidacja szkód ekologicznych,
- zapewnienie udziału budżetu państwa w kosztach zagospodarowania przejętego mienia (poprzez dotacje, czyli środki z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gmin oraz dla wojewodów, ministrów i kierowników centralnych urzędów administracji państwowej na finansowanie zadań wynikających z SPR),
- likwidacja obiektów nie nadających się do zagospodarowania.

W ostatnim roku obowiązywania programu (tzn. w 1999 r.) pełnomocnik rządu do spraw zagospodarowania mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej zwrócił się do rządu o rozważenie możliwości przedłużenia obowiązywania SPR na lata 2000–2003. Po rocznej przerwie na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 2 sierpnia 2001 r. (DzU nr 85) będzie realizowany dwuletni program (od 1 września 2001 r.) ***Zagospodarowanie mienia i rekultywacja terenów zdegradowanych przez wojska Federacji Rosyjskiej.***

7.4.3.4. Program inwestycji NATO na rzecz bezpieczeństwa

Polska wraz z uzyskaniem członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim przystąpiła do udziału w **Programie inwestycji NATO na rzecz bezpieczeństwa (*NATO Security Investment Programme* – NSIP)**. Program ma na celu wspólne finansowanie projektów inwestycyjnych wspomagających wojskową strukturę NATO. Projekty NSIP są realizowane w obszarze infrastruktury wojskowej i obejmują instalacje i urządzenia wykraczające zwykle poza to, co jest zapewniane na szczeblu narodowym. Wysokość rocznej składki dla Polski będzie wynosić 2,48% średniorocznego budżetu NSIP, czyli około 30 mln USD.

Priorytetowymi obszarami infrastruktury wojskowej, które będą w pierwszej kolejności dostosowywane do wymagań NATO są: systemy obrony powietrznej, systemy łączności i informatyki, lotniska, porty morskie oraz instalacje MPS. W następnej kolejności będą dostosowywane te elementy infrastruktury, które będą służyły przyjęciu wsparcia sojuszniczego, a także szkoleniu potencjalnych sił wsparcia na terenie naszego kraju.

---

[1] Problematykę tę regulowała wcześniejsza Ustawa z 10 czerwca 1994 r. *o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej*, (DzU nr 79), ale nie zwierała ona delegacji dla rządu, mającej na celu ustanowienie SPR.

Proces podejmowania decyzji w Programie... rozpoczyna się od ustalenia przez władze polityczno-wojskowe kryteriów, wymagań i priorytetów. Właściwe (regionalne) dowództwa NATO, współdziałając z państwami-gospodarzami lub/i odpowiednimi specjalistycznymi agencjami NATO, opracowują propozycje inwestycyjne w formie zwięzłego i spójnego pakietu (*capabilility package).* Wysokie dowództwa NATO przeglądają te pakiety z wojskowego punktu widzenia, zanim przekażą je do KG NATO.

Sztab Międzynarodowy oraz Międzynarodowy Sztab Wojskowy przygotowują wspólny raport z weryfikacji propozycji zawartych w danym pakiecie. Raport ten jest przekazywany do Komitetu Wojskowego w celu uzyskania potwierdzenia i autoryzacji wymagań i priorytetów wojskowych oraz do Naczelnej Rady Zasobów w celu uzyskania potwierdzenia możliwości wykonania i autoryzacji, z uwzględnieniem aspektów ekonomicznych i politycznych. Ostateczne zatwierdzenie jest dokonywane przez Radę Północnoatlantycką lub Komitet Planowania Obronnego – w przypadku gdy Francja nie partycypuje w finansowaniu danego pakietu.

Po zatwierdzeniu danego pakietu rozpisuje się go na pojedyncze projekty i państwo (lub agencja NATO) odpowiedzialne za realizację projektu opracowuje założenia techniczno-ekonomiczne. Dokument ten zawiera: opis zakresu prac i proponowanego rozwiązania technicznego, szczegółowy kosztorys oraz proponowaną metodę zakupu. Stanowi on jednocześnie wniosek o przyznanie funduszy na realizację danego projektu.

W wyniku sprawdzenia tego wniosku przez ekspertów Sztabu Międzynarodowego (pod kątem technicznym i finansowym) powstaje raport, który jest następnie rozpatrywany przez Komitet Infrastruktury. Projekty są wdrażane przez kraje lub specjalistyczne agencje na podstawie szczegółowej aprobaty i uprawomocnienia, udzielonego przez ten komitet.

Oczekuje się, że Polska, uczestnicząc w NSIP, osiągnie daleko idące korzyści. Można je podzielić na trzy kategorie:

1) polityczno-militarną, Polska bowiem wywiązując się z zobowiązań sojuszniczych potwierdzi swoją wiarygodność jako rzetelny członek Sojuszu;

2) materialną, gdyż nastąpi poprawa infrastruktury, zwiększony napływ środków finansowych (Ministerstwo Finansów ocenia, że każda złotówka przekazana przez Polskę w formie składki na NSIP przyniesie inwestycje w znajdującą się w naszym kraju infrastrukturę wojskową w wysokości 2,5 zł), poszerzenie oferty rynku pracy;

3) niematerialną, przez uczestnictwo polskich specjalistów cywilnych i wojskowych w przedsięwzięciach z dziedziny międzynarodowego biznesu.

W realizacji NSIP na terenie Polski i innych państw Sojuszu będą mogły brać udział polskie firmy. Wybór wykonawców poszczególnych robót będzie dokonywany na zasadach konkurencyjnych, na podstawie międzynarodowych przetargów[1].

Podejmowanie decyzji w sferze gospodarczo-obronnej charakteryzuje się pewnymi swoistymi właściwościami. Trzy z nich zasługują na szczególną uwagę:

1) podmiot decyzyjny jest słabo określony i trudny do identyfikacji;

2) parametry decyzyjne (zasoby – ich wielkość, charakter i przydatność obronna, instytucje, informacje) są wysoce inercyjne;

---

[1] Szerzej na temat NSIP zob.: T. Banach, *Program inwestycyjny NATO w dziedzinie Bezpieczeństwa – NSIP*, „Raport WTO" 1999, nr 6, s. 44; Z. Bugowski, *Zamierzenia inwestycyjne NATO w Polsce w latach 2000–2006 w ramach NSIP*, „Raport WTO" 1999, nr 6, s. 45; P. Wieczorek, *Jak uczestniczyć w realizacji NSIP*, „Raport WTO" 1999, nr 6, s. 46.

3) występuje duża niepewność co do charakteru, zasięgu, intensywności i struktury zapotrzebowania ekonomicznego wyróżnionej klasy konfliktów.

Gospodarka obronna, zwłaszcza w czasie pokoju, jest słabo zinstytucjonalizowana. Poszczególne podmioty decyzyjne są rozproszone i trudne do wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego. Z tego punktu widzenia sceptycznie należy spojrzeć na próby budowy systemu zintegrowanego programowania społeczno-gospodarczo-obronnego.

Autorzy programów gospodarczo-obronnych powinni sobie zdawać sprawę z tego, że decyzje podejmowane przez różne ośrodki można podzielić na dwie grupy:

1) bezpośrednie decyzje gospodarczo-obronne (podejmowane przez określone i wyspecjalizowane instytucje);

2) decyzje o implikacjach gospodarczo-obronnych (podejmowane przez wszelkie inne instytucje zajmujące się odrębnymi zagadnieniami).

Rozróżnienie to jest w dużej mierze umowne. Nabiera ono wyrazistości w procesie wzrostu zagrożenia i uruchomienia procesu mobilizacji. W okresie tym rośnie znaczenie czynników militarnych, ośrodki decyzji gospodarczo-obronnych zostają wzmocnione kadrowo i organizacyjnie, wzrasta ich rola w ogólnym procesie decyzyjnym państwa.

Programowanie gospodarczo-obronne (i w ogóle obronne) w Polsce ma przed sobą ciekawy, lecz trudny okres budowania podstaw instytucjonalnych, metodycznych i informacyjnych. Można tu liczyć na dużą pomoc sojuszników z NATO, ale wiele spraw szczegółowych trzeba będzie rozwiązywać samodzielnie.

8. IMPLIKACJE ROZWOJU TECHNOLOGII W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA I WZROSTU GOSPODARCZEGO PAŃSTWA

8.1. Ramy rozpatrywania czynników bezpieczeństwa państwa wynikających z rozwoju technologii

Wielu obserwatorów opisuje dzisiejszą globalną gospodarkę jako przekształcającą się w gospodarkę opartą na wiedzy, bazującą na produkcji i dystrybucji jej produktów. Naczelną cechą nowej gospodarki jest – będzie w najbliższej przyszłości – kluczowa rola wiedzy jako zasobu wytwórczego. Waga wiedzy wynika z faktu, że to jej potencjał decyduje o zdolności do absorpcji innowacji zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw jak i całych społeczeństw. Nie bez przyczyny zamiennie do określenia *gospodarka oparta na wiedzy* stosuje się również określenie *społeczeństwo informacyjne*[1], aby wyrazić charakter dokonujących się zmian. Rozpatrywane w skali globalnej przesunięcie od społeczeństwa przemysłowego do informacyjnego, dokonuje się bowiem głównie w wyniku oddziaływania technologii związanych z przetwarzaniem informacji, które rozumiane jako materialna konkretyzacja wiedzy (mikroelektronika, komputery, robotyka, telekomunikacja, biotechnologia) radykalnie zmieniają gospodarkę trzeciego millennium[2].

W szybko zmieniającej się rzeczywistości dotychczas uznawane zasady i praktyka działania dominujące w gospodarce przemysłowej ubiegłego wieku muszą zostać zweryfikowane. W świecie pojawiających się nowych, wzajemnych uwarunkowań gospodarczych, w którym zasoby typu know-how uzyskują coraz większe znaczenie w odniesieniu do innych zasobów gospodarczych, potrzebna jest nowa strategia funkcjonowania państwa, obejmująca różne sfery jego działania. Nowe wyzwania stawiają szczególne wymagania wobec teorii i praktyki kształtowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Trudność w poszukiwaniu rozwiązań w tym zakresie, polega na konieczności jednoczesnego rozpatrywania wielu składowych podejmowanych działań społecznych: gospodarczych, politycznych i militarnych kierowanych interesem narodowym; ich wpływu na stan bezpieczeństwa państwa i uwzględniania wyzwań zmieniającej się rzeczywistości. Wśród wielu rozpatrywanych czynników, gwałtowny rozwój technologii i wynikające z tego konse-

[1] A. Toffller, *The Third Wave*, William Morrow, New York 1980.

[2] Pogląd ten, odmienny niż prezentowany przez większość autorów, reprezentuje L. Thurow. Uznaje on globalizację za skutek, a nie przyczynę zmian zachodzących w rozwoju nowoczesnej techniki i technologii. Por. L. Thurow, *Globalization: „The Product of a Knowledge-Based Economy"*, Annals of the American Academy of Political & Social Science 2000, vol. 570, s. 13.

kwencje wymagają szczególnej uwagi, gdyż stanowią istotny obszar uwarunkowań, od których zależą możliwości kształtowania bezpieczeństwa narodowego. Przekonanie o zasadności tego stwierdzenia wynika chociażby z pobieżnej analizy obserwowanych kierunków rozwoju technologii, wyznaczających przyszłe zmiany struktury systemu społecznego działania.

Wielu autorów zwraca uwagę, że można określić ogólne trendy w rozwoju technologii, które będą kontynuowane w najbliższej przyszłości. Komputery będą stawać się coraz szybsze, coraz mniejsze i coraz tańsze. Stale będą się rozszerzać obszary ich zastosowania. Rzeczywistym i zasadniczym problemem będzie wypracowanie sposobów wykorzystania pojawiającego się tego nowego surowca do tworzenia możliwości jego nowych zastosowań, produktów i usług usprawniających działania narodów zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej. Zwraca się uwagę, że znaczące zasoby dla rozwoju społeczeństw kryją miliony komputerów powiązane w sieć, które w rzeczywistości udostępniają zdolności porównywalne z możliwościami superkomputerów dostępnych dla każdego przez modem. Trwająca miniaturyzacja urządzeń elektronicznych, oparta na zastosowaniu krzemu, może prowadzić do powszechnego wykorzystania małych i tanich sensorów, powodując głębokie skutki dla stylu życia społeczeństw. Znaczące osiągnięcia w dziedzinie oprogramowania będą mieć miejsce dzięki stosowaniu technik programowania genetycznego, które umożliwią rozwiązywanie złożonych problemów, dotąd zbyt złożonych do automatycznego przetwarzania. Dotychczasowe osiągnięcia w tej dziedzinie zapowiadają szeroki rozwój zastosowań sztucznej inteligencji. Zaawansowane technologie telekomunikacyjne coraz bardziej sprzyjać będą integracji szybko dostosowujących się do potrzeb, współpracujących ze sobą środowisk naukowych. Powstawać będą kolejne wirtualne laboratoria, instytuty i uniwersytety.

Szybkość zmian technologicznych i ich złożoność jest oczywista. Jednak fundamentalne wyzwania stawiane przez te zmiany, zawierają się w pytaniu: jak myśleć w kategoriach systemowych o tych technologiach, o ich szybkim wykorzystaniu dla celów bezpieczeństwa i dalszym rozwoju gospodarczym. Wzrost skali i złożoności tej sfery poszukiwań, towarzyszące temu skrócenie czasu wprowadzania nowych rozwiązań technologicznych, zwiększają stopień komplikacji związanego z tym projektowania, integracji i zarządzania. Utrzymywanie presji wzajemnej zależności, powoduje przekonanie uzasadniające traktowanie wykorzystywanych technologii jako szeregu dyskretnych obiektów wprowadzających do procesu określone, skomplikowane działania. Wówczas technologia jest traktowana jako strumień, nie zaś zasób. Jej funkcjonalność tworzy jedynie pewną część – i tylko część – zdolności uzyskiwanych w granicach większego procesu wytwórczego. Technologia nigdy nie jest postrzegana jako odrębny obiekt sam w sobie. Jednak niekwestionowanym pozostaje fakt, że rozwój technologii powoduje określone skutki – zmiany w strukturach działania narodów, które pośrednio lub bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo, gdyż tworzą możliwości jego zagrożenia przez wrogie działania oraz decydują o wielkości zasobów, jakimi mogą dysponować narody, aby temu niebezpieczeństwu się przeciwstawić.

Nadanie należytego znaczenia zagadnieniom tworzenia, uzyskiwania i rozwoju technologii, rozumianych jako szczególna postać wiedzy, w analizie problemów kształtowania bezpieczeństwa państwa uzasadniają trzy rozłączne przesłanki.

Pierwsza – wywodząca się z naukowych stwierdzeń o nadejściu „rewolucji wiedzy", która staje się najbardziej widoczna jako przełom w przetwarzaniu informacji, postępie technologicznym, zmianach w organizacji i zarządzaniu mających ogromny wpływ na społeczeństwa, powodujące skutki zarówno w sferze cywilnej jak i wojskowej.

Druga przesłanka wykazująca, że działania państwa, rozumiane jako działania instytucji rządowych sterujących polityką międzynarodową, stają się krytycznymi w osiąganiu sukcesu przez państwo w erze postindustrialnej, który w dużej mierze będzie zależeć od osiągnięć w dziedzinie rozwijania lub wykorzystywania rewolucji wiedzy, której jesteśmy świadkami, gdyż umożliwia wykorzystanie tkwiących w niej ogromnych możliwości poprawy sprawności funkcjonowania struktur państwa.

Trzecia przesłanka wynika z przekonania, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa w dalszym ciągu będzie ostatecznie zależeć od warunków do uzyskiwania zdolności sił zbrojnych, przy jednoczesnym założeniu, że dominujące zdolności militarne wykorzystują pojawiające się technologie krytyczne, szczególnie technologie teleinformatyczne, dzięki którym można przygotować skuteczne i sprawne siły konwencjonalne.

Wzięte razem powyższe przesłanki, implikują ramy rozpatrywania roli rozwoju technologii w procesie zapewniania bezpieczeństwa narodowego w nowych uwarunkowaniach, ogniskują poszukiwania optymalnych rozwiązań do obszarów, w których państwo musi posiadać zdolności efektywnego tworzenia i wykorzystania pojawiających się zmian technologii oraz kształtować warunki korzystnego uczestnictwa w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa.

Ustalenie ogólnych ram rozpatrywania problemów rozwoju bezpieczeństwa państwa, ułatwia poszukiwanie możliwości zwiększenia sił narodowych przewidzianych do jego zapewniania. Jednak złożona natura podjętej problematyki wymaga szczegółowego rozpatrywania rozmaitych, tradycyjnych i nowatorskich, czynników tworzenia tych sił w gwałtownie zmieniającym się otoczeniu. Złożoność ta jest nieunikniona, gdyż warunki kształtowania bezpieczeństwa państwa obejmują wiele składowych, co do których panuje mniejsze lub większe przekonanie o ich roli i znaczeniu. Dlatego też analiza wyodrębnionych zjawisk musi być prowadzona w sposób całościowy, obejmujący całą różnorodność problematyki zapewniania bezpieczeństwa, uwarunkowanego rozwojem technologii.

Zasadniczymi składnikami zdolności zapewniania bezpieczeństwa jest ostatecznie produkt interakcji dwóch komponentów – składowych zdolności państwa do uzyskiwania przewagi i dominowania cyklów innowacji gospodarczych[1] na arenie międzynarodowej w danym czasie (określonych przez *zasoby narodowe* oraz *wypracowany system działań narodowych*) i dzięki temu wykorzystanie owoców tej dominacji do produkcji efektywnych zdolności militarnych. Uzyskane zdolności militarne, wzmacniają przewagę gospodarczą, przy spełnieniu stabilnego międzynarodowego porządku politycznego. Przyjmuje się, że określona zdolność dominacji cykli innowacji w gospodarce, zapewniająca przewagę konkurencyjną na arenie międzynarodowej, jest kluczowym mechanizmem tworzenia siły zapewniającej bezpieczeństwo. Co więcej, zdolność do innowacji rozumianej jako tworzenie nowych produktów i metod produkcji, otwieranie nowych rynków i odkryć nowych surowców, wytyczanie nowych form organizacji produkcji – jest podstawą optymalnej polityki bezpieczeństwa.

Należy przyjąć **trzy główne dziedziny uzyskiwania zdolności zapewniania bezpieczeństwa państwa**:

1) zasoby narodowe stanowiące podstawę tworzenia efektywnej siły/potencjału zapewniania bezpieczeństwa państwa;

---

[1] Cykl innowacji gospodarczych jest rozumiany jako okres obejmujący czynności począwszy od pozyskania osiągnięć naukowych, poprzez opracowanie nowych technologii i sposobów produkcji, aż do chwili wprowadzenia na rynek nowych produktów i usług uzyskanych dzięki ich wykorzystaniu.

2) działania narodowe uwarunkowane wpływami zewnętrznych nacisków, charakterem stosunków społecznych, twórczą pomysłowością podmiotów rządowych i pozarządowych, umożliwiającą uzyskanie przez państwo zdolności do rozwoju zasobów niezbędnych do sprostania wyzwaniom konkurencyjności cyklów innowacyjnych globalnej gospodarki i rozwijania siły/potencjału zapewniania bezpieczeństwa;

3) zdolność militarna rozumiana w kategoriach sprawności operacyjnej i skuteczności wytwarzanej w granicach strategicznych zasobów dostępnych dla sił zbrojnych i jej predyspozycje do zamiany tych zasobów w skuteczną siłę przymusu, która tworzy siłę argumentów prowadzonej przez rząd polityki międzynarodowej, wykazywana jako zasoby strategiczne umożliwiające prowadzenie działań zbrojnych.

Ustanowienie tych trzech oddzielnych dziedzin rozpatrywania omawianej problematyki, umożliwia traktowanie państwa jako odrębnej jednostki i odnoszenie jej do innych państw w rozstrzyganiu problemów międzynarodowej polityki. Nie jest to bez znaczenia, gdyż większość zagadnień wpływających na przyjmowaną przez państwo strategię zapewniania bezpieczeństwa uwzględnia kontekst międzypaństwowy. Poszukiwanie źródeł możliwości zwiększania potencjału w tych dziedzinach, a co bardziej istotne, możliwości jego wyrównywania w stosunku do innych krajów, również przez uwzględnianie szans, jakie stwarzają pojawiające się nowe technologie, stanowi zasadniczy cel prowadzonych analiz.

W pierwszej dziedzinie są poszukiwane rozwiązania optymalnej struktury narodowych zasobów, które państwo musi posiadać, aby rozwijać potencjał umożliwiający tworzenie realnej siły, zdolnej do zapewniania bezpieczeństwa państwa, w tym siły militarnej. Jest oczywiste, że zdolności te zależą od wielkości populacji, wielkości terytorium, siły gospodarczej i zasobów naturalnych, ale również od jakościowych czynników obejmujących możliwości państwa do wykorzystania osiągnięć nauki właściwych dla dokonującej się rewolucji wiedzy w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej. Zdolność wykorzystywania naukowych osiągnięć rewolucji wiedzy w każdej dziedzinie życia jest konieczna, ponieważ zmiany w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej same w sobie są źródłem nowych form siły wykorzystywanych w systemie zapewniania bezpieczeństwa.

W drugiej dziedzinie są poszukiwane możliwe do uchwycenia mechanizmy, mogące być wykorzystywane przez państwo, a umożliwiające tworzenie lub przekształcanie narodowych zasobów – potencjału, w rzeczywiste formy użytecznej siły, ujawniane dzięki nabywanej wiedzy.

W trzeciej dziedzinie są poszukiwane możliwości tworzenia przez państwo rzeczywistych zdolności sił zbrojnych. Są one rozważane jako zasadnicza siła narodu w zapewnianiu zewnętrznego, militarnego bezpieczeństwa państwa, tworząc w złożonym systemie międzynarodowej polityki pierwszą linię obrony. Zdolności sił zbrojnych są rozumiane jako wypadkowa ciągłej, cyklicznej interakcji narodowych zasobów i narodowych działań, tworząca zasoby traktowane jako jej bloki składowe, ale w przeciwieństwie do zasobów naturalnych, mogą być traktowane jedynie jako wynik ciągłego procesu ludzkiego tworzenia.

W każdej z przyjętych dziedzin należy się spodziewać występowania odmiennych praw tworzenia rozwoju technologii stanowiących podstawę wprowadzania innowacji. Prowadzenie rozważań z tego zakresu, wiąże się z koniecznością rozumienia praw ekonomicznych dotyczących życia technologii.

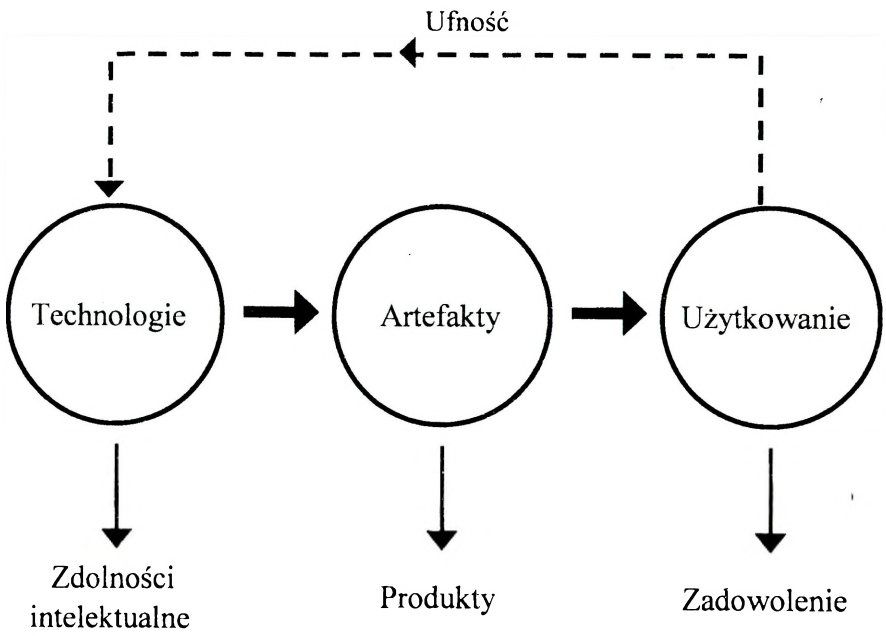
Szczegółowe definicje umożliwiające analizę zależności między technologiami, artefaktami i użytkowaniem technologii, zawiera schemat 15. Przedstawiony model przez E. Crosby'ego opisuje rozwój i wykorzystywanie technologii oraz wyjaśnia istotę powiązań między trzema zasadniczymi ogniwami. W tym modelu, *technologie* oznaczają zorganizo-

wane ciało wiedzy (np. technologia informacji), *artefakty* oznaczają produkty technologii (np. komputer osobisty), a *użytkowanie* oznacza zastosowania artefaktu (np. mała poligrafia). Technologie odnoszą się do kategorii lub cech intelektualnych, dzięki której tworzony jest artefakt. Wprowadzane jest przy tym rozróżnienie pomiędzy zdolnościami potencjału intelektualnego zdolnego do tworzenia nowych produktów a potencjałem odtwórczym zdolnym wyprodukować produkty, które zostały opracowane gdzie indziej. „Użytkowanie", tj. zadowolenie, odnosi się do konsumenta rynku, dla którego artefakty i produkty zostają rozwijane. W tym sensie ogniwo „użytkowanie" odnosi się bezpośrednio do konsumentów korzystających z danego produktu i technologii. „Użytkowanie" rodzi zadowolenie, które z powodu lokalnego charakteru produkcji wyraża lokalne preferencje i przyzwyczajenia rynkowe.

Zadowolenie zmienia się wraz ze zmianami użytkowania i rynku. Stan ogniwa „użytkowanie" stanowi o ludzkiej ufności w to, że tworzone produkty-urządzenia sprawdzają się poprzez poprawne funkcjonowanie. Ufność ta decyduje o pozostaniu produktu na rynku, zapewniając jego stałą dostępność, a tym samym także technologii wykorzystywanych do jego wytworzenia.

Schemat 15

ANALIZA ZALEŻNOŚCI MIĘDZY TECHNOLOGIAMI, ARTEFAKTAMI I UŻYTKOWANIEM



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Richard O. Hundley, Robert H. Anderson, Tora K. Bikson, James A. Dewar, Jerrold Green, Martin Libicki, C. Richard Neu, *The Global Course of the Information Revolution: Political, Economic and Social Consequences: Proceedings of an International Conference*, RAND CF-154–NIC, 2000, s. 102.

Przedstawiony model tłumaczy środowisko powstawania i rozwoju technologii, w którym panuje ogólna zgodność poglądów na temat miejsca, gdzie technologie powinny być tworzone i jaką rolę powinien pełnić rząd w zawiązywaniu zalążków, w ich zasilaniu i rozwoju. To postrzeganie problemu podkreśla istotę wzajemnych powiązań i iteracyjnych przepływów między różnymi częściami technologicznego łańcucha wartości, będącego liniowym obrazem wzajemnych powiązań i ograniczeń uczestników gry gospodarczej. Przemysł jest tu oczywiście kołem zamachowym, ale niezbędna jest jego współpraca z systemem badań naukowych, a czasami niezbędna jest również interwencja rządu. W większości wypadków wymagany udział rządu ma raczej ożywiać aktywność przemysłu, niż bezpośrednio realizować przedsięwzięcia technologiczne.

W ramach przemysłu przedsiębiorstwa odgrywają rolę odbiorców technologii, integratorów technologii, twórców technologii, biorąc pełną odpowiedzialność za prowadzone działania w każdej z tych dziedzin. Wydaje się jednak, że zarówno powiązania, jak i określenia tych dziedzin można uprościć do sytuacji równowagi między inspiratorami technologii, tj. tych, których wysiłki są skierowane na wspieranie dostawców technologii a konsumentami technologii, tj. tych, którzy wymagają od firm aktywnego postępowania w celu wypełnienia stawianych wobec nich wymagań. Analiza zagadnień tworzenia i rozwoju technologii w takim ujęciu, prowadzi do uznania potrzeby coraz większej formalnej interakcji w dwóch kierunkach, między dostawcami i klientami oraz między sektorem prywatnym i publicznym. Współpraca taka naturalnie rozszerza wspomaganie działań innowacyjnych, które zwykle podlegają określonym organicznym ograniczeniom.

Opisywane doświadczenia dotyczące procesu rozwijania krytycznych technologii w dziedzinie bezpieczeństwa sugerują, że praktyczne chęci uczestniczenia i zaangażowania podmiotów, aby włączyć się w większy proces pozostający pod nadzorem rządu realizującego określony program o znaczeniu publicznym, zależą od poziomu ważności tego programu. Przyszłe podmioty mogące uczestniczyć w programie rozwoju krytycznych technologii chcą być ujmowane w taki sposób, aby była widoczna ich rola w prowadzonym przez rząd programie. Dopiero wtedy kolejne kroki mogą być czynione wokół zasadniczej koncepcji stworzenia produktu, budowy struktury dialogu i powiązań, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia użyteczności produktu, wypełniając wszystkie wymagania gospodarcze i rządowe lepiej niż dotychczas. Nowy produkt powinien być uprzednio zdefiniowany oraz określona struktura potrzeb związanych z nim technologii, spełniających publiczne i prywatne cele, odwzorowujące dziejące się zjawiska zarówno w sferze zdeterminowanej poszerzającą się luką w stosunku do innych krajów, jak i cele w sferze intencji podmiotów wykonawczych.

Internet i WWW umożliwiają współpracę różnych grup roboczych zajmujących się problemami przemysłu i technologii, dzięki wykorzystaniu tych technologii, które już posiadają. Taka współpraca dostarcza możliwości zmiany nawet najbardziej krytycznych technologii o znaczeniu narodowym, poczynając od epizodycznego wykonywania sprawozdań w ramach prowadzonych przedsięwzięć, aż do precyzyjnych rozważań dotyczących zagadnień uzasadniających społeczne korzyści, jakie może przynieść określony projekt, dodając impetu jego wykonawcom. Internet jest odpowiednim do tego narzędziem, niegdyś, na początku swego istnienia, zapewniał kontakt w sieci, łącząc naukowców zajmujących się rozwijaniem technologii. Dzisiaj może też służyć do rozwiązywania narodowych problemów dotyczących stanu kondycji i kierunków rozwoju bazy technologicznej. Obecnie nawet najbogatsze państwa nie mogą pozwolić sobie na finansowanie wszystkich inicjatyw naukowych. Powstaje konieczność wyboru, a podejmowane decyzje wymagają

czytelnego sformułowania priorytetów wynikających z polityki państwa w zakresie prowadzenia badań i rozwoju, które z kolei muszą być pochodną strategii gospodarczej i społecznej oraz współczesnego stanu nauki i techniki.

Wypracowany w gospodarce fundusz, reprezentowany przez zasoby i dobra posiadane przez państwo oraz przeznaczane na badania i rozwój bezpieczeństwa czerpane są ostatecznie z możliwości uzyskiwania stałego wzrostu gospodarczego. Ważna jest pewność, że wypracowany kapitał nie funkcjonuje jako jednorazowy zastrzyk, wstrzykiwany bezpośrednio do systemu, automatycznie powodujący wzrost produktywności i szybki rozwój tej sfery działań. Wprowadzanie tego kapitału powinno w dużej mierze odbywać się na podstawie ogólnej oceny poziomu wiedzy technicznej, przygotowania kapitału ludzkiego i systemu prowadzenia badań dostosowanego do potrzeb bezpieczeństwa.

W praktyce gospodarczej zwykle regułą jest zbyt mała uwaga rządu sprawującego opiekę nad tradycyjnymi sektorami przemysłu i usytuowanymi w ich obrębie instytutami badawczymi prowadzącymi badania nad technologiami uznawanymi za krytyczne dla interesów państwa.

8.2. Rozwój ekonomiczno-technologiczny a kształtowanie bezpieczeństwa narodowego

Analiza uwarunkowań zapewniania bezpieczeństwa państwa, wynikających z różnic zdolności technologicznych, wymaga badań tych zdolności na trzech zasadniczych poziomach.

Pierwszy poziom stanowią zdolności państwa do produkowania najbardziej krytycznych technologii o znaczeniu narodowym dostępnych dzisiaj. Za najważniejsze technologie naszych czasów są uznawane technologie teleinformatyczne we wszelkich zastosowaniach. Od kiedy przyjęto, że USA są liderem w tej dziedzinie, zaczęto prowadzić badania zdolności technologicznych państw w porównaniu do tego kraju, oceniając ich możliwości. Taka ewidencja pozwala ocenić stopień rywalizacji w dysponowaniu zdolnościami i płynącego stąd zagrożenia. Pozwala również oszacować niezbędne nakłady, które muszą zostać poniesione na rozwój technologiczny konieczny do zapewnienia niezbędnej równowagi warunkującej bezpieczeństwo.

Drugi poziom stanowią zdolności państwa do produkowania najważniejszych, krytycznych technologii, które będą miały zastosowanie w przyszłości. Kluczowymi technologicznymi dziedzinami przyszłości wydają się być: materiały, produkcja, biotechnologia, aeronautyka, transport lądowy, przekazywanie energii, medycyna i ochrona środowiska. Ocenianie zdolności państw w tych obszarach ujawnia stopień przygotowania struktur państwa do zapewniania swojego bezpieczeństwa. Nie można z pewnością przyznać, który z tych obszarów technologii będzie miał największe znaczenie dla tworzenia siły zapewniającej bezpieczeństwo w przyszłości. Dopuszcza się, że krytyczną technologią jutra mogłaby być jakaś nowa technologia, lecz jej rozwój musiałyby poprzedzić znaczące odkrycia inicjujące nowy przemysł. Lecz skoro takie odkrycia nie pojawią się, przyjmuje się jak dotąd, że innowacje w materiałach, produkcji, biotechnologii, aeronautyce, przesyłaniu energii i ochronie środowiska są najważniejsze do kształtowania przyszłego bezpieczeństwa, chociaż pojawiają się argumenty, że mogą być one wypierane innymi, w miarę upływu czasu.

Trzeci poziom to zdolności państwa do produkowania najważniejszych krytycznych technologii militarnych dnia dzisiejszego. Od kiedy technologiczne innowacje w pierwszej

kolejności są wdrażane do urządzeń wykorzystywanych przez armię w celu zwiększenia jej zdolności bojowych, analiza technologii – jako składowej siły zapewniającej bezpieczeństwo państwa – musi obejmować szczegółowe rozważania potencjalnych zdolności państwa do produkowania wszystkich technologii uznanych za krytyczne. Jakiekolwiek zmiany zdolności w obszarach przemysłu związanych z tworzeniem i rozwojem tych technologii nie tylko sugerują, że dane państwo staje się (jeśli już nie jest) rywalem w walce o dominację we wprowadzaniu innowacji, ale również niezachwiane przekonanie, że państwo to ma (lub próbuje stworzyć) technologiczne zdolności do produkcji środków przymusu, które planuje stosować w celu zmiany prowadzonej polityki międzynarodowej, stwarzając korzystne dla siebie warunki.

Uogólnienie powyższych stwierdzeń prowadzi do zasadniczego wniosku. Tworzenie sił mogących zapewnić bezpieczeństwo państwa musi być poprzedzone wypracowaniem podstaw ekonomicznych. Gospodarka narodowa uzyskuje taką możliwość dzięki dominacji cykli innowacyjnych, wykorzystaniu produktów tej dominacji do tworzenia skutecznych zdolności militarnych i niemilitarnych. Te zdolności, kształtowane potencjałem gospodarczym, stanowią namacalny komponent bezpieczeństwa.

Budowanie przyszłego bezpieczeństwa wymaga umiejętnego wykorzystywania możliwości, jakie przynosi ze sobą wzrost gospodarczy wykazywany przez realny przyrost PKB. Wskaźnik ten określa rozmiar narodowej gospodarki, jej przyszłe zdolności i łatwość, z jaką dane państwo może pozwolić sobie na zwiększenie zasadniczego potencjału gospodarczego lub zmianę możliwości relatywnie większych wyników w przyszłości, uzyskiwanych dzięki inwestycjom w krytyczne sektory danej gospodarki. To czy kraj wybierze drugą drogę, będzie zdeterminowane zarówno przez postrzeganie strategicznych wartości tych sektorów, jak i przez stopę zwrotu inwestycji w tych sektorach, w odniesieniu do pozostałych. W każdym przypadku wzrost PKB jest ważny, ponieważ determinuje zdolności państwa w rozwijaniu swojej przyszłości i zapewnianiu bezpieczeństwa.

Decydującą cechą gospodarki zapewniającą rozwój jest jej konkurencyjność na arenie międzynarodowej. Zdaniem większości autorów o konkurencyjności gospodarki decyduje zdolność do szybkiego przenoszenia do przedsiębiorstw rozwiązań technologicznych, menedżerskich i organizacyjnych oraz przekształcenie ich w sukces komercyjny. Budowa nowoczesnej gospodarki, polega bowiem na intensyfikacji działań zwiększających innowacyjność. Przyjmuje się, że działalnością innowacyjną są prace związane z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod przeznaczonych do wprowadzania na rynek albo innego wykorzystania w praktyce. Polityka innowacyjna państwa polega na wspieraniu przez państwo wymienionych działań podejmowanych zarówno przez osoby prawne, jak i fizyczne. Podstawę innowacyjności gospodarki w skali kraju, a więc i rozwoju technologicznego, stanowi zaplecze naukowe. Zaniedbania w dziedzinie nauki prowadzą do utraty zdolności w dziedzinie innowacyjności gospodarki, co wymaga zwykle interwencji rządu oraz znacznego i szybkiego importu w pełni gotowych kompletnych technologii. Wdrażanie importowanego postępu technologicznego wiąże się z rezygnacją z części wytworzonego dochodu narodowego, która musi być przeznaczona na zakup zwykle drogich niematerialnych składników innowacji (know-how, patentów, licencji itp.) na warunkach narzuconych przez licencjodawcę.

Główne innowacje technologiczne w gospodarce nie stanowią jedynie punktów nieciągłości w czasie i przestrzeni, lecz tworzą kierunek rozwoju innowacyjnego, ograniczany uwarunkowaniami narodowej gospodarki. Ten kierunek pomaga ustanowić strategię zarzą-

dzania skierowaną na postęp komercyjny, przemysłowy i wzrost ekonomiczny. Ułatwia również wprowadzenie gospodarczej konkurencji i finansowej centralizacji do systemu gospodarczego. Przesunięcie w kierunku zwiększenia wydajności handlowej i centralizacji finansowej, wywołuje rozwój dwóch innych zasadniczych składników bazy narodowego bezpieczeństwa: wzrastającego narodowego porozumienia ukierunkowanego na osiągnięcie przewagi na międzynarodowych rynkach oraz zgody na tworzenie polityczno-wojskowej infrastruktury umożliwiającej działania o zasięgu międzynarodowym.

Sposób w jaki pewne kraje dochodzą do osiągnięć, uzyskując wymaganą dominację na rynkach wiodących sektorów gospodarczych, uzyskując dominację cykli innowacyjnych w skali międzynarodowej, jest złożonym zjawiskiem, trudnym do szczegółowej analizy. Jednak zdaniem większości autorów osiągnięcie takiej dominacji wymagało:

- stosunkowo wydajnego rynku wewnętrznego umożliwiającego optymalny dostęp do zasobów i kredytu;
- otwarte społeczeństwo, które odważnie wprowadzało innowacje gospodarcze i popierało kreatywność;
- uporządkowana struktura instytucji gwarantująca nadzór prawny, zapewniająca spokojne wypracowywanie rozwiązań w kwestiach spornych;
- skrupulatne przewodnictwo polityczne wartościujące siłę i regulację spraw międzynarodowej polityki;
- wrażliwość na globalną konkurencyjność i odpowiedzialność za pojawiające się problemy międzynarodowe.

Wykazuje się również, że dominacja w wiodących sektorach nigdy nie jest stała i nieprzemijająca. Dzięki dyfuzji, naśladownictwu, pojawiającym się konkurencyjnym innowacjom, a także dzięki fenomenowi rynku powodującemu zmniejszanie zysków i roli dotychczasowych liderów rynku, wraz z upływem czasu następuje wzrost nowych konkurentów gospodarczych. Mechanizmy tych zmian są inicjowane przez inwestowanie w inne sektory gospodarki w pierwszych fazach cyklu produkcji nowego produktu. Sektor napędzany wzrostem aktywności działalności produkcyjnej, często wynikającej z wprowadzonej innowacji, powoduje stopniowe ograniczanie roli dotychczas dominującego sektora przemysłu. Wywołuje silną ekspansję, która z czasem powoduje skutki w skali międzynarodowej. Zwykle przybiera to właśnie formę dyfuzji technologii, produktów i sposobów produkcji.

8.3. Rola technologii o znaczeniu narodowym

Kategoria „technologie o znaczeniu narodowym" obejmuje szeroką gamę technologii mających krytyczne znaczenie w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i środowiska oraz ekonomicznego powodzenia narodu. Rozpatrywanie tych technologii wiąże się z koniecznością poznania ulegającego ciągłym zmianom środowiska gospodarczego, społecznego i politycznego. Drogowskazem w tej problematyce są strategie narodowego działania, przyjmowane do osiągania założonych celów. Charakterystyką ery postindustrialnej, najlepiej definiującą cechy środowiska rozwoju bezpieczeństwa państwa, jest zagrożenie społeczeństwa zorganizowanego wokół wiedzy w celu sprawowania kontroli i kierowania innowacjami i zmianami.

W tym kontekście nie może zaskakiwać stwierdzenie, że technologie – rozumiane jako materialna konkretyzacja wiedzy, metod, zasobów i innowacji – są wskazywane jako pierwsza i najważniejsza składowa tworzenia siły zapewniającej bezpieczeństwo i powo-

dzenie narodu. Liczba technologii posiadanych przez państwo w każdym punkcie czasu, nie tylko jest ogromna i przekraczająca możliwość wyliczenia, lecz także spaja całe spektrum wielowątkowej analizy obejmującej różne zagadnienia, począwszy od prostych zastosowań do najbardziej wyszukanych zastosowań produktów, które mogą być wytwarzane jedynie dzięki osiągnięciu biegłości w stosowaniu zaawansowanych koncepcji naukowych oraz dysponowaniu zarówno niezbędnymi zasobami, jak i zdolnościami tworzenia koncepcji, najpierw nowych komponentów, a później większych systemów socjotechnicznych.

Zasadniczym założeniem dokonywanych analiz dotyczących technologii mających szczególne znacznie dla państwa, tj. stanowiących składowe systemu bezpieczeństwa i rozwoju narodu, jest przekonanie, że zasadnicza rola jego tworzenia odnosi się do zdolności wyprodukowania krytycznych technologii identyfikowanych obecnie. Odpowiedź na pytanie: czym są krytyczne technologie? – jest sama w sobie złożona, chociaż szeroko przyjęty jest konsens, które technologie obecnie uważa się za krytyczne. Określenie „krytyczna" znajduje uzasadnienie wtedy, gdy dana technologia staje się kluczem do przekazania wymaganej funkcjonalności, wyrażanej zarówno w kategoriach funkcjonalnej zdolności, jak i zdolności tworzenia przewagi konkurencyjnej (chociażby przez redukcję kosztów) w osiąganiu poszczególnych celów. Przyjęta lista technologii krytycznych, które są postrzegane jako mające istotne znaczenie dla zapewniania bezpieczeństwa, zwykle zawiera również te, które obecnie zapewniają konkurencyjność gospodarki na arenie międzynarodowej i zapewniają ich konkurencyjność w przyszłości.

Zasadniczy element czyniący technologię krytyczną nie ma nic wspólnego z obronnością. Ta kategoria jest czysto ekonomiczna. Jeśli technologia wprowadza postęp w gospodarce, poprawia stan dobrobytu narodu w stosunku do współkonkurentów, to ta technologia jest uważana za krytyczną. Technologia krytyczna nie ma na celu poprawienie pozycji w rankingu, w odniesieniu do innych współkonkurentów, lecz poprawianie zdolności uczestnictwa na międzynarodowych rynkach towarów i usług.

Innej koncepcji krytyczności w zagadnieniach dotyczących realizacji bezpieczeństwa państwa, wymagają technologie związane z tzw. krytycznymi zasobami, tj. takie, które umożliwiają przekraczanie, uznawanych za obiektywne, ograniczeń lub zwiększanie korzyści wykorzystywania strategicznych zasobów naturalnych, a w tym szczególnie paliw. Technologie obejmujące wykorzystywanie energii są w centrum uwagi analityków bezpieczeństwa ekonomicznego. Najważniejsze z ich punktu widzenia są technologie przekształcania i składowania energii. Analiza światowych cen energii świadczy dobitnie o skali ważności tego problemu. Obserwując je, można łatwo zauważyć, że chociaż sprawność pozyskiwania energii jest obecnie znacznie większa, niż na przykład 20 lat temu, to ceny energii relatywnie wzrosły. Uzasadnieniem tej sytuacji może być teza, że obecnie jesteśmy w niezwykłej i niestabilnej sytuacji związanej z kurczeniem się światowych zasobów energii. Problem ten wykracza poza ramy nakreślane przez rozpatrywane zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Warunkuje on jednak fundamentalne podstawy bezpieczeństwa narodowego, tworząc wymagane uzasadnienia, które powinny być uwzględniane we wszelkich rozważaniach dotyczących znaczenia inwestycji w procesach przekształcania i składowania energii.

W rodzimej literaturze często postrzeganie problemu krytycznych technologii jest utożsamiane z pojęciem „technologii obronnych", tj. kluczowych dla produkcji w przemyśle obronnym. Koncepcja technologii obronnych w mniejszym stopniu uwzględnia całą złożoność problematyki rozwoju technologii i jej wpływu na proces zapewniania bezpieczeństwa w jego różnych wymiarach. Większość przemysłu wytwarza swoje dobra i usługi dla sekto-

ra cywilnego, a zmniejszająca się troska o sprawy obronności, generalnie wynikająca z obniżenia stopnia zagrożenia po zakończeniu zimnej wojny, obniżenie poziomu finansowania sił zbrojnych i w konsekwencji ograniczenie prowadzenia badań nad teorią tworzenia i wykorzystania systemów uzbrojenia, odsuwa zagadnienia rozwoju technologii – w kwestii zapewniania rozwoju gospodarki obronnej – na dalszy plan.

Jednak obecnie, bardziej niż jakikolwiek inny, czynnik technologiczny powinien być postrzegany jako kluczowy w procesie tworzenia potencjału do zapewniania bezpieczeństwa państwa i niezbędnej w tej dziedzinie zdolności militarnej. Rozważenia wymaga konieczność zapewnienia rozwoju niektórych technologii uważanych za bezpośrednio wspierające obronę narodową i osiąganie wymaganych w tym zakresie zdolności militarnych. Chociaż rozpatrywanie roli technologii w klasycznie pojmowanych zagadnieniach bezpieczeństwa, nie jest często przedstawiane przez zainteresowanych tą problematyką autorów jako centralny punkt ich rozważań, to zwykle autorzy ci przyznają, że narodowe bezpieczeństwo staje się dziedziną, w której zauważalny jest zasadniczy wzrost znaczenia rozwoju technologii i w związku z tym polityka obronna państwa powinna zakładać coraz większą rolę stosowania coraz wyższych jakościowo technologii.

Dokąd panuje przekonanie o nadrzędności spraw narodowych, dotąd rząd powinien myśleć o sprawach jego obronności w kategoriach dostępnych technologii. Ważność podejmowanych dzisiaj rozwiązań warunkuje byt i stan bezpieczeństwa narodu w przyszłości. Charakter świata jest niestabilny, a społeczeństwa i tworzący je ludzie są z natury egoistyczni i pracują w większości we własnym interesie. Każdy naród chcąc zachować pokój, musi przygotowywać się do wojny we wszelkich jej odmianach. Jeśli panuje ogólna akceptacja procesów zmian zachodzących w świecie, w którym możliwe są nieskrępowane interakcje różnych podmiotów w skali międzynarodowej, handel zdolnościami technologicznymi, w którego wyniku dochodzi nieraz do bardzo dużej zamożności pojedynczych ludzi, to rządy państw powinny mieć świadomość konieczności silnego uczestnictwa w tak rozwijającym się świecie. Nie uwzględniające tych uwarunkowań państwa, tracą ekonomiczną żywotność, po prostu tracą zdolność osiągania nadrzędnych celów narodowych. Dla gospodarki narodowej, jest bowiem niezbędna silna baza technologiczna, obejmująca technologie stanowiące źródło konkurencyjności gospodarki na międzynarodowych rynkach. Uwagę zwraca także fakt, że wśród technologii są również takie, które jeśli będzie zabroniony do nich dostęp, może to stanowić długofalowe zagrożenie dla narodowego bezpieczeństwa.

Technologie, które zidentyfikowano jako mające największy wpływ na rozwój gospodarczy i kondycję narodu lub te, które widzi się jako kluczowe dla przyszłej konkurencyjności, są zwykle znacznie mniej eksplorowane w literaturze, niż te uważane za krytyczne dla narodowej obronności i ochrony ludności. Wśród technologii o dużym znaczeniu dla bezpieczeństwa ekonomicznego wymienia się:

- technologie usprawniające proces produkcji, obejmujące roboty przemysłowe, komputery i czujniki;
- oparte na komputerach oraz inne technologie zwiększające szybkość przejścia od koncepcji rozwiązań technicznych udostępnionych handlowo, tj. cyklu rozwoju produktów, od projektu i inżynierii produktu, poprzez proces produkcji cyklu zarządzania życia produktu do dystrybucji;
- technologie redukujące bariery wejścia i wyjścia procesów produkcji, umożliwiające zwiększenie ich skali;

- technologie teleinformatyczne i oprogramowanie obejmujące telekomunikację, edukację i szkolenie specjalistyczne;
- technologie związane z wytwarzaniem i przetwarzaniem nowych materiałów;
- technologie światłowodowe, rozpoznawania ludzkiej mowy, ograniczające koszty diagnostyki medycznej i leczenia, umożliwiające niezależność energetyczną.

Wśród wymienionych obszarów, trudno jest wskazać porządek ustalający wagi określające ich znaczenie. Spowodowane jest to brakiem pełnego przekonania, które z tych obszarów mają decydujący wpływ na zachowanie bezpieczeństwa państwa.

W gronie technologii obecnie identyfikowanych jako krytyczne dla obrony narodowej najczęściej wymienia się półprzewodniki i biotechnologię. W literaturze półprzewodniki i biotechnologie były i są często dyskutowane w kontekście ich krytyczności dla narodowej obronności. Zwykle są rozpatrywane jako dwa kluczowe obszary obecnych i przyszłych zastosowań obronnych pod wspólną nazwą: biotechnologia i technologie informacyjne. Uważa się, że wszystkie narody dążące do dobrobytu, wcześniej czy później, będą się zmagać z problemami tych dziedzin przemysłu. Chociaż często zakłada się stosowanie tych technologii w systemie zapewniania bezpieczeństwa, to jednak panuje pogląd, że wiele zastosowań obronnych planowanych w przyszłości będzie czerpanych z komercyjnej sfery ich produkcji, tzn. technologie te nie będą przedmiotem programów rządowych żadnych państw. Dotychczas rządy większości rozwiniętych krajów świata i ich systemy obronności pełniły znaczącą rolę w produkowaniu tych technologii. Obecnie wykazuje się coraz częściej, że praktyka ta nie będzie miała już miejsca, nawet wtedy, gdy sektor obronności danego państwa zrozumie, jak określone technologie są tworzone. Tempo wprowadzania innowacji realizowanych w globalnie uwarunkowanym przemyśle, uniemożliwia skuteczne konkurowanie nawet najsilniejszej, ale lokalnie zorientowanej gospodarki w dłuższym okresie. Siły zbrojne, stanowiące podstawę zapewniania bezpieczeństwa każdego państwa, wymagają najnowszych technologii, najnowszych osiągnięć technologicznych – zwiększających ich zdolności. Wymagają urządzeń takich, jak telefony komórkowe, wskaźniki globalnego systemu lokalizacji GPS, a także wykorzystania najnowszych osiągnięć w dziedzinie stosowania sensorów itp. Najnowsze technologie wspomagające wykorzystanie informacji i biotechnologie oferowane przez przemysł, zawsze będą kluczowymi lub krytycznymi technologiami w tym znaczeniu. Niektóre z tych technologii nabierają podwójnego znaczenia, gdy ich zastosowanie staje się węzłowym zagadnieniem technologii komputerowych i telekomunikacyjnych mających szczególne znaczenie w obronności (np. mikrochip używany w urządzeniach wykorzystujących mikrofale, które mają obiecujące znaczenie w zastosowaniach obronnych, komunikacji komórkowej i innych).

W świetle rozwoju technologii przetwarzania informacji obserwujemy wzrost znaczenia problemów tworzenia infrastruktury bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Ograniczeniem w tym względzie staje się konieczność stosowania skutecznych metod utajniania informacji, niezbędnych w zapewnianiu bezpieczeństwa informacyjnego, które stanowią obecnie barierę szerokiego stosowania elektronicznego handlu. Bezpieczeństwo informacyjne i szyfrowanie pozostaje problemem, w którym rząd może odgrywać rolę kreującą systemowe rozwiązania. Wymaga tego konieczność przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej zwykle wokół najnowszych osiągnięć technologicznych, czerpiącej ogromne zyski z destrukcyjnej działalności.

W wieku zdeterminowanym przez gwałtowne przyspieszenie w przetwarzaniu informacji, technologie teleinformatyczne pozostają głównym sektorem globalnej gospodarki i przez implikacje zasadniczym zasobem stanowiącym o możliwościach zapewniania bez-

pieczeństwa. Liczba i rodzaje technologii mieszczące się w kategorii technologii informacyjnych są niezwykle duże i zróżnicowane, ale najważniejsze są te odnoszące się do krytycznych technologii przetwarzania i przesyłania informacji, które nie tylko przekształcają gospodarkę i życie społeczeństw w sposób wymagający natychmiastowych opracowań, ale także mogą być używane do tworzenia jeszcze lepszych technologii.

Przyjmuje się występowanie siedmiu oddzielnych obszarów wiedzy koniecznych do osiągnięcia pełnej biegłości w dziedzinie technologii teleinfomatycznych: przetwarzanie numeryczne i sieciowe, oprogramowanie, przechowywanie danych i urządzenia do tego służące, symulacja komputerowa i modelowanie, mikroelektronika i optoelektronika, sensory i przetwarzanie sygnałów, wysokoskomplikowane zobrazowanie i wyświetlacze. Technologie wykorzystujące wydajne obliczenia komputerowe i rozwiązania sieciowe są istotą zdolności przetwarzania, zapamiętywania i przesyłania informacji. Te technologie dostarczają możliwości manipulowania, analizy, obliczania i innego użytkowania informacji, dokładniejszego i szybszego niż może to zrobić nieuzbrojony umysł ludzki. **Technologie obliczeniowe** pozwalają zapamiętywać informacje w formie zapewniającej łatwy dostęp.

Następną grupą technologii o znaczeniu narodowym są technologie związane z **ochroną zdrowia.** Obejmują one szeroki zakres działań i produktów z dziedziny badań biologicznych i medycznych, genetycznych i biomateriałów, urządzeń medycznych, żywności i odżywiania. Te technologie są krytyczne, gdy rozpatrujemy bezpieczeństwo rozwoju bytu narodu w kategoriach poprawy jakości życia, nadziei poprawy oraz powodzenia obywateli. Możliwe jest również rozpatrywanie tego przemysłu i wpływu rozwoju związanych z nim technologii na realizację bezpieczeństwa państwa. Wśród technologii związanych z ochroną zdrowia i zorientowanych medycznie, można wyróżnić następujące technologie:

- **technologie genetyczne**. Przełom w badaniach i technologiach genetycznych implikuje spodziewane opracowanie szczepionek przeciw wirusom i innym chorobom, dzięki wpływaniu na zmiany genetyczne. Przewiduje się również produkcję tkanek zgodną genetycznie z organizmem, dla którego będą mogły służyć jako elementy zastępcze w wypadku zużycia i choroby;
- **technologie profilaktyki medycznej i diagnostyki**. Usprawniają technologię diagnostyki medycznej, umożliwiającą przesunięcie ku medycynie zapobiegawczej. Zmniejszają społeczne koszty przedsięwzięć wykorzystujących diagnozowanie;
- **technologie żywności i odżywiania**. Profilaktyka medyczna polega również na technologiach mających udział w przełomie w żywieniu. Nowe badania rozwijające wiedzę o roli, jaką poszczególne związki i inne naturalne pojawiające się produkty odgrywają w metabolizmie ludzkim, przyczyniając się do poprawy zdrowia lub jego przywrócenia w razie choroby. Z czasem, jak rola ta będzie lepiej rozumiana, producenci żywności będą w stanie rozwijać swoje produkty zapewniające ludzkie zdrowie. Jest zrozumiałe, że znaczące korzyści ekonomiczne oczekują na tych producentów i narody, które jako pierwsze zastosują te technologie.
- **implanty i urządzenia medyczne oraz inżynieria tkanek.**

Kolejna grupa to **technologie ochrony środowiska.** Często te technologie postrzega się jako krytyczne dla narodu. Obejmują one technologie zarządzania odpadami oraz technologie mogące ułatwić zarządzanie ogólnym cyklem życia produktów, włączając recykling produktów materiałów składowych. Technologie podnoszące sprawność wykorzystywania źródeł energii, technologie utylizowania przez spalanie bez emisji toksycznych substancji, technologie paliw – są wymieniane jako te, które oferują największą możliwość

oczyszczania odpadów z minimalnym uwalnianiem toksycznych substancji, a jednocześnie umożliwiają odzyskiwanie energii. Technologie paliw, uznawanych za wybuchowe mogą dzięki mieszaninie związków chemicznych połączyć je w związki mniej wybuchowe i dzięki temu umożliwić zarówno ich spalanie, jak i wielokrotne, cykliczne wykorzystanie, skutkiem czego będzie możliwe bardziej sprawne użytkowanie energii. Dotychczasowa praktyka w tej sferze opiera się na technologiach rozwiniętych 60 lat temu. Żadna nowość, znaczące osiągnięcie ograniczające marnotrawstwo użytkowania energii nie miało miejsca. Poszukiwane są rozwiązania poprawy tego stanu, co widoczne jest przez znaczne zaangażowanie inwestycji w ten obszar badań. Technologie zajmujące się recyclingiem papieru i innych materiałów, także są uważane jako krytyczne.

Następną grupę stanowią **technologie transportu**. Większość analityków bezpieczeństwa przyznaje, że transport ma kluczowe znaczenie dla narodu oraz że żaden z czynników nie ma tak dużego znaczenia, jak wysoki stopień mobilności. Wśród technologii postrzeganych jako ważne w tym obszarze wymienia się:

- technologie szybkiego przemieszczania dużych mas transportu lądowego;
- wbudowane systemy informacyjne kontroli w czasie rzeczywistym oraz komunikacji w transporcie, które znacznie zwiększają jego sprawność;
- zdalne udostępnianie usług informacyjnych i przetwarzania numerycznego, które może zastąpić potrzebę wyposażania w te funkcje środków transportu.

Zmiany zasadniczych technologii wykorzystywanych w transporcie mają zasadniczy wpływ na kształtowanie potrzeb energii.

Wyżej wymienione obszary technologicznego rozwoju gospodarczego i społecznego, mają niezaprzeczalny wpływ także na skuteczne rozwiązywanie problemów zapewniania bezpieczeństwa i ochronę ludności. Generalnie ujmując, udział technologii w rozwoju narodowego dobrobytu należy rozpatrywać przynajmniej w dwóch aspektach:

1) przewodnictwo technologiczne prowadzi do przywództwa gospodarczego,

2) technologie o znaczeniu narodowym umożliwiają wysoką wydajność i dobre miejsca pracy dla obywateli.

Wielu komentatorów sugeruje, że przewodnictwo technologiczne stanowi zasadniczy czynnik umożliwiający kontynuację ekonomicznej dominacji w skali międzynarodowej i tworzenie dodatniej pętli sprzężenia, która może implikować długoterminowe korzyści dla narodu i prowadzić do trwałej przewagi technologicznej. Gdy państwo pozostaje pierwszym innowatorem, pierwsze wprowadza technologie, wówczas może definiować własne środowisko, określać międzynarodowe standardy i może przejąć przewodnictwo, które faktycznie może się okazać trwałe w długim okresie. Z tego punktu widzenia, samo przewodnictwo technologiczne daje lepszą pozycję w odniesieniu do krajów, które są technologicznymi stronnikami. Przywództwo rodzi większe przywództwo. Zwiększony stopień innowacji prowadzi do kultury i środowiska gospodarczego, które sprzyjają kolejnym, coraz szybciej następujących po sobie, innowacyjnym rozwiązaniom. Ten podtrzymujący się stan uzyskiwania korzyści płynących z przywództwa technologicznego, tworzy warunki stałego przywództwa, zwiększając fenomen korzyści.

Wielu analityków rozpatruje krytyczne technologie z punktu widzenia skutków wynikających z ich stosowania oraz konsekwencji dla rynku pracy. Postrzegane związki między technologiami i zawodami są opisywane jako wysoki poziom wydajności. Z tego punktu widzenia, **utrata konkurencyjności w dziedzinie technologicznej może prowadzić do sytuacji, że wyższa wydajność, a za tym lepiej opłacane zawody, będą tracone na korzyść pracowników zatrudnianych za granicą. Ogólnie rzecz biorąc, utrata zdolności konkurowania na rynkach technologicznych może powodować stałe zagrożenie eko-**

nomiczne dla państwa. Utrata zdolności technologicznych gospodarki powoduje w konsekwencji utratę możliwości rozwoju ekonomicznego i dobrobytu. Wzrost gospodarczy, z narodowego punktu widzenia, wymaga rozwijania technologii na rodzimym rynku. Nie bez znaczenia pozostają problemy ograniczania utraty zawodów, które mają wspierać rozwój gospodarczy.

Chociaż ciągle wzrasta dostępność technologii militarnych nie wszystkie państwa mogą poprawić swoje zdolności obronne poprzez zakup odpowiedniego sprzętu. W rzeczywistości takie braki, jak: nieelastyczne systemy dowodzenia, nieodpowiednia doktryna i strategia obrony, niewłaściwy proces szkolenia, niedostateczne zabezpieczenie logistyczne są częstymi ograniczeniami wzrostu możliwości w tej dziedzinie wielu państw w rozwijającym się świecie. Dla wielu krajów poprawa skuteczności sił zbrojnych wymaga przede wszystkim innowacji związanych właśnie z reorganizacją struktury dowodzenia, wprowadzeniem nowej doktryny i taktyki, zmianami w technikach szkolenia i zabezpieczenia logistycznego. Z tego powodu obecne środowisko międzynarodowego bezpieczeństwa kładzie zasadniczy nacisk na przewidywania innowacji w systemach obrony. Zjawisko przenikania technologii, co zostało historycznie udowodnione, jest stymulatorem dla państw do modernizacji swoich sił zbrojnych. Jak tylko technologie stawały się coraz bardziej dostępne dla szerokiego grona państw – włączając w to państwa o nierozwiniętym przemyśle – globalna dyfuzja technologii powodowała militarną modernizację armii. Z takim przypadkiem mamy do czynienia obecnie.

Koszty opracowywania i wdrażania nowych systemów uzbrojenia są bardzo wysokie i systematycznie rosną. Pogłębiają tym samym przepaść między systemami obronnymi krajów bardzo bogatych i pozostałymi. Bogate państwa zmniejszają nakłady na swoje siły zbrojne, ograniczają ich liczebność i ilość techniki wojskowej. Wynika to nie tylko z faktu, że nastąpiło odprężenie w Europie, ale również z tego, że nowoczesna technika wprowadza duże zmiany jakościowe, znacząco poprawiając parametry bojowe wojsk, powodując zmniejszanie liczby obsługi i załóg. Automatyka i robotyka w nowoczesnych rozwiązaniach skutecznie zmniejsza i zmniejszać będzie w przyszłości udział żołnierzy w obsłudze systemów uzbrojenia. Ale odbywać się to może pod warunkiem stałego finansowania prac rozwojowych. Następuje powolne wprowadzenie pełnego uzawodowienia armii, wynikające z rosnącej systematycznie złożoności systemów uzbrojenia, do których obsługi niezbędni są wysokiej klasy specjaliści. Ich coraz droższe wyszkolenie staje się niemożliwe do osiągnięcia w krótkim okresie służby obowiązkowej. Ważne jest również, aby drogie systemy wojskowe miały dobrą obsługę, która nie będzie powodować możliwych do uniknięcia uszkodzeń i awarii oraz związanych z tym dodatkowych kosztów użytkowania.

Należy podkreślić, że same technologie wykorzystywane w systemach uzbrojenia nie determinują militarnej skuteczności. Konieczna jest odpowiednia doktryna, taktyka, szkolenie i logistyka, które są zasadniczymi wymaganiami warunkującymi wykorzystanie i wchłonięcie technologii do systemów obronnych.

Zmniejszający się budżet obronny i wzrastające koszty utrzymania, stale rozwijane technologie wywierają presję na podejmowanie współpracy cywilno-wojskowej. Przewiduje się, że ścisła współpraca spowoduje:

- obniżenie kosztów zakupu i zabezpieczania systemów uzbrojenia,
- usprawnienie funkcjonowania w całym cyklu-eksploatacji systemów uzbrojenia,
- skrócenie okresu rozwoju technologii o znaczeniu militarnym,
- usprawnienie niezawodności i warunków ich utrzymywania,
- wspomożenie utrzymywania bazy przemysłu wspierającego obronność,
- wzmocnienie integracji i zwiększenie zaufania współpracujących środowisk.

Aby osiągać stałe korzyści ze współpracy cywilno-wojskowej konieczne jest stosowanie nadzoru przez instytucje rządowe nad procedurami regulującymi nabywanie systemów uzbrojenia. Wysiłki w tym kierunku powinny uwzględniać następujące uwagi. Pierwsza, że rozwijanie drogich technologii powinno znajdować podwójne, komercyjne i militarne zastosowanie. Wówczas efektem współpracy będzie to, że nowa technologia stworzy potencjał umożliwiający lokowanie produkcji w szerszym zakresie i skali. Zakłada się, iż praktyka gospodarki rynkowej sprawia, że przedsiębiorstwa kierowane czynnikami konkurencji na rynku będą zabiegać o właściwy rozwój systemów uzbrojenia, tak żeby zapewnić bardziej konkurencyjne koszty ich uzyskiwania, niż by to miało miejsce, gdyby pozostawali pod patronatem programów rządowych. Krytycy tego poglądu wskazują jednak na fakt, że istnieje niewielki zakres wspólnych obszarów pomiędzy komercyjnymi i militarnymi produktami i procesami związanymi z dziedzinami najbardziej krytycznych technologii i dlatego integracja bazy obronności i przemysłu komercyjnego nie jest możliwa w sposób prosty.

Po drugie specyfika potrzeb wykorzystania technologii w obronności sprawia, że czasami w niektórych obszarach wykorzystywania technologii, które znajdują zastosowanie nie tylko w obronności, sektor komercyjny jest bardziej technologicznie zaawansowany niż sektor militarny. Przysparza to problemy tworzenia i pozyskiwania kluczowych technologii dla obronności. Kontrowersyjne stają się rozwiązania wykazujące konieczność stosowania identycznych technologii, jak w sektorze komercyjnym (np. GSM).

Chęć podsumowania podjętej problematyki skłania do sformułowania szeregu uwag.

Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że identyfikowane, krytyczne technologie dla bezpieczeństwa w pewnym sensie spajają technologie o znaczeniu militarnym umożliwiające produkcję najnowocześniejszych urządzeń i uzbrojenia zarówno w obecnej produkcji, jak i w przyszłej. Lista i wzajemne odniesienia tych technologii nie mogą być rozważane w oderwaniu od warunków ich otoczenia; powiązane ze sobą militarne technologie krytyczne, jak również te, które są wykorzystywane w przeciwdziałaniu niewojskowym zagrożeniom będą się zmieniać w czasie, w zależności od pojawiających się innowacji w zasilającej je gospodarce.

Po drugie technologie same nie dają gwarancji bezpieczeństwa. Przyszłe sukcesy zapewniania bezpieczeństwa nie wynikają ze stosowania samych technologii. Konieczne jest skuteczne optymalizowanie i organizowanie sił, które je wykorzystują. Sukces w tym zakresie zależy od przyjętej strategii rozwijanej pod przymusem technologicznej konkurencyjności. Dlatego dzisiejsze państwa szukają obok konfrontacji zdolności technologicznych również przewagi w osiągnięciach organizacyjnych. Organizacja jest tak samo decydująca, jak np. technologie teleinformatyczne, które dają początek sieciowym formom organizacyjnym i umożliwiają pracę w sieci, przyczyniając się do wzrostu siły niepaństwowych podmiotów, często przewyższających potencjałem poszczególne państwa, jeśli te państwa poprzez uczenie się nie adaptują nowej organizacji i nie włączą do swej hierarchii elementów wykorzystujących rozwiązania sieciowe.

Po trzecie implikacje rewolucji technologicznej nie są natychmiastowo i szeroko postrzegane. Obserwacja wdrażania innowacji wykazuje, że często użytkownicy starają się dopasować nową technologię w ustalony, stary sposób czynienia spraw i spodziewają się poprawy w warunkach istniejących standardów sprawności i skuteczności. Zabiera to sporo czasu, zanim uświadamiają sobie, że dostosowanie nowej technologii do starych sposobów może spowodować jakieś nowe niesprawności nawet wtedy, gdy niektóre z działań staną się bardziej sprawne. Zwykle potrzeba sporo czasu do uświadomienia, że muszą nastąpić

zmiany w systemie działania w wymiarze operacyjnym i organizacyjnym, zmiany strukturalne, aby osiągnąć pełne możliwości stosowanej technologii.

Po czwarte nie ma żadnych argumentów uzasadniających sugestię, żeby dany kraj dysponował najnowszymi technologiami w każdej dziedzinie techniki. Niekiedy padają stwierdzenia, że globalna gospodarka nie wyznacza znaczących ograniczeń dla krajowego przemysłu. Prawdą jest jednak, że rząd musi się troszczyć i stale upewniać, że odpowiednio wiele krytycznych technologii jest rozwijanych i sprzedawanych w kraju oraz że są one obecnie dostępne do zastosowań bezpieczeństwa. Krótkoterminowe zagrożenia, wynikające z opóźnienia wprowadzania innowacji do procesów produkcji, są zwykle spowodowane tym, że przedsiębiorstwa nie posiadają niezbędnych technologii i ostatecznie tracą zdolność negocjowania porozumienia ze strategicznymi partnerami. Najbardziej ogólną troską staje się potencjał bazowy przyszłej zdolności do wprowadzania innowacji wywołanej brakiem krytycznej technologii. Niestety, tylko przywództwo technologiczne rodzi autentyczne przywództwo, a zwiększone tempo innowacji wprowadzone do środowiska przemysłowego, jest najlepszym środkiem wywołującym kolejne innowacje. Nawet najszczytniejszy rządowy program wprowadzenia innowacji nie uda się, gdy krytyczna technologia nie zostanie zaakceptowana przez jej użytkowników. Co więcej, konieczny jest bieżący obieg technologii w rodzimym przemyśle, aby sprawnie i skutecznie przysposobić pozyskaną technologię. W wypadku gdy zostanie utracony kontakt z najnowszymi technologiami, zwykle bardzo trudno jest odbudować pożądane zdolności i pozycję przemysłu.

Po piąte poszukiwanie metody pozyskania krytycznych technologii dla sektora obronnego wiąże się z koniecznością uzasadniania przyjętych wymagań i uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy dany rynek komercyjny jest dostatecznie duży, aby pomieścić krytyczne technologie, jej części i komponenty niezbędne do zabezpieczenia przyjętej strategii funkcjonowania tworzonych subsystemów wymaganych przez bezpieczeństwo?

2. Czy rynek cywilny, kierowany rozwojem technologii o okresowym tempie i kierunkach zmian, wypełnia potrzeby i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego? Czy programy rządowe w tym względzie dostarczają właściwych bodźców i możliwości działania przemysłu?

3. Czy istnieją dostateczne możliwości rozwijania komercyjnych zastosowań technologii mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa?

Chociaż ekonomiści różnią się w stwierdzeniach, jak rozpatrywać technologie i stopień zaawansowania technologicznego, to są one szeroko postrzegane jako kluczowy czynnik zarówno we wzroście wydajności, jak i wzroście ekonomicznym oraz jako czynnik rozróżniający bogate kraje od biednych. Podkreśla się, że technologie są krytycznym czynnikiem długoterminowego wzrostu ekonomicznego nowoczesnych gospodarek i trwałym komponentem bezpieczeństwa.

Często widzi się przyszłość ekonomiczną narodu i rolę technologii w inicjowaniu wzrostu gospodarczego jako zasadnicze filary w rozważaniach tradycyjnego bezpieczeństwa. W pewien sposób rządy państw powinny zrozumieć, że dzisiejsza gospodarka jest polem bitwy i że narodowe bezpieczeństwo zależy od bezpieczeństwa ekonomicznego. Zadanie przygotowania bezpiecznej przyszłości państwa wymaga silnej gospodarki i zapewnienia wymaganej zdolności sile militarnej. Dzisiejsza obronność powinna być rozumiana w kategoriach prowadzenia biznesu. Rząd powinien rzeczywiście rozważyć technologie jako swoje nowe zbrojne ramię, jako nowe założenie polityki bezpieczeństwa państwa wkraczającego w XXI wiek.

9. SOZOEKONOMICZNE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

9.1. Identyfikacja uwarunkowań sozoekonomicznych bezpieczeństwa państwa

Teoretyczne podstawy problematyki bezpieczeństwa państwa oraz różne obszary z nią związane, wymagają także uwzględnienia wpływu uwarunkowań sozoekonomicznych na bezpieczeństwo państwa. Celowe i pożądane w tej sytuacji wydaje się zidentyfikowanie tych uwarunkowań.

Stan środowiska jest jednym z podstawowych czynników określających bezpieczeństwo państwa. Artykuł 5. Konstytucji z 1997 r. w sposób jednoznaczny stawia na równym poziomie obronę niepodległości, nienaruszalności granic, bezpieczeństwo obywateli i ochronę środowiska:

„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju"[1].

Zainteresowanie problematyka dbałości o środowisko, jako istotnego elementu określania poziomu bezpieczeństwa, zaistniało wraz z uznaniem go za istotny element dalszego rozwoju cywilizacji i za równoważny element układu gospodarka – środowisko. Współczesne podeście do badań wszelkiej działalności człowieka zawiera się w układzie: społeczeństwo – gospodarka – środowisko.

W rozwoju cywilizacji długo niedostrzegano ważności środowiska, jego zasobów w procesach urzeczywistniania potrzeb człowieka. Zaspokajając swoje potrzeby, człowiek wykorzystuje środowisko i jego zasoby bezpośrednio: korzysta z powietrza w procesie oddychania, wykorzystuje czystą wodę do celów fizjologicznych i higienicznych, konsumuje płody (owoce, grzyby), traktuje przyrodę jako źródło inspiracji do działalności twórczej oraz jako miejsce wypoczynku i rekreacji. Pośrednie korzystanie ze środowiska obejmuje: zagospodarowanie powierzchni i przestrzeni, korzystanie z ożywionych i nieożywionych zasobów naturalnych oraz z naturalnych nośników energii oraz usuwanie odpadów[2].

Korzystanie ze środowiska (zaspokajanie potrzeb) jest związane z antropopresją, (zob. schemat 16).

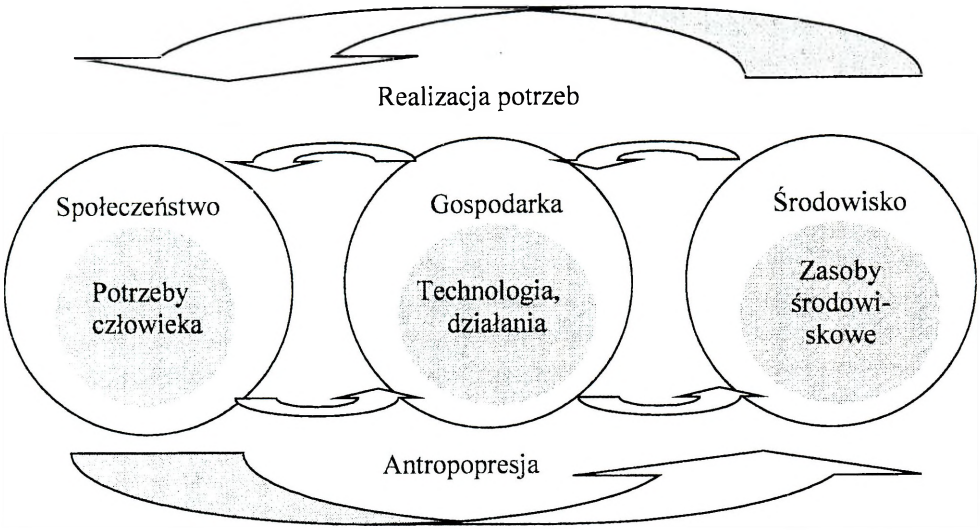
---

[1] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

[2] Zob. B. Poskropko, *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998, s. 48–49.

Schemat 16

ZALEŻNOŚCI MIĘDZY SYSTEMAMI SPOŁECZEŃSTWO – GOSPODARKA – ŚRODOWISKO



Źródło: A. Starzewska-Sikorska, *Ocena oddziaływania na środowisko jako narzędzie planowania przestrzennego w ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 26.

Środowisko spełnia dwie podstawowe funkcje, bez których system ekonomiczny nie mógłby działać, tzn.: stwarza warunki do przebiegu procesów życiowych i je wspiera:

- dostarcza surowców i energii, czerpanych z zasobów odnawialnych, które są bazą realizowanych przez człowieka procesów konsumpcji i produkcji,
- pochłania skutki ubocznych działalności, w tym odpadów i innych zanieczyszczeń;
- stanowi źródło wszelkiego rodzaju zasobów naturalnych oraz przejmuje wszelkie odpady powstające w procesie produkcji i konsumpcji.

Wykorzystanie zasobów środowiska w sposób rabunkowy, prowadzone podczas zaspokajania potrzeb cywilizacyjnych, doprowadziło do sytuacji, że jego stan zagroził dalszemu rozwojowi cywilizacji. Jednocześnie wymusił cały szereg działań podejmowanych w celu zmiany zaistniałej sytuacji. Działalność antropogenna, wynikła z aktywności ludzkiej, wywiera swoistą presję na środowisko, czego skutkiem jest ograniczenie przestrzeni ekologicznej i powstawanie różnych zagrożeń środowiskowych. *„Niszczenie środowiska i zasobów naturalnych jest jednym z najpoważniejszych problemów współczesnego świata. Obserwuje się je w każdej skali – poczynając od naszego bezpośredniego otoczenia, a kończąc na kuli ziemskiej"*[1]. Działalność ludzi wywiera antropopresję na otaczające ich środowisko, czyli *„bezpośrednie i pośrednie oddziaływania człowieka wywołujące zamierzone i niezamierzone zmiany środowiska"*[2]. Przejawia się to w postaci:

[1] Zob. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. nauk. wydania polskiego T. Żylicz, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 9.

[2] *Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1996, s. 20.

- ubytku (wyczerpywania się) zasobów nieodnawialnych, takich jak surowce kopalne (gaz ziemny, węgiel, ropa naftowa, rudy metali itp.);
- nadmiernej eksploatacji zasobów odnawialnych, takich jak fauna i flora;
- zanieczyszczanie naturalnych ekosystemów;
- degradacji takich podstawowych komponentów środowiska, jak czyste powietrze i zasoby wodne.

Wynika stąd bardzo wyraźnie, że efektem prowadzonej przez człowieka działalności gospodarczej jest stan powodujący (lub mogący łatwo spowodować) zarówno szkody dla zdrowia i utratę dobrobytu przez wiele podmiotów (osób i instytucji) w stosunkowo krótkim czasie, jak i w dalszej przyszłości. Badanie problemów wpływu stanu środowiska na dalszy rozwój cywilizacji, wpłynęło na pojawienie się nowego paradygmatu, nazywanego ewolucyjno-dynamicznym. W jego ukształtowaniu największy wpływ miały teorie: ewolucji, entropii, względności, systemów oraz koncepcja chaosu deterministycznego. Nowy paradygmat stanowi filozoficzne podłoże praktycznych działań zmierzających do poprawy stanu środowiska. Globalny charakter problemów ekologicznych spowodował, iż w 1968 r. UNESCO zorganizowało w Paryżu konferencję, której głównym celem było przygotowanie naukowego programu ochrony środowiska. Jednym z jej efektów był Raport U'Thanta (ogłoszony 26 maja 1969 r.) poruszający zagadnienia związane z zagrożeniem i zanieczyszczeniem biosfery.

Pośród najbardziej istotnych dokumentów związanych z konferencją w Sztokholmie w 1972 r., był tzw. raport Bruntland. Zaproponowano w nim po raz pierwszy koncepcje zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju, rozwoju trwałego)[1], który określono w sposób następujący: *„Zrównoważony rozwój oznacza rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia ich potrzeb.* [...] *W istocie swej rozwój stabilny oznacza taki proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, kierunki postępu technicznego i zmiany instytucjonalne pozostają w harmonii i zachowują bieżąco i na przyszłość możliwość zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji"*[2].

Idea zrównoważonego rozwoju obejmuje swoim obszarem całą działalność człowieka (filozoficzną, społeczną, gospodarczą itd.), jednak zasadnicze znaczenie w jej wdrażaniu wiąże się z gospodarczym wykorzystaniem środowiska oraz jego uwzględnieniem w teorii ekonomii. Gospodarowanie środowiskiem, zgodne z ideą ekorozwouju, oznacza decydowanie o sposobie korzystania z jego elementów i zasobów i o zakresie ich ochrony. Obejmuje także ustalanie ogólnych zasad i norm postępowania w stosunku do środowiska.

Realizacja zasad idei ekorozwoju w sensie praktycznym wiąże się z dorobkiem nauk badających wzajemne powiązania gospodarki i środowiska. Nauki obejmujące problematykę z tego zakresu są w trakcie rozwoju. Kierują się one w stronę kompleksowego ujęcia problematyki użytkowania środowiska w sposób zintegrowany[3], zgodny z koncepcją zrównoważonego rozwoju[4].

---

[1] W literaturze przedmiotu występują rozbieżności dotyczące interpretacji tych pojęć, a także różnice przy ich definiowaniu, wynikające z tłumaczenia na język polski angielskiego terminu „sustainable development". Zob. G. Dobrzański, *Ekologiczne uwarunkowania lokalizacji inwestycji przemysłowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998, s. 37–41.

[2] H. Lisicka, I. Macek, W. Radecki, *Leksykon ochrony środowiska. Prawo i polityka*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 1999, s. 22.

[3] Zob. M. Cygler, *Teoretyczne podstawy zintegrowanego gospodarowania środowiskiem*, „Ekonomia i Środowisko" 1996, nr 1–2 (8–9), s. 51–61.

[4] Zob. T. Żylicz, *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*. [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska...*, op. cit., s. 170.

Kiedy na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku wzrosło zainteresowanie problemami ekologicznymi w świecie, Polska miała już duży dorobek naukowy związany z tym obszarem działalności człowieka. Szczególne znaczenie miały badania W. Goetla i W. Szafera. Pierwszy wprowadził w 1965 r. termin „sozologia". Zdefiniował ją jako naukę o: *„przyczynach i doraźnych skutkach, a także dalszych następstwach przemian zachodzących zarówno w naturalnych, jak i uprzednio już odkształconych układach przyrodniczych na mniejszych lub większych obszarach biosfery w wyniku działalności społecznej i gospodarczej człowieka oraz skutecznych sposobach zapobiegania jej ujemnym następstwom dla społeczeństw lub przynajmniej o możliwościach maksymalnego ich złagodzenia"*[1].

Wzrost znaczenia zagadnień środowiskowych spowodował rozwój dyscyplin naukowych badających ten obszar rzeczywistości. We współczesnej literaturze ekonomicznej poświęconej problemom środowiskowym występuje wiele opcji teoretyczno-metodologicznych. Wykształciły się dwie, znajdujące się na przeciwnych biegunach koncepcje (szkoły). Pierwsza ekologiczna, sugerująca potrzebę daleko posuniętej ekologizacji procesów ekonomicznych oraz metodologii badań tych zjawisk. Druga wskazuje na konieczność ekonomizacji środowiska, polegającej na wykorzystaniu w polityce ekologicznej instrumentów analizy ekonomicznej[2].

W ostatnich trzydziestu latach nastąpiło wydzielenie dyscypliny naukowej, która w swojej teorii i analizie łączy wszystkie zależności występujące między procesami gospodarczymi a środowiskiem. W literaturze zachodnioeuropejskiej można wydzielić dwa ujęcia tej dyscypliny:

- makroekonomiczne, które bada mechanizmy ekonomiczne mogące zapewnić maksymalny poziom dobrobytu społecznego, przy zachowaniu wysokiej jakości środowiska (określane jako *macroeconomics of environmental protection*);
- mikroekonomiczne, dotyczące przedsiębiorstw i definiowane jako część nauki o zarządzaniu przedsiębiorstwem, zajmującej się zależnościami między środowiskiem a przedsiębiorstwem, oddziaływaniem na przedsiębiorstwo polityki ekologicznej oraz możliwości wykorzystania w strategii firmy elementów zewnętrznych związanych z ochroną środowiska (nazywane *environmental management*)[3].

Podobne rozgraniczenie można zaobserwować w nauce polskiej, wskazując na rozwój teorii ekonomi środowiska i zasobów naturalnych, teorii polityki ekologicznej (dyscypliny makro- i mezoekonomiczne) oraz teorii zarządzania środowiskiem[4].

W istniejących publikacjach i opracowaniach naukowych występuje różnorodność podejść do problematyki użytkowania środowiska. Wynika ona z rozległości zagadnień obejmujących badanie ekonomicznych zależności między środowiskiem a gospodarką oraz często z osobistych preferencji uczonych[5].

---

[1] W. Michajłow, *Sozologia i problemy środowiska życia człowieka*, wyd. 2, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 49–50.

[2] Zob. B. Fiedor, *Ogólna charakterystyka ekonomii środowiska jako części składowej współczesnej teorii ekonomii*, „Ekonomia i Środowisko" 1992, nr 1, s. 20; K. Górka, B. Poskropko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998, s. 115.

[3] Zob. A. Budnikowski, *Ekonomia i środowisko*, „Ekonomia i Środowisko" 1994, nr 1(4), s. 33–34.

[4] Taki podział proponuje B. Poskropko w recenzji książki H. Folmera, L. Gabla, H. Opschoora, *Ekonomia środowiska...*, op.. cit., zamieszczonej w „Ekonomii i Środowisku" 1996, nr 1–2(8–9), s. 197.

[5] Zob. S. Czaja, Z. Jakubczyk, *Przegląd polskiego piśmiennictwa ekologiczno-ekonomicznego z ostatniego dziesięciolecia*, „Ekonomia i Środowisko" 1993, nr 1(3), s. 197–199.

Nauka obejmująca problematykę z zakresu gospodarowania i środowiska jest w trakcie rozwoju. Wyraźna jednak jest tendencja łączenia wielu podejść w naukę o charakterze bardziej ogólnym, interdyscyplinarnym. Nie ukształtowała się jeszcze nazwa tej nowej dyscypliny. W piśmiennictwie można spotkać określenia: ekonomia środowiskowa, ekonomia środowiska, ekonomika ochrony środowiska lub ekonomia ekologiczna, bioekonomika, sozoekonomia. Podejmują one badania nad ograniczonością szeroko rozumianych warunków ekologicznych, w jakich odbywa się gospodarowanie. Ograniczenia te obejmują:

- *„podstawowe zasoby naturalne i nośniki energii niezbędne do kontynuacji procesu wzrostu gospodarczego;*
- *podstawowe elementy środowiska decydujące o jego jakości;*
- *dobro, jakim jest czyste środowisko, jego różnorodność genetyczna, gatunkowa i ekosystemowa"*[1].

W swoich badaniach naukowych dyscypliny te zajmują się m.in.:

- *„teorią wykorzystania i reprodukcji zasobów naturalnych*;
- *teorią waloryzacji środowiska przyrodniczego*;
- *teorią ochrony środowiska przyrodniczego, w tym ekologicznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego i ich wpływu na system zarządzania gospodarką narodową, środki ochrony środowiska, cele i zasady wartościowania nowej techniki itp."*[2].

W badaniach stosowanych, prowadzonych w ich ramach, można wyróżnić:

- *„rodzaje związków gospodarki ze środowiskiem*;
- *wyceną elementów środowiska oraz wyceną strat ekologicznych*;
- *zakres polityki ekologicznej państwa*;
- *systemy sterowania ochroną środowiska*;
- *rodzaje i skuteczność instrumentów prawno-ekonomicznych ochrony środowiska*;
- *strategie ekologiczne przedsiębiorstw*;
- *rynek i środowisko*;
- *prawa własności do środowiska*;
- *procedury i metody badania wpływu przedsięwzięć gospodarczych na środowisko przyrodnicze*;
- *rachunek ekonomicznej efektywności przedsięwzięć ochronnych*;
- *wielkość nakładów gospodarczych na ochronę środowiska i źródła ich finansowania"*[3].

Przedstawione wyżej obszary badań związanych z ekonomicznymi problemami ochrony środowiska, można potraktować jako istotne przy rozpatrywaniu zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa. Dotyczą one wszystkich obszarów działalności państwa, które wpływają na kształtowanie jego bezpieczeństwa zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Uwarunkowania związane z takimi zagadnieniami, jak: waloryzacja zasobów środowiska, koszty bieżące i inwestycyjne ochrony środowiska, straty ekologiczne, są uwarunkowaniami sozoekonomicznymi, które w istotny sposób wpływają na poziom bezpieczeństwa państwa.

---

[1] B. Poskropko, *Zarządzanie środowiskiem...*, op. cit., s. 20.

[2] K. Górka, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych w nauce i nauczaniu*, „Ekonomia i Środowisko" 1995, nr 2(7), s. 162.

[3] Ibidem.

9.2. Istota i znaczenie strat ekologicznych w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa

Przez zanieczyszczenie środowiska rozumie się „*emisję, która jest szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, powoduje szkodę w dobrach materialnych, pogarsza walory estetyczne środowiska lub koliduje z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska*"[1]. Także stan, w którym dopuszczalna, określona normą prawną, zawartość szkodliwych substancji jest przekroczona, uważa się za zanieczyszczenie[2].

Źródła zanieczyszczeń, a więc przyczyny powodujące skażenie środowiska, są różnorakie. Wyróżnia się zagrożenia typu:

- technicznego (stosowanie technologii przemysłowych generujących znaczne ilości zanieczyszczeń, uciążliwości dla otoczenia wyrobów finalnych, na przykład pojazdu spalinowego);
- demograficznego (związane z rozwojem procesów urbanizacyjnych);
- geograficznego (zagęszczenie powierzchni i przestrzeni dla potrzeb gospodarki);
- ekonomicznego (zła alokacja zasobów i wynikła z tego niewłaściwa struktura gospodarki, a w szczególności przemysłu);
- kulturowo-społecznego (wysoka konsumpcja, przyjęte wzorce zachowań, niska świadomość ekologiczna społeczeństwa)[3].

Istnieje szereg klasyfikacji zanieczyszczeń obciążających środowisko. Najbardziej ogólny jest ich podział na zanieczyszczenia:

- emitowane do powietrza atmosferycznego (gazy i pyły);
- wydalane do wód powierzchniowych (ścieki przemysłowe i komunalne);
- składowane na powierzchni ziemi (stałe odpady produkcyjne i konsumpcyjne);
- pozostałe (hałas, wibracje, promieniowanie, inne).

Często zanieczyszczenie rozumie się zarówno jako stan środowiska, jak i substancję wydalaną (emitowaną) do otoczenia. Zanieczyszczenie jest związane z uciążliwościami i zagrożeniami. „*Uciążliwościami są zjawiska fizyczne lub stany dokuczliwe dla środowiska, jak np. hałas, wibracje, odpady; albo utrudniające życie, np. przez zakłócenie spokoju lub odpoczynku hałasem albo zanieczyszczonym powietrzem. Gdy natężenie bądź zasięg występowania tych zjawisk fizycznych lub stanów osiąga taki poziom, że mogą one wywierać niekorzystny wpływ na zdrowie ludzi, powodować uszkodzenie albo zniszczenie środowiska, to takie uciążliwości jako szkodliwe dla środowiska nazywane są zagrożeniami*"[4]. Przez zagrożenia rozumie się, także: „*każdy materiał występujący w sposób naturalny lub też zsyntetyzowany, znajdujący się w środowisku w postaci stałej, ciekłej, półstałej lub gazowej, który z powodu jego jakości, stężenia, właściwości fizycznych, chemicznych albo zakaźnych może spowodować lub znacznie przyczynić się do wzrostu śmiertelności lub do wzrostu zachorowalności na poważne, nieodwracalne schorzenia, albo też stanowić istotne, aktualne lub potencjalne zagrożenie dla ludzkiego zdrowia i stanu środowiska*"[5].

---

[1] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska*, (DzU 2001, nr 62, poz. 627).

[2] *Straty gospodarcze spowodowane zanieczyszczeniem środowiska naturalnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej*, red. Józefa Famielec, http://www.mos.gov.pl /mos/publikac/Raporty_opracowania/.

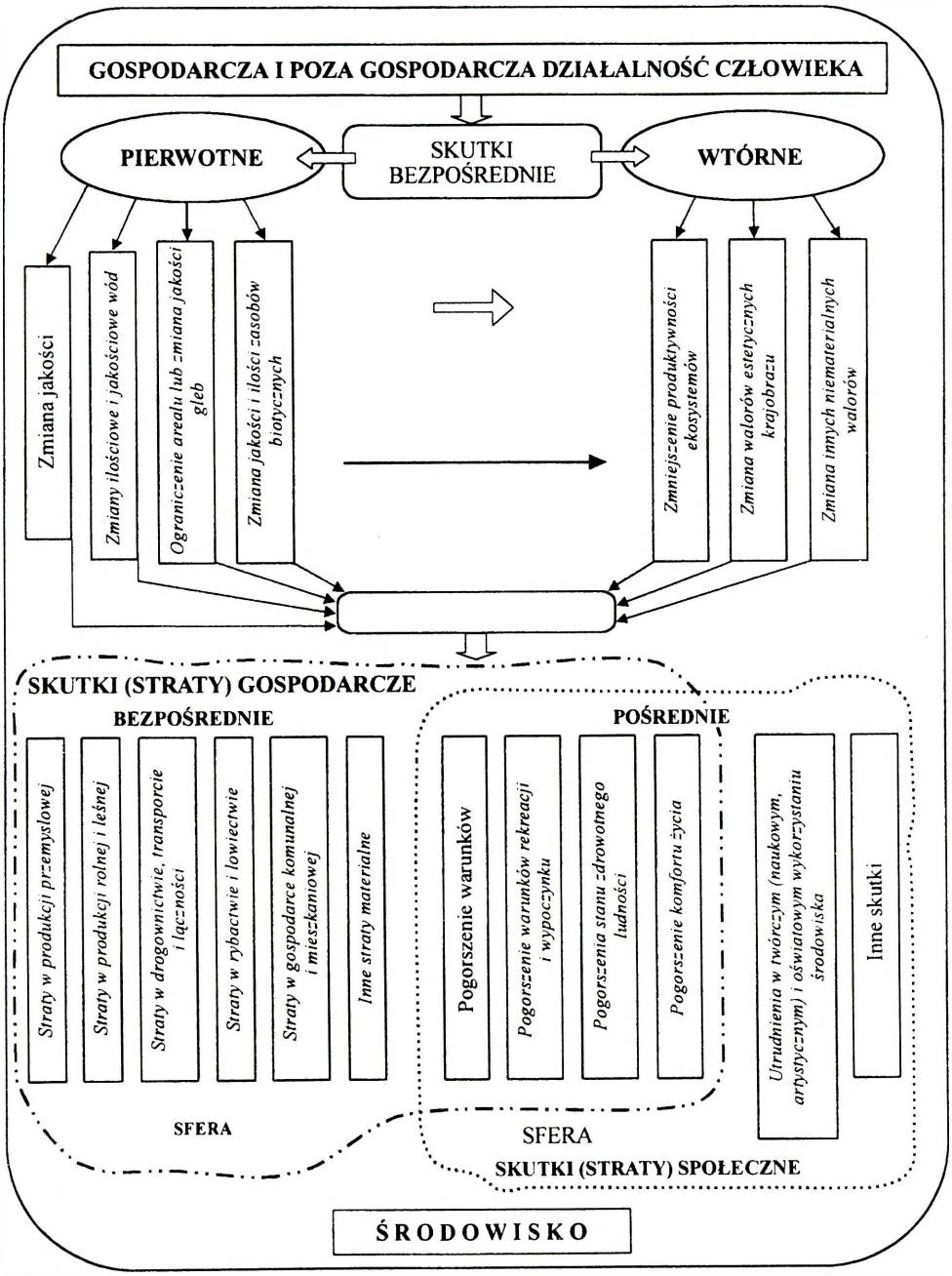
[3] Por. ibidem.

[4] R. Paczulski, *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 63.

[5] *Podręcznik szkoleniowy oceny stanu środowiska*, Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie i Amerykańska Agencja Ochrony Środowiska, Kraków 1992, s. 2–1. Cyt. za: *Straty gospodarcze spowodowane...*, op. cit.

Schemat 17

SYSTEMATYZACJA SKUTKÓW ZANIECZYSZCZENIA ŚRODOWISKA



Źródło: P. Małecki, *Straty ekologiczne w regionie krakowskim powodowane zasoleniem Wisły*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2001.

Zanieczyszczenie środowiska niesie ze sobą szereg negatywnych zmian (jakościowych i ilościowych) w tym środowisku. Są to zmiany o charakterze antropogennym, a więc związane bezpośrednio z działalnością człowieka – głównie gospodarczą.

Zmiany takie określa się też mianem skutków gospodarczych i społecznych zanieczyszczenia środowiska. Skutki zanieczyszczenia środowiska dzieli się również na skutki bezpośrednie i skutki pośrednie. Efekty (skutki) bezpośrednie oddziałują wprost na naturalne otoczenie człowieka. Są przyczyną wszelkich negatywnych zmian o charakterze jakościowym i ilościowym w odniesieniu do zasobów środowiska (powietrza, gleby, wody, zasobów biotycznych, krajobrazu, rzeźby terenu). Wpływają na zmniejszenie produktywności ekosystemów.

Skutki bezpośrednie dzieli się też na skutki pierwotne i wtórne. Pierwotne – odniesione są wprost do zmian ilościowych i jakościowych zasobów naturalnych, a wtórne do zmian w zakresie produktywności ekosystemów i wartości pozamaterialnych. Skutki bezpośrednie zawsze powodują zaistnienie skutków pośrednich. Skutki pośrednie są wywierane na sferę materialną i socjalną. Ogólnie określa się, że są to skutki degradacji środowiska naturalnego o charakterze gospodarczym i społecznym.

Negatywne skutki decyzji podejmowanych przez użytkowników środowiska, a powstające w wyniku zanieczyszczenia i degradacji środowiska naturalnego, nazywa się stratami ekologicznymi, jako wymiernymi konsekwencjami tych skutków. *„Straty ekologiczne są to negatywne zjawiska, które obniżają poziom zaspokojenia potrzeb społecznych i poziom jakości, a które występują w formie ubytku, zniszczenia, bezproduktywnego zużycia zasobów naturalnych (szkody, straty bezpośrednie) oraz ubytku wartości materialnych, utraconych możliwości i utraconych korzyści (straty pośrednie)"*[1]. Definiuje się je także *„jako zmniejszone (poniesione szkody) lub nie osiągnięte (utracone sposobności) korzyści społeczne z tytułu użytkowania zasobów i walorów środowiska, co wyrazić można zwłaszcza obniżeniem bieżącego oraz przyszłego dobrobytu społecznego"*[2].

Straty ekologiczne dzieli się na straty gospodarcze i straty społeczne. Ekologiczne straty o charakterze gospodarczym przejawiają się zwykle w działalności gospodarczej i odnoszą w głównej mierze do materialnej sfery otoczenia człowieka. Straty gospodarcze występują najczęściej w postaci ubytku w majątku trwałym, ale także jako konieczność ponoszenia nadzwyczajnych nakładów (kosztów) na sanację użytecznych gospodarczo, a zdegradowanych elementów środowiska bądź też utratę możliwych do osiągnięcia efektów (zysków), które zostały zniweczone bądź uszczuplone z uwagi na degradację tego środowiska. Tak więc w określonych przypadkach utożsamia się pojęcie tych strat z koniecznymi do poniesienia kosztami lub nakładami gospodarczymi.

Środowiskowe straty o charakterze gospodarczym dzieli się dodatkowo na straty bezpośrednie i pośrednie. Straty bezpośrednie to na przykład koszty przesyłu wody do celów pitnych z dalszej odległości, ponoszone przez przedsiębiorstwo wodociągowe, gdy miejscowe zasoby wodne są w wysokim stopniu zanieczyszczone. Efektem tego jest wyższa cena za wodę i konieczność wydatkowania przez ludność dodatkowych środków pieniężnych, co z kolei wpływa na pogorszenie komfortu życia. Te ostatnie straty zaliczyć można, więc do pośrednich strat gospodarczych, ale również do strat społecznych, bowiem się wiążą z warunkami życia człowieka, ale są w pełni mierzalne, i to miernikiem wartościowym.

---

[1] J. Famielec, K. Górka, G. Mojżesz-Wlazła: *Straty i korzyści ekologiczne*, [w:] *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1993, s. 19.

[2] J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa-Kraków 1999, s. 15.

W najbardziej ogólnym ujęciu, do ekologicznych strat gospodarczych można zaliczyć:
1) straty bezpośrednie:
a) w działalności produkcyjnej,
b) w rolnictwie i leśnictwie,
c) w łowiectwie i rybołówstwie,
d) w transporcie i łączności,
e) w drogownictwie,
f) w gospodarce komunalnej i mieszkaniowej,
g) inne;
2) straty pośrednie:
a) pogorszenie warunków pracy,
b) pogorszenie warunków wypoczynku (rekreacji),
c) pogorszenie komfortu życia,
d) pogorszenie stanu zdrowia ludności [1].

Można przedstawić wybrane przykłady typowych rodzajów strat ekologicznych o charakterze gospodarczym, wynikających z konkretnych zanieczyszczeń (degradacji) środowiska, które są kwantyfikowalne i w większości przypadków także waloryzowane. Takimi przykładami są:

- zwiększone nakłady na różne procesy produkcyjne i konsumpcyjne,
- uszczuplenie majątku narodowego na skutek uszkodzenia lub zniszczenia różnego rodzaju dóbr ekonomicznych i społecznych,
- nadmierne zmniejszenie okresu eksploatacji urządzeń produkcyjnych,
- zwiększona zachorowalność zwierząt gospodarskich obniżająca tempo wzrostu dochodu narodowego w rolnictwie,
- zmniejszenie plonów w wyniku opadu pyłów,
- obniżka wydajności zasobów siły roboczej,
- wymuszanie dodatkowych nakładów na służbę zdrowia (zbędnych w innych warunkach),
- ubytki wsadu materiałowego (na skutek emisji do otoczenia),
- straty wynikające z korzystania ze skażonych elementów środowiska,
- straty wynikłe z deficytu zasobów naturalnych,
- straty w majątku trwałym na skutek oddziaływania zanieczyszczeń[2].

W wymienionych przykładach często występują między nimi pewne współzależności – jedna kategoria strat gospodarczych może zawierać w sobie częściowo inną.

W Polsce liczenie strat ekologicznych rozpoczęto już w latach sześćdziesiątych. Publikacje krajowe, dotyczące kompleksowych start dla całej gospodarki, podają różne wartości, zależnie od przyjętej przez zespół badawczy metodyki ich liczenia. A. Symonowicz określił te straty dla 1999 r. na 6,9 mld USD USA, co stanowiło 10% dochodu narodowego brutto). Stosując inną metodę badań zespół: J. Famielec, K. Górka i E. Mojżesz-Wlazła, dla tego samego roku, ocenił straty na 9,8 mld USD (co stanowiło 17% dochodu)[3]. Według J. Famielc straty te wynosiły w 1990 r. 42 198 mln zł (15,2% produktu krajowego brutto),

[1] Por. J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Aries, Warszawa 2000, s. 93.
[2] Zob. *Straty gospodarcze spowodowane...*, op. cit.
[3] Zob. J. Śleszyński, *Przegląd polskich oszacowań strat spowodowanych degradacją środowiska*, [w:] G. Andersom, J. Śleszyński, *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996, s. 75.

a w 1995 r. odpowiednio: 32 453 mln zł (11,3%) – obie wartości według cen z roku 1995[1]. Najnowsze badania, przeprowadzone przez zespół J. Famielec, wskazują, że straty gospodarcze w Polsce zawierają się w przedziale, – co najmniej – od 10,8 mld zł do 45,8 mld zł, co odpowiada ok. 1,6% do 6,9% PKB dla 1999 r. Badania te określiły, że relacja strat ekologicznych do PKB wynosi co najmniej 7% i spadła z poziomu 27% w 1990 r.[2].

Podjęto też próbę określenia strat w zależności od źródeł zanieczyszczenia. Według A. Symonowicza 46% wszystkich strat powodują zanieczyszczenia atmosferyczne, wliczając w to zanieczyszczania powodowane przez transport samochodowy; 39% strat powstaje na skutek degradacji gleb i powierzchni ziemi, łącznie ze stratami powodowanymi przez turystykę; 15% ogólnej liczby strat jest powodowana przez zanieczyszczenia wód.

W odniesieniu do wyżej przedstawionych grup strat ekologicznych, ich struktura kształtowała się w 1995 r. w sposób następujący (łączne straty w tym roku wynosiły 32 453 zł, co stanowiło 10% dochodu narodowego brutto):

- straty w zakresie zdrowia mieszkańców – 23,4%;
- straty w rolnictwie – 30% (w tym straty z niedostatku wody – 10,9%);
- straty w leśnictwie – 6,3%;
- straty w gospodarce wodnej – 7,4%;
- straty w majątku trwałym z tytułu przyspieszonej korozji – 14,7%, (w tym straty spowodowane zanieczyszczeniem powietrza – 8,8%);
- straty w wyniku nieracjonalnej eksploatacji surowców mineralnych – 2,0%.
- straty surowców i materiałów odprowadzanych do wód, powietrza i gleby 16,2%, (w tym straty energii cieplnej i elektrycznej 12,9%)[3].

Szacuje się średnioroczne straty ekologiczne do 2010 r. na poziomie od 11,5 mld zł do 40 mld zł[4]. Przedstawione wyżej dane, dotyczące całej gospodarki narodowej, pomimo że prowadzone przez różne zespoły, przy wykorzystaniu innych metodyk liczenia strat, wskazują na skalę problemu wpływu nieefektywnej gospodarki zasobami środowiska na bogactwo narodowe.

Obecnie wielu ekonomistów uważa, że dochód narodowy brutto PNB jest złym miernikiem dobrobytu i nie jest dobrym wskaźnikiem osiągnięć gospodarki. Do jego głównych wad zalicza się fakt pomijania w jego rachunku niektórych strat środowiskowych oraz nieuwzględnianie wszystkich zasobów środowiska. Wielu ekonomistów uważa, że lepszym wskaźnikiem, pozwalającym ocenić rzeczywisty stan gospodarki, który powinien być brany pod uwagę podczas dokonywania analiz makroekonomicznych, jest dochód narodowy netto PNN, który oznacza dochód narodowy brutto pomniejszony o amortyzację. Amortyzacja jest miarą zużycia majątku trwałego i wyznacza tempo zmniejszenia się wartości zasobów majątku trwałego w danym okresie, w wyniku jego fizycznego i ekonomicznego zużycia.

---

[1] J. Famielec, *Straty i korzyści...*, op. cit., s. 237.
[2] *Straty gospodarcze spowodowane...*, op. cit.
[3] J. Famielec, *Straty i korzyści...*, op. cit., s. 236.
[4] *Straty gospodarcze spowodowane...*, op. cit.

Tabela 4

ZASOBY ŚRODOWISKA W RACHUNKU DOCHODU NARODOWEGO

Rodzaj zasobu	Składniki uwzględnione w dochodzie narodowym	Składniki nieuwzględnione w dochodzie narodowym
Zasoby geologiczne: - minerały, - gleba, - zbiorniki wody.	– dochody i koszty wydobycia prywatnych i publicznych zasobów, – dochody z upraw, koszty utrzymania produkcji, – pośrednie dochody, jako nakłady produkcyjne i koszty poboru wody.	– deprecjacja zasobów (koszt użytkownika, akumulacja netto), – deprecjacja jakości gleby, – deprecjacja rezerw wody (koszt użytkownika), – bezpłatny pobór wody.
Zasoby biologiczne: - lasy, - ławice ryb, - dzika przyroda.	– dochody i koszty produkcji pozyskiwania drewna, – dochody i koszty połowów ryb – wydatki na rekreację.	– deprecjacja zasobów (koszt użytkownika), – korzyści nierynkowe, – polowy, na własny użytek, – korzyści niekonsumpcyjne dzikiej przyrody.
Zasoby biosfery, - atmosfera, - hydrosfera.	- wydatki ochronne, - koszty leczenia.	- deprecjacja ekosystemu, - wartości usług kosystemowych.

Źródło: J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa – Kraków 1999, s. 58.

Miernik PNN modyfikuje poziom dochodu narodowego PN w trojaki sposób:

1) przez odjęcie pewnych nieuwzględnionych zwykle kosztów lub antydóbr, takich jak: zanieczyszczenie środowiska, hałas;

2) przez wykluczenie niektórych usług pośrednich, takich jak ochrona policyjna i przeciwpożarowa;

3) przez dodanie niektórych pozycji, takich jak prace domowe, czas wolny itp.[1]

Proponowany wskaźnik wyglądałby następująco:

Konsumpcja dóbr rynkowych

+ wydatki publiczne

- strumień szkód środowiskowych

+ wartość dodatnich zmian netto w środkach trwałych

- + wartość zmian netto w kapitale ludzkim

- + wartość zmian netto w bazie zasobów środowiskowych.

Ustalony w ten sposób PNN oznacza:

- przybliżenie dochodu z całkowitego bogactwa gospodarki, tj. sumy wartości majątku trwałego, kapitału ludzkiego i kapitału naturalnego;

- przybliżenie maksymalnej wartości trwałego dobrobytu, jaki przy braku nieprzewidzianego postępu technicznego jest możliwy (obecny wyższy dobrobyt obniża dobrobyt w przyszłości)[2].

Podejmowane próby obliczenia PNN były fragmentaryczne, ponieważ obejmowały jedynie część problemów środowiskowych i zasobowych. Jednak poszukiwania odpowiednich metod obliczenia tego parametru trwają i zasadny wydaje się postulat o uwzględnienie ich w badaniach nad bezpieczeństwem państwa.

[1] J. Famielec, *Straty i korzyści...*, op. cit., s. 271.

[2] Zob. K.G. Maler, *Mierniki dobrobytu a baza zasobów środowiskowych*, [w:] H. Falmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia i środowisko...*, op. cit., s. 151.

9.3 Perspektywiczne zmiany w kształtowaniu bezpieczeństwa Polski wynikające z polityki ekologicznej

Od 1990 r. w Polsce dokonuje się stopniowa przebudowa systemu prawa ekologicznego, są uchwalane nowe akty prawne wzorowane na standardach Unii Europejskiej. Dążenie do wstąpienia do UE w znacznym stopniu wpływa na polski system prawa ochrony środowiska.

Perspektywiczne zmiany podejścia do problematyki ochrony środowiska w Polsce wynikają z dokumentów o charakterze strategicznym. Jednym z podstawowych jest opracowany na polecenie Sejmu RP – dokument: *„Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju"*[1]. Nakazuje on przede wszystkim stworzenie warunków do takiego stymulowania procesów rozwoju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku. Wskazuje na konieczność sukcesywnego eliminowania procesów i działań gospodarczych szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, promowanie sposobów gospodarowania przyjaznych środowisku oraz przyspieszanie procesów przywracania środowiska do właściwego stanu wszędzie tam, gdzie nastąpiło naruszenie równowagi przyrodniczej. Aby integrować kierunki rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego i rozwoju ekologicznego w dokumencie określono korelacje i współzależności między nimi oraz wyznaczono ich kierunki i ograniczenia. Dokument na szczeblu krajowym definiuje cele przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 5

CEL NADRZĘDNY I CELE WSPÓŁZALEŻNE STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

CEL NADRZĘDNY	Zapewnienie wzrostu dobrobytu polskich rodzin, umocnienie ich samodzielności materialnej oraz poczucia bezpieczeństwa
CELE WSPÓŁZALEŻNE	Zmniejszenie dystansu w rozwoju i rozwój gospodarki opartej na wiedzy
	Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego i zachowanie wartości środowiska przyrodniczego dla przyszłych pokoleń
	Ochrona dziedzictwa kulturowego

Źródło: *Polska 2025 - Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/druk?openagent&2133.

Realizacja założonego celu nadrzędnego i celów współzależnych wymaga działań, stanowiących także priorytety strategii. Jednym z elementów zmierzających do ich osiągnięcia jest rozwój instrumentów ekonomicznych w kierunku realnej wyceny zasobów (wody, drewna, minerałów, paliw kopalnych, gruntów, czystego powietrza) oraz działania proekologiczne, np. odzysk surowców, recykling, stosowanie surowców i źródeł odnawialnych. Dużą rolę przywiązuje się do tzw. zazieleniania systemu podatkowego, polegającego na stopniowym zwiększaniu opodatkowania surowców, paliw i energii, przy jednoczesnym zmniejszaniu opodatkowania wartości dodanej. Strategia rekomenduje jako ważny instrumenty zrównoważonego rozwoju standard ISO 14 000 i dyrektywę EMAS, zwracając uwagę na występujący w nich obowiązek trwałego podnoszenia poziomu wymagań i mechanizm samodoskonalenia[2].

[1] Druk sejmowy nr 2133, http:// ks.sejm.gov.pl:8009/proc3/opisy/ 2133.htm.

[2] Zob. *Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Wytyczne dla resortów*, http://www.mos.gov.pl/ mos/publikac/Raporty_ opracowania/strategia/index.html.

Osiągnięcie celów polityki ekologicznej wiąże się z zadaniami stawianymi przez strategie zrównoważonego rozwoju. Ich osiągnięcie wymaga realizacji zadań w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa, w tym tych istotnych z punktu widzenia jego bezpieczeństwa.

W energetyce zakłada się przede wszystkim:

- zmniejszenie energochłonności gospodarki do poziomu zapewniającego uzyskanie ogólnokrajowego zużycia energii w 2025 r. nie przekraczającego 120% zużycia obecnego;
- całkowite zastąpienie węgla kamiennego, stosowanego jako paliwo w urządzeniach grzewczych małej mocy – gazem ziemnym, niskozasiarczonym olejem opałowym, energią elektryczną, paliwami z biomasy, ciepłem finalnym ze źródeł scentralizowanych oraz ciepłem odpadowym;
- zmniejszenie udziału węgla kamiennego i brunatnego w pokrywaniu krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną do poziomu 60%;
- zwiększenie, do co najmniej 12%, udziału energii odnawialnej w krajowym bilansie energii pierwotnej;
- wyeliminowanie z procesów wytwarzania energii urządzeń o sprawności niższej niż 80%;
- ograniczenie wielkości strat energii w systemach przesyłowych do poziomu co najwyżej 20% energii wprowadzanej do systemu w przypadku energii elektrycznej oraz 25% energii wprowadzanej do systemu w przypadku energii cieplnej.

W działalności przemysłowej planuje się między innymi:

- osiągnięcie w perspektywie 2025 r. wskaźników energochłonności, materiałochłonności i wodochłonności produkcji przemysłowej w Polsce nie odbiegających od tych, jakie w tym samym czasie będą uzyskiwane w innych krajach Unii Europejskiej i OECD;
- spełnienie przez zakłady przemysłowe wymagań w zakresie korzystania ze środowiska, określonych przepisami prawa krajowego i obowiązującymi decyzjami administracyjnymi, ustalonych regulacjami Unii Europejskiej oraz wynikających z międzynarodowych zobowiązań przyjętych przez Polskę w ramach podpisanych konwencji i protokołów, we wszystkich objętych tymi regulacjami obszarach;
- dokonanie, w możliwie maksymalnym zakresie, odbudowy zniszczeń zaistniałych w środowisku na skutek działalności przemysłowej (przede wszystkim zniszczeń w postaci degradacji powierzchni ziemi, skażenia gleby i zaburzenia stosunków wodnych, spowodowanych eksploatacją użytecznych kopalin, zabudową techniczną oraz składowaniem odpadów), w tym likwidacja tzw. starych szkód ekologicznych;
- wdrożenie mechanizmów reagowania na nowe wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska, pojawiające się w wyniku stosowania nowych technik i technologii, w tym mechanizmów rezygnacji z niektórych osiągnięć nauki i techniki, które mogłyby negatywnie oddziaływać na środowisko (np. z niektórych biotechnologii).

W transporcie założone cele to głównie:

- utrzymanie do 2025 r. wielkości pracy przewozowej transportu na poziomie nie przekraczającym 150% poziomu występującego obecnie, przy założeniu zachowania dotychczasowych tendencji w zakresie dynamiki wzrostu PKB oraz liczby ludności;
- zwiększenie, do co najmniej 30%, udziału przypadającego w ogólnej pracy przewozowej na środki transportu inne niż transport samochodowy, przede wszystkim na kolej, ale także na śródlądowy transport wodny i transport lotniczy (w przypadku przewozu towarów udział ten powinien wynosić co najmniej 40%);

- zwiększenie, do co najmniej 40%, udziału przypadającego w przewozie osób na środki transportu zbiorowego (w przypadku przewozu osób na krótkich, wewnątrzmiejskich trasach, w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, udział ten powinien wynosić co najmniej 60%);
- zastąpienie transportu samochodowego w odniesieniu do co najmniej 10% przewozów na dystansach powyżej 500 km transportem kombinowanym, kolejowo-samochodowym lub żeglugowo-samochodowym (podstawowy przewóz na odległość powyżej 500 km koleją lub środkami transportu pływającego, a następnie dowóz samochodem do miejsca przeznaczenia na odległość do 100 km).

Z gospodarką komunalną wiąże się:

1) spełnienie wszystkich wymagań wynikających z przepisów prawa krajowego i regulacji Unii Europejskiej, a także określonych regułami racjonalności i dobrej praktyki gospodarowania dotyczących stanu infrastruktury technicznej gospodarki komunalnej zarówno w mieście, jak i na terenach wiejskich, przede wszystkim w zakresie:

a) uzdatniania wody do picia,

b) bezpiecznego dla środowiska zagospodarowania ścieków, osadów ściekowych i odpadów,

c) ograniczania emisji zanieczyszczeń powietrza z procesów spalania,

d) opomiarowania zużycia wody i ciepła,

e) zmniejszenia strat wody i ciepła w systemach przesyłowych;

2) spełnienie określonych prawem krajowym, regulacjami Unii Europejskiej, zobowiązaniami międzynarodowymi Polski oraz planowanymi do uzyskania parametrami jakości środowiska, wymagań w zakresie:

a) sposobu zagospodarowania oraz ilości i jakości ścieków komunalnych,

b) jakości wody do picia,

c) emisji zanieczyszczeń powietrza z komunalnych obiektów i urządzeń energetycznych oraz z palenisk domowych,

d) zasad postępowania z odpadami komunalnymi oraz skali selekcji, przeróbki i ponownego wykorzystania tych odpadów, przede wszystkim do produkcji kompostu, odzysku surowców wtórnych i wytwarzania energii.

Planowane do osiągnięcia cele dla rolnictwa obejmują:

- utrzymanie istniejącego zróżnicowania sposobów i kierunków produkcji;
- optymalne wykorzystanie potencjału biologicznego gleb;
- utrzymanie wydajności produkcji rolnej na poziomie, który przy istniejącym areale użytków rolnych zapewni zaspokojenie potrzeb żywnościowych kraju oraz racjonalny eksport;
- wyeliminowanie produkcji żywności na glebach nadmiernie zanieczyszczonych substancjami niebezpiecznymi dla zdrowia, których poziom zanieczyszczenia tymi substancjami przekracza wielkości dopuszczalne;
- zminimalizowanie zasięgu występowania, a także stopnia intensywności, naturalnej i antropogenicznej erozji gleb, jak również zakresu oddziaływania negatywnych skutków tej erozji;
- przywrócenie, wszędzie tam, gdzie będzie to możliwe i opłacalne, wartości użytkowej glebom, które na skutek oddziaływania różnych czynników uległy degradacji.

W leśnictwie zakłada się:

- zwiększenie powierzchni obszarów leśnych do 30% terytorium kraju, przez pełną realizację programu zwiększania lesistości i rozwoju zadrzewień;

- utrwalenie wielofunkcyjności lasów przez istotne zwiększenie powierzchni leśnej objętej różnymi formami ochrony i spełniającej funkcje środowiskotwórcze (kosztem ograniczenia powierzchni użytkowanej komercyjnie) oraz szersze, choć kontrolowane, udostępnienie obszarów leśnych społeczeństwu;
- poprawę zdrowotności i żywotności lasów.

Dla sfery obronności wyznaczone cele obejmują:

- wprowadzenie, przy wszystkich jednostkach wojskowych i poligonach, rozwiązań organizacyjnych (odpowiednie służby i procedury) oraz technicznych (urządzenia ochronne, sprzęt ratowniczy, aparatura kontrolno-pomiarowa, systemy powiadamiania), zapewniających skuteczny nadzór i przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z wykorzystywanymi przez wojsko niebezpiecznymi materiałami i substancjami, a także pozostałościami i opakowaniami po tych materiałach i substancjach (chemikalia, materiały wybuchowe, substancje ropopochodne i inne); stworzone zaplecze powinno również zapewnić właściwe zabezpieczenie transportów wojskowych pod kątem możliwych zagrożeń środowiska;
- usprawnienie działalności poligonów wojskowych przez likwidację poligonów najgorzej wyposażonych, najsłabiej zabezpieczonych i rzadko wykorzystywanych oraz poprawę wyposażenia, zabezpieczenia i zwiększenia stopnia wykorzystania poligonów pozostałych, zwłaszcza poligonów dużych, z których obok armii polskiej mogą i chcą korzystać armie naszych partnerów z Organizacji Paktu Północnoatalantyckiego (NATO);
- likwidację zaniedbań w zakresie wyposażenia jednostek i obiektów wojskowych w niezbędną infrastrukturę ochrony środowiska, związaną nie tylko z przeciwdziałaniem zagrożeniom o charakterze nadzwyczajnym (urządzenia do zagospodarowania ścieków i odpadów, redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, wykorzystania mniej uciążliwych dla środowiska nośników energii, zmniejszania emisji hałasu itp., związane z codziennym funkcjonowaniem jednostek i obiektów);
- wyposażenie wojska w urządzenia i sprzęt o wysokich parametrach ekologicznych (niskie zużycie paliw, energii, wody, materiałów i surowców, niska emisja zanieczyszczeń powietrza, ścieków i hałasu);
- rozszerzenie współpracy wojska z samorządem terytorialnym i ze służbami ochrony środowiska w zakresie równoważenia sfery obronności, przede wszystkim w dziedzinie korzystania przez obiekty wojskowe z infrastruktury komunalnej, rekultywacji terenów przekazanych przez wojsko na inne cele oraz wdrażanie rozwiązań organizacyjnych zmniejszających uciążliwość obiektów wojskowych dla środowiska (np. w odniesieniu do pory ćwiczeń oraz procedur startów i lądowań na lotniskach wojskowych)[1].

Przyjęcie i wdrożenie standardów Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, jest jednym z podstawowych elementów II polityki ekologicznej państwa[2].

Podstawowym celem nowej polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych), przy założeniu, że strategia zrównoważonego rozwoju Polski pozwoli na wdrażanie takiego modelu tego rozwoju, który zapewni na tyle skuteczną regulację i reglamentację korzystania ze środowiska, aby rodzaj i skala tego korzystania, realizowane przez wszystkich użytkowników, nie stwarzały zagrożenia dla jakości i trwałości przyrodniczych zasobów.

---

[1] Ibidem.

[2] II polityka ekologiczna państwa, druk sejmowy nr 2095, http://ks.sejm.gov.pl:8009/proc3/ opisy/ 2095.htm.

Tabela 6

CELE POLITYKI EKOLOGICZNEJ PAŃSTWA

Cele polityki ekologicznej w sferze racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych						Cele polityki ekologicznej w zakresie jakości środowiska						
Racjonalne użytkowanie wody	Zmniejszenie materiałochłonności i odpadowości produkcji	Zmniejszenie energochłonności gospodarki i wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych	Ochrona gleb	Wzbogacenie i racjonalna eksploatacja zasobów leśnych	Ochrona zasobów kopalin	Gospodarka odpadami	Stosunki wodne i jakość wód	Jakość powietrza, zmiany klimatu	Stres miejski. hałas i promieniowanie	Bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska	Różnorodność biologiczna i krajobrazowa

Źródło:opracowanie własne na podstawie: *II polityka ekologiczna państwa*, druk sejmowy nr 2095, http: //ks.sejm.gov.pl:8009/proc3/ opisy/2095.htm.

Realizacja głównego celu nowej polityki ekologicznej państwa, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych, wymaga, by strategie i polityki w poszczególnych sektorach i zarządzania infrastrukturą społeczną uwzględniały zasadę zrównoważonego rozwoju kraju. Oznacza to, że powinna nastąpić ekologizacja polityk sektorowych w postaci zintegrowanego z celami polityki ekologicznej podejścia do formułowania celów tych strategii i polityk, a także programów wykonawczych. Dotyczy to energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki komunalnej i budownictwa, rolnictwa, leśnictwa, turystyki i innych dziedzin działalności, które wywierają presję na środowisko w formie bezpośredniego lub pośredniego korzystania z jego zasobów, względnie są źródłem zanieczyszczenia środowiska i/lub niekorzystnych oddziaływań fizycznych. Instrumentem wspierającym ekologizację polityk sektorowych będą strategiczne oceny oddziaływania na środowisko planów i programów.

Tabela 7

NAKŁADY NA REALIZACJĘ POLITYKI EKOLOGICZNEJ PAŃSTWA W LATACH 2002–2010

Lp.	Kierunki działania	Nakłady w mln zł (ceny 2001 r.)	
		na przedsięwzięcia pozainwestycyjne	na przedsięwzięcia inwestycyjne
1.	RACJONALNE UŻYTKOWANIE ZASOBÓW NATURALNYCH		
1.1.	Zmniejszenie wodochłonności, materiałochłonności i energochłonności gospodarki:		
	– ograniczanie wodochłonności gospodarki	3,9	5000,0
	– ograniczanie materiałochłonności i odpadowości produkcji	39,0	8250,0
	zmniejszanie energochłonności gospodarki	45,2	8500,0
	– wzrost udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym kraju	2,1	200,0
1.2.	Ochrona gleb i rekultywacja terenów zdegradowanych	25,0	316,0
1.3.	Wzbogacanie i racjonalne użytkowanie zasobów leśnych	162,8	1422,0
1.4.	Ochrona zasobów kopalin	14,1	60,0
2.	POPRAWA JAKOŚCI ŚRODOWISKA		
2.1.	Gospodarowanie odpadami	143,0	30 692,4
2.2.	Stosunki wodne i jakość wód:		
	– gospodarowanie zasobami wodnymi	174,5	5032,0
	– ochrona wód przed zanieczyszczeniem	237,7	36 642,0
2.3.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem:	213,4	20 786,0
	– kompleksowe działania na rzecz wprowadzenia najlepszych dostępnych technik w przemyśle		28 250,0
2.4.	Stres miejski. Hałas i promieniowanie:		
	– ograniczanie ponadnormatywnego hałasu	45,6	3107,0
	– ograniczanie promieniowania niejonizującego	7,3	4,0
2.5.	Bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne. Poważne awarie przemysłowe:		
	– poprawa bezpieczeństwa chemicznego i biologicznego	32,9	4,0
	– przeciwdziałanie skutkom poważnych awarii przemysłowych	382,4	
2.6.	Ochrona przyrody i różnorodności biologicznej i krajobrazowej	487,5	296,0
3.	NARZĘDZIA I INSTRUMENTY REALIZACYJNE		
3.1.	Prawo ochrony środowiska i jego dostosowanie do wymogów Unii Europejskiej	3,1	
3.2.	Mechanizmy ekonomiczne i finansowe ochrony środowiska	8,45	
3.3.	Zarządzanie, kontrola i monitoring	578,7	9,0
3.4.	Badania naukowe i postęp techniczny. Dostęp do informacji i udział społeczeństwa. Edukacja ekologiczna	32,0	
3.5.	Współpraca z zagranicą	253,9	
3.6.	Programy wykonawcze i aktualizacja polityki ekologicznej państwa	1,85	
	Razem	**2894,4**	**148 570,4**

Źródło: Program wykonawczy do II polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010, http://www.mos.gov.pl/mos/publikac/mat_robocze/pepII/index.html

Głównym celem realizowanej zgodnie z wytyczonymi w dokumencie zasadami jest uzyskanie dalszej poprawy stanu środowiska i dobrych wskaźników w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi (niskich wskaźników energochłonności, materiałochłonności i wodochłonności dochodu narodowego). W dokumencie wskazuje się na problemy o charakterze strategicznym i taktycznym. Te pierwsze obejmują m.in. dostosowanie polityk sektorowych do zadania zrównoważonego gospodarowania i ochrony zasobów naturalnych oraz wdrażanie we wszystkich sektorach gospodarki proekologicznych wzorców produkcji, w tym proekologiczne systemy organizacji i zarządzania. Szczegółowe kierunki działania określone w polityce ekologicznej państwa zawiera tabela 7. Przedstawiono w niej także planowane nakłady na nałożone w polityce cele.

Jak wynika z tabeli, łączne nakłady na realizację II polityki ekologicznej państwa w latach 2002–2010 oszacowano na ok. 150 mld zł (w cenach 2001 r.). Oznacza to, że średnioroczne nakłady w tym okresie wyniosą 16,8 mld zł, w tym 16,5 mld zł na przedsięwzięcia inwestycyjne. Środki na realizację przedstawionych zadań mają być przeznaczone z budżetu państwa, budżetów przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego, funduszy ekologicznych, funduszy przedakcesyjnych i z pomocy zagranicznej.

Bezpieczeństwo państwa jest kształtowane przez wiele czynników o charakterze gospodarczym i społecznym. W ostatnich latach coraz większe znaczenie przywiązuje się do problematyki stanu środowiska i jego wpływu na rozwój cywilizacji. Zagadnienia związane z ochroną środowiska, które należy uwzględniać przy omawianiu bezpieczeństwa państwa, w warunkach Polski, w znacznym stopniu mają aspekt ekonomiczny. Koszty związane z szeroko rozumianą ochroną środowiska mają wpływ na efektywność gospodarki.

10. BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE – ZARYS PROBLEMU

10.1. Definicje i zakres pojęciowy bezpieczeństwa energetycznego

Istotną częścią składową bezpieczeństwa państwa jest bezpieczeństwo energetyczne. Jego rozpoznanie wymaga łączenia teorii i praktyki. Problematyka ta nierozerwalnie wiąże się ze sferami: polityki, ekonomii, ekologii i obronności. Aktywne działania w tym względzie wymagają wszechstronnego modelowania szeregu elementów składających się na końcowy rezultat w postaci pewności i niezawodności dostaw energii pod każdą postacią. Rzeczowe i wyczerpujące potraktowanie problemu wymaga skupienia się zarówno na istocie bezpieczeństwa energetycznego, jak i na czynnikach jego kształtowania, a także stanie i sposobach jego poprawy.

Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego zostało zdefiniowane w ustawie z 10.04.1997 r. w sposób następujący: *„**bezpieczeństwo energetyczne** – stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”*[1].

Przekładając definicję na język praktycznego działania, można nakreślić główne priorytety wskazane przez ustawodawcę:

- bezpieczeństwo dostaw energii (zarówno nośników pierwotnych, jak też energii finalnej);
- minimalne ceny energii ustalone na bazie kosztów uzasadnionych (uznanych przez regulatora);
- zminimalizowany negatywny wpływ energetyki na środowisko.

Bardziej rozwiniętą definicję proponuje Włodzimierz Bojarski, który dokonuje następującego podziału:

1) bezpieczeństwo energetyczne odbiorcy (użytkownika energii);

2) bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego – rozumianego jako gotowość danego systemu energetycznego (systemów zaopatrzenia) do pokrycia po akceptowalnych społecznie cenach:

a) pełnego przewidywanego zapotrzebowania energetycznego w normalnych warunkach eksploatacji, przy zachowaniu ciągłości dostawy i wymaganych parametrów jakościowych oraz warunków ochrony środowiska;

---

[1] Ustawa *Prawo energetyczne*, DzU 1997, nr 54, poz. 348 z późniejszymi zmianami, art. 3, p. 16.

b) zadowalającego, choć niepełnego zapotrzebowania energetycznego przy pogorszonych parametrach jakościowych – w różnych możliwych sytuacjach awaryjnych[1].

Zasadniczym elementem bezpieczeństwa energetycznego staje się więc niezawodność dostaw energii zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych. W praktyce oznacza to konieczność zapewnienia ciągłych i niezawodnych dostaw możliwie taniej energii o strukturze umożliwiającej jej maksymalnie produktywne wykorzystanie oraz pokrywającej zapotrzebowanie odbiorców. Poziom bezpieczeństwa energetycznego będzie zatem zależeć od wielu czynników. Wśród najważniejszych można wymienić:

1. Zróżnicowaną i zrównoważoną (w sposób uzasadniony ekonomicznie) strukturę nośników energii wchodzących do bilansu paliwowego. Większa liczba nośników o zbliżonym udziale w bilansie, zapewnia wyższy poziom bezpieczeństwa;

2. Zdywersyfikowane źródła dostaw nośników energii (szczególnie zagranicznych). Większa liczba kierunków dostaw zapewnia wyższy poziom bezpieczeństwa, dzięki uniezależnieniu od dominującego dostawcy;

3. Wysoki poziom techniczny obiektów przetwarzania paliw w nośniki energii użytecznej. Wyższa sprawność przemian podnosi poziom bezpieczeństwa, gdyż przy mniejszej ilości zużytego paliwa możliwe jest uzyskanie wyższego poziomu zaspokojenia potrzeb odbiorców;

4. Sprawne systemy transportu, przesyłu i dystrybucji paliw oraz energii będące w stanie zapewnić ciągłość i niezawodność dostaw energii do odbiorców przy maksymalnie niskich stratach (obniżenie kosztów);

5. Utrzymywanie zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw;

6. Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw energetycznych. Słaby status ekonomiczny firm sektora energetycznego oraz odbiorców paliwa i energii jest przyczyną perturbacji i obniża bezpieczeństwo dostaw.

W bilansie paliwowo-energetycznym Polski występują cztery rodzaje podstawowych nośników energii: węgiel kamienny, węgiel brunatny, ropa naftowa i produkty jej przerobu, gaz ziemny, a ponadto niekonwencjonalne źródła energii: biomasa, energia wodna, wiatrowa, geotermalna itp.

Wprawdzie w strukturze bilansu energii pierwotnej nadal dominuje węgiel kamienny, ale jego udział systematycznie maleje. Prognozy do 2020 r. przedstawione w „Założeniach..."[2] opracowanych w 1997 r. wskazują na dalszy spadek udziału tego nośnika w bilansie. Udział węgla brunatnego będzie utrzymywał się na stabilnym poziomie, wyraźnie wzrastać powinien udział gazu ziemnego oraz ropy naftowej i produktów naftowych, następuje niewielki wzrost udziału energii odnawianej. Dzięki tym tendencjom struktura bilansu staje się bardziej zrównoważona.

Tak prognozowano rozwój gospodarki energetycznej Polski w 1997 r., jednak od tego czasu zaszło szereg zmian, których wówczas nie przewidziano. Dokonana wiosną tego roku ocena realizacji zadań i korekta założeń przyjęta przez rząd RP w dniu 2 kwietnia 2002 r., wskazuje na odmienne tendencje, jakie wystąpiły w ciągu pięciu lat od przyjęcia programu i uczyniły niemożliwą jego realizację. Podstawową przyczyną tego zjawiska stała się zmiana koniunktury gospodarczej, osłabienie tempa rozwoju zmniejszyło zapotrzebowanie na energię oraz zakłóciło zakładaną strukturę jej pozyskania na skutek zmian cen jej nośni-

[1] Por. W. Bojarski, *Bezpieczeństwo zaopatrzenia w gaz*, [w:] *Alternatywne koncepcje przekształceń polskiego systemu gazowniczego*, Warszawa 2000.

[2] *Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020*, ARE i DE MG 1997.

ków. Również zakładane koszty planowanych działań w energetyce i możliwości ich finansowania odbiegały od wartości realnych. Reasumując, pojawiły się rozbieżności między „Założeniami..." a rzeczywistymi tendencjami w energetyce.

Fakt ten może być dowodem na konieczność ścisłego powiązania planowanych działań w tym sektorze gospodarki ze scenariuszami rozwoju gospodarki kraju, opartymi na realnych analizach ekonomicznych. Rzuca to nieco inne światło na rolę i metody działania państwa w tej dziedzinie.

Zadania państwa dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego są określone w cytowanej wcześniej ustawie *Prawo energetyczne* w art. 14, które konkretyzują **„Założenia polityki energetycznej państwa"**. Mają one na celu:

- sformułowanie długoterminowej, na okres nie krótszy niż 15 lat, prognozy rozwoju gospodarki paliwami i energią w kraju, na podstawie oceny bezpieczeństwa energetycznego państwa;
- określenie długofalowego programu działania państwa w celu realizacji wniosków wynikających z prognozy, o której mowa w pkt. 1.

Rozwinięciem powyższych tez jest art. 15 cytowanej ustawy, w którym czytamy, że założenia te powinny być opracowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i określać w szczególności:

- ocenę bezpieczeństwa energetycznego państwa;
- prognozę krajowego zapotrzebowania na paliwa i energię, przy uwzględnieniu zakładanego wzrostu produktu krajowego brutto;
- prognozę importu oraz eksportu paliw i energii;
- prognozę zdolności wytwórczych źródeł paliw i energii;
- politykę inwestycyjną;
- działania w zakresie ochrony środowiska;
- rozwój wykorzystania niekonwencjonalnych, w tym odnawialnych, źródeł energii;
- politykę racjonalizacji użytkowania paliw i energii, szczególnie przy uwzględnieniu promocji energooszczędnego budownictwa;
- politykę koncesjonowania działalności przedsiębiorstw energetycznych; politykę cenową;
- politykę w zakresie obowiązkowych zapasów paliw;
- politykę przekształceń własnościowych w sektorze energetycznym;
- propozycje dotyczące współpracy międzynarodowej;
- propozycje kierunków prac naukowo-badawczych;
- propozycje zmian uregulowań prawnych.

W ten sposób wymieniono szereg zagadnień, do których rząd musi się ustosunkować przyjmując określoną politykę energetyczną. Pozwala to na kompleksowe potraktowanie problematyki bezpieczeństwa energetycznego państwa i wielopłaszczyznowe działanie na rzecz kontrolowania i sterowania czynnikami wpływającymi na jego poziom. Proponowane przez rząd rozwiązania podlegają w ten sposób publicznej ocenie niezależnych ekspertów i środowisk politycznych. Dzięki temu możliwa jest dyskusja nad wypracowaniem narodowej strategii działania, a także politycznych kompromisów w sprawach podejmowania decyzji o charakterze strategicznym i długofalowym. W dotychczasowej praktyce nie wykorzystano tej możliwości, o czym świadczą zmiany decyzji rządu i wycofywania się z umów w sprawie dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w gaz ziemny.

Z obowiązku nałożonego przez ustawę, rząd się wywiązał, opracowując w 1995 r. dokument „Założenia polityki energetycznej do roku 2010". Program w nim zawarty był

kilkakrotnie modyfikowany w kolejnych dokumentach: „Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020" z 1997 r. oraz „Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie" z 25 stycznia 2002 r. W ostatnim czasie opublikowano „Ocenę i korektę założeń polityki energetycznej Polski do roku 2020", dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r. Celem ich opracowania było zaktualizowanie prezentowanych analiz, ocen i planów dalszego działania. Wynikało to z dynamiki sytuacji gospodarczej, zmiennych prognoz zapotrzebowania na nośniki energii oraz dążenia do dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia. Istotną rolę odgrywają też różnice poglądów między środowiskami politycznymi na sposoby dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne, a zwłaszcza w gaz ziemny.

Można pokusić się o stwierdzenie, że najważniejszym problemem, istotnym z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, jest właśnie kwestia dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w gaz ziemny. Ze względu na bardzo wysoki stopień uzależnienia od jednego dostawcy, konieczna jest zmiana tej sytuacji. Droga do realizacji tego celu musi uwzględniać konieczność pozyskania źródeł alternatywnych oraz zmianę warunków zakupu gazu rosyjskiego. Wśród istniejących możliwości w zakresie uzyskania dodatkowych dostawców na krajowy rynek gazu, ważna wydaje się ponowna ocena niedocenianych dotąd zasobów krajowych i ich wykorzystanie w większym niż dotychczas stopniu. W porównaniu z krajami Unii Europejskiej stopień wykorzystania posiadanych zasobów gazu ziemnego jest wyraźnie niższy, warto uwzględnić również fakt, że ciągłe prace poszukiwawcze pozwalają odkrywać nowe zasoby tego surowca. Ponadto rozważane dotąd sposoby uzyskania alternatywnego zagranicznego źródła dostaw, nie uwzględniały jednej z podstawowych dróg zaopatrywania, a mianowicie drogi morskiej. Wydaje się, że w dotychczasowych poszukiwaniach możliwych rozwiązań, ta koncepcja została niedoceniona, a ze względu na oczywiste zalety powinna być przynajmniej rozważona na szczeblu rządowym, tym bardziej że istnieją możliwości techniczne zrealizowania takiego projektu. Nad koncepcją taką pracuje firma Polimeks Cekop, projektująca budowę terminalu portowego w Szczecinie do odbioru gazu skroplonego, dostarczanego drogą morską. Obecnie prowadzi się studium opłacalności przedsięwzięcia, dla którego nie bez znaczenia będzie dalszy los kontraktu norweskiego.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, problem bezpieczeństwa energetycznego należy rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Definicja tego pojęcia wskazuje na szerokie powiązanie wielu elementów kształtujących warunki i sposoby wpływania na jego poziom. Operowanie wszystkimi czynnikami wpływającymi na stan bezpieczeństwa energetycznego wymaga stworzenia systemu, który byłby w stanie oceniać sytuację, formułować wnioski i wskazywać kierunki dalszych działań. W opracowanych w 1997 r. „Założeniach polityki energetycznej Polski do roku 2020" planowano zbudowanie takiego systemu, jednak zadanie to nie zostało zrealizowane. System może być częściowo zastąpiony przez okresowe analizy sytuacji w zakresie bezpieczeństwa, do których rząd jest zobligowany ustawowo co pięć lat, jednak jak pokazują ostatnie doświadczenia, jest to okres zbyt długi. Dynamika zmian wymaga, w zasadzie, corocznych analiz sytuacji i reagowania na odchylenia od założeń, dzięki temu ewentualne korekty można przeprowadzać mniejszym nakładem środków.

10.2. Czynniki wpływające na poziom bezpieczeństwa energetycznego

Elementów istotnie wpływających na poziom bezpieczeństwa energetycznego kraju można wymienić wiele. Wynika to z faktu, iż zaopatrywanie odbiorców w energię jest dość skomplikowanym, wieloetapowym procesem, którego uczestnikiem jest wiele podmiotów gospodarczych, zaś obszar ich kooperacji często wykracza poza terytorium jednego państwa. Dodatkowo należy uwzględnić różnorodne kwestie natury technologicznej, ekonomicznej, a także politycznej, ponieważ decyzje o wyborze źródeł zaopatrywania w surowce mają wymiar strategiczny i są rezultatem oceny gospodarczych i politycznych interesów danego kraju. Również kondycja techniczna i ekonomiczna sektora energetycznego odgrywa ważną rolę w zaopatrywaniu odbiorców w energię, gdyż wpływa na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, cenę energii i możliwość jej dystrybucji. Realizując swe zadania przedsiębiorstwa muszą ponosić koszty związane z ochroną środowiska naturalnego oraz uwzględniać wymagania techniczne i ekonomiczne stąd wynikające. Rozważając kwestię niezawodności dostaw energii w skali państwa, nie można pomijać zagrożenia ciągłości tego procesu w odniesieniu do określonych jego regionów. Pojawia się więc konieczność rozpatrywania tego problemu również na szczeblu lokalnym.

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, iż w celu dokonania możliwie pełnej oceny stanu bezpieczeństwa energetycznego państwa, należy ustosunkować się do następujących kwestii:

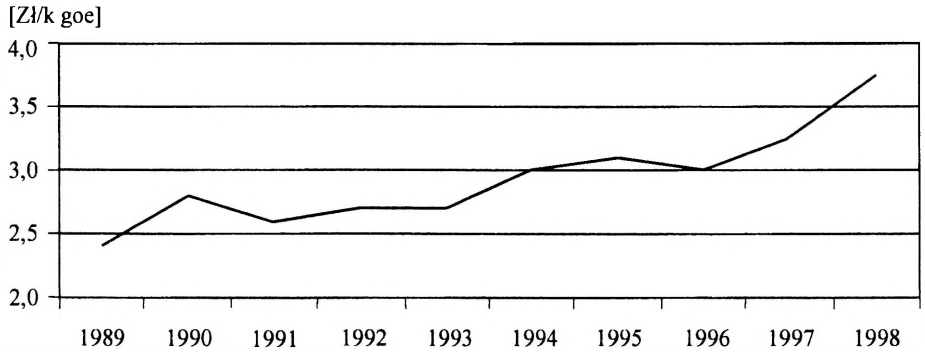
a) Jaki jest stopień zrównoważenia popytu i podaży na energię i paliwa?

W ostatnich latach w Polsce występuje trwała tendencja do zmniejszania zapotrzebowania na energię, rocznie o nieco ponad 4%, do poziomu 3812,4 PJ w 2000 r. Jest to skutek osłabienia tempa wzrostu gospodarczego, postępującej transformacji polskiej gospodarki oraz działań oszczędnościowych i zmniejszającej się energochłonności.

Obserwowane zjawisko wzrostu produktywności energii pierwotnej w gospodarce polskiej na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych obrazuje wykres 3.

Wykres 3

PRODUKTYWNOŚĆ ENERGII PIERWOTNEJ W POLSCE W LATACH 1989–1998
(PKB w cenach stałych 1995 r.)



[Zł/k goe] – wartość PKB w zł przypadająca na jednostkę energii pierwotnej wytworzonej z 1 kg masy zużytych surowców energetycznych.

Źródło: Bank danych gospodarki paliwowo-energetycznej ARE SA.

Obecnie występuje nadpodaż nośników energii w postaci nadmiernych zdolności wydobywczych węgla kamiennego oraz zbyt dużej, w stosunku do potrzeb, ilości zakontraktowanego gazu ziemnego. Ponadto zdolność produkcyjna energii elektrycznej osiąga 40% nadwyżkę mocy osiągalnej nad zapotrzebowaniem szczytowym[1].

Przedstawiona sytuacja powoduje konieczność pilnego sporządzenia nowego bilansu popytu i podaży energii, uwzględniającego obecne potrzeby gospodarki i możliwości ekonomiczne państwa. Szczególnie istotne wydaje się urealnienie poziomu zakontraktowanych dostaw gazu ziemnego, gdyż brak pomyślnego uregulowania tej kwestii może się stać istotnym obciążeniem hamującym rozwój gospodarczy Polski.

b) W jakim stopniu struktura nośników energii tworzących krajowy bilans paliwowy jest zrównoważona i zróżnicowana?

Aby uzyskać odpowiedź na to pytanie, należy porównać dane o zużyciu energii pierwotnej ze strukturą pozyskania tej energii w Polsce. Z uzyskanych danych wynika, że maleje udział węgla kamiennego w wytworzonej energii, rośnie zaś ropy naftowej i gazu ziemnego, a zwłaszcza ze źródeł odnawialnych, takich jak energia wodna, wiatr, biomasa, energia geotermalna itp. Zjawisko to ilustrują poniższe zestawienia (tabele 8 i 9).

Tabela 8

STRUKTURA POZYSKANIA ENERGII PIERWOTNEJ W POLSCE W LATACH 1990–1998 (w%)

Wyszczególnienie	1990	1992	1994	1996	1998
Węgiel kamienny	82,39	80,77	78,69	78,97	75,87
Węgiel brunatny	13,73	14,53	13,66	12,83	14,53
Ropa naftowa	0,16	0,22	0,29	0,31	0,41
Gaz ziemny	2,42	2,90	3,20	3,05	3,66
Energia wodna	0,11	0,14	0,15	0,16	0,22
Biomasa, wiatr, energia geotermalna itp.	1,18	1,45	4,00	4,68	5,31

Źródło: Bank danych gospodarki paliwowo-energetycznej ARE SA

Podobne tendencje występują w strukturze zużycia energii pierwotnej. Stabilny jest poziom zużycia węgla brunatnego, spada zaś udział węgla kamiennego do poziomu nieco powyżej 50%. Rośnie udział ropy naftowej i gazu ziemnego, co ma istotne znaczenie ze względu na fakt, iż te surowce pochodzą głównie z importu.

[1] *Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie* rozpatrzona przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2002 r., opracowana przez Departament Energetyki Ministerstwa Gospodarki i Urząd Regulacji Energetyki.

Tabela 9

STRUKTURA ZUŻYCIA ENERGII PIERWOTNEJ W POLSCE W LATACH 1990–1998 (w%)

Wyszczególnienie	1990	1992	1994	1996	1998
Węgiel kamienny	62,25	62,27	58,33	57,80	50,64
Węgiel brunatny	13,59	14,03	13,65	12,19	13,99
Ropa naftowa	13,98	14,30	15,48	16,85	20,20
Gaz ziemny	9,00	8,10	8,58	8,72	10,19
Biomasa, wiatr, energia geotermalna itp.	1,18	1,30	3,96	4,44	4,98

Źródło: Bank danych gospodarki paliwowo-energetycznej ARE S.A.

Przedstawione dane odzwierciedlają stan polskich zasobów surowców energetycznych. Dominują paliwa stałe – węgiel kamienny i brunatny, łącznie ok. 64% udziału w produkcji energii w 2000 r. Dzięki temu stan bezpieczeństwa energetycznego kraju utrzymuje się na wysokim stabilnym poziomie. Zauważalny udział w bilansie energetycznym zyskują źródła odnawialne, rola zaś jaką odgrywają może jeszcze wzrosnąć, dzięki koncepcjom wykorzystania biopaliw. O poważnym traktowaniu tego problemu świadczy przyjęcie przez rząd RP w lipcu 2002 r. projektu ustawy o biopaliwach i skierowaniu go do dalszych prac legislacyjnych w sejmie.

c) Jaki jest stopień zdywersyfikowania źródeł dostaw, przy akceptowalnym poziomie kosztów oraz przewidywanych potrzebach?

Problem ten dotyczy ropy naftowej i gazu ziemnego, ponieważ krajowe źródła pokrywają nieznaczną część zapotrzebowania na te surowce. Rodzi to istotne konsekwencje w postaci konieczności zapewnienia wystarczających i niezawodnych dostaw tych nośników energii. W tym celu niezbędne jest trafne prognozowanie zapotrzebowania na surowce, a następnie zapewnienie pokrywających to zapotrzebowanie dostaw. Import surowców energetycznych czy paliw nie musi być zjawiskiem niekorzystnym lub niebezpiecznym. Jest nim jednak zła struktura importu, brak pewności dostaw lub niekorzystne warunki umów bądź ceny.

Największe uzależnienie występuje w wypadku ropy naftowej, gdyż import w latach dziewięćdziesiątych pokrywał średnio ok. 98% zapotrzebowania krajowego. Dominującym źródłem zaopatrzenia jest Rosja, mniejsze znaczenie mają kraje basenu Morza Północnego i kraje arabskie. Dzięki istniejącej strukturze portowej i rurociągowej, fakt ten nie stanowi zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego, gdyż możliwe jest płynne reagowanie na zmiany sytuacji i korzystne kształtowanie struktury importu. Istniejące portowe terminale naftowe w Porcie Północnym, pozwalają na transport ilości ropy naftowej znacznie przekraczające potrzeby polskich rafinerii. Dominujący udział ropy rosyjskiej w polskim imporcie wynika jedynie z jej atrakcyjności cenowej i czynników technologicznych, a w razie potrzeby możliwe jest dowolne dywersyfikowanie dostaw.

W zakresie gotowych paliw silnikowych uzależnienie od importu nie jest duże, wykazuje tendencję malejącą i nie stanowi zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego.

Wysoki poziom importu jest problemem w odnośnie do gazu ziemnego, gdyż ok. 80% zapotrzebowania jest pokrywane ze źródeł zewnętrznych. Około 57% dostaw pochodzi z Rosji, podpisany kontrakt zapewnia dostawy gazu narastająco w ilości od 2,9 mld m^3

w 2000 r. do 12,5 mld m^3 w 2010 r. Pozostała część to 0,5 mld m^3 z RFN (przez trzy połączenia gazowe z niemieckim systemem przesyłowym) z możliwością przedłużenia na piętnaście lat, 1 mld m^3 z Ukrainy oraz 0,5 mld m^3 z Norwegii (w skali roku) do połowy 2005 r., z możliwością wzrostu dostaw w miarę wzrostu możliwości przesyłowych. Powyższa sytuacja wskazuje na wysoki poziom uzależnienia od importu gazu rosyjskiego i stanowi duże zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego Polski. Z tego też względu od początku lat dziewięćdziesiątych podejmowano próby zmiany tej sytuacji przez uzyskanie alternatywnego źródła zaopatrywania na poziomie 5 mld m^3 rocznie. W 1999 r. podjęto rozmowy z Norwegią na temat budowy rurociągu zdolnego do transportu takiej ilości gazu ziemnego ze złóż na Morzu Północnym. Pomimo podpisania kontraktu w 2001 r. z dostawcami duńskimi i norweskimi, do chwili obecnej nie zostały one zatwierdzone. Rząd RP ma obowiązek ostatecznej akceptacji zawartego kontraktu do końca 2002 r., natomiast strona duńska do końca 2005 r.

d) Jaki jest stan techniczny i sprawność obiektów przemian energetycznych oraz systemów transportu, przesyłu i dystrybucji paliw i energii?

Niezawodność dostaw energii i minimalizacja kosztów zależy od mocy urządzeń wytwórczych, stanu technicznego tych urządzeń oraz systemów przesyłowych. W latach 1994–1998 zrealizowano program modernizacji sektora wytwórczego energii elektrycznej, który doprowadził do jego znacznego unowocześnienia, poprawy sprawności i zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko. Przyczyniło się także do tego powstanie nowoczesnych elektrociepłowni opalanych gazem i neutralnych dla otoczenia. Dalszych prac modernizacyjnych i przebudowy, wymaga natomiast krajowa sieć przesyłowa (KSP). Jej długość wynosi 12 662 km, a obecny stan techniczny nie stanowi zagrożenia bezpieczeństwa i niezawodności dostaw do odbiorców.

W przypadku polskiego gazownictwa stan sieci przesyłowych można ocenić jako dobry, a dzięki rozbudowie, stworzono możliwości przesyłania do znaczących odbiorców z różnych punktów systemu. Prowadzona polityka inwestycyjna wpłynęła na wzrost kosztów usług przesyłowych, prowadząc do wzrostu obciążeń odbiorców. Znacznie słabiej rozwinięte są sieci dystrybucyjne. Ich długość wynosiła w 2000 r. 96,3 tys. km, z tego 69,7 tys. km sieci średniego ciśnienia. W większości są one zaawansowane wiekowo – sieci stalowe w wieku powyżej 25 lat oraz żeliwne w wieku do 100 lat – łącznie stanowią 57% stanu gazociągów. 42% to sieć nowa, zbudowana głównie z polietylenu, w wieku do 20 lat. Uzupełnieniem sieci rozdzielczej niskiego ciśnienia to 2570 stacji redukcyjnych II stopnia. Istotnym niedomaganiem istniejącej sieci dystrybucji jest jej niedostateczna gęstość, czego konsekwencją jest fakt, że wiele miejscowości w Polsce jest poza zasięgiem przewodowego dostarczania gazu ziemnego. Stan techniczny funkcjonującej sieci jest dość dobry i pozwala na niezawodne dostarczanie gazu do odbiorcy. Dalszym kierunkiem działania będzie rozbudowa istniejącej sieci oraz budowa gazociągów średniego ciśnienia z polietylenu.

e) Czy stany zapasów zapewniają utrzymanie ciągłości dostaw do odbiorców?

Kwestia utrzymywania właściwych zapasów jest określona rozporządzeniem ministra gospodarki z dnia 2 listopada 2000 r.[1] Reguluje ono w sposób szczegółowy zadania przed-

[1] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2000 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucja paliw gazowych* (DzU 2000, nr 100, poz. 1079).

siębiorstw wytwarzających energię elektryczną i cieplną, dzięki czemu obecnie funkcjonujący system utrzymywania i finansowania zapasów paliw w elektrowniach i elektrociepłowniach, zapewnia ciągłość dostaw energii elektrycznej i cieplnej na wymaganym poziomie. Dla przykładu, w 2000 r. zapasy węgla energetycznego w Polsce wynosiły 14 mln ton, z czego 7 mln w energetyce. Poziom zapasów paliw stałych w Polsce jest zbliżony do średniej w Unii Europejskiej.

Niewystarczające są zdolności magazynowania gazu ziemnego. Mimo stopniowego wzrostu zdolności magazynowania, zapasy tego paliwa są znacznie poniżej oczekiwanego poziomu. Obecnie pojemność polskich magazynów gazu ziemnego wynosi 1,2 mln m^3, co wystarcza jedynie do wyrównania nierówności zapotrzebowania w cyklu rocznym (przechowywanie nadwyżek w okresie wiosenno-letnim i wyrównywanie niedoboru w zimie).

Wymogi bezpieczeństwa energetycznego powodują konieczność docelowego osiągnięcia zdolności magazynowej na poziomie dziewięćdziesięciodniowego zapotrzebowania kraju na ten surowiec. Ze względu na ograniczone możliwości finansowe osiągnięcie tego założenia będzie trudne. Obecnie realizowane programy pozwolą na osiągnięcie zdolności magazynowej na poziomie 1,345 mld m^3 w 2005 r. kosztem ok. 865 mln zł. Pierwotnie zakładano osiągnięcie zdolności magazynowej w ilości ok. 4,5 mld m^3 do 2010 r., jednak ze względu na trudności ze sfinansowaniem tego programu, wydaje się on mało realny. Rozwiązaniem może być wykorzystanie wynajmu zdolności magazynowych do przechowywania zapasów, co pozwoliłby na rozłożenie kosztów w czasie i szybsze osiągnięcie zakładanych poziomów zapasów surowców. MG przygotowuje projekty odpowiednich regulacji ustawowych w tym zakresie. Wydają się one niezbędne, gdyż dotychczasowy brak podstaw prawnych uniemożliwiał podjęcie jakichkolwiek działań w tej dziedzinie.

Mając na uwadze trudności finansowe państwa, wynegocjowano z Unią Europejską okres przejściowy, pozwalający na realizację harmonogramu dochodzenia do zakładanych zdolności magazynowania surowców. Zgodnie z zawartym porozumieniem rząd RP zobowiązał się osiągnąć zdolność magazynowania zapasów obowiązkowych produktów naftowych na poziomie 76–dniowego zużycia do końca 2008 r. (z obecnych 20-dniowych). Oznacza to, że pojemność magazynów musi wzrosnąć o 3,9 mln m^3. Obecne zapasy paliw wynoszą ponad 3,5 mln ton, w tym 1,5 mln ton stanowią zapasy państwowe i zapasy obowiązkowe, pozostałe to zapasy komercyjne[1].

f) Jaka jest kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw sektora energetycznego?

Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw sektora energetycznego jest zróżnicowana, w zasadzie klasyfikuje stan firm w zależności od przynależności branżowej. Generalnie większość podmiotów gospodarczych należących do tej gałęzi, przeżywa trudności spowodowane ponoszonymi stratami lub osiąga niewielki zysk, niewystarczający do sfinansowania dalszego rozwoju czy modernizacji. Do głównych przyczyn słabości ekonomicznej sektora należy zaliczyć niski popyt oraz wysokie koszty działalności.

Najtrudniejsza sytuacja dotyka górnictwo węgla kamiennego i koksownictwo. Od kilku lat jest realizowany program restrukturyzacji górnictwa – od jego powodzenia będzie zależeć przyszłość całego sektora, a szczególnie gazownictwa. Sektor gazowy jest także uzależniony od powodzenia wdrażanych programów ochrony środowiska, wymuszających wzrost popytu na paliwa ekologiczne.

---

[1] *Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r.

Poprawę wyników finansowych może przynieść planowany wzrost inwestycji w energetyce, przewiduje się zdecydowany wzrost udziału funduszy zewnętrznych, w tym także obcych kapitałów. Przyczyną tego jest niewystarczający poziom finansowania z działalności wewnętrznej. Obecnie na kondycję ekonomiczną firm wpływa niższe niż prognozowano zapotrzebowanie na paliwa i energię, a także niska rentowność sektora, mimo dość szybkiego wzrostu cen nośników energii. Najważniejszymi wyznacznikami kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw są następujące parametry:

- Rentowność

Najlepsze wyniki uzyskuje przemysł rafineryjny, w wysokości ok. 3%, nieco słabsze rezultaty osiąga elektroenergetyka. Również górnictwo węgla kamiennego, ciepłownictwo i firmy przesyłu energii wykazują dodatnią wartość rentowności. Najtrudniejsza sytuacja pod tym względem panuje w górnictwie węgla kamiennego i koksownictwie, gdzie rentowność wynosi 11%. Od 1997 r. straty przynosi gazownictwo, także firmy z branży paliwowej nie są w stanie osiągnąć dodatniej wartości wskaźnika.

- Płynność finansowa

W porównaniu do połowy lat dziewięćdziesiątych nastąpiło pogorszenie płynności firm sektora. Względnie dobre rezultaty pod tym względem osiąga jedynie górnictwo węgla brunatnego, hurtowy handel paliwami, ciepłownictwo oraz dystrybucja i przesył energii elektrycznej. Wyniki finansowe tych przedsiębiorstw są złe, ale nie są one zagrożone niewypłacalnością. Sytuacja pozostałych przedsiębiorstw wskazuje na pewne zagrożenia w tym zakresie, szczególnie dotyczy to górnictwa węgla kamiennego i koksownictwa, a także przemysłu rafineryjnego i detalicznej sprzedaży paliw płynnych.

- Inwestycje

Do oceny działalności wpływającej na możliwości rozwojowe, stosuje się następujące wskaźniki:

- wskaźnik intensywności inwestowania odzwierciedlający stosunek poziomu nakładów inwestycyjnych do przychodów operacyjnych;
- wskaźnik finansowania wewnętrznego inwestycji dający porównanie poziomu nadwyżki finansowej wypracowanej przez przedsiębiorstwo z ponoszonymi nakładami (samowystarczalność inwestycyjna).

Ogólnie można stwierdzić, iż sytuacja pod względem inwestycyjnym jest dość zróżnicowana, podobnie jak kondycja ekonomiczna firm z poszczególnych branż. Duże inwestycje realizowano w ostatnich latach przez firmy dystrybucji energii elektrycznej, co było następstwem zmian prawnych, przenoszących koszty przyłączania nowych odbiorców na zakłady energetyczne.

Podobnie duży program inwestycyjny zrealizowano w gazownictwie (na poziomie 15–20%) i nieco mniejszy (10%) w ciepłownictwie i górnictwie węgla brunatnego. W tym ostatnim stopień finansowania wewnętrznego przekracza 100%, co oznacza, iż rozwój kopalń może następować z własnych środków.

W poszczególnych podsektorach energetycznych występuje duże zróżnicowanie poziomu intensywności inwestowania. Pomimo to porównanie ze średnią przemysłu przetwórczego wypada korzystnie.

Słaba kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw sektora energetycznego, a także odbiorców paliw i energii jest przyczyną zagrożeń funkcjonowania tych firm, stanowi również barierę ich dalszego rozwoju. Analizy wskaźników ekonomicznych i finansowych pokazują, że od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych następuje systematyczne ich pogarszanie. Wymusza to działania rządu skierowane na poprawę efektywności gospodarczej, jako jed-

nego z podstawowych czynników wpływających na stan bezpieczeństwa energetycznego. Cel ten będzie osiągany przez realizację następujących programów:

- zintegrowanego zarządzania energią i środowiskiem (zrównoważony rozwój zapewniający zachowanie nieodnawialnych zasobów przyrody i czystości środowiska);
- decentralizacji organizacyjno-technicznej systemów energetycznych (rozwój źródeł małej mocy, wykorzystanie lokalnych zasobów energii z biomasy, geotermalnej, odpadowej, gazu z małych złóż pozasystemowych oraz rozwój lokalnych rynków energetycznych);
- liberalizacji sieciowych rynków energetycznych (restrukturyzacja, prywatyzacja, regulacja, deregulacja, konkurencja na rynkach energii);
- poprawy efektywności energetycznej (maksymalizacja efektywności wykorzystania energii, obniżenie kosztów energii wzrost efektywności gospodarowania);
- strategii okresu przejściowego (restrukturyzacja kopalń węgla kamiennego i PGNiG, system współdziałania samorządów gminnych i przedsiębiorstw energetycznych, dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego dla Polski).

g) W jaki sposób zapewnić lokalne bezpieczeństwo energetyczne?

Konstruowanie systemu bezpieczeństwa energetycznego państwa, powinno rozpoczynać się od podstaw, czyli od najniższego szczebla administracji lokalnej. Należy to również postrzegać jako następstwo reformy administracyjnej kraju i przekazania części kompetencji centrum administracyjnego na szczebel regionalny i samorządowy. Obciążenie samorządów lokalnych obowiązkiem pokrycia potrzeb energetycznych odbiorców na administrowanym terenie wpłynie na rozwój energetyki lokalnej, w tym niekonwencjonalnej.

Ze względu na możliwości finansowe, zakres i skalę działania można zakładać kształtowanie bezpieczeństwa energetycznego na trzech szczeblach administracyjnych:

1) lokalnym – odpowiedzialnym za zapewnienie niezawodności, przede wszystkim, dostaw energii cieplnej;

2) regionalnym – zapewniającym zdolność przesyłania energii pomiędzy regionami i na szczebel lokalny;

3) krajowym – zapewniającym zdolność międzyregionalnego przesyłu energii oraz wymiany energii elektrycznej i gazu ziemnego z systemami energetycznymi państw sąsiednich, a szczególnie systemem unijnym.

Realizacja takiego podziału kompetencji doprowadziłaby do rozdzielenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo energetyczne między administrację rządową i samorządową.

10.3. Metody szacowania i oceny bezpieczeństwa energetycznego oraz jego wskaźniki oceny

Bezpieczeństwo energetyczne zostało ustawowo zdefiniowane, określono również sposoby jego kształtowania, a ponadto opracowano metody szacowania i wartościowania wskaźników charakteryzujących określone parametry. W ostatnich latach w Polsce powstało szereg opracowań na ten temat, opracowano metody i sposoby oceniania bezpieczeństwa energetycznego zbieżne z przyjętymi w Unii Europejskiej, dzięki czemu jest możliwe porównanie analogicznych wartości oraz ocena sytuacji Polski na tle zjednoczonej Europy.

Do oceny bezpieczeństwa energetycznego przyjęto następujące parametry:

- wskaźnik zależności importowej (bilans eksportu i importu nośników energii, eksport węgla, import ropy naftowej i gazu ziemnego);
- wskaźnik dywersyfikacji dostaw nośników energii pierwotnej na rynek krajowy (wskazane jest dążenie do struktury zaopatrzenia zgodnego z zasadami UE, tzn. do 30% z jednego źródła);
- wskaźnik samowystarczalności energetycznej[1].

Wskaźnik zależności importowej stanowi relację importowanych paliw i energii do zapotrzebowania w danym roku. Uwzględniając różną sytuację, w przypadku różnych surowców, można zobrazować sytuację następująco (dla poszczególnych nośników do roku 2005):

Dla węgla kamiennego (w mln ton)

Wyszczególnienie	1999	2000	2003	2004	2005
Pozyskanie krajowe	110,21	102,8	103,91	102,5	102,5
Import	2,4	5,2	2,2	2,2	2,2
Eksport	24,23	20,3	20,3	23,00	24,5
Zapotrzebowanie krajowe	88,38	87,70	85,81	81,70	80,20
Wskaźnik zależności importowej	2,71	5,92	2,56	2,69	2,74

Dla gazu ziemnego (w mld m^3)

Wyszczególnienie	1999	2000	2003	2004	2005
Pozyskanie krajowe	3,79	4,04	4,32	4,55	4,32
Import	7,64	8,11	9.72	9,08	8,32
Eksport	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Zapotrzebowanie krajowe	11,39	12,11	14,00	13,59	12,60
Wskaźnik zależności importowej	67,07	66,96	69,42	66,81	66,03

Dla ropy naftowej i produktów naftowych (w mln ton)

Wyszczególnienie	1999	2000	2003	2004	2005
Pozyskanie krajowe	0,43	0,65	1,02	0,98	0,98
Import	16,02	18,00	15,36	15,75	15,28
Eksport					
Zapotrzebowanie krajowe	16,45	18,65	16,38	16,73	16,26
Wskaźnik zależności importowej	97,38	96,51	93,77	94,14	93,85

Z analizy danych wynika, iż wskaźnik zależności importowej będzie utrzymywać stabilną wartość w perspektywie najbliższych lat.

Wskaźnik dywersyfikacji dostaw nośników energii pierwotnej rośnie wraz ze wzrostem liczby wchodzących do bilansu nośników oraz przyjmuje wartość maksymalną dla równych udziałów tych nośników w bilansie[2]. Obecną sytuację Polski w tym zakresie przedstawia wykres 4.

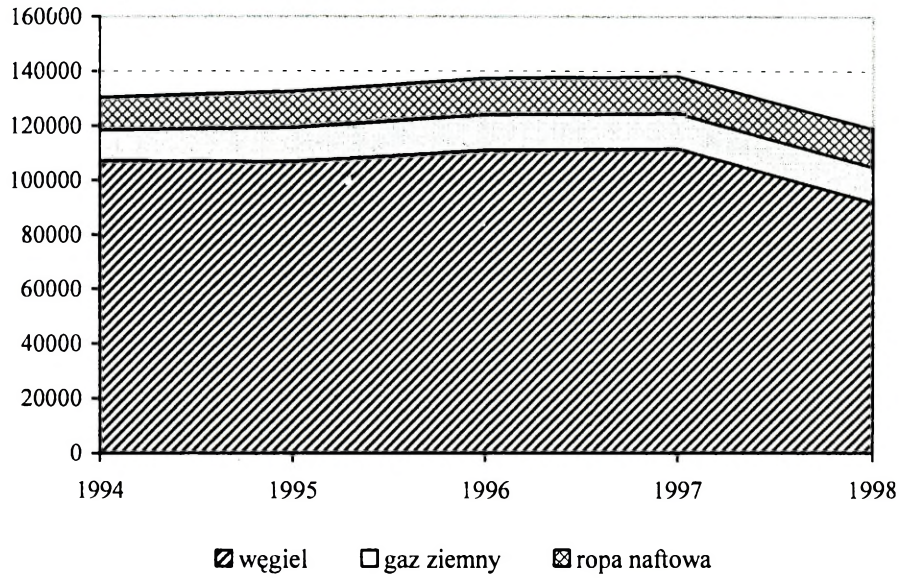
---

[1] Ibidem.

[2] *Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa...*, op. cit.

Wykres 4

STRUKTURA ZUŻYCIA ENERGII FINALNEJ W POLSCE W LATACH 1995–2000WG NOŚNIKÓW



Źródło: *Bilans gospodarki surowcami mineralnymi Polski i świata 1994–1998*, Polska Akademia Nauk, Kraków 2000, s. 243, 887, 665.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że od 1997 r. następuje spadek zużycia energii pierwotnej. Zgodnie z prognozami do 2005 r. tendencja ta będzie się utrzymywać, co wynika przede wszystkim z osłabienia tempa rozwoju gospodarki, procesów racjonalizacji zużycia energii (wzrostu efektywności jej wykorzystania), jak również z modernizacji przedsiębiorstw i w gospodarstwach domowych, w tym także na skutek termomodernizacji budynków. Przewiduje się, że spadnie zużycie węgla kamiennego o ok. 7%, natomiast zużycie pozostałych nośników utrzyma się na względnie stabilnym poziomie. Dzięki dużym zasobom własnych paliw stałych oraz ich wysokiemu udziałowi w strukturze zużycia nośników energii pierwotnej, występuje zjawisko utrzymywania się relatywnie wysokiego poziomu wskaźnika dywersyfikacji, porównywalnego z Unią Europejską, co obrazuje poniższa tabela.

Tabela 10

WARTOŚCI WSKAŹNIKA DYWERSYFIKACJI ZAOPATRZENIA W PALIWO I ENERGIĘ W POLSCE W LATACH 1997–2000 (w %)

Rok	1997	1998	1999	2000
Polska	70,7	72,9	73,3	75,1
UE	75,3	74,3	74,5	74,9

Źródło: *Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie* z dnia 22 stycznia 2002 r.

Z przedstawionych danych wynika, że od 1997 r. następował stopniowy wzrost wartości wskaźnika dywersyfikacji, co było spowodowane powolnym zmniejszaniem się dysproporcji między poszczególnymi nośnikami wchodzącymi do bilansu energetycznego Polski. Na skutek obecnej stagnacji gospodarczej do 2005 r. nie przewiduje się istotnych zmian.

Wskaźnik samowystarczalności energetycznej wyraża stosunek pozyskania krajowego nośników energii pierwotnej do zapotrzebowania w danym roku. Dzięki wysokiemu udziałowi (ok. 64,2% w 2000 r.) w krajowym bilansie paliw, bezpieczeństwo energetyczne kraju jest utrzymywane na wysokim i stabilnym poziomie. W ostatnich latach nastąpił wzrost udziału importowanych nośników energii (ropa naftowa i gaz ziemny) w ogólnym bilansie zużycia, przy jednoczesnym spadku udziału węgla kamiennego. Wzrost wskaźnika dywersyfikacji, jaki dzięki temu nastąpił, został jednak okupiony spadkiem samowystarczalności energetycznej. Jest to swoista reguła, że w wyniku wzrostu stopnia dywersyfikacji, zazwyczaj na skutek importu nośników energii, następuje zmniejszenie samowystarczalności energetycznej. Zjawisko to przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 11

WARTOŚCI WSKAŹNIKA SAMOWYSTARCZALNOŚCI ENERGETYCZNEJ W POLSCE W LATACH 1997–2000 (w %)

Rok	1997	1998	1999	2000
Polska	96,5	90,4	89,7	84,0
UE	54,2	52,6	53,4	49,8

Źródło: *Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie* z dnia 22 stycznia 2002 r.

Z prezentowanych danych wynika, że nastąpił istotny spadek wartości wskaźnika, jednak nadal jest on dużo wyższy niż w Unii Europejskiej w analogicznym okresie. Zgodnie z prognozami do 2005 r. nastąpi dalszy spadek samowystarczalności do ok. 76,7%[1]. Wynikać to będzie z planowanego obniżenia wydobycia węgla kamiennego oraz przewidywanego niewielkiego wzrostu wydobycia gazu i ograniczenia, czy nawet spadku, tempa wzrostu zapotrzebowania na pochodne ropy naftowej.

Według ARE wskaźnik samowystarczalności energetycznej do 2020 r. będzie się obniżał, choć jego wartość będzie przekraczała 50% i nadal będzie wyższa niż średnia w UE. Dalsza liberalizacja rynków energetycznych będzie stymulować dalsze jego obniżanie.

Na skutek zmiany struktury użytkowanych paliw pierwotnych na przestrzeni ostatnich 10 lat, wskaźnik bezpieczeństwa energetycznego Polski wzrósł o prawie 10%. Porównanie z UE prowadzi do wniosku, iż wskaźnik dywersyfikacji zasilania jest tam podobny, aczkolwiek bardziej odpowiada zrównoważonej strukturze bilansu nośników energii pierwotnej.

Przedstawione wskaźniki bezpieczeństwa energetycznego nie odzwierciedlają całości obrazu sytuacji w tej dziedzinie, stanowią jedynie podstawę do wstępnej oceny sytuacji. Dopiero wnikliwa analiza problemu, uwzględniająca przedstawione wcześniej elementy, pozwala na pełną ocenę stanu bezpieczeństwa energetycznego. Sytuacja taka stwarza możliwości dalszych badań i dociekań w celu wypracowania statystycznych modeli matematycznych i metod ich zastosowania, pozwalających w pełni i kompleksowo mierzyć i oceniać poziom bezpieczeństwa energetycznego, a zarazem wskazywać niezbędne korekty

[1] Ibidem.

niekorzystnych zjawisk. Obecnie stosowane metody oceniania poziomu bezpieczeństwa energetycznego nie uwzględniają także zagrożeń wynikających z kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw sektora energetycznego, która na skutek niekorzystnych zjawisk rynkowych nie jest najlepsza. Inną przyczyną tego stanu rzeczy jest również restrukturyzacja tych przedsiębiorstw, która przebiega wolniej, niż ma to miejsce w innych działach gospodarki.

Na podstawie przeprowadzonych dociekań można stwierdzić, iż obecnie stan bezpieczeństwa energetycznego Polski jest dobry. Do głównych bolączek należy zaliczyć nie rozwiązanie problemu dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w gaz ziemny oraz brak możliwości magazynowania odpowiedniej ilości ropy naftowej i gazu. Ponadto rozwiązania wymaga problem rozłożenia w dłuższym czasie zakontraktowanego gazu ziemnego z Rosji. Podobnie posiadane obecnie nadwyżki mocy w pozostałych sektorach wytwarzania energii stanowią obciążenie dla firm sektora. Podjęte działania w tym zakresie w przyszłości przyniosą pozytywne rezultaty. Ze względu na trudności z finansowaniem tych projektów, konieczne wydaje się sięgnięcie po źródła zewnętrzne.

Innym zagrożeniem polskich firm może być również konieczność sprostania obcej konkurencji po wejściu do Unii Europejskiej, kiedy nastąpi stopniowe otwarcie rynku. Opracowane harmonogramy i plany jego stopniowego uwalniania mają za zadanie ułatwienie startu polskim firmom na wspólnym rynku energii, jednak ich obecna, słaba kondycja nie zapowiada łatwego odnalezienia się w nowych realiach. Konieczność wypełnienia unijnych wymogów związanych z funkcjonowaniem sektora oraz norm w zakresie ochrony środowiska może stanowić dodatkowe obciążenie wpływające na osiągane rezultaty ekonomiczne.

Przyjęty w ostatnich latach sposób korygowania działań rządu w zakresie polityki energetycznej, pozwoli na dość płynne wprowadzanie korekt do zaakceptowanych wcześniej założeń, przede wszystkim zaś umożliwi reagowanie na negatywne zjawiska stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz podjęcie stosownych przeciwdziałań.

B. WYBRANE PROBLEMY KSZTAŁTOWANIA GOSPODARCZYCH PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA

B.1. SYSTEM KIEROWANIA GOSPODARCZYMI PODSTAWAMI BEZPIECZEŃSTWA

11. WSPÓŁCZESNY WYWIAD GOSPODARCZY

11.1. Wprowadzenie

Problematyka wywiadu gospodarczego (WG) i jego miejsce na współczesnym rynku, w ramach codziennej działalności nowoczesnych przedsiębiorstw i instytucji, należy do tych, które się wiążą z uzyskaniem przewagi nad konkurencją. Pozyskiwanie informacji jest powszechnie znaną i starą praktyką działalności przedsiębiorstwa (instytucji). Przedsiębiorstwa zawsze potrzebowały bardzo wiele informacji związanych ze swoją działalnością, przede wszystkim dotyczących konkurentów. Nigdy jednak wobec zalewu informacji, w takim stopniu jak współcześnie, przedsiębiorstwa nie stanęły przed wielkim wyzwaniem związanym z potrzebą uporządkowania wiedzy o otoczeniu. Dało to asumpt do wykorzystania wywiadu gospodarczego jako systemowego narzędzia, które obecnie zyskuje należne mu miejsce, jako jednego z ważnych instrumentów zarządzania przedsiębiorstwem (instytucją). O istocie i znaczeniu wywiadu gospodarczego dla teorii i praktyki zarządzania przedsiębiorstwem, decydują przede wszystkim trzy grupy zagadnień: działanie komórek wywiadu gospodarczego w strukturach współczesnych firm, tworzenie i ochrona wizerunku firmy oraz zasady klasyfikacji i ochrony informacji.

Wywiad gospodarczy jest narzędziem twórczego rozwoju, które wymusza korzystne zmiany w organizacji pracy ludzi, pozwalając na pełne wykorzystanie ich wiedzy i kompetencji, podnosząc w ten sposób znacznie wartość rynkową przedsiębiorstwa. Musi to spowodować znaczne przewartościowanie w strukturze i sposobie działania przedsiębiorstwa (instytucji), głównie kadry kierowniczej, menedżerskiej oraz pracowników. Może też inspirować menedżerów podejmujących trudne współczesne wyzwania związane z zarządzaniem przedsiębiorstwem, instytucją.

11.2. Identyfikacja pojęć wywiadu gospodarczego oraz ich ewolucja

Dzięki pozyskiwaniu informacji z otoczenia, ich przetwarzaniu, odpowiedniemu rozpowszechnianiu zarówno w samym przedsiębiorstwie, jak i w jego otoczeniu, przedsiębiorstwo zdobywa silną pozycję na rynku. Wytyczenie kierunku rozwoju przedsiębiorstwa oraz realizacja jego różnorodnych celów są w znacznym stopniu pochodną właściwego wykorzystania narzędzia, jakim jest wywiad gospodarczy. Rzetelna i dobra informacja, obok kapitału, stanowi jeden z zasadniczych warunków powodzenia realizacji wytyczonych celów firmy, stanowiąc znaczący element jej zasobów niematerialnych.

Podejmowane w przedsiębiorstwie decyzje muszą charakteryzować się świadomością istnienia szans oraz zagrożeń, których identyfikacja jest możliwa dzięki wykorzystaniu informacji uzyskanych drogą działalności wywiadowczej w przedsiębiorstwie.

Hasło **„wywiad gospodarczy"** pojawiło się w teorii i praktyce zarządzania przedsiębiorstwem stosunkowo niedawno. Tak na dobre, termin ten rozwinął się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. w USA, gdzie zaczęto wykładać go w szkołach i na uczelniach biznesu pod nazwą *Organisational intelligence* (wywiad organizacyjny), a jego intensywny rozwój rozpoczął się po ogłoszeniu pracy Leonarda M. Fulda „competitor intelligence"[1]. Z czasem termin „competitor intelligence" stał się zbyt wąski, gdyż „competitor" oznaczający tu „konkurencyjny", w literaturze amerykańskiej został zastąpiony takimi terminami, jak: *marketing intelligence* – wywiad marketingowy, *economic intelligence* – wywiad ekonomiczny, *competitive inteligence* – wywiad ekonomiczno-konkurencyjny. W USA pojęcie to odnosi się w praktyce także do wszelkich dziedzin związanych ze zwiększeniem konkurencyjności przedsiębiorstwa.

Wydaje się, iż najbardziej adekwatny do zakresu jego działań termin „wywiad gospodarczy", prezentuje definicja francuskiego Generalnego Komisariatu do spraw Planowania Gospodarczego, opublikowana w 1994 r., która brzmi następująco: *Wywiad gospodarczy może być zdefiniowany jako zespół działań polegających na poszukiwaniu, przetwarzaniu i rozpowszechnianiu (w celu jej wykorzystania) informacji przydatnej podmiotom gospodarczym*[2]. Francuz Alain Bloch proponuje termin „wywiad gospodarczy" rozszerzyć o „*element podejmowania pewnych działań* [które nazywa aktami oddziaływania – T.M.] *mających na celu wpływ na otoczenie przedsiębiorstwa czy to na otoczenie konkurencyjne, czy też prawne*"[3]. Działania te są pokrewne powszechnie znanemu lobbingowi.

Podobnie wywiad gospodarczy definiują inni francuscy autorzy. Grupa H. Martre'a definiuje wywiad gospodarczy „jako ogół skoordynowanych działań w poszukiwaniu, przetwarzaniu i dystrybucji informacji użytecznej w sektorze gospodarczym". Pojęcie wywiadu gospodarczego implikuje m.in. ochronę dorobku konkurencyjnego firmy przed oddziaływaniem strategii państwa, biur doradztwa, operacji informujących i dezinformujących. Wreszcie, wywiad gospodarczy stanowi główne narzędzie w walce przeciw nielegalności ekonomicznej, a zwłaszcza szpiegostwu przemysłowemu.

Natomiast J.F. Daigne wyróżnia trzy zasadnicze funkcje wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie:

1) doskonalenie dorobku naukowo-technicznego i technologicznego,

2) wykrywanie szans i zagrożeń w środowisku zewnętrznym,

3) ustalenie strategii wpływu służb państwowych i przedsiębiorstw konkurencyjnych[4].

Z kolei inny francuski autor, P. Clerc, wiąże ściśle wywiad gospodarczy z zarządzaniem strategicznym informacją. To ostatnie „staje się narzędziem permanentnego poznawania rynków, technik i sposobów myślenia konkurentów oraz partnerów, ich kultury, intencji i zdolności realizacji zamierzeń". Do celów wynikających z konieczności konkurowania, przedsiębiorstwa różnej wielkości nie wahają się stosować strategii ofensywnej

---

[1] Zob. L.M. Fuld, *Competitor Intelligence*, John Wiley & Sons, New York 1985.

[2] Euvre Collective du Commisariat General du Plan, Intelligence Economique et strategie des enterprieses, La Documentation Francaise, Paris, 1994.

[3] A. Bloch, *L'Intelligence economique*, Economica, Paris 1996, s. 10.

[4] O innych próbach bardziej precyzyjnego określenia pojęcia „wywiad gospodarczy" szerzej napisał Z. Martyniak, *Wywiad gospodarczy w natarciu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 1997, nr 5.

w zakresie informacji, zbliżając ją do granic legalności, co w konsekwencji prowadzi do zwykłego szpiegostwa przemysłowego[1].

Polscy teoretycy identyfikują wywiad gospodarczy w sposób następujący:

Wywiad gospodarczy to sposób zdobywania informacji gospodarczych związanych z danym krajem, jedną z branży, choć najczęściej wiąże się tylko z pojedynczym przedsiębiorstwem. Informacje o danej firmie mogą dotyczyć jego: wypłacalności, kosztów produkcji dóbr, sieci dystrybucyjnej, sieci dostawców oraz innych aspektów działalności przedsiębiorstwa. Wszystkie te dane mogą być zdobywane w sposób legalny – jest to „biały wywiad" i istnieją wyspecjalizowane firmy, które zajmują się tego typu usługami – bądź mogą być zdobywane w sposób nielegalny i dotyczyć na przykład tajemnic firmy (jak plany nowych rozwiązań lub innowacji), co w razie wykrycia sprawcy podlega karze więzienia[2].

W polskiej literaturze przedmiotu można znaleźć także inne definicje, skoncentrowane na nieco innych elementach: „***Wywiad gospodarczy*** *to profesjonalne zdobywanie i analiza informacji o określonych segmentach rynku, funkcjonujących na nim podmiotach, ich osiągnięciach technicznych, projektach działań oraz pozycji ekonomicznej. Najczęściej to zbieranie aktualnych danych o faktach, wydarzeniach, planach i zamierzeniach określonych organizacji, np. konkurencyjnych firm. Szacuje się, że w ostatnich latach zakres zbierania jawnych informacji, tzw. biały wywiad, znacznie się rozszerzył i wynosi obecnie ok. 95% gromadzonych tego typu danych*"[3].

Jak rozległy jest to zakres działań, ilustruje schemat 18.

Polscy autorzy, w bardzo nielicznych publikacjach, wiążą wywiad gospodarczy z pozyskiwaniem informacji z otoczenia przedsiębiorstwa i wstępnym ich przetwarzaniem. Takie podejście jest zbliżone do koncepcji czujności. Brakuje także wyraźnego odcięcia się od szpiegostwa gospodarczego, powszechnie przypisywanego wywiadowi gospodarczemu[4].

Jak z powyższego wynika, polska koncepcja wywiadu gospodarczego wyraźnie wykracza poza dotychczas realizowaną koncepcję czujności, stawiając wywiad gospodarczy w rzędzie nowoczesnych narzędzi wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw.

Nadawcy i odbiorcy informacji zostali więc włączeni w jeden wielki proces wymiany informacji między przedsiębiorstwem a jego otoczeniem, składający się z dwóch faz: rozpoznania i działania. W tych fazach, działanie stanowi istotny element odróżniający wywiad gospodarczy od dotychczas realizowanej w praktyce funkcjonowania wielu przedsiębiorstw koncepcji czujności.

---

[1] Ibidem.

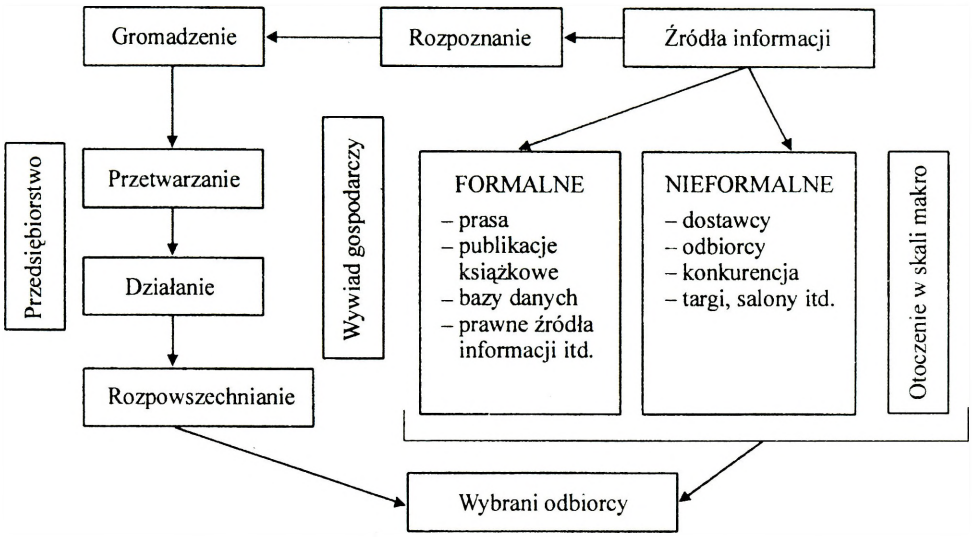
[2] Por. R. Smolski, M. Smolski, E.H. Stadtmüller, *Słownik encyklopedyczny edukacji obywatelskiej*, Wydawnictwa Europa, Warszawa 1999, s. 464.

[3] T. Majcherek, *Cele i zadania oraz metody pracy komórek wywiadu gospodarczego*, referat wygłoszony na konferencji nt. „Wywiad gospodarczy. Teoria i praktyka" 30 września 1999 r., http://wiem.onet.pl/wiem/ 01441d.html.

[4] Takie podejście można spotkać u kilku polskich autorów, por. np.: E. Cilecki, *Penetracja rynków zagranicznych. Wywiad gospodarczy*, Warszawa 1997; J. Lipecki, *Wywiad gospodarczy o konkurentach*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 1999, nr 2.

Schemat 18

FAZY PRZEBIEGU PROCESU WYWIADU GOSPODARCZEGO W PRZEDSIĘBIORSTWIE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Bloch, *L'Intelligence economique*, Economica, Paris 1996, s. 37.

Ważnym zagadnieniem w teorii i praktyce wywiadu gospodarczego, jako młodej dyscypliny w dziedzinie nauk o zarządzaniu, jest określenie jego granic. W tej kwestii zaznacza się wyraźnie dążenie do rozwiania wszelkich dwuznaczności w zakresie stosowanych metod wywiadu gospodarczego. Ujawnia bowiem się tu negatywny, a przypisywany wywiadowi gospodarczemu, obraz szpiegostwa przemysłowego, czy też szpiegostwa w ogóle. Stąd pojęcie wywiadu gospodarczego rozszerza się o rozmaite działania, które *„prowadzone są zgodnie z prawem, z zachowaniem wszelkich możliwych gwarancji niezbędnych dla ochrony majątku przedsiębiorstwa, w najlepszym pod względem jakości, terminów i kosztów warunkach"*[1].

Nowe wyzwania stojące przed przedsiębiorstwami w związku z wykorzystywaniem informacji, rodzą nowe zawody odpowiadające tym wyzwaniom. Rozwój nowych profesji związanych z wywiadem gospodarczym koncentruje się wokół specjalistów w samym przedsiębiorstwie oraz poza nim. Łączą ich jednak dwa rodzaje kompetencji – znajomość danego sektora oraz znajomość dziedziny wywiadu gospodarczego w ścisłym tego słowa znaczeniu, która ma charakter interdyscyplinarny (metodologia, opanowanie źródeł informacji, wiedza z zakresu prawa, ekonomii, finansów, psychologii i informatyki).

Dodatkowo ogromna wiedza powinna być podbudowana odpowiednimi cechami osobowości profesjonalistów od kontaktów międzyludzkich. Specjaliści ci w przedsiębiorstwie należą do grupy zupełnie nowych zawodów. Ich profesja jest ściśle związana z tworzeniem oddzielnych komórek w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa, odpowiedzialnych za

[1] Definicja francuskiego Generalnego Komisariatu do spraw Planowania Gospodarczego, cyt. za: A. Bloch, L'Intelligence..., op. cit., s. 48.

wywiad gospodarczy. Tworzenie tych komórek będzie bazować na specjalistach od dokumentacji najbardziej doświadczonych w zdobywaniu, gromadzeniu i odczytywaniu (przetworzeniu) informacji. W procesie wdrażania wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie, kompetencje dokumentalistów muszą zostać rozszerzone o specjalistów w dziedzinach: technologicznych, informatycznych, ekonomicznych oraz prawnych. Takie podejście stanowi szansę do zagospodarowania wielu inżynierów zatrudnionych w przedsiębiorstwie i jest przeciwwagą dla kluczowej roli, jaką w tym zakresie mogą odgrywać specjaliści zajmujący się marketingiem.

Specjalista, o którym wyżej mowa, będzie odgrywać zasadniczą rolę nie tylko jako zawód, ale także jako stanowisko. W literaturze francuskiej określa się go pojęciem „mediatora", ze względu na realizowaną funkcję mediacyjną[1]. Zasadza się ona na dwóch poziomach:

1) pośredniczenie między przedsiębiorstwem a jego otoczeniem,

2) pośredniczenie w ramach samego przedsiębiorstwa, które wykorzystując tu wzór szefa danego produktu, powierza specjaliście do spraw wywiadu gospodarczego odpowiedzialność za prowadzenie całego procesu, co wymaga stałego kontaktu z licznymi działami (komórkami) przedsiębiorstwa. Jako specjalista gromadzi on informacje, bazując na swoich rozmówcach, ale jednocześnie przechowuje i przekazuje sygnały i informacje między różnymi działami. Działania te wymagają utworzenia i panowania nad sieciami ludzi, które okazują się być najbardziej efektywnymi kanałami obiegu i rozpowszechniania informacji. Mediator ma szerokie pole do działania, stąd musi być usytuowany w zarządzie (dyrekcji generalnej) przedsiębiorstwa. Sytuuje go to jako pierwszego przekaźnika strategicznych celów przedsiębiorstwa wśród jego pracowników.

Wywiad gospodarczy otwiera drogę do rozwoju **nowego zawodu – wywiadowcy gospodarczego** (specjalisty do spraw wywiadu gospodarczego). Rodzi to niewątpliwie, jak w wypadku każdego nowego zawodu, a szczególnie takiego jak ten, pokusy sięgania po niedozwolone metody i środki do osiągnięcia wytyczonych celów.

Samo oparcie granic wywiadu gospodarczego na regułach prawa jest niewystarczające. Należy je wzbogacić o wskazania etyki, wywiad bowiem staje się współcześnie nie tylko dyscypliną naukową, ale i praktyczną profesją nie posiadającą oficjalnego kodeksu zawodowego. Jedynie w Stanach Zjednoczonych wdrożono zręby takiego kodeksu, ponieważ tam od dawna funkcjonuje strategiczne zarządzanie informacją. Metody pozyskiwania informacji strategicznej zajmują tam centralne miejsce w debacie etycznej na temat wykorzystania technik wywiadu gospodarczego. Podstawowy problem koncentruje się w pytaniu: jakich granic nie wolno przekraczać gromadząc, przetwarzając i rozpowszechniając informacje?

Jedna z podstawowych zasad (a także jedna z najbardziej ograniczających pozyskiwanie informacji) powiada, że nie można wprowadzić w błąd swojego rozmówcy. Zatem każda osoba zbierająca informacje, przedstawiając się, musi podać swą prawdziwą tożsamość oraz nie wolno jej ukrywać swoich zamiarów i celów. Specjalista do spraw wywiadu gospodarczego, występując w takiej roli, winien okazać szacunek dla pierwotnego nadawcy informacji, bez czego nie mógłby zbudować, wykorzystując własne źródła, stosunków opartych na zaufaniu, co pozwoli mu na komunikację z rozmówcami.

[1] A. Bloch, *L'Intelligence*..., op. cit., s. 25.

W rozpowszechnianiu informacji jednym z priorytetów pozostaje **poszanowanie tajemnicy zawodowej.** Ważnym zadaniem specjalisty do spraw wywiadu gospodarczego jest nieustanne czuwanie nad wyborem, komu może udostępnić posiadaną informację. W tym zakresie winien się on kierować podziałem ich na trzy kategorie:

1) ogólnie dostępne,

2) przeznaczone do użytku wewnętrznego,

3) niejawne[1], których udostępnianie wymaga stosownego upoważnienia (certyfikat, poświadczenie bezpieczeństwa itp.).

Musi jednak wystrzegać się ogromnego niebezpieczeństwa w postaci zatrzymywania informacji. Tę rolę powinien wypełnić w sposób niezwykle delikatny i rozsądny, aby nie przekształcić komórki wywiadu gospodarczego w swoistą twierdzę trudną do zdobycia przez decydentów w przedsiębiorstwie.

Szczególna pokusa pominięcia norm etycznych występuje w praktyce pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jak ważny jest to problem, wystarczy wskazać na doświadczenia krajów zachodnich, w których informacja pozyskiwana na drodze szpiegostwa stanowi około 10% ogółu informacji gromadzonych przez przedsiębiorstwa. Należy dodać, iż są to informacje o ogromnym znaczeniu strategicznym, lecz najtrudniej dostępne. Także działania związane z rozpowszechnianiem informacji, a stykające się z lobbingiem, wymagają, przynajmniej w Polsce, szeregu szczegółowych uregulowań.

Wydaje się, iż uniknięcie negatywnych zjawisk w omawianej dziedzinie okaże się możliwe przez długotrwałe i odważnie prowadzone działania polegające na uświadamianiu i upowszechnianiu szkodliwości tego typu poczynań (także na rynku). W ślad za tym konieczne jest systematyczne **wdrażanie kodeksu etycznego specjalisty do spraw wywiadu gospodarczego.** Podjęto je już w praktyce gospodarczej krajów zachodnich, głównie w USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii i Japonii, zasadniczo przez działalność rozmaitych stowarzyszeń na rzecz promocji wywiadu gospodarczego (konkurencyjnego). Można żywić nadzieję, że i podobne rozwiązanie, podkreślając rangę zawodu specjalisty do spraw wywiadu gospodarczego, zostanie wdrożone w Polsce. Działalność takich stowarzyszeń doprowadziła do ustalenia pewnych wspólnych zasad etycznego postępowania, dając początek potrzebnej deontologii zawodu wywiadowcy gospodarczego.

Najbardziej rozbudowanym etycznym kodeksem zawodowym szczyci się amerykańskie Society of Competitive Intelligence Professionals (SCIP), liczące w 1994 r. 2400 członków, podczas gdy podobne stowarzyszenie we Francji posiadało ich w tym samym czasie 140. Do zasadniczych postanowień kodeksu należą[2]:

- starać się nieustannie zwiększać szacunek i uznanie dla zawodu zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym i krajowym;
- gorliwie i starannie wypełniać obowiązki, utrzymując jednocześnie wysoki poziom profesjonalizmu i unikając nieetycznych praktyk;
- lojalnie przyłączyć się i stosować do polityki, celów i regulaminu przedsiębiorstwa;
- w wypełnianiu obowiązków podporządkować się wszelkim prawom lokalnym, regionalnym i krajowym (federalnym);

---

[1] Warunki dostępu osób do informacji niejawnych oraz ich zakres reguluje Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 roku *o ochronie informacji niejawnych* (DzU 1999, nr 11, poz. 95 z późniejszymi zmianami).

[2] Podaję za: B. Martinet, Y.M. Marti, *L'Inteligence economique*, Paris 1995, s. 125.

- przed przeprowadzeniem jakiegokolwiek wywiadu, w sposób precyzyjny ujawnić wszelkie rzeczowe informacje, w tym także tożsamość fachowca;
- ściśle przestrzegać każdej prośby o poufność;
- zarówno w przedsiębiorstwie, jak i w ramach zawodu, promować normy etyczne i zachęcać do bezwzględnego ich poszanowania.

Powyższe normy będą obowiązywać także w Polsce, z chwilą szerszego wdrażania procesu wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwach. Powinno to wpłynąć na powstanie polskiego odpowiednika profesjonalnego stowarzyszenia na rzecz promocji wywiadu gospodarczego.

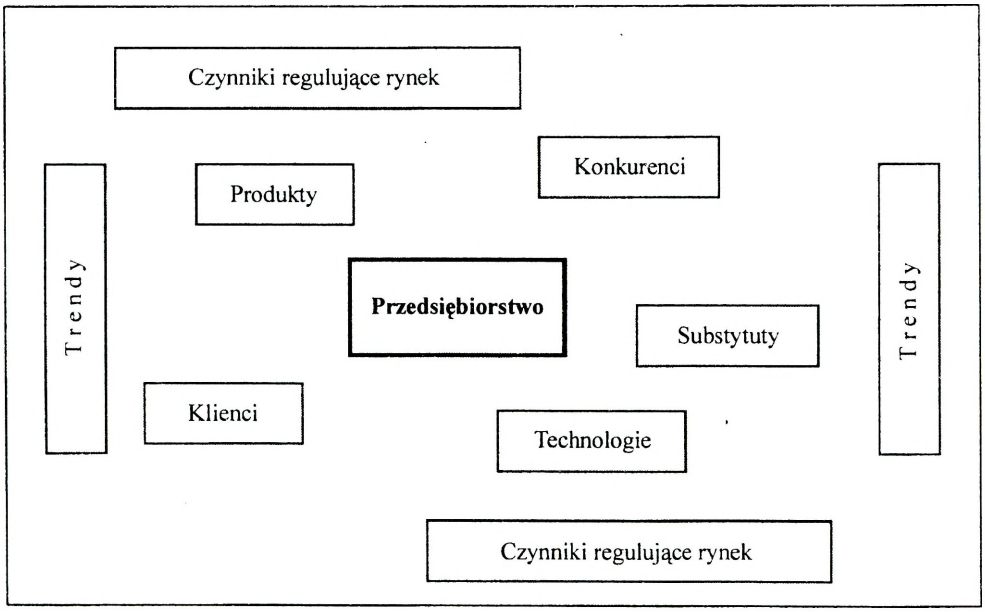
11.3. Podstawowe obszary i metody penetracji wywiadowczych w sferze gospodarczej

Centrum zainteresowań specjalistów wywiadu gospodarczego koncentruje się na obszarze mikro-i makrootoczenia, wyznaczonym przez różnorodne informacje.

Granice tego obszaru przedstawiono na schemacie 19.

Schemat 19

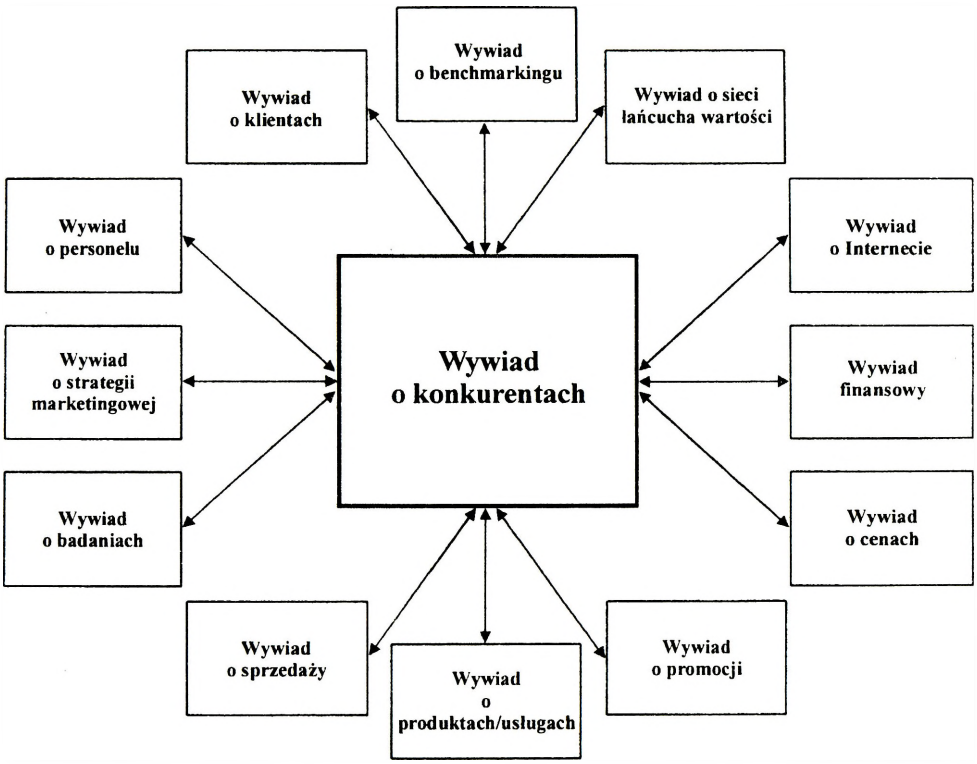
ELEMENTY WIEDZY WYZNACZAJĄCE OBSZAR ZAINTERESOWANIA WYWIADU GOSPODARCZEGO



Zasadniczą przesłanką wszelkich działań związanych z pozyskaniem, przetwarzaniem oraz rozpowszechnianiem informacji jest zdobycie i utrwalenie przez przedsiębiorstwo przewagi konkurencyjnej. Warto zatem zidentyfikować obszar koniecznej penetracji informacyjnej służący temu ważnemu zadaniu. Praktyka budowania wiedzy o konkurencyjnym otoczeniu przedsiębiorstwa wymaga rozległych badań, zmuszających jego organizację do dużego wysiłku w budowie licznych kompetencji, określaniu wielkości środków finansowych na badania, mobilizacji personelu oraz uruchamianiu licznych kontaktów interpersonalnych. O ogromnej skali podjęcia koniecznych badań świadczą informacje zawarte w schemacie 20.

Schemat 20

RODZAJE BADAŃ STOSOWANYCH W WYWIADZIE O KONKURENTACH



Trudno jest określać bez konkretnego przykładu przedsiębiorstwa, który z wyróżnionych obszarów ma ważniejsze znaczenie. Zależy bowiem to od intensywności walki konkurencyjnej w danym sektorze, wytyczonych celów strategicznych, a także od samych możliwości, tkwiących w wyspecjalizowanym personelu, objęcia penetracją informacyjną tak licznych obszarów.

Na ogół badania prowadzone w ramach różnorodnych analiz konkurencji, powinny przynieść także różnorodne rezultaty. Należą do nich:

- **wywiad w zakresie benchmarkingu** – wiąże się z poprawą procesów wewnątrz organizacji, wpływem na zlecenia wykonania usług przez firmy zewnętrzne (*outsourcing*), uczeniem się od konkurencji, zmianami w podejściu do oceny biznesu prowadzonego przez konkurencję;
- **wywiad w zakresie sieci łańcucha wartości** – poznanie dostawców czynników produkcji, kanałów dystrybucji, efektywnych kosztów produkcji, wpływu na zysk brutto, efektywność strategii dystrybucji;
- **wywiad o Internecie** – zmiany na stronach WWW konkurenta, efektywność marketingu prowadzonego przez Internet, wykorzystanie przez konkurenta Internetu do monitorowania danej branży, wpływ stron WWW na aktywizację sprzedaży konkurenta;
- **wywiad o finansach** – przemiany w stanie finansów, wpływ na siłę finansową konkurencji, zmiana ceny akcji/wartości rynkowej firmy konkurenta, stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału konkurenta;
- **wywiad o wyznaczaniu cen** – zmiany cen hurtowych, zmiany cen detalicznych, polityka marż, wpływ na sprzedaż cen konkurenta, stosowane metody dyskontowania, zmiany w zyskach brutto, efektywność przyjętych strategii cenowych;
- **wywiad o promocji** – wizerunek marki, program prezentacji, program promocji, program marketingu detalicznego, zmiany w strategii promocji, upowszechnianie wizerunku poprzez wycinanie i wysyłanie do klienta artykułów z gazet, w których mowa o firmie (ang. *media clipping*), efektywność reklamy dla grupy celowej, wpływ reklamy konkurenta na sprzedaż;
- **wywiad o produktach/usługach** – wprowadzenie nowych produktów/usług, informacje przesyłane w prospektach (broszurach), oczekiwania od produktów/usług konkurenta, stosowane technologie produkcji, a także możliwości wprowadzania nowości przez pion badań i rozwoju, numer linii produktu/usługi, asortyment (różnorodność), koszty produkcji/dostawy konkurenta, poziom wartości dodanej, zmiany w jakości;
- **wywiad o sprzedaży** – wielkość miesięcznej sprzedaży, całokształt potencjału rynkowego dla różnorodnych produktów/usług, wielkość portfela zamówień, nowe rynki zbytu, zmiany w produktach/usługach konkurencji, zmiany w obsłudze posprzedażnej, budżet promocji rynkowej konkurenta, częstotliwość kontaktów z klientami, porównanie wielkości sprzedaży, ranking przedstawicieli (agentów) handlowych, wpływ obsługi klienta na wielkość sprzedaży, prognoza sprzedaży konkurentów;
- **wywiad o badaniach** – efektywność poznania preferencji klienta względem produktu/usługi, kontakty konkurenta z firmami i osobami trzecimi, poziom ufności konkurenta we własne badania rynku;
- **wywiad o strategii marketingowej** – zamiary fuzji (połączeń) konkurenta, plany wdrożenia patentów, efektywność strategii marketingowych, zmiany w strategiach marketingowych, wpływ wdrożenia nowej strategii marketingowej na sprzedaż;
- **wywiad o personelu** – aktywność rekrutowania pracowników przez konkurenta, liczba zwolnień (odejść) pracowników, schemat organizacyjny firmy konkurenta, informacje o doświadczeniach zawodowych personelu zarządzającego firmą konkurenta;
- **wywiad o klientach** – częstotliwość zmiany upodobań wśród klientów dokonujących zakupu produktów/usług konkurenta, opinie klientów o produkcie/usłudze, poziom lojalności klientów wobec firmy konkurenta[1].

---

[1] Zob. *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2001, s. 114 i nast.

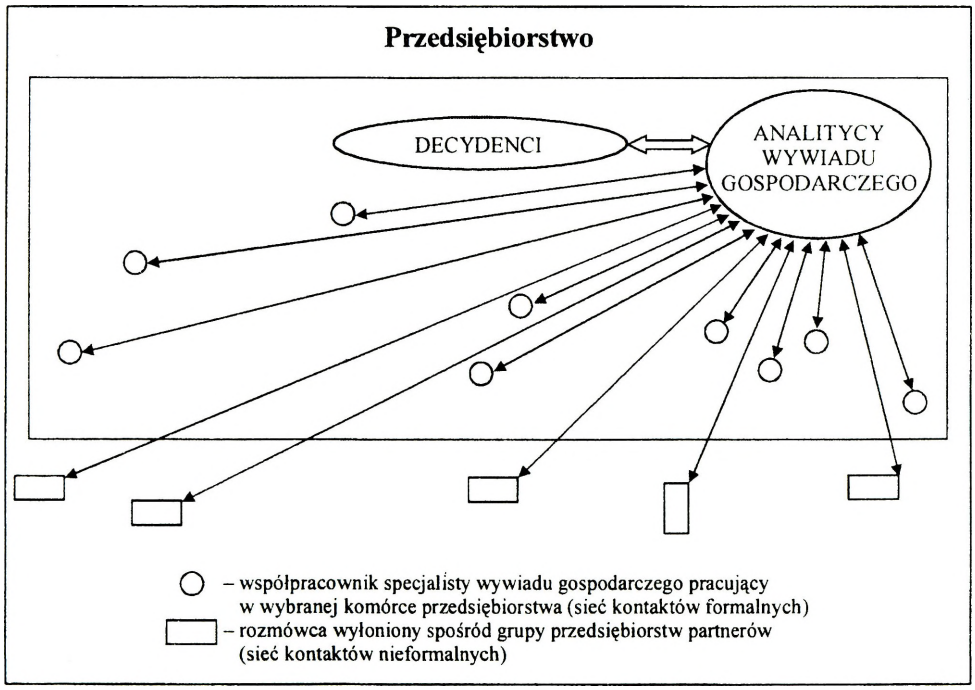
Tak rozległy obszar badań i analiz wymaga odpowiedniej liczby informacji aktualnej, wiarygodnej, dostarczonej z należytym wyprzedzeniem. Zmusza to przedsiębiorstwo do wypracowania właściwych oraz skutecznych sposobów i narzędzi pozyskiwania informacji.

Dobór metod pozyskiwania informacji będzie zależeć od skali potrzeb, zaawansowania w realizacji strategii przedsiębiorstwa, a także jego wielkości. Duże przedsiębiorstwa, z rozwiniętą siecią powiązań z otoczeniem, powinny stosować wiele różnorodnych metod. Z kolei, małe firmy muszą się zadowolić prostymi, nieskomplikowanymi metodami, nie wymagającymi dużych nakładów kadrowych i sprzętowych. We wszystkich jednak stosowanych metodach można osiągnąć dużą doskonałość, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa i skali jego potrzeb informacyjnych.

Proces wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie może być praktycznie realizowany przy zaangażowaniu wszystkich jego pracowników. Wymagać to jednak będzie aktywnego i świadomego udziału personelu. W dziele tym zaangażowanych jest wielu pracowników, przede wszystkim jednak wyróżnić należy tu tych, którzy stanowią zasadnicze ogniwo sieci kontaktów. Rozmiary oraz relacje w sieci zróżnicowanych kontaktów przedstawia schemat 21.

Schemat 21

UCZESTNICY WYWIADU GOSPODARCZEGO W PRZEDSIĘBIORSTWIE



Na pierwszej linii frontu realizacji zadań wywiadu gospodarczego stają, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, członkowie jego zarządu. To oni najczęściej mają szerokie kontakty z otoczeniem, uczestnicząc w szeregu spotkaniach branżowych, targach, salonach, promocjach itp., zwykle kończącymi się spotkaniami towarzyskimi. Są one doskonałą oka-

zją do: wymiany wiadomości, przypuszczeń, pogłosek, konfrontacji poglądów, zebrania różnych sygnałów o zróżnicowanej ważności, które zawsze trzeba doceniać. Obecność członków zarządu na tego typu spotkaniach jest także okazją do wyrażenia (zakomunikowania) misji przedsiębiorstwa, np. przy okazji odbierania wyróżnień, medali, nagród za wdrażanie nowej oferty produktowej. Wpływa to pozytywnie na zmiany w postrzeganiu firmy przez otoczenie, przede wszystkim na uświadomienie sobie przez otoczenie jego kompetencji.

Wydatną pomoc w tym zakresie mogą okazać pracownicy działu reklamy i promocji, stosujący rozmaite techniki reklamy i public relations. Dzięki fachowości, pomysłowości, cierpliwości w kontaktach z otoczeniem wykorzystują oni cały arsenał funkcjonujących i nowo pojawiających się technik, skutecznie kreśląc pozytywny obraz przedsiębiorstwa w otoczeniu.

Niemniej ważną rolę w wykonywaniu zadań wywiadowczych pełnią pozostali pracownicy, utrzymujący na bieżąco ścisły kontakt z otoczeniem. Do tej grupy należą przede wszystkim pracownicy **działu sprzedaży**, pozostający w stałym kontakcie z klientami. To oni przez cały czas konfrontują opinie o produkcie własnym i konkurentów, wykorzystując dobrą znajomość sektora. Dysponują umiejętnościami trafnego doboru produktu do potrzeb klienta, potrafią także zainteresować go produktem, którego posiadanie stanowi rodzaj przynależności do określonej grupy społecznej. Podobną rolę odgrywają regionalni przedstawiciele przedsiębiorstwa w terenie, zajmujący się organizacją sprzedaży i nadzorujący ją w poszczególnych regionach kraju. Zbierają i przekazują wszelkie sygnały o przyczynach wahań sprzedaży, przy czym centralne miejsce w ich raportach zajmują działania konkurencyjnych firm oraz przewidywane ich skutki dla macierzystego przedsiębiorstwa. Mogą oni również (do czego są także powołani) znakomicie realizować w praktyce wszelkie działania związane z promowaniem firmy oraz kształtowaniem jej wizerunku. Są bowiem ogniwem dużej sieci sprzedaży, budowanej przez przedsiębiorstwo specjalnie w tym celu.

Kolejnym ogniwem w łańcuchu wykonawców zadań wywiadowczych jest **dział marketingu**. Jako komórka sztabowa uczestniczy w urzeczywistnianiu strategii przedsiębiorstwa. Praktyka gospodarcza pokazuje dość częste przypadki zorganizowania z profesjonalistów działu marketingu nowego działu tworzonego od podstaw, nazywanego działem wdrażania nowych produktów. Łączy on kompetencje pracowników dotychczas związanych z działem marketingu z pracownikami zajmującymi się technologią, badaniami i wdrażaniem nowych rozwiązań produktowych. To skrzyżowanie kompetencji daje się doskonale spożytkować w realizacji zadań wywiadowczych pracowników przedsiębiorstwa. Pozwala bowiem wykorzystać doskonałą znajomość sektora oraz wiedzę i umiejętności potrzebne do prowadzenia prac i koordynowania procesów związanych z uruchomieniem nowego produktu. Owo łączenie marketingu z technologią i techniką wytwarzania, umożliwia sięganie po najlepsze rozwiązania, które podbudowane efektami działań wywiadu gospodarczego, pozwalają myśleć o osiągnięciu sukcesu u klientów.

Inną grupą ważnych realizatorów zadań wywiadowczych są pracownicy **działu logistyki** (zaopatrzenia), których działalność koncentruje się stale na otoczeniu przedsiębiorstwa. Podstawą ich działań jest informacja, nadają się także znakomicie do roli przekaźników przetworzonych informacji do otoczenia. To właśnie zaopatrzeniowcy, kierujący zaopatrzeniem w dziale logistyki, są nazywani oczami i uszami przedsiębiorstwa; obok pracowników działu sprzedaży, zdolni są do odebrania z pozoru nic nie znaczących drobnych sygnałów, które wbudowane w system wczesnego ostrzegania mogą znakomicie ochronić przedsiębiorstwo przed wpływem negatywnych zjawisk wynikających dla niego z tych sygnałów.

Pozostała grupa pracowników może wykonywać wiele drobnych, lecz w konsekwencji znaczących dla przedsiębiorstwa zadań wywiadowczych. Należą do niej:

- **zespół informatyków** zajmujący się realizacją przetwarzania danych, ich pozyskiwaniem z Internetu, a także skuteczną ochroną informacji stanowi dział serwisu, wychwytujący wszelkie sygnały niedoskonałości oferty produktowej, a także wskazujący na jej możliwości doskonalenia wynikające z kontaktów z użytkownikiem produktu;
- **dział radcy prawnego** wskazujący na możliwości wykorzystania luk prawnych, a także analizujący ewentualne negatywne skutki wprowadzenia nowych rozwiązań w przepisach;
- **dział księgowości** sygnalizujący wpływ różnego rodzaju czynników zewnętrznych na wielkość i strukturę kosztów wytwarzania, a także wskazujący na ich następstwa finansowe;
- **dział kadr** i szkolenia pracowników prowadzący nabór i weryfikujący pracowników pod względem ich przydatności. Może on również prowadzić rozmaite wywiady kontrolowane wśród nowo przyjmowanych, a także śledzić na bieżąco zmiany w metodach szkolenia i doskonalenia pracowników[1].

W pozyskiwaniu informacji centralne miejsce zajmuje sieć. **Jest ona równocześnie narzędziem gromadzenia i rozpowszechniania informacji. W literaturze przedmiotu dokonuje się rozróżnienia między wewnętrznymi i zewnętrznymi sieciami przedsiębiorstwa.**

Sieć jest klasycznym przykładem źródła nieformalnego w całym tego słowa znaczeniu. Najpierw ma zastosowanie w fazie gromadzenia informacji, do czego służy zasadniczo utworzenie sieci zewnętrznej. Celem jej istnienia jest utrzymywanie kontaktów międzyludzkich jak najczęstszych i jak najbardziej regularnych z odpowiednimi rozmówcami, z którymi pożądane jest nawiązywanie i utrzymywanie bardzo bliskich stosunków. Kontakty te, aby były owocne i skutkowały zebraniem cennych informacji, muszą być nacechowane atmosferą zaufania. Ponieważ się nie da, jak już wspomniano, rozłączyć pojęcia wymiany i pojęcia sieci, jest rzeczą niezwykle ważną, aby podejść do tworzenia kontaktów w przyszłości, która zapewne będzie wymagać zainwestowania dużo czasu i energii.

Pierwszym organizatorem sieci w przedsiębiorstwie powinien być specjalista do spraw wywiadu gospodarczego, ulokowany organizacyjnie w zarządzie. Jednakże chcąc optymalnie wykorzystać ten sposób postępowania, trzeba nim objąć możliwie największą liczbę pracowników przedsiębiorstwa. Każdy bowiem z nich, szczególnie w swoim życiu zawodowym, pozostaje w stałym kontakcie z rozmówcami, którzy mogą okazać się przydatni przedsiębiorstwu.

Najogólniej biorąc, wszelkie wydarzenia życia zawodowego stwarzają doskonałe okazje, sprzyjające nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów danej sieci. Istnienie tych okazji można klasyfikować w następujący sposób:

- funkcjonowanie stowarzyszeń profesjonalnych stanowi bardzo prosty sposób na to, aby spotykać rozmówców pracujących w danym zawodzie i reprezentujących różne horyzonty myślenia. Nie bez znaczenia są tu takie działania stowarzyszeń pozazawodowych (typu kluby tenisowe, automobilowe itp.), w których sieć kontaktów możliwa jest do nawiązania przez spotkania i wydarzenia towarzyskie;

---

[1] M. Kwieciński, *Wywiad gospodarczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, PWN, Warszawa-Kraków, 1999, s. 61 i nast.

- wystawy, salony, targi i związane z nimi misje i podróże służbowe. Imprezy tego rodzaju są najlepszymi źródami informacji, głównie ze względu na charakter i różnorodność ich uczestników. Jednak z uwagi na krótki czas ich trwania (rzadko powyżej dwóch, trzech dni) i ich rozmiar, wymagają długich przygotowań, zatem należy wcześniej określić potencjalnych rozmówców oraz zakres informacji, których uzyskanie przewiduje się w czasie trwania imprezy. Należy także precyzyjne określić metodologię skutecznego gromadzenia przydatnych informacji w czasie trwania podróży służbowej i po jej zakończeniu;
- dostawcy i podwykonawcy są również ważnym elementom sieci informacyjnej przedsiębiorstwa, który winien być regularnie wykorzystywany. Ta grupa rozmówców charakteryzuje się wysokim profesjonalizmem, lecz z reguły pozostaje także w kontakcie z konkurentami przedsiębiorstwa. Można to pokonać przez utrzymywanie szczególnie korzystnych stosunków, które nadają tym rozmówcom niemalże charakter partnerów, co w sposób naturalny sprzyja dialogowi;
- konkurenci – to istotne dla przedsiębiorstwa źródło informacji, lecz trudne do włączenia w sieć kontaktów osobowych. Istnieją jednak możliwości nawiązania kontaktów i wymiany informacji między konkurentami za pośrednictwem organizacji zawodowych. Więzi między konkurencyjnymi przedsiębiorstwami mogą także zaistnieć w wypadku wprowadzania konsorcjów, a zatem w celu wygrania tej samej stawki na rynku;
- klienci – jest to ta grupa nadawców i odbiorców informacji, która powinna zająć czołowe miejsce w sieci kontaktów przedsiębiorstwa, głównie przez nieustanny kontakt z działem sprzedaży. Stanowią oni cenne medium informacyjne ze względu na znajomość innych dostawców i konkurentów, zmiany w dotychczas zgłaszanych potrzebach, odmienny punkt widzenia na szereg procesów występujących w otoczeniu przedsiębiorstwa.

Wszystkie te elementy winny być wykorzystane w codziennej praktyce funkcjonowania sieci.

11.4. Monitoring firm jako sposób realizacji wywiadu gospodarczego

W dobrym funkcjonowaniu przedsiębiorstw coraz większą rolę odgrywa informacja gospodarcza. Warto wiedzieć, kim jest kontrahent, czego można się po nim spodziewać. Informacje te pozwolą w znacznym stopniu ograniczyć (a często nawet wyeliminować) zawieranie transakcji z podmiotami nierzetelnymi oraz niewypłacalnymi. Zapoznanie się z kondycją materialną danej firmy, a zwłaszcza z jej płynnością finansową, pozycją na rynku oraz uzyskanie informacji, czy dany podmiot w najbliższym czasie nie zostanie objęty postępowaniem upadłościowym lub układowym, pozwoli w znacznym stopniu zmniejszyć ryzyko zawierania nietrafionych transakcji.

Niezwykle istotnym zagadnieniem w funkcjonowaniu firmy jest konieczność stworzenia możliwości dokonywania transakcji sprzedaży towarów i usług z odroczonym terminem płatności, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obrotu w zakresie spływu należności (minimalizacji ryzyka kredytowego). Takie zadania wykonuje **wywiadownia gospodarcza**.

Termin **„wywiadownia gospodarcza"** może być rozpatrywany z różnych punktów widzenia. W języku potocznym wywiadownia określa coś tajnego, sekretnego, co uzyskuje się w sposób nielegalny. Słowo to kojarzy się zwykle z czymś nielegalnym, między innymi

ze szpiegostwem gospodarczym[1] lub pokrewną terminologią. Przecież firmy, aby poznać zamiary konkurencji stosowały i stosują różne podstępy, np. szpiegując zamierzenia rywali, wprowadzając własnych pracowników do rywalizujących firm itd. Stosowano różnorodne środki podstępu, które nie były zgodne z prawem, a wręcz nielegalne. Z kolei wyraz „gospodarcza" kojarzy się z ogółem zagadnień gospodarczych, gdzie priorytetem jest informacja gospodarcza.

Podsumowując można dostrzec, że oba te słowa złączone razem, tworzą określenie jakby sprzeczne z zasadami gospodarki. Kierując się tylko nazewnictwem, można kojarzyć termin „wywiadownia gospodarcza" np. z wykradaniem informacji. Niemniej jednak, instytucje te, nie mają z tym nic wspólnego.

Działalność wywiadowni gospodarczej to nie szpiegostwo oraz wykradanie informacji gospodarczych, a bardzo pożyteczna i pomocna instytucja gospodarcza, której działanie opiera się na czysto prawnych aspektach.

Każda typowa wywiadownia gospodarcza działa w sposób legalny. Na potrzeby pracy wprowadzono następującą definicję wywiadowni gospodarczej:

Wywiadownia gospodarcza jest instytucją gospodarczą, której przedmiotem działalności jest pozyskiwanie informacji i komercyjne jej udostępnianie. Jest to agenda, której działalność zakreśla krąg działań legislacyjnych – zgodnych z prawem i służących zmniejszaniu ryzyka każdej działalności gospodarczej.

Ta krótka definicja, choć ogólnie obrazuje poruszany problem, wydaje się wystarczająca na potrzeby tego opracowania.

Informacje jest nader trudno uzyskać i dlatego tworzy się wywiadownie gospodarcze, które w znacznym stopniu ułatwiają ich zdobycie. Agendy te powstają w celu wypełnienia luki w dziedzinie informacji gospodarczej, która istnieje w świecie. Działalność tej organizacji opiera się na założeniu, iż dobra i trafna informacja jest podstawą podejmowania decyzji.

Wywiadownia gospodarcza może praktycznie działać bez ograniczeń terytorialnych, co pozwala na wiarygodne badanie niemal każdego i dowolnie zlokalizowanego podmiotu gospodarczego.

Wywiadownia gospodarcza realizuje swoje zadania przez:

- weryfikację autentyczności dokumentów przedstawionych przez podmiot ubiegający się o udzielenie kredytu kupieckiego;
- badanie ksiąg rachunkowych;
- prowadzenie oględzin składników majątku, których posiadanie deklaruje kredytobiorca oraz badanie ich stanu prawnego;
- prowadzenie czynności operacyjnych mających na celu ustalenie dotychczasowej rzetelności podmiotu w obrocie gospodarczym;
- wnikliwą analizę sytuacji finansowej (zwłaszcza płynności) kredytobiorcy;
- stworzenie zabezpieczeń majątkowych dla kredytów, nieuciążliwych dla klientów, ale zapewniających skuteczne odzyskiwanie należności.

Celem wywiadowi gospodarczej jest także kontrolowanie rzeczywistej sytuacji finansowej kontrahentów. Niewiedza o tym fakcie mogłaby być przyczyną zawierania kolejnych umów, które z góry byłyby skazane na niepowodzenie i naraziły firmę na znaczne straty. Również ocena czy kłopoty kontrahenta mają raczej charakter przejściowy, czy też istnieją

[1] Zob. Z. Martyniak, *Wywiad gospodarczy w natarciu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw" 1997, nr 5, s. 5.

przesłanki do przypuszczenia, że firma zmierza do niewypłacalności i upadłości, pozwoli podjąć właściwe kroki w postępowaniu z danym kontrahentem, zwłaszcza w odpowiednim momencie zabezpieczyć swoje roszczenia z tytułu udzielonych kredytów.

Wywiadownie gospodarcze, które są dostawcami wiarygodnych informacji, spełniają rolę samopomocy, alternatywnego działania w polu niezaspokojonych roszczeń i niedziałającego prawa. Niestety, jednak agendy te są wciąż niedoceniane przez większość podmiotów gospodarczych, którym przede wszystkim powinno zależeć na wiarygodnej informacji.

Każda transakcja wiąże się z ryzykiem, a właściwa ocena i dobór odpowiednich środków, zależą od posiadanych informacji. Chcąc uzyskać informacje o swoim potencjalnym kliencie czy dłużniku, winniśmy się zwrócić do wywiadowni.

Wywiadownie chętnie przyjmują zlecenia od firm na windykację należności od własnych partnerów. Elementem decydującym o powodzeniu działania windykacyjnego jest jak najszybsze zgłoszenie przeterminowanej należności. W Polsce najczęściej (niestety) są zgłaszane należności najstarsze, które są jednak najtrudniejsze do odzyskania. Wywiadownia upomina najpierw pisemnie dłużnika, informując go, że dane o jego niesolidności mogą dotrzeć do innych firm, banków i ubezpieczycieli. Następnie stosuje inkaso telefoniczne i wizyty inkasenta u dłużnika. Jeśli i to nie pomaga, a dłużnik jest odporny na żądania i upomnienia, to się mu oznajmia, iż na przykład pozostały mu tylko trzy miesiące na spłatę długów. Ściągając długi wywiadownie stosują przede wszystkim presję psychologiczną, a także negocjacje. Po tym terminie sprawę przeważnie kieruje się na drogę sądową.

Wywiadownie korzystają z wielu oficjalnych źródeł informacji. Są to: rejestry handlowe, dokumenty sądowe, lokalne urzędy administracji państwowej, urzędy statystyczne, przedsiębiorstwa, izby przemysłowo-handlowe, prasa, wydawnictwa, radio i telewizja, a także badanie własne firmy.

Oczywiście, agencje te korzystają także z nieoficjalnych źródeł informacji, lecz informacje te zostają w ich wyłącznej dyspozycji i nie są ujawniane (zob. na schemacie 22). Gwarantuje to pewność, że dane dotyczące np. badanej firmy zostały sprawdzone na wszelkie możliwe sposoby. Choć te informacje mogą nie być kompletne, czy też nie w pełni satysfakcjonujące użytkownika, to w dużej mierze ułatwią podejmowanie decyzji. Informacje zbierane przez te agendy pochodzą z oficjalnych źródeł, a wszystko to, co mogłoby być postrzegane jako szpiegostwo gospodarcze, jest tutaj niedozwolone.

Reasumując, należy stwierdzić, iż informacje wywiadowni gospodarczych pochodzą z wielu niezależnych źródeł. Mogą to być źródła ogólnodostępne, do których dostęp może mieć praktycznie każdy. Może to być źródło mniej dostępne, gdzie wgląd w nie jest w pewien sposób ograniczony dla potencjalnego użytkownika. Skądkolwiek jednak pochodzą informacje, muszą odzwierciedlać stan faktyczny. Za wiarygodność informacji jest odpowiedzialne samo źródło, a więc im doskonalsze i uczciwsze źródło, tym rzetelniejsza i prawdziwsza informacja.

Każda z wywiadowni gospodarczych dysponuje własnymi bazami danych, w których zgromadzono wielkie zbiory danych, a także gotowymi raportami. Dane te są na bieżąco aktualizowane i w każdej chwili, dosłownie w kilka sekund, istnieje możliwość połączenia on-line ze światowymi bazami i uzyskania poszukiwanych danych, a nawet całego raportu, którego sporządzenie jest głównym zadaniem i celem każdej wywiadowni gospodarczej. Istnieje obecnie wiele międzynarodowych baz i banków danych, z których można uzyskać informacje gospodarcze. W Polsce najbardziej popularnymi są Reuter, Kompass i Dialog

Information Services. Dysponują one danymi o 50 milionach firm z całego świata i są dostępne przez **NASK** (Naukową i Akademicką Sieć Komputerową) oraz w publicznej sieci transmisji danych **POLPAK**[1].

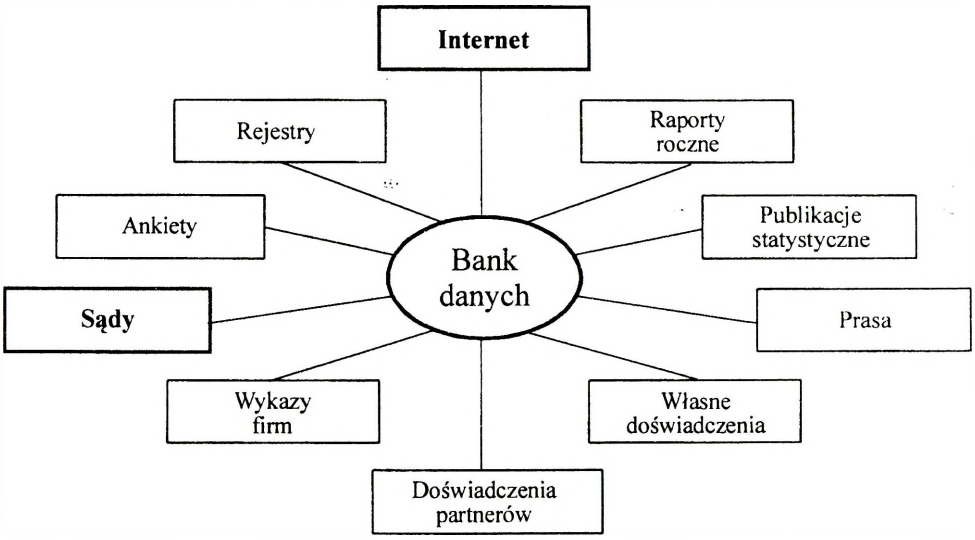
Reuter zajmuje się przede wszystkim przekazywaniem wiadomości i informacji finansowych. Dostarcza informacje bankom, biurom maklerskim i innym instytucjom finansowym, środkom masowego przekazu i jednostkom gospodarczym innego typu.

Dialog, który od 1972 r. stał się pierwszym komercyjnym serwisem on-line, zawierał głównie informacje o Stanach Zjednoczonych. Jednak po połączeniu się w 1993 r. z serwisem Datastar, który gromadził głównie informacje o Europie, stał się serwisem ogólnoświatowym (megaserwisem). Jego bazy zawierają dane o firmach (do 10 lat wstecz), opisy patentów i znaków handlowych, raporty dotyczące branż, państw i przedsiębiorstw, oraz streszczenia tysięcy publikacji[2].

Kompass skatalogował już wiele milionów firm z całego świata, a liczba ta rośnie każdego roku o ok. 20–25%.

Schemat 22

ŹRÓDŁA INFORMACJI WYWIADOWNI GOSPODARCZYCH



Serwisem znanym na całym świecie jest Dow Jones & Company. Założeniem tej korporacji jest przodowanie w dziedzinie elektronicznego przekazu informacji ekonomicznych i handlowych do firm, przedsiębiorców i prywatnych inwestorów, m.in. za pomocą komputerów, pagerów, telefonów, radia itp.

Być może najlepszym źródłem informacji jest samo źródło, a mianowicie przeprowadzanie wywiadu wewnątrz badanej firmy. Przedsiębiorstwo, o którym sporządza się raport i tak nie ma wpływu na to czy on powstanie, czy też nie. Jednak ok. 10–15%[3] badanych firm odmawia współpracy. Każda jednak odmowa współpracy danej firmy, niesie również

[1] P. Rabiej, *Informacja pod niespecjalnym nadzorem*. „Gazeta Bankowa" 1996, nr 8/383 (z 25 lutego).
[2] *Światowe bazy danych – dlaczego nie ma chętnych*? „ComputerWorld" 1993, nr 23, s. 33.
[3] J. Domagała, *Wywiadownie bez granic*, „Życie Gospodarcze" 1996, nr 33 (z 16 sierpnia), s. 9.

informację. Świadczyć to może o tym, iż firma ma kłopoty finansowe, dzieje się z nią coś złego, albo jest nieuczciwa i trzeba się jej dokładniej przyjrzeć. Taka odmowa naprowadza na inne informacje. Wtedy szuka się dodatkowych informacji u kooperantów, dostawców, konkurencji, w bankach, firmach ubezpieczeniowych itp.

Zaniechanie współpracy ze strony badanego przedsiębiorstwa to niemożność ustosunkowania się do zadawanych pytań przez wywiadownie. Tym samym odpowiedź na te pytania wywiadownie uzyskują z innych, często może nie w pełni obiektywnych, źródeł.

Obszar działania tych instytucji jest bardzo szeroki. W swojej działalności postępują w sposób niejednolity i zróżnicowany, adaptacyjnie – dostosowując się do zmiennych warunków rynkowych oraz zmiennych oczekiwań użytkowników.

11.5. Ochrona przed wywiadem gospodarczym

Ochrona informacji jest nieodłącznym elementem uzupełnienia procesu wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie – jest dodatkowym ogniwem łańcucha informacyjnego. Defensywny charakter tych długofalowych działań, pozwoli organizacji na wykrycie i odpowiednią reakcję na wszelkie ewentualne zagrożenia dotyczące jego dorobku informacyjnego, co powinno sprzyjać jego długotrwałości i rozwojowi.

Nie ulega wątpliwości, że każde przedsiębiorstwo, niezależnie od wielkości, posiada własny zasób informacji, który traktuje jako swój dorobek i pragnie go chronić. Gromadzi go w postaci bazy danych o klientach, dostawcach i podwykonawcach, sposobach postępowania (w tym szczególnych uzgodnieniach negocjacyjnych), a także w pracach nad rozwojem nowego produktu. Wszystkie wymienione elementy mogą dawać przewagę nad konkurentami, co powoduje konieczność ich ochrony przed pozostałymi podmiotami otoczenia.

Ochrona informacji w przedsiębiorstwie podlega następującym nakazom:

- zabezpieczania się przed różnorodnymi działaniami niedozwolonymi (także szpiegostwem);
- ochrony własnych, istotnych informacji, a zatem stworzenia własnego systemu kontrwywiadu;
- zachowania i ożywiania kultury informacyjnej przedsiębiorstwa.

Charakter niniejszego opracowania nie dotyczy szczegółowego opisu wszelkich technik operacyjnych przeciwdziałania agresji z zewnątrz, skłania jedynie do zapisu szeregu zasad skutecznie utrudniających dostęp do ważnych informacji. Ogół tych zasad wiąże się ze skutecznymi zabezpieczeniami natury: fizycznej, informatycznej (w tym kryptografia) oraz ludzkiej (świadomościowej)[1].

W przedsiębiorstwie należy sterować różną kombinacją zabezpieczeń, dostosowaną do jego kultury organizacyjnej i specyficznych potrzeb, co wiąże się ze stwierdzeniem, iż nie ma idealnego sposobu (zestawu środków) zabezpieczeń. Każde przedsiębiorstwo musi wypracować własną politykę ochrony informacji, wyposażoną w taki zestaw narzędzi, który zapewni odpowiednio wysoki poziom gwarancji bezpieczeństwa danych.

Przedsiębiorstwo zabezpieczając się przed różnorodnymi działaniami niedozwolonymi, winno ustalić wyczerpującą ich listę oraz dopasować do niej właściwe metody prewencji. W tym dziele należy iść tropem myślenia agresora, który projektuje, co i jak zrobić, aby

[1] Zob. M. Kwieciński, *Wywiad gospodarczy...*, op. cit., s. 86 i nast.

zapewnić sobie skuteczny dostęp do informacji i zmylić czujność systemu zabezpieczeń. W celu uniemożliwienia lub co najmniej utrudnienia jego zamiarów, należy podjąć wiele przedsięwzięć. Do podstawowych działań będą należeć te, polegające na przeciwdziałaniu:

– **wkradaniu się na teren przedsiębiorstwa.** Temu celowi, polegającemu na zabezpieczeniu wstępu przed osobami niepożądanymi i ich poruszania się po terenie przedsiębiorstwa, służy **system kontroli wstępu.** W związku z tym wszystkie osoby przebywające na terenie przedsiębiorstwa powinny mieć identyfikatory, najlepiej o zróżnicowanych kolorach, w zależności od działu, w którym jest zatrudniona dana osoba. Goście odwiedzający przedsiębiorstwo powinni otrzymać identyfikatory według oddzielnego wzoru i koloru, tak aby można było ich odróżnić, rozpoznać i reagować na wszelkie podejrzane zachowania. Każda osoba wchodząca na teren przedsiębiorstwa i z niego wychodząca, powinna zostać zarejestrowana (np. przez sieć telewizji przemysłowej), natomiast wynosząca cokolwiek z firmy – sprawdzana. Utrudni to kradzieże zarówno sprzętu (np. komputerowego), jak i wszelkich dokumentów. Do budynku siedziby przedsiębiorstwa powinno prowadzić tylko jedno główne wejście i wyjście, co znakomicie ułatwi monitorowanie ruchu osób, a także wyjścia awaryjne, z których nikt codziennie zazwyczaj nie korzysta. Do powyższych zasad należy dołączyć wymóg przestrzegania ich stosowania przez każdego pracownika przedsiębiorstwa, niezależnie od miejsca zajmowanego w jego hierarchii. Nie powinno się także zbyt często modyfikować raz określonych zasad, ponieważ wprowadza to niepotrzebne zamieszanie i utrudnia pracownikom nadążanie za śledzeniem zmian. Wymienione elementarne środki ostrożności należy wzmocnić przez stałe uczulanie personelu na konieczność trzymania pod kluczem wszelkich ważnych dokumentów i poddawania systematycznemu, profesjonalnemu niszczeniu brudnopisów, kopii raportów i notatek, bowiem zwykłe kosze na śmieci mogą stać się prawdziwymi kopalniami informacji;

– **wkradaniu się do korespondencji.** Jest to bardzo częsty przypadek wtargnięcia niedozwolonego. Istnieje szereg sposobów skutecznie pozwalających na przywłaszczenie sobie informacji zawartych w kopertach. Sposobem najpewniej przeciwdziałającym tego typu wtargnięciom jest stosowanie kopert plastikowych, których nie da się naruszyć bez trwałego uszkodzenia. Koperty te powinny być zaopatrzone w nazwę, logo i adres przedsiębiorstwa. Także można przeszkolić personel odpowiedzialny za otwieranie korespondencji w zakresie sposobów wykrywania ewentualnych wtargnięć. Ma to na celu uruchomienie praktyki sprawdzania każdego przypadku podejrzenia o naruszenie korespondencji;

– **wkradaniu się do sieci komunikacyjnych,** sprawiającym coraz więcej kłopotów w sprawnym funkcjonowaniu systemów zabezpieczeń informacji, co wynika z ogromnego postępu w informatyce i technologii informatycznej. Ta dziedzina będzie wymagać najwięcej wysiłków zmierzających do zwiększenia ostrożności przez przedsiębiorstwo.

Podstawowymi obiektami wtargnięć w tym zakresie są **obiekty telekomunikacyjne,** najczęściej telefony i faksy. Wtargnięcie w ich przypadku polega na instalowaniu urządzeń służących podsłuchiwaniu i nagrywaniu rozmów, a także faksów i rozmów kodowanych. Są to niezwykle wyrafinowane techniki, w większości wypadków kosztowne i trudne do wdrożenia, stąd też stosuje się je najczęściej w sektorach zbliżonych do przemysłu zbrojeniowego. Również podsłuch rozmów w sieci cyfrowej telefonii komórkowej leży w zasięgu możliwości technicznych. Stąd dużym powodzeniem mogą się cieszyć usługi firm wykrywających podsłuchy i kamery szpiegowskie, z których, w przypadku polskiej praktyki, nie

tylko gospodarczej, korzystają zamożniejsi przedsiębiorcy – właściciele firm prywatnych (45% klienteli), politycy (zazwyczaj opozycyjni – 30%), sektor bankowy (20%)[1].

Bezpieczeństwo komputerowe stanowi nowe wyzwanie i dużą stawkę w grze, głównie dla przedsiębiorstw. Szczególną okazję do wtargnięcia stwarzają sieci komputerowe. Stąd też ochronę systemu komputerowego, jako możliwości szerokiego dostępu do danych, winno się powierzać specjalistom. System informatyczny przedsiębiorstwa, będący kluczowym elementem procesu gromadzenia i przetwarzania informacji, jest bowiem narażony na różne niebezpieczeństwa związane z naruszaniem poufności lub integralności danych. Przykładową klasyfikację tego ryzyka przedstawia tabela 12.

Tabela 12

ZAGROŻENIA SYSTEMU INFORMATYCZNEGO

Obszar	Rodzaj ryzyka
Infrastruktura telekomunikacyjna	• podsłuch linii (pasywny) • podsłuch aktywny, polegający na weryfikacji przesyłanych informacji • wnioskowanie, czyli odrzucenie procesów statystycznych, ma za zadanie krycie danych źródłowych
Wykorzystanie programów	• kopiowanie oprogramowania (lub danych) • wprowadzenie wirusa komputerowego • przenikanie/przeciekanie, czyli możliwość nieuprawnionego dostępu do danych poprzez wykorzystanie „dziur" w oprogramowaniu użytkowym
Korzystanie z systemu	• świadomy błąd wprowadzenia danych • kopiowanie, podmiana lub niszczenie plików • wykonywanie prac niedozwolonych • podszywanie się pod autoryzowanego użytkownika (ang. *masquerading*)
Nośniki danych	• kradzież nośników • podmiana nośników • kopiowanie nośników

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: D. Elizabeth, R. Denning, *Kryptografia i ochrona danych*, Warszawa 1992, s. 16–20 oraz M. Rączkiewicz, *Bezpieczeństwo sieci komputerowych*, Kraków 1995, s. 3.

Komputerowy system bezpieczeństwa, jako najważniejszy element ochrony niejawnych informacji, aby działać skutecznie, musi być bardzo dobrze upowszechniony wśród wszystkich pracowników (np. rozesłany w formie pisemnej, a także podbudowany przez prowadzenie szkoleń w tym zakresie) i obejmować między innymi sferę procedur wewnętrznych, stosunki z wszelkimi organizacjami zewnętrznymi (głównie dostawcami i klientami).

Uświadomienie sobie rodzajów ryzyka, pozwoli przede wszystkim na stworzenie właściwego i odpowiednio wykorzystanego systemu bezpieczeństwa zabezpieczającego przed-

[1] Zob. M. Ferreras-Tascon, *ARW zabezpiecza tajność informacji*, „Puls Biznesu" 1997, nr 13.

siębiorstwo przed **atakiem informacyjnym.** Do tych celów mogą służyć następujące systemy przeciwdziałania:

– **analiza systemu bezpieczeństwa,** wiążąca się z rozpoznaniem, które informacje są absolutnie niejawne, a które jawne. Zasadniczym celem skutecznej polityki bezpieczeństwa przedsiębiorstwa powinna być ochrona stosunkowo małego zbioru istotnych informacji. Próba ochrony całości zasobów informacyjnych przedsiębiorstwa, pociąga za sobą nie tylko wysokie koszty, ale także rozproszenia wysiłków, co staje się zwykle przyczyną słabości zabezpieczeń. Takie podejście ma zatem niewielkie prawdopodobieństwo powodzenia.

Analiza systemu bezpieczeństwa powinna być przeprowadzona zwykle w trzech aspektach: ryzyka, zagrożonych obszarów i ludzi, którzy tworzą zagrożenie:

1) właściwa ocena **ryzyka** pozwala określić, które informacje są szczególnie wartościowe dla przedsiębiorstwa. Mogą to być zarówno informacje strategiczne dotyczące planowanych działań (np. w przypadku spółek giełdowych raporty, których wcześniejsze ujawnienie może spowodować represje ze strony nadzoru giełdowego), jak i chronione prawnie dane osobowe albo informacje, których podanie do publicznej wiadomości mogłoby być niekorzystne dla firmy. Wiele firm jest zobowiązanych umowami z partnerami do zachowania tajemnicy i ich niedotrzymanie wiąże się z wysokimi karami. Przeprowadzenie analizy ryzyka daje wymierny obraz konsekwencji związanych z zachowaniem bezpieczeństwa systemu, co bardzo podnosi rangę problemów, które wcześniej były bagatelizowane.

2) analiza **zagrożonych obszarów** wiąże się z ustaleniem, które z elementów systemu zabezpieczenia informacji są najbardziej podatne na ataki, czyli na wskazaniu jego najsłabszego ogniwa. Elementem takim w przypadku infrastruktury informatycznej, może być bramka ze światłem zewnętrznym (*gateaway*), niezbyt skuteczne mechanizmy kontroli dostępu albo zbyt słabe protokoły i algorytmy kryptograficzne. Potencjalnym zagrożeniem są także implementacje nowych, niedostatecznie przetestowanych technologii. Najczęściej jednak w takim wypadku okazuje się, że to człowiek jest największym zagrożeniem dla systemu – głównie są to słabo opłacani lub niedbale wykonujący swoje obowiązki pracownicy.

3) końcowym etapem analizy systemu bezpieczeństwa jest określenie osób, które byłyby potencjalnie zainteresowane wydostaniem niejawnych informacji. Znając przypuszczalne motywy ich postępowania można przyjąć odpowiedni sposób zabezpieczeń – **przechowywanie niejawnych informacji w stacjonarnych bazach,** ponieważ dane zgromadzone w jednym miejscu łatwiej jest chronić przed dostępem osób nieupoważnionych. Należy ograniczać do niezbędnego minimum przenoszenie niejawnych informacji między odrębnymi lokacjami. Znacznie bezpieczniej jest rozsyłać gotowe rezultaty przetwarzania. W ten sposób chroni się dane źródłowe i ich pochodzenie, proces wnioskowania i wyznaczony kierunek działania, a w wypadku podejrzenia manipulacji z przesyłką, można powtórzyć proces przetwarzania niejawnych danych i dokonać weryfikacji.

W wypadku baz danych osobowych – do ich ochrony zobowiązuje prawo. W warunkach polskich nie należą jednak do wyjątków sytuacje, że po firmowych Data Centers można poruszać się swobodnie. Nawet jeśli przy wejściu do pomieszczeń, w których znajdują się bazy danych, wymaga się kilkakrotnej kontroli tożsamości (zwykle dość powierzchownej), osobom z zewnątrz zawsze powinien towarzyszyć pracownik firmy, ponieważ po sforsowaniu pierwszych barier można zwykle wymknąć się swojemu opiekunowi i skorzystać z nadarzającej się okazji. Jest to o tyle niebezpieczne, że często informacje, które podlegają ochronie, wewnątrz bezpiecznej strefy znajdują się na wierzchu, np. w postaci wydruków albo zapasowych lub transferowych nośników magnetycznych. Także w wypadku,

kiedy są dostępne małe i bardzo pojemne urządzenia typu *handheld,* niewiele czasu zajmuje podłączenie się do jakiegoś wolno stojącego komputera i skopiowanie sporej części znajdujących się w nim danych. W wielu i to często dużych firmach, dane przechowywane w komputerach znajdujących się w Data Center nie są kodowane!

W związku z powyższym zaleca się wyznaczenie miejsc, w których mogą przebywać przybysze z zewnątrz i wyraźnie je oznakować. Niedopuszczalne jest, żeby w tym obszarze znajdowały się urządzenia krytyczne z punktu widzenia bezpiecznego funkcjonowania wydziału/oddziału, np. sterowanie instalacją elektryczną, centrala telefoniczna itd. Rzecz dotyczy także serwerowni i urządzeń sieciowych[1]. Wskazane jest także wyposażenie każdego odwiedzającego w specjalny identyfikator (np. radiowy), który pozwalałby śledzić jego położenie wewnątrz chronionej strefy.

Zaawansowane metody ochrony korporacyjnego Data Center obejmują m.in. eliminację pomieszczeń, w których znajdują się komputery przechowujące utajnione informacje oraz terminale, przez które odbywa się do nich dostęp. Ma to na celu umożliwienie przechwycenia transmisji elektromagnetycznych powstających podczas pracy sprzętu elektronicznego, a na podstawie których można zrekonstruować pewne informacje, np. obraz znajdujący się na komputerowym monitorze. Ekranizacja uniemożliwia także wydostanie się na zewnątrz sygnałów, które mogą pochodzić z celowo założonych urządzeń podsłuchowych. W niektórych organizacjach, przede wszystkim rządowych, ale także coraz częściej w szczególnie chronionych ośrodkach badawczych korporacji zajmujących się wysokimi technologiami, tworzy się zamknięte pomieszczenia, zwane czołgami, z których z założenia nie powinna wydostać się żadna transmisja.

Stosowaną często przez hackerów metodą zdobywania informacji pomocnych w forsowaniu informatycznego systemu bezpieczeństwa jest przeglądanie śmieci, których każdego dnia sporą ilość produkuje przeciętne biuro, a które z reguły są rzadko profesjonalnie niszczone. Tymczasem w wyrzucanych papierach często znajdują się informacje mogące pomóc w odgadnięciu identyfikatora i hasła dostępu używanego przez któregoś z pracowników. Wejście do korporacyjnej sieci niemal zawsze oznacza zwiększenie prawdopodobieństwa uzyskania dostępu do trzymanych w tajemnicy informacji albo poważne zagrożenie dla ciągłości pracy sytemu. Czasami zdarza się jednak, że przetrzymywanie informatycznych barier jest zbędne, gdyż informacje, które podlegają ochronie same znajdują się w śmieciach (np. projekty umów, szkice raportów, wstępne wersje dokumentów).

Selekcjonowanie śmieci ułatwia fakt, iż większość firmowych dokumentów jest opatrzona własnym logo, adresem, kodem komórki organizacyjnej, kodem sprawy lub innymi elementami pozwalającymi na szybkie określenie pochodzenia. Ten prosty sposób zdobywania tajnych lub poufnych informacji był już wielokrotnie opisywany, nadal jednak odnotowuje się przypadki, kiedy w przedsiębiorstwie nie zachowuje się nawet tak podstawowych zasad bezpieczeństwa. Sposób ten nadal okazuje się jedną z najczęściej stosowanych technik wywiadu gospodarczego.

Aby zatem zapobiec stosowaniu go, zaleca się niszczenie wszelkich papierowych odpadów opuszczających chronioną strefę, np. za pomocą *shredlderów,* czyli maszyn niszczących dokumenty (niszczarki). Podobnie należy postępować z elektronicznymi nośnikami danych, które należy wyczyścić przed wyrzuceniem – w przypadku nośników magnetycznych za pomocą silnego pola magnetycznego.

---

[1] Zob. M. Całkiewicz, A. Czarnowski, K. Pogorzelec, *Przedsiębiorstwo szeroko otwarte*. „ComputerWorld" 1998, nr 32.

Należy tu także wspomnieć, iż poważne niebezpieczeństwo wiąże się ze wzrastającą mobilnością pracowników i zdalnym dostępem. Coraz częściej niejawne materiały są przechowywane w domowych komputerach pracowników lub podróżują wraz z nimi, umieszczone na dyskach przenośnych komputerów. W wypadku kradzieży, bezpieczeństwo organizacji może zostać poważnie naruszone, dlatego zaleca się stworzenie jasnej i kompleksowej polityki bezpieczeństwa przedsiębiorstwa (instytucji).

12. WSPÓŁPRACA CYWILNO-WOJSKOWA W OKRESIE KRYZYSU

12.1. Współdziałanie struktur pozamilitarnych (cywilnych) z wojskami sojuszniczymi i własnymi

Istotnym warunkiem skutecznego funkcjonowania całego systemu obronności państwa jest ścisła **współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC)**, obejmująca zarówno współdziałanie struktur pozamilitarnych (cywilnych) z wojskami własnymi, jak i sojuszniczymi operującymi na terytorium kraju[1]. Jednym z podstawowych elementów tej współpracy jest realizacja **świadczeń cywilnej pomocy w ramach HNS** dla sił sojuszniczych i organizacji NATO, które są rozmieszczone na (lub są w trakcie przemieszczania przez) terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[2].

Współpraca cywilno-wojskowa CIMIC (*civil military co-operation*) jest pojmowana obecnie w NATO jako: **koordynacja i współdziałanie w celu wspierania zadania (misji), między dowódcą NATO i ludnością cywilną, włącznie z narodowymi i lokalnymi władzami**. CIMIC jest pojęciem szerszym od HNS i różni się od niego, ale też jest jego uzupełnieniem[3].

CIMIC powinna też szacować wpływ obecności wojskowej na miejscową gospodarkę i sugerować jej racjonalne wykorzystanie przez stronę wojskową i cywilną w celu zabezpieczenia potrzeb obu stron. W krytycznych sytuacjach konieczne może być poszukiwanie przez dowódców odpowiednich władz cywilnych celem racjonowania towarów miejscowych niezbędnych zarówno do prowadzenia działań wojskowych, jak zapewnienia bytu ludności. W tej sytuacji zadaniem personelu CIMIC będzie monitorowanie dystrybucji tych zasobów.

W odróżnieniu od wojny, rozstrzygnięcie kryzysu w dużo większym, jeśli nie wręcz decydującym stopniu zależy od czynników pozamilitarnych oraz optymalnej koordynacji działań wojskowych i cywilnych. Nieprzypadkowo ostatnio tak wiele uwagi przywiązuje się do skutecznego współdziałania cywilno-wojskowego, obejmującego zarówno cywilne

---

[1] Zob. *Anex B to AJP 4.x*, [w:] *Zbiór materiałów z warsztatów roboczych nt. „Wsparcie państwa-gospodarza"*, przeprowadzonych z udziałem ekspertów królewskich sił zbrojnych Holandii, Gdynia 27–29 września 2000 r., s. 119.

[2] *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.), p. 4.7.

[3] Zob. MC 334/1, p. 7.

wsparcie operacji zbrojnych, jak i udzielane przez siły zbrojne wsparcie wysiłków pokojowego rozwiązania konfliktu[1].

CIMIC według poglądów NATO definiuje się jako: *„Zasoby i przedsięwzięcia, które wspierają związki pomiędzy dowódcami NATO i władzami narodowymi, cywilnymi i wojskowymi, i populacją cywilną na obszarze, gdzie użyte są lub planuje się użyć siły militarne NATO. Takie przedsięwzięcia obejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi i agencjami międzynarodowymi, organizacjami i władzami"*[2]. Tworzy obszary współpracy między wielonarodowymi połączonymi siłami sojuszniczymi i elementami cywilnymi (zob. schemat 23). Włączenie zarówno władz wojskowych, jak i cywilnych miało na celu uwzględnienie tych okoliczności, w których władza narodowa wymaga sił NATO do utrzymywania związków cywilno-wojskowych poprzez własne dowództwa tych sił, tak jak to obecnie ma miejsce wśród państw NATO.

Ciekawą interpretację tych poglądów znajdziemy w opracowaniu pt. „Międzynarodowy konflikt wewnętrzny" pod redakcją J. Pawłowskiego i A. Ciupińskiego: *„Tzw. nowa definicja CIMIC określa termin ten jako: środki zaradcze i przygotowania, które wspierają wzajemne relacje pomiędzy dowódcami i władzami narodowymi, cywilnymi i wojskowymi oraz ludnością cywilną w rejonie, gdzie siły wojskowe znajdują się lub dokąd planowane jest ich rozmieszczenie. Takie przygotowania zawierają współpracę z organizacjami pozarządowymi lub agendami miedzynarodowymi, organizacjami i władzami"*[3].

Celem CIMIC jest ustanowienie i utrzymanie pełnej współpracy ludności i instytucji cywilnych w obrębie obszaru odpowiedzialności dowódcy w celu stworzenia takich warunków cywilno-wojskowych, które dadzą mu możliwie największe korzyści moralne, materialne i taktyczne. Dającym się wywnioskować celem takiego działania jest pozbawienie potencjalnego przeciwnika takich korzyści. **Długofalowym celem CIMIC** jest stworzenie i utrzymanie warunków, które będą pomagały w osiąganiu trwałych rozwiązań w sytuacjach kryzysowych. CIMIC jest mandatowym interfejsem z władzami cywilnymi i musi być brany pod uwagę przy zabezpieczeniu opcji militarnej zarówno w odniesieniu do operacji w ramach artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego (Waszyngton, 4 kwietnia 1949 r.)[4], jak i tych nieobjętych tym artykułem.

Doktryna Współpracy Cywilno-Wojskowej odzwierciedla szerokie podejście NATO do spraw bezpieczeństwa. Operacje Sojuszu wymagają, aby podczas planowania i prowadzenia działań wojskowych, w większym niż dotąd stopniu, uwzględniać czynniki społeczne, polityczne, kulturalne, ekonomiczne, środowiskowe i humanitarne. Naciski te, zintensyfikowane przez lukę istniejącą między strukturami wojskowymi i cywilnymi, wymagają specjalnie do tego celu przeznaczonych środków łączności do komunikowania się tych dwóch struktur. Przestało już wystarczać poleganie na podejmowanych doraźnie działaniach w celu nawiązania współpracy.

Dowódcy wojskowi Sojuszu powinni nawiązać stosunki z różnorodnymi władzami i organizacjami cywilnymi. **Współpraca cywilno-wojskowa może się stać centralną częścią misji, tak jak w wypadku katastrof i klęsk żywiołowych czy niesienia pomocy**

---

[1] Zob. S. Koziej, *Nie można rozpatrywać wojskowych działań NATO w oderwaniu od jego niemilitarnych wysiłków*, „Rzeczpospolita" nr 108 z 11 maja 1999 r.

[2] AJP-1(A), rozdział 21, podrozdział 2, pkt 2103.

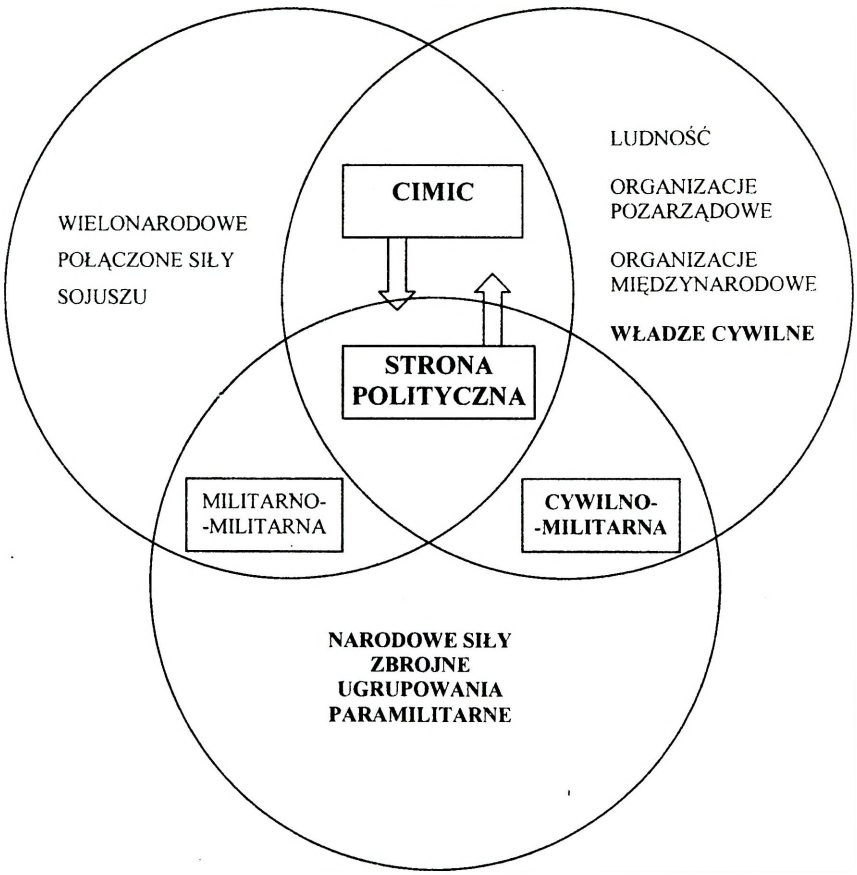
[3] Zob. *Międzynarodowy konflikt wewnętrzny*, red. J. Pawłowski, A. Ciupiński, AON, Warszawa 2001, s. 190.

[4] Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. *o ratyfikacji Umowy między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi Państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotyczącej statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokołu dodatkowego, sporządzonych w Brukseli w dniu 19 czerwca 1995 roku.*

humanitarnej. Siły mogą być częściowo uzależnione od ludności cywilnej w zakresie surowców czy informacji, jak również mogą potrzebować od władz cywilnych na pewnych obszarach zapewnienia bezpieczeństwa. Może nawet być niemożliwe osiągnięcie pełnej swobody działania i poruszania się bez współpracy z nimi. Ustanowienie dobrych relacji może być wystarczające do tego, aby uniemożliwić takie same korzyści przeciwnikowi lub potencjalnym siłom przeciwnika.

Schemat 23

OBSZARY WSPÓŁPRACY CYWILNO-WOJSKOWEJ



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *AJP-1(A)*.

Przeznaczeniem CIMIC do osiągnięcia sukcesu militarnego są pewne konieczne warunki, które mogą być spełnione bez użycia siły lub groźbą jej użycia, przez harmonizację celów i metod dowódcy wojskowego z tymi, którzy są reprezentowani przez ludność cywilną i instytucje znajdujące się na jego terenie. Znajduje to potwierdzenie szczególnie w operacjach wspierania pokoju, gdzie względy cywilne narzucają surowe warunki. Tam,

gdzie zgodność jest niepożądana lub niemożliwa, na przykład na terenie wrogiego teatru wojny lub w wypadku szybko zmieniającego się konfliktu o dużej intensywności, CIMIC wciąż będzie podstawowym instrumentarium z uwagi na potrzebę dostępu do surowców lokalnych, działania w ramach prawa międzynarodowego oraz usprawnienia komunikowania się z przedstawicielami rządu. CIMIC pełni ważną funkcję w całym spektrum konfliktu, jednak najszerzej wykorzystują go dowódcy wojskowi w czasie zapobiegania i rozwiązywania konfliktów. W tych okolicznościach napięcie polityczne pociąga za sobą potrzebę współpracy, której zwykle nie ma w okresie pokoju czy działań wojennych.

CIMIC w swojej działalności kieruje się dziesięcioma zasadami, z których pierwsze cztery regulują jego zastosowanie militarne, zaś pozostałe relacje cywilno-wojskowe. Są nimi: prymat misji wojskowej, kierunek dowodzenia, ekonomika, koncentracja, korzyści cywilne, wspólne cele, jednomyślność, przejrzystość, humanitarność i łączność.

Misja wojskowa ma priorytet w każdych okolicznościach. Tak mężczyźni, jak i kobiety w mundurach, bez względu na stopień wojskowy, zaangażowani w działania CIMIC, będą wielokroć poddawani konfrontacji z działaniami deprawującymi godność ludzką.

Kierunki działalności CIMIC należą do zakresu odpowiedzialności dowódcy. Tak jak w wypadku wielu innych funkcji wspierających, działanie CIMIC powinno być precyzyjnie skupione na osiągnięciu maksymalnego efektu. Dowódcy wszystkich szczebli powinni mieć świadomość swojej odpowiedzialności za ludność cywilną i efekty swoich działań.

Działania CIMIC najczęściej prowadzi się w okolicznościach, kiedy ludność cywilna stoi w obliczu nieodpowiedniej infrastruktury i szeroko rozpowszechnionych braków w zakresie podstawowych dóbr i usług. Może to prowadzić do redukcji zasobów posiadanych do utrzymania sił militarnych. Wielkość zasobów wojskowych jest ograniczona (można użyć tylko niezbędne minimum zasobów, aby osiągnąć określony cel). Dowódcy muszą się pilnować przed tworzeniem długoterminowej zależności cywilnej od zasobów wojskowych. Z chwilą zapoczątkowania takiej zależności, wycofanie lub redukowanie zasobów będą powodowały napięcie relacji cywilno-wojskowych, opóźnienie umacniania władzy cywilnej i mogą powodować trwałą utratę zaufania publicznego do sił militarnych.

Siły i środki oddane do dyspozycji operacji CIMIC będą zwykle ograniczone. Jest bardzo ważne, aby zostały one wykorzystane w najlepszy sposób i dlatego powinny być skoncentrowane.

Organizacje cywilne mają minimalne potrzeby współdziałania z wojskiem, nie ufają mu, a jednocześnie obawiają się utraty swojej niezależności, bezstronności czy władzy. Siły sojusznicze muszą mieć możliwość zaoferowania im tego, czego potrzebują lub z czego odniosą określone korzyści. Oferta ta może przyjmować wiele form: siła ludzka, wyposażenie, usługi militarne lub po prostu informacje.

Z chwilą ustanowienia wzajemnych relacji, zwykle nastąpi potrzeba ich utrzymywania. Może to być trudne w obliczu sytuacji kryzysowych lub zagrożenia działaniami wojennymi. W celu osiągnięcia współpracy związek ten musi być zdolny do przetrwania nieporozumień, niepowodzeń, kompromisu, a nawet zagrożeń zewnętrznych. Podstawa silnej i efektywnej współpracy polega na tym, że obie strony łączą wspólne cele. Muszą one być ustanowione i uznane, zaś sojuszniczy dowódcy muszą zintegrować je z planami i operacjami militarnymi.

Ponieważ organizacja wojskowa nie wymaga ostatecznie jednomyślności, aby funkcjonować, jej istotne znaczenie w sprawach CIMIC może być przeoczone. Należy poczynić wszelkie wysiłki w celu zachowania zgody z organizacjami cywilnymi, z którymi współpracują siły sojusznicze; przymus może dać efekt podobny do zgody, ale przynosi gorsze

rezultaty i nie będzie trwały. Utrata konsensusu może nastąpić nagle, z powodów, które wydają się trywialne i dowódcy muszą być przygotowani do poświęcenia czasu oraz energii na jego poszukiwanie oraz utrzymywanie.

Użycie siły militarnej, z niewielkimi wyjątkami, pociąga za sobą cierpienia ludzkie, które powinny być uśmierzone, kiedy to możliwe i gdziekolwiek występują. Godność i prawa człowieka w odniesieniu do pojedynczych osób i grup muszą być respektowane i w obrębie ograniczeń prawa ochraniane.

Napięcie między politycznymi, militarnymi, humanitarnymi i innymi komponentami związków cywilno-wojskowych, będzie czasami w sposób nieunikniony, prowadziło do zamieszania i nieporozumień. Napięcia te będą pogłębiane przez uprzedzenia polityczne, nierzetelność mediów lub zniekształcenia i słabą łączność. Przejrzystość jest niezwykle istotna w zapobieganiu takim potencjalnie przelotnym sytuacjom, ponieważ wpaja ona wiarę, zwiększa zaufanie i zachęca do wzajemnego zrozumienia.

Różnice kulturalne i strukturalne między organizacjami cywilnymi i wojskowymi, wymagają w celu ich pokonania zainwestowania czasu i zrozumienia. Większość cywilnych organizacji, z którymi będzie miało do czynienia wojsko, w znacznym stopniu dąży do realizacji swych własnych priorytetów. W istocie, niektóre z nich mogą traktować współpracę i niezależność jako wzajemnie się wykluczające. Kluczem do złagodzenia tych trudności jest utrzymywanie otwartej i stałej łączności.

CIMIC obejmuje szeroki zakres działań od podtrzymywania życia do przywracania rządu. Jednak do celów doktrynalnych, funkcje CIMIC, które w praktyce będą na siebie zachodziły i przeplatały się, mogą być podzielone na następujące trzy grupy (zob. schemat 15):

1. Przedoperacyjna.

Zanim rozpocznie się operacja, zadaniem CIMIC jest przygotowanie sił sojuszniczych do działania w warunkach cywilnych, które napotkają na obszarze operacji. Proces ten obejmuje trzy funkcje:

a) **planowanie.** Sztab CIMIC opracowuje Plan CIMIC dla dowódcy, zwykle jako załącznik do głównego rozkazu operacyjnego. Aby wykonać taki plan, trzeba dokonać oceny, opartej, jeśli możliwe, na szczegółowym rozpoznaniu. Ponieważ wiele organizacji, z którymi siły będą musiały współpracować, będą już prawdopodobnie operowały na teatrze, wskazane jest również przeprowadzenie rozpoznania przez grupę rekonesansową dowódcy ds. CIMIC. Ocena CIMIC będzie obejmowała: geografię oraz polityczną i kulturalną historię danego obszaru, stan rządu, administracji publicznej i usług społecznych; media; przemysł; rolnictwo i gospodarcze możliwości regionu; zaangażowanie, możliwości i strukturę organizacji międzynarodowych i pozarządowych działających na danym obszarze.

b) **doradztwo.** Sztab CIMIC będzie w dalszej kolejności odpowiedzialny za stałe informowanie dowódców i ich sztabów odnośnie do cywilnych warunków na obszarze operacji. Na tym etapie jest szczególnie istotne, aby dowódcy otrzymywali jasne porady co do tego, jak wpływają prowadzone przez nich działania na ludność cywilną i instytucje.

c) **szkolenie.** Sztab CIMIC będzie również odpowiedzialny za przygotowywanie informacji dla wojska, aby zapewnić, że siły sojusznicze wkroczą na obszar operacji posiadając możliwie najlepsze rozeznanie w danej sytuacji.

2. Operacyjna.

Zasadniczym zadaniem CIMIC jest zabezpieczenie efektywnej cywilno-wojskowej współpracy w trakcie realizacji planu CIMIC zatwierdzonego przez dowódcę. Dlatego też muszą być ustanowione i utrzymywane wzajemne relacje zarówno formalne, jak i niefor-

malne. Zakładając płynny charakter struktur cywilnych i politycznych w okresach napięć, musi być dokonywana ciągła ocena wskazująca na to, gdzie należy nawiązać kontakty; będą się wyłaniały nowe cywilne organizacje, zaś istniejące będą zmieniały się radykalnie lub nawet przestaną funkcjonować. Dlatego też wystąpi potrzeba nawiązania wstępnych kontaktów w czasie fazy operacyjnej. Z chwilą gdy takie kontakty zostaną nawiązane, trzeba je będzie rozwinąć do takiej fazy, w której stanie się możliwa współpraca. W niektórych wypadkach będzie to proste (na przykład, gdy organizacja cywilna nie może funkcjonować efektywnie bez wsparcia militarnego), w innych zaś będzie to wymagało znacznego wysiłku. Z tych też względów, relacje te muszą być podtrzymywane w celu zapewnienia ciągłej współpracy. Chociaż funkcje CIMIC nie różnią się szczególnie między sobą, niektóre będą wymagały większej uwagi, w zależności od stanu rozwoju danych relacji.

W fazie operacyjnej zadania CIMIC sprowadzają się do sześciu podstawowych funkcji:

1) **Komunikacyjnej**. Efektywna i ciągła komunikacja jest fundamentalną funkcją CIMIC. W wielu sytuacjach będzie dostępna minimalna lub w ogóle nie będzie infrastruktury komunikacyjnej, dróg, kolei, zaś transport powietrzny będzie nieregularny i niebezpieczny, a większość przedstawicieli cywilnych organizacji będzie niechętnych do korzystania z tego, co oferują bazy wojskowe. Niemniej jednak bez komunikacji na każdym szczeblu dowodzenia jest niemożliwa efektywna współpraca. CIMIC musi zarówno zapewnić środki komunikacji, jak i utrzymywać powszechną dostępność do nich. Środki te mogą obejmować: ustanowienie łatwo dostępnych centrów CIMIC, wymianę oficerów łącznikowych, regularne spotkania, zapewnienie tłumaczy i zastosowanie kompatybilnego wyposażenia łączności.

2) **Informacyjnej**. CIMIC funkcjonuje również jako centrum wymiany informacji cywilno-wojskowych. Dostarcza dowódcom bieżących informacji o organizacjach cywilnych na ich terenie. Dowódcy muszą mieć świadomość tego, jaki wpływ na operacje będzie wywierała działalność cywilna. Zadaniem CIMIC jest także zapewnianie cywilnym organizacjom potrzebnych informacji, z zachowaniem ograniczeń dotyczących ochrony tajemnicy, sił militarnych i planowanych przez nie działań.

3) **Koordynacyjnej**. Pomimo dobrej komunikacji jest ona niezastąpiona; mogą narastać konflikty między współpracującymi stronami – wojskową i cywilną. Zadaniem CIMIC jest umożliwienie właściwej koordynacji działań między tymi dwoma grupami w celu uniknięcia takich konfliktów. CIMIC musi mieć dostateczną wiedzę na temat tego, jak ograniczać wpływ negatywnych czynników (np. motywacyjnych, kulturowych) na działania militarne.

4) **Porozumienia**. Stałą cechą stosunków cywilno-wojskowych jest potrzeba każdej ze stron zapewniania sobie nawzajem produktów i usług. Te powinności muszą, w większości wypadków, być przedmiotem formalnych porozumień. Funkcja CIMIC ma dwojaki charakter – w pierwszej kolejności doprowadzić do spotkania agencji cywilnych i wojskowych, a następnie udzielić stosownej porady.

5) **Oceniającej**. Dowódcy powinni wiedzieć, szczególnie dowodzący operacjami wspierania pokoju, jak siły zbrojne i ich działania są postrzegane z perspektywy cywilnej. W tym względzie CIMIC działa jako oczy i uszy dowódcy i permanentnie ocenia sferę cywilną.

6) **Operacyjnej**. W większości sytuacji operacje CIMIC będą prowadzone w kierunku wspierania planu militarnego, wchodząc jedynie w skład jego części. Jednak w pewnych wypadkach użycie potencjału militarnego będzie zdominowane problematyką CIMIC (na przykład w następstwie katastrof naturalnych), kiedy powodzenie działań będzie zależało od zdolności sił do współpracy z władzami cywilnymi i agencjami niosącymi pomoc w katastrofach i klęskach żywiołowych. Dlatego też funkcja operacyjna CIMIC musi być ściśle koordynowana ze sztabami planowania i operacyjnym.

3. Przejściowa.

Opierając się na stosunkach nawiązanych w fazie operacyjnej, zadaniem CIMIC jest przeniesienie transferu na władze cywilne zakresu odpowiedzialności militarnej, zidentyfikowanego dla okresu przejściowego. Inne zadania nie będą już dłużej potrzebne i zostaną zawieszone. Rola CIMIC w tym względzie polega na zapewnieniu ich zawieszeniu przy jednocześnie minimalnym zakłóceniu życia cywilnego.

CIMIC należy do zakresu odpowiedzialności dowódcy oraz konkuruje o zasoby i priorytety w taki sam sposób, jak wszystkie inne funkcje dowodzenia. Tak samo jak rekonesans czy wywiad, główna część działalności CIMIC jest wykonywana przez wojska pod kierownictwem personelu sztabu operacyjnego. Po to jednak, aby być efektywny, CIMIC musi rozwinąć bliską współpracę z personelem sztabowym innych branż, które kooperują w sprawach CIMIC.

Grupa CIMIC jest zwykle zaszeregowana do dowództwa komponentu lądowego i wspiera dowództwa jemu podporządkowane na wszystkich szczeblach. Jej podstawowym zadaniem jest prowadzenie działań CIMIC zgodnie z dowódczym planem zabezpieczenia CIMIC. Będzie ona złożona z kwater dowodzenia i kierowania oraz funkcyjnych specjalistów sektora cywilnego (specjaliści doradcy) do wykonywania tych zadań, które wykraczają poza zakres umiejętności i doświadczeń wojskowych. Specjaliści ci będą odgrywali istotną rolę w komunikacji z organizacjami cywilnymi oraz służyli doradztwem o charakterze technicznym. Ta grupa CIMIC oraz podporządkowane jej dowództwa utrzymują stosunki dowódcze z dowódcą zabezpieczającym. Jest ona odpowiedzialna za ustalanie priorytetów, przydzielanie oraz używanie własnych ograniczonych zasobów i przydzielonych jej do wykonania pewnych określonych operacji. Jest ona odpowiedzialna również za zapewnienie, aby jej znajdujące się w różnych miejscach elementy utrzymywały kierunek, koncentrację, ekonomikę i jednolitość działań. Jeżeli grupa CIMIC będzie kierowana przez stosowne władze dowódcze, może wspierać również inne dowództwa wielonarodowych połączonych komponentów sił sojuszniczych lub dowództwa wielonarodowych połączonych sił sojuszniczych teatru.

Rolą CIMIC w sprawach HNS jest ułatwienie dostępu do zasobów. Dodatkowo CIMIC pomaga w bilansowaniu (równoważeniu) wykorzystania zasobów cywilnych przez NATO, ludność, organizacje międzynarodowe i pozarządowe. Funkcja ta jest nazywana cywilno-wojskowym zarządzaniem zasobami (CMRM)[1].

Wspólne cywilno-wojskowe zarządzanie zasobami powinno realizować następujące zadania:

– nawiązanie i utrzymanie stosunków z dostawcami środków cywilnych;

– zapewnienie wyważonego korzystania z zasobów przez wojska, ludność i wszystkie organizacje cywilne w obszarze działań, by misja była spełniana bez nadmiernej niewygody dla ludności;

– dostarczenie niezbędnych danych potrzebnych w procesie planowania HNS przy opracowaniu porozumienia (MOU), porozumień technicznych, oświadczeń wymagań i kontraktów;

– ochronę zasobów przed przeciwnikiem;

– oceny (szacunkowe) dostępnych na miejscu środków.

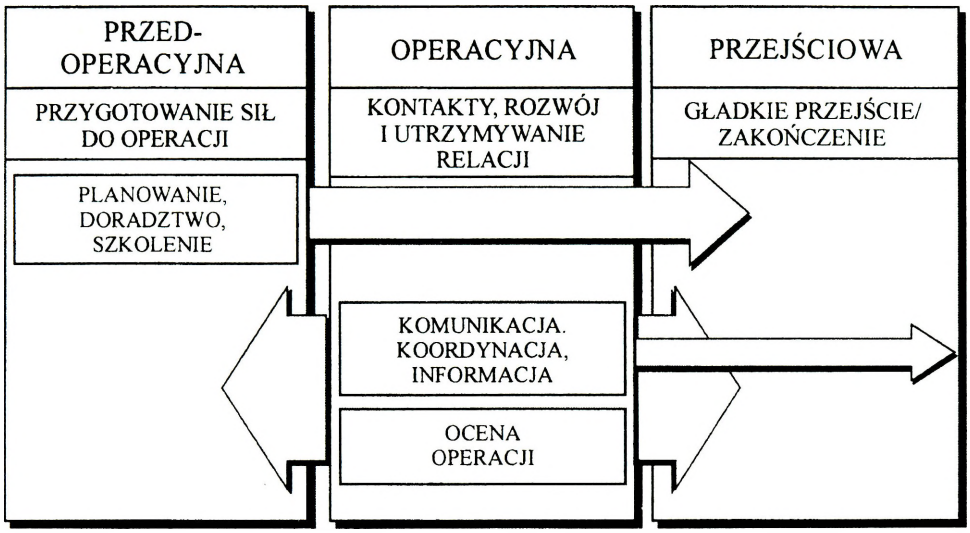
CMRM spełnia funkcje pomocnicze, kontrolne i doradcze i nie wiąże się z bezpośrednim kierowaniem zasobami czy kontraktami. To drugie należy do kompetencji logistyki przybywających wojsk.

---

[1] H. Szafran, *Relacje cywilno-wojskowe wynikające z obowiązków państwa-gospodarza*, „Wiedza Obronna" 2001, nr 3(198), s. 93.

Schemat 24

ETAPY FUNKCJONOWANIA CIMIC



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *AJP-1(A)*.

12.2. Cywilne planowanie na wypadek stanów nadzwyczajnych

Członkostwo w NATO nie może stanowić jedynej płaszczyzny analiz i ocen roli sektora cywilnego w okresie kryzysu i wojny, stanowi bowiem tylko jedną ze sfer aktywności państwa w zakresie bezpieczeństwa. Przewartościowaniu ulega pojmowanie obrony cywilnej – tak w ujęciu natowskim, jak i narodowym – którą traktuje się jako interdyscyplinarną aktywność całego sektora cywilnego (niemilitarnego) we wszystkich dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z założeniami logistyki NATO, wsparcie realizuje się głównie siłami wojskowymi, z wykorzystaniem zasobów wojskowych. Równocześnie dąży się jednak do maksymalizacji wyzyskania możliwości środków cywilnych – jeśli jest to celowe, realne, dostępne na czas i korzystne finansowo.

Użycie zasobów cywilnych, wiąże się bowiem z angażowaniem gospodarki (niekiedy z jej mobilizacją) państwa-gospodarza i jest łatwo dostępne raczej w rejonach uprzemysłowionych, przy czym sięganie do cywilnych źródeł zasilania pozwala utrzymywać nienaruszone zasoby własne wojska i obniżać koszty podejmowanych działań[1].

Funkcje, jakie ma do spełnienia sektor cywilny jako element przygotowań oraz działań układu pozamilitarnego w ramach wsparcia działań państwa-gospodarza, polegają na zapewnieniu warunków do zapobiegania i przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom godzącym w interes narodowy i sojuszniczy. **Główne zadania w sytuacjach kryzysowych** sektora cywilnego (pozamilitarnego) polegają na:

[1] Zob. ibidem, s. 89.

– zapewnieniu **ochrony ludności cywilnej**;

– zapewnieniu zdolności społeczeństwa do **przeciwstawienia się zagrożeniom oraz wyzwaniom** współczesnego świata;

– zapewnieniu możliwego do zaakceptowania poziomu życia społecznego oraz **właściwego funkcjonowania** systemu gospodarki obronnej państwa;

– zagwarantowaniu **ciągłości funkcjonowania** istotnych instytucji państwa (organów władzy i administracji, ważnych obiektów gospodarczych i użyteczności publicznej;

– **wspieraniu** pomocy humanitarnej oraz operacji sił zbrojnych państw sojuszniczych działających na terytorium naszego kraju.

W nowej koncepcji strategicznej Sojuszu idea wykorzystania zasobów cywilnych na wypadek zagrożenia przechodzi zasadnicze zmiany zmierzające do zwiększenia jego rangi w całościowej działalności logistycznej na rzecz wojsk NATO. Większe znaczenie nadaje się tym działaniom w okresie zagrożenia oraz wsparcia wojsk przez sektor cywilny, szczególnie w zakresie koordynacji wykorzystania cywilnych szlaków transportowych oraz planowania mobilizacyjnego w przemyśle. **Cywilne planowanie na stany nadzwyczajne** (*civil emergency planning* – CEP) jest zasadniczo związane z **ochroną i pomocą dla lokalnej ludności, zwykle w kontekście klęsk żywiołowych, katastrof lub wojny**, a w niektórych okolicznościach obejmuje koordynację pomocy władz narodowych dla sił NATO.

Zajmuje się głównie zachowaniem kierowania funkcjonowaniem państwa, utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku, mobilizacją gospodarki i wykorzystaniem zasobów narodowych (m.in. energii, systemów transportu, możliwości produkcyjnych, zasobów i rezerw surowców i żywności itp.), a także ochroną ludności i ratownictwem. Z organami CEP uzgadnia się (bilansuje) możliwości wykorzystania zasobów cywilnych do potrzeb sojuszniczych. Wieloletnie doświadczenie naszych sojuszników dowodzi, że część zadań wspierających może być skutecznie realizowana na obszarze działań przez **specjalistyczne przedsiębiorstwa i organizacje cywilne, wykorzystujące miejscową siłę roboczą, stacjonarną infrastrukturę i występujące środki materiałowe**[1]. Obrona cywilna RP jest jednym z podstawowych elementów systemu obronnego państwa. Jej obecny kształt, cele i zadania określa Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku (wraz z późniejszymi zmianami) *o powszechnym obowiązku obrony RP*, oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r.

Szczególnie szerokie możliwości korzystania z zasobów cywilnych wystąpią w czasie przemieszczania i rozmieszczania wojsk w rejonach wyjściowych i odtwarzania gotowości, mniejsze natomiast w trakcie działań, zwłaszcza bojowych.

W określonych sytuacjach może być potrzebne **wydzielenie specjalnych sił wojskowych do ochrony i obrony wykorzystywanych w ramach sytuacji kryzysowych cywilnych sił, zasobów i obiektów (urządzeń) infrastruktury**. Przedsięwzięcia z tego zakresu polegają na przygotowaniu ukryć dla ludności oraz punktów odkażania i dezaktywacji. W ewentualnych przyszłych sytuacjach kryzysowych niezmiernie ważne staje się również organizacyjne i psychologiczne przygotowanie społeczeństwa.

Szczególnie ważna będzie **współpraca cywilno-wojskowa** w operacjach reagowania na pozamilitarne zagrożenia kryzysowe, głównie w działaniach humanitarnych.

Cywilno-wojskowa pomoc medyczna w okresie wojny rozumiana jest przede wszystkim jako wsparcie miejscami szpitalnymi (łóżkami), wydzielonymi dla sił zbrojnych

---

[1] Zob. H. Szafran, *Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski*, (Host Nation Support), AON, Warszawa 2000, s. 24.

w cywilnych zakładach opieki zdrowotnej. Odbywa się to na podstawie zestawienia potrzeb, zaplanowanych co do dyslokacji, liczby i profilu przez organa planistyczne sił zbrojnych i przedstawione jako zadanie dla Ministerstwa Zdrowia. Planuje się jej realizację w układzie terytorialnym – w ramach działania wojskowych rejonów profilaktycznych, będących elementem wojskowych rejonów logistycznych. Poszkodowana ludność cywilna będzie leczona zasadniczo w placówkach cywilnej służby zdrowia, nie można jednak wykluczyć, np. w przypadku powstania ognisk strat masowych, udzielania jej pomocy – w myśl głęboko pojętego humanitaryzmu – przez wojskową służbę zdrowia.

Współdziałanie cywilno-wojskowej pomocy medycznej w czasie kryzysu dowodzi słuszności o wzajemnym przenikaniu się w każdych okolicznościach zadań i potrzeb podsystemów militarnego i pozamilitarnego systemu obronności państwa[1]. W celu polepszenia interoperacyjności Polski z NATO, Ministerstwo Zdrowia, jako cywilny resort zdrowia, będzie stanowić jedno z ważniejszych ogniw w łańcuchu cywilnego wsparcia logistycznego, zarówno w okresie pokoju, jak i kryzysu.

Znalazło to odzwierciedlenie w ustawach reformujących administrację rządową. W przyszłości powinno zaowocować definitywnym połączeniem sfery reagowania kryzysowego (zwalczania katastrof) i ochrony ludności oraz zadań sił zbrojnych. Na szczeblu centralnym, na mocy Zarządzenia Prezesa RM nr 27 z dnia 15 kwietnia 1998 roku został utworzony Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, w którego skład wchodzą m.in. minister obrony narodowej i minister zdrowia i opieki społecznej. **Pozamilitarne ogniwa systemu obronnego powinny w ramach współpracy cywilno-wojskowej** zapewnić wsparcie medyczne wszelkich działań na rzecz ludności i wojska[2]. Istotne jest również zwrócenie uwagi na fakt, że w myśl przyjętych zasad, działania pozamilitarne wspiera się siłami wojska tylko wtedy, kiedy potrzeby przekraczają ich możliwości, natomiast działania militarne zawsze powodują wsparcie siłami cywilnymi. W ramach systemu obronności państwa Ministerstwo Zdrowia, jako resort cywilny odpowiedzialny za ochronę ludności pod względem medycznym i sanitarno-epidemiologicznym, ma zasadniczą rolę do spełnienia w sytuacjach zagrożenia państwa, ze szczególnym uwzględnieniem kryzysów i konfliktów zbrojnych. Polega ona głównie na organizowaniu i utrzymaniu w okresie pokoju – w stałej gotowości do działania – elementów przewidzianych na wypadek kryzysu czy wojny.

12.3. Militarne i cywilne przygotowanie systemu zarządzania kryzysowego

System zarządzania kryzysowego jest podsystemem sytemu zarządzania państwa. **Jego celem** jest taka organizacja państwa, by było ono w stanie radzić sobie z **sytuacjami kryzysowymi**, takimi jak: klęski, katastrofy; wojna. funkcje zarządzania kryzysowego pełniła dotychczas obrona cywilna (OC). Zarządzanie kryzysowe jest stosunkowo nowym określeniem w języku polskim i w różnych kręgach specjalistów wywołuje dość dużo nieporozumień. W publikowanych materiałach daje się zaobserwować mylenie zarządzania kryzysowego, gotowości cywilnej i obrony cywilnej. Dość często **zarządzanie kryzysowe**

[1] Zob. W. Rycerski, *Wkład sektora cywilnego w zabezpieczenie operacji sił polskich i NATO w zakresie zabezpieczenia medycznego*, „Wiedza Obronna" 2001, nr 3(198), s. 109.

[2] Zob. ibidem, s. 110.

rozważa się w kategoriach rozwiązywania globalnych konfliktów politycznych czy militarnych, dorabiając do tego stosowne wyjaśnienia i propozycje rozwiązań instytucjonalnych[1].

Myślą przewodnią reagowania kryzysowego jest jak najszybsze opanowanie sytuacji kryzysowej zagrażającej interesom państwa lub społeczności międzynarodowej w celu zminimalizowania jej skutków i przywrócenie stanu sprzed kryzysu, a w szczególności – zapobieżenie przerodzeniu się jej w bezpośrednie zagrożenie wojenne dla Polski lub jej sojuszników. **Polska utrzymuje struktury i siły niezbędne do udziału w międzynarodowym reagowaniu na sytuacje kryzysowe**, zwłaszcza te, które mogą mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo jej samej[2]. System obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest przygotowany do **realizacji dwóch podstawowych rodzajów zadań reagowania kryzysowego**.

Pierwszym z nich jest reagowanie na kryzys stanowiący bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski lub jej sojuszników, mogący przerodzić się w konflikt wymagający reagowania wedle zobowiązań wynikających z art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego.

Główne działania, przewidziane w takich sytuacjach, to[3]:

1) **uruchomienie przedsięwzięć pogotowia obronnego** stosownie do skali i tempa narastania kryzysu;

2) **osłona terytorium Polski** przed bezpośrednim zagrożeniem oraz pośrednimi skutkami sytuacji kryzysowej przez prowadzenie (udział w prowadzeniu) kompleksowej (militarnej i pozamilitarnej) operacji osłonowej;

3) zapewnienie warunków do przyjęcia na terytorium Polski sojuszniczych sił prewencyjnego wzmocnienia przez realizację przez państwo-gospodarza wyznaczonych mu zadań wsparcia militarnego i pozamilitarnego;

4) udział w osłonie terytorium innego państwa sojuszniczego przez wydzielenie, przerzut i rozwinięcie własnych sił w ramach zgrupowań sojuszniczych na kierunku zagrożenia poza terytorium Polski.

Drugim rodzajem zadań w ramach reagowania kryzysowego jest reagowanie na kryzys mogący stworzyć jedynie pośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski lub jej sojuszników. Oznacza to udział w międzynarodowych operacjach reagowania kryzysowego (w tym w operacjach sojuszniczych).

Kryzys jest pojęciem wieloznacznym, a jego definicja zależy od tego, kto, na jakim poziomie i dla jakich celów to rozważa. W skali mikro będzie to oznaczało sytuację, z którą trudno się pogodzić, sytuację przesilenia lub wymagającą naprawy. W skali makro kryzys będzie oznaczał sytuację krajową lub międzynarodową, w której istnieje zagrożenie dla priorytetów, ważnych interesów lub celów zaangażowanych stron. Ważne jest przy tym uświadomienie sobie istoty priorytetów, celów i interesów. Kryzys może także oznaczać całokształt gwałtownych i nieuniknionych zdarzeń, które powoduje wzrastający wpływ sił destabilizujących w ogólnym systemie międzynarodowym lub w każdym jego ogniwie (także w gminie), na poziomie powyżej normy akceptowanej, przy wzrastającym prawdopodobieństwie wystąpienia przemocy.

Zebrane doświadczenia i przemyślenia specjalistów zapoczątkowały już pod koniec lat osiemdziesiątych budowę nowych narodowych systemów bezpieczeństwa, które powinny

---

[1] J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna" 2001, nr 1(196), s. 76.

[2] *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*..., op. cit., p. 4.6.1., s. 18.

[3] Por. *Strategia obronności RP*..., op. cit., pkt 3.3. *Reagowanie kryzysowe*.

uwzględniać wszystkie zagrożenia, w tym przede wszystkim zagrożenia cywilizacyjne. W systemach tych zarówno państwa zachodnioeuropejskie, jak i Ameryki Północnej główny nacisk położyły na racjonalny rozwój samorządowych ogniw systemu bezpieczeństwa. Generalnie wynika to z faktu, że ponad 90% zdarzeń powodujących zagrożenia dla ludzi, ich mienia, środowiska i infrastruktury, ma charakter lokalny i w każdym wypadku siły samorządu (gminy) reagują jako pierwsze.

W innych państwach, dla przykładu w Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych ciężar odpowiedzialności za podjęcie pierwszych działań w momencie zaistnienia kryzysu spoczywa na władzy lokalnej[1].

W Szwecji za obronę cywilną i wojskową odpowiadają trzy departamenty: spraw cywilnych, wojskowych i bezpieczeństwa oraz spraw międzynarodowych, znajdujące się w Ministerstwie Obrony. Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym realizuje część z około stu agend rządowych. Główną rolę odgrywa tu Szwedzka Agencja Planowania Cywilnego (ÖCB). Kieruje ona i koordynuje prace związane z planowaniem kryzysowym. Szwedzki system zarządzania kryzysowego posiada dwa wymiary: pionowy i poziomy. Wymiar pionowy określa podział odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe na poszczególnych szczeblach władzy, wymiar poziomy natomiast obszary zarządzania kryzysowego, takie jak: ochrona zdrowia, telekomunikacja, transport, wsparcie finansowe, dostawy żywności i inne (w sumie jest ich 18). Za dane obszary są odpowiedzialne specjalistyczne instytucje.

W Holandii za zarządzanie kryzysowe jest odpowiedzialne każde z ministerstw, w ramach zakresu swoich kompetencji. Jednak funkcje koordynujące w procesie zarządzania kryzysowego pełni Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którego ramach działa w trybie ciągłym Narodowe Centrum Koordynacyjne (*National Coordination Center*). Centrum zajmuje się zbieraniem i wymianą informacji, koordynacją działań pomiędzy poszczególnymi ministerstwami oraz przedstawicielami władzy lokalnej. W ramach MSW funkcjonuje także Narodowe Centrum Informacyjne, którego zadaniem jest prowadzenie polityki informacyjnej. W momencie pojawienia się kryzysu ośrodkiem decyzyjnym staje się ministerstwo odpowiedzialne za dziedzinę związaną z kryzysem. Premier, gdy uzna to za stosowne, może włączyć do prac w ramach struktury podejmującej decyzje także innych ministrów. W tym momencie zostaje w pełni uruchomione Narodowe Centrum Koordynacyjne.

W Wielkiej Brytanii odpowiedzialność za planowanie kryzysowe spoczywa na Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*the Home Office*) i funkcjonującym w jego ramach Departamencie Planowania Kryzysowego (*Emergency Planning Division*). Rząd centralny podejmuje funkcje koordynacyjne w sferze zarządzania kryzysowego jedynie wtedy, gdy władze lokalne nie mogą samodzielnie opanować kryzysu. W wypadku takich kryzysów jeden z departamentów zostaje wskazany jako departament wiodący, którego zadaniem jest zapewnienie pełnej obsługi rządu przez dostarczanie bieżących informacji, przedstawianie opinii ekspertów, informowanie mediów i opinii publicznej o rozwoju wypadków. Równocześnie powołuje się Cywilny Komitet ds. Zdarzeń Nadzwyczajnych (*Civil Contingencies Committee*), składający się ministrów, pracujący pod kierownictwem sekretarza MSW.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej organem odpowiedzialnym za politykę zarządzania kryzysowego jest prezydent, który większość swoich uprawnień dele-

[1] *Raport ZSK 2000*, Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA, na podstawie: *International CEP Handbook 1999–2000. Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC countries, 2000*,The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, Partnership for Peace.

gował na Federalną Agencję Zarządzania Kryzysowego (*Federal Emergency Management Agency*), niezależną – założoną w 1979 r. agencję rządu federalnego odpowiedzialną bezpośrednio przed nim. Struktura organizacyjna FEMA, przez podział na odpowiednie departamenty, odzwierciedla funkcje cyklu zarządzania kryzysowego: łagodzenie (zapobieganie), przygotowanie, reagowanie i odbudowę. W jej skład wchodzą także Administracja Pożarowa Stanów Zjednoczonych (*U.S. Fire Administration*), która wspiera Straż Pożarną na poziomie narodowym oraz Federalna Administracja Ubezpieczeniowa (*Federal Insurance Administration*), która zapewnia ubezpieczenia powodziowe właścicielom w całym kraju. Administrowanie Narodowym Programem Ubezpieczeń Powodziowych i partnerstwo z prywatnymi firmami ubezpieczeniowymi sprawia, że polisy obejmujące wydarzenia nie pokrywane przez tradycyjne formy ubezpieczeń są dostępne dla wielu osób, które w przeciwnym wypadku nie byłyby chronione. Podobnie jak w wypadku Szwecji, w systemie zarządzania kryzysowego są wyznaczone agencje odpowiedzialne za właściwe im obszary, takie jak żywność, niebezpieczne materiały, pożarnictwo, komunikacja. W sumie jest 12 takich obszarów tematycznych.

W Holandii, gdy władza lokalna nie potrafi poradzić sobie z zagrożeniem, zwraca się o pomoc do wyższego szczebla administracyjnego. W takim wypadku wyższy szczebel przejmuje kierownictwo operacyjne.

W Wielkiej Brytanii władze lokalne mają bardzo dużą swobodę w kształtowaniu polityki zarządzania kryzysowego. Rząd centralny nie dysponuje centralną agendą przygotowującą i określającą standardy planów reagowania kryzysowego. Poza wskazaniem ogólnych priorytetów w dziedzinie zarządzania kryzysowego, nie ingeruje on w rozwiązania lokalne. Sytuacja taka wynika w dużej części z tradycji i ogólnych rozwiązań administracyjno-prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii. W USA na poziomie stanów odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe jest gubernator. W chwili pojawienia się kryzysu, ocenia on stopień zagrożenia i określa, której społeczności lokalnej potrzebna jest pomoc i inicjuje akcję. Gubernator ma prawo do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego (*state of emergency*), wprowadzenie w życie planu reagowania na zagrożenie, a także użycia Gwardii Narodowej.

W systemach ochrony ludności (*protection of population*) państw zachodnich spotykamy się z określeniami: *disaster* (klęska, katastrofa); *emergency* (nagła potrzeba, stan awaryjny, zagrożenie) i *crisis* (kryzys). W wielu opracowaniach można spotkać wymieszanie tych pojęć lub używanie ich zamiennie. Po bliższym jednak zapoznaniu się ze znaczeniem przekazywanej informacji w tym zakresie, zauważymy pewną logikę w tym pozornym bałaganie terminologicznym. Otóż, używanie takich czy innych określeń dla tych samych lub podobnych zdarzeń, lub sytuacji wynika z aspiracji, celów i priorytetów narodowych czy sojuszniczych. Bardzo wyraźne rozłożenie akcentów na kryzys, zagrożenie i katastrofę można znaleźć w materiałach natowskich. W materiałach innych państw ta różnica zaciera się aż do tożsamego pojawiania się tych pojęć w krajach małych i średnich (Austria, Holandia). Przy bliższym zapoznaniu się z tą problematyką, dostrzeżemy fakt, że na używaną terminologię w tym zakresie duży wpływ ma rola, jaką dane państwo odgrywa w systemie bezpieczeństwa globalnego. Przede wszystkim kryzys w pojęciu natowskim odnosi się do zagrożenia priorytetów światowych (niekoniecznie USA czy NATO). Typowymi przykładami takich sytuacji była interwencja międzynarodowej społeczności pod przywództwem USA w Zatoce Perskiej w 1991 r. czy interwencja NATO w Kosowie w 1999 r. Tak w jednym, jak i w drugim wypadku, nie było bezpośredniego zagrożenia dla stron interweniujących, ale istniało zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju świata lub

kontynentu. Zarządzanie kryzysowe będzie oznaczać całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury, przygotowania systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń – kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowania) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa, a także odbudowy struktur społecznych po katastrofie[1].

Zagadnienia przygotowań cywilnych dotyczą administracji samorządowej tak szczebla wojewódzkiego, jak i tych niżej. Samorządy te realizują zadania antykryzysowe, lecz szczególnie w przypadku szczebla wojewódzkiego nie ma w Polsce jeszcze dużego doświadczenia i stosownego prawa wykonawczego do już istniejących ustaw. Samorządy te muszą być organizacyjnie przygotowane do podjęcia wyzwań w zakresie wykonania **zadań kryzysowych o charakterze wojewódzkim, powiatowym i gminnym**, przy czym należy podkreślić, że znaczący wysiłek kładzie się na zagwarantowanie minimalnych standardów przetrwania ludności cywilnej w skomplikowanej sytuacji. Jest to zgodne z obecnymi tendencjami rozwoju **koncepcji bezpieczeństwa i jest to przede wszystkim rola gminy**.

12.4. Współpraca i koordynacja komponentów militarnego i cywilnego w operacjach pokojowych

Operacje pokojowe prowadzone przez międzynarodowe kontyngenty (mające różnorodne cechy charakterystyczne – system wartości, religię, kulturę, przygotowanie merytoryczne) przebiegają w środowiskach, które nie zawsze przychylnie odnoszą się do całości lub części kontyngentu. Nowy charakter środowiska konfliktu **wymusza współpracę i koordynację działań komponentu militarnego i cywilnego operacji pokojowej**, która do tego czasu nie była praktykowana. Ten nowy charakter środowiska konfliktu spowodował pojawienie się na teatrze wydarzeń, oprócz humanitarnych agend Narodów Zjednoczonych, ogromnej liczby organizacji woluntarystycznych. W konsekwencji różne poglądy na struktury organizacyjne, kontrolę i dowodzenie powodują niepotrzebne napięcia i problemy. **Dlatego przyszłość operacji pokojowych leży w dobrze rozumianej współpracy cywilno-wojskowej**.

Celem podejmowanej współpracy będzie tworzenie warunków sprzyjających realizacji zadań wojskowych, troska o warunki bytowe ludności oraz pozyskanie poparcia ludności. Dla potrzeb dowodzenia będą ponadto konieczne aktualne informacje o sytuacji cywilnej, stanie infrastruktury, zasobach pozostających w dyspozycji cywilnej i potrzebach ludności. Informacje te są przydatne także dla potrzeb wsparcia.

W misjach pokojowych coraz częściej uczestniczy wiele organizacji międzynarodowych i instytucji cywilnych zarówno rządowych, jak i pozarządowych, których przedstawiciele – w większości ochotnicy – tworzą tzw. korpus białych hełmów. Ich status nie został jeszcze w pełni określony przez ONZ. Z tego względu korzystają oni z całkowitej niezależności w wykonywaniu zadań, kierując się jedynie zasadniczym celem misji swojej organizacji, nie uwzględniając przy tym potrzebę koordynacji przedsięwzięć realizowanych przez inne organizacje, stowarzyszenia czy grupy. Biorąc pod uwagę wcześniej omawiane kwe-

[1] J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*..., op. cit., s. 76.

stie, można określić warunki, które ułatwią koordynację działań i współpracę komponentów wojskowego i cywilnego w operacji pokojowej. Będą to:

– mandat operacji precyzujący zadania i kompetencje różnych komponentów;

– **wspólne planowanie operacji przez komponent polityczny, wojskowy i humanitarny**;

– wypracowanie politycznej strategii działania, której elementem ma być operacja pokojowa, a nie traktowanie operacji jako sposobu politycznego rozwiązania problemów;

– zorganizowanie wielofunkcyjnej kwatery głównej w rejonie misji lub koordynowanie działań między kwaterami pełniącymi różne funkcje, np. przez wprowadzenie **centrum koordynacyjnego CIMIC.**

Zapisy mandatu misji lub jakiegokolwiek porozumienia regulującego funkcjonowanie misji pokojowej, a zwłaszcza znajdujące się w tzw. cywilnej części porozumienia, są punktem wyjściowym wspólnych działań wszystkich stron konfliktu oraz każdej innej organizacji wojskowej lub cywilnej. Z tego względu **uwarunkowania nawiązania i organizacji współpracy cywilno-wojskowej obejmują następujące stwierdzenia**:

– wyraźne sprecyzowanie podstawowych celów misji, jak również klarowne rozdzielenie zadań sił wojskowych i organizacji cywilnych, ułatwia każdą współpracę;

– rzeczywista siła militarna komponentu wojskowego narzuca stronom konfliktu rozwiązania pokojowe, a jednocześnie jednoznacznie wskazuje na potrzebę współpracy;

– komponent wojskowy udziela wsparcia instytucjom, organizacjom i agencjom międzynarodowym oraz lokalnym władzom w realizacji cywilnej części porozumienia;

– komponent wojskowy stwarza warunki do stopniowego wycofywania się międzynarodowych sił zbrojnych z rejonu konfliktu i przekazywania odpowiedzialności za utrzymanie pokoju w ręce władz lokalnych;

– personel cywilny wprowadzający w życie podjęte ustalenia pokojowe, zwłaszcza ochotnicy, przedstawiciele różnych organizacji cywilnych, jest w sposób skoordynowany rozmieszczony, co zapobiega dublowaniu niektórych przedsięwzięć, zwłaszcza humanitarnych;

– struktura cywilnych organizacji humanitarnych (rządowych i pozarządowych) jest unikalna i niepowtarzalna, co daje im elastyczność działania, ale brak przypisanej podległości organizacyjnej stwarza określone problemy koordynacji współpracy, np. w aspekcie odpowiedzialności funkcjonalnej;

– konieczna jest zgoda władz lokalnych na rozmieszczenie grup ludzi reprezentujących cywilne organizacje (agencje) gotowe nieść pomoc lokalnej ludności;

– zadania realizowane z sukcesem przez cywilne organizacje (agencje), przy wsparciu sił wojskowych uczestniczących w konkretnej misji, stwarzają warunki do powstania pozytywnego obrazu komponentu wojskowego i ułatwiają inne jego działania.

Przedstawione rozważania opisują **obszary działań poszczególnych stron konfliktu i elementów uczestniczących w jego rozwiązaniu, powodując w miejscu nałożenia się wspólnych działań powstanie „obszaru pełnej współpracy cywilno-wojskowej".**

Doświadczenia z Bośni-Hercegowiny wskazują, że **bez wsparcia ze strony wojskowych, działalność organizacji cywilnych w rejonie konfliktu (kryzysu) jest w zasadzie niemożliwa**. Dlatego też rola współpracy cywilno-wojskowej w strefie konfliktu jest ważna i musi być dokładnie oraz właściwie oceniana.

Współpraca cywilno-wojskowa, przynajmniej z dwóch powodów, okazała się niezwykle istotna dla prowadzonych operacji pokojowych:

1. Bez zapewnienia bezpieczeństwa w środowisku działania, co gwarantują siły zbrojne, wprowadzenie w życie cywilnych aspektów porozumienia mogłoby być trudne, jeśli nie niemożliwe.

2. Umiejętności, wiedza i środki wojskowe mogą odegrać ważną rolę we wspomaganiu stron konfliktu oraz organizacji cywilnych w implementacji danego porozumienia.

Przedstawione **uwarunkowania podjęcia współpracy cywilno-wojskowej w ramach misji pokojowej** wpływają na zwiększenie efektywności samej operacji pokojowej.

Aby uczynić skuteczniejszą misję pokojową, specjalni wysłannicy sekretarza generalnego ONZ z jego upoważnienia podejmują działania koordynujące pracę różnych elementów (komponentów) misji i organizacji współdziałających, przy czym do współpracy tej trudno włączyć pozarządowe organizacje.

W celu wypełnienia warunków współpracy cywilno-wojskowej niezbędne jest prowadzenie szkolenia dla sztabów jednostek przewidzianych do wykonywania związanych z tym zadań. Jest to przedsięwzięcie trudne do realizacji, z powodu braku w ONZ jednolitych struktur dowodzenia oraz jednostek, które byłyby przewidziane do pełnienia misji pokojowych w ramach tej organizacji.

Należy zrozumieć, że współdziałanie cywilno-wojskowe powinno być koordynowane na różnych poziomach narodowych i międzynarodowych w celu osiągnięcia zakładanego stanu końcowego.

Doświadczenia z operacji prowadzonych w ostatniej dekadzie, wskazują, że scalenie podzielonego w wyniku wieloletniego konfliktu społeczeństwa wymaga **ścisłej współpracy między siłami militarnymi i organizacjami cywilnymi zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi**. W kruchym i niestabilnym środowisku, w którym odnowienie się postaw wrogości jest bardzo prawdopodobne, gwarancja bezpieczeństwa, jaką dają dobrze przygotowane i wyposażone siły wojskowe, jest niezbędnym warunkiem.

Kwestionariusz planowania cywilnego (*Civil Emergency Planning Questionnaire* – CEPQ) jest zasadniczą częścią planowania cywilnego na wypadek zagrożeń (CEP) i cyklu przeglądów na ten temat. Dokument ten jest zaproszeniem do samooceny krajowej gotowości cywilnej i wysiłków ukierunkowanych na osiągnięcie celów i zadań określonych w bieżących wytycznych. **Jego głównym celem** jest ocena postępu na poziomie narodowym.

Ćwiczenia NATO dotyczące zarządzania kryzysowego, przeprowadzane w ramach Partnerstwa dla Pokoju, polegają na tym, że powinny w nim uczestniczyć rzeczywiste struktury (podmioty) zajmujące się w poszczególnych krajach problematyką zarządzania kryzysowego[1]. W krajach członkowskich powinny ćwiczyć te organy i instytucje rządowe, które zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami realizują zadania zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym w danym kraju[2].

Głównymi podmiotami w naszym kraju, zajmującymi się współpracą cywilno-wojskową w kryzysie w zakresie podejmowania decyzji strategicznych i stawiania zadań dla ćwiczących resortów, powinny być najwyższe organy państwa odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe oraz resorty MSWiA, MSZ, MON wykonujące zasadnicze zadania

---

[1] Ogólnym celem ćwiczeń jest doskonalenie procesu wymiany informacji, konsultacji, wypracowania i podejmowania decyzji w ramach Sojuszu, z udziałem rządów (stolic) państw-członków NATO w sytuacjach kryzysowych. Scenariusz ćwiczeń zakłada przeprowadzenie misji pokojowej w warunkach zagrożenia użyciem broni masowego rażenia – BMR (broni chemicznej i biologicznej) – i reagowania na katastrofy.

[2] htttp:\\www.mswia.gov.pl.

w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Przygotowanie możliwych opcji reagowania oraz projektów decyzji.

Ponieważ kwestia przygotowań do ćwiczeń dotyczy obszarów będących w kompetencjach różnych resortów, **niezbędna jest współpraca i skoordynowane działania** specjalistów (pracowników merytorycznych), głównych podmiotów krajowych (MSWiA, MSZ, MON) uczestniczących w konferencjach planistycznych i pracach między konferencjami. Należy przy tym zaznaczyć, że koordynacja przygotowań do ćwiczenia różni się od koordynacji w czasie trwania samego ćwiczenia. Koordynacja przygotowań do ćwiczenia dotyczy komórek merytorycznych różnych resortów, natomiast koordynacja w czasie trwania ćwiczenia dotyczy działania najwyższych władz politycznych w państwie i nie powinna być aplikacyjna, gdyż wówczas wyżej wymieniony cel ćwiczenia sojuszniczego nie jest w pełni realizowany.

13. ROLA I ZADANIA PRZEDSTAWICIELI ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W WOJEWÓDZTWIE PODCZAS SYTUACJI KRYZYSOWYCH

13.1. Występowanie sytuacji kryzysowych o charakterze niemilitarnym

Na podstawie zapisu w Konstytucji oraz szeregu ustawach można określić ogólny podział władzy w naszym kraju. Władza pociąga za sobą określone zadania oraz spełnia konkretną rolę; na szczeblu regionalnym występuje samorząd terytorialny z sejmikiem i zarządem województwa oraz marszałkiem. Zespoloną administrację rządową reprezentuje wojewoda, a do realizacji zadań dysponuje urzędem wojewódzkim, policją, strażą pożarną, a także inspekcjami: sanitarną, budowlaną, weterynaryjną oraz dziewięcioma innymi. To do tego właśnie zespołu należy wykonywanie zadań dotyczących: planowania cywilnego, zarządzania kryzysowego, usuwania skutków powstałych w wyniku wystąpienia zagrożenia, odbudowy uszkodzonej infrastruktury, zapewnienia opieki w całym tego słowa znaczeniu nad ludźmi i ich mieniem oraz wiele innych. Postanowienia polskiego prawa w zakresie obrony niemilitarnej jako szeroko pojmowanej obrony, obejmują wszelkie działania mające na celu przeciwstawienie się różnego rodzaju zagrożeniom. Przystępując do rozpatrzenia kwestii zadań i roli, jaką ma spełniać administracja powołana do kierowania z ramienia rządu podczas sytuacji kryzysowych na obszarze województwa, należy przedstawić elementy ustawy i sytuację prawną w tej dziedzinie. W projekcie ustawy o stanie klęski żywiołowej czytamy: *„ustawa określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej"*[1]. Oznacza to, że w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa oraz w ramach przysługujących im kompetencji. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób. Dotyczyć to może również sytuacji zagrożenia środowiska naturalnego na znacznych obszarach, zaś pomoc czy ochrona może być podjęta przez zastosowanie nadzwyczajnych środków. Wówczas pod jednolitym kierownictwem współdziałają różne organy bądź też instytucje służb specjalistycznych.

Spotykamy wiele definicji sytuacji kryzysowej. Oto jedna z nich: *„Sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy*

[1] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej*, (DzU 2002, nr 62, poz. 558).

i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych"[1]. Wnioskować należy, że istotą zarządzania w sytuacji kryzysowej powinno być szybkie podejmowanie trafnych decyzji. Strategia musi być ukierunkowana na błyskawiczne i sprawne działanie. Wiadomo, że pośpiech jest złym doradcą, więc aby ograniczyć błędy należy:

– unikać pochopnych, nieprzemyślanych rozwiązań;
– zbierać na bieżąco informacje;
– korygować każdą sytuację w zespole reagowania kryzysowego;
– posiadać jeden ośrodek dyspozycyjny;
– działać natychmiast po zaistnieniu sytuacji zwiastującej rozwój kryzysu;
– podczas sytuacji kryzysowej wybierać decyzję mniejszego zła.

Patrząc na problem zawarty w temacie, trzeba wyjaśnić i rozgraniczyć kilka pojęć, takich jak: awarie techniczne, katastrofy naturalne, klęski żywiołowe. Samo słowo „kryzys" można zdefiniować jako sytuację, w której następuje zwrot, zmiana ku dobremu (choć częściej złemu), stan nieprawidłowości; słowo to zawiera w sobie nieznany ładunek potencjalnego niebezpieczeństwa, rzadziej dobra.

W powyższym ujęciu można przyjąć, że zarządzanie sytuacją kryzysową obejmuje trzy podstawowe i jednocześnie stałe elementy działań:

1) zapobieganie wszelkim sytuacjom kryzysowym;
2) sterowanie przebiegiem wypadków bądź rozwojem sytuacji;
3) kierowanie likwidacją skutków powstałych w wyniku zaistniałej sytuacji.

Źródłem sytuacji kryzysowych są zagrożenia, które występują na różnych płaszczyznach, na ogół jednak wyróżnia się następujące:

– polityczne,
– ekonomiczne,
– wewnętrzne,
– psychospołeczne,
– ekologiczne,
– militarne[2].

Wymienione zagrożenia najczęściej nie występują jednorodnie, w oderwaniu od rzeczywistości, a każdy rodzaj zagrożenia może przybrać skrajnie różną formę oddziaływania. W dwudziestym pierwszym wieku charakter zagrożeń zmienia się wyraźnie. Radykalnie zmniejsza się zagrożenie o charakterze militarnym, na plan drugi odsuwa się także zagrożenie na skalę globalną lub kontynentalną.

W jednej z wielu definicji na temat klęski żywiołowej czytamy: „*Rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach. Pomoc, także ochrona mogą być podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem*"[3].

W jednym z opracowań Stanisława Kozieja, odnosząc się do zwrotu „zarządzanie kryzysowe", napisano: „*Niestety upowszechnione zostało niezbyt szczęśliwie, ponieważ przetłumaczono na język polski angielskie crisis management jako zarządzanie kryzysowe.*

---

[1] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2001, s. 33.
[2] Zob. B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1999, s. 54.
[3] Ustawa *o stanie klęski żywiołowej*..., op. cit. art. 3.

Tymczasem w istocie nie chodzi o żadne zarządzanie, bo jak można zarządzać kryzysem, ale o management jako radzenie sobie, umiejętne postępowanie w sytuacji kryzysowej, jako poskramianie, opanowanie kryzysów"[1]. Dlatego najwłaściwszym terminem do określenia działalności mającej na celu rozwiązanie sytuacji kryzysowej, jest „zlikwidowanie kryzysu", lub „opanowanie kryzysu". Ale to nie wyczerpuje całej rozległej problematyki związanej z kryzysami. Oprócz aktywnego opanowywania kryzysu należy mieć także na uwadze działania polegające na ochronie przed kryzysem oraz likwidację ewentualnych skutków jego wystąpienia, przy czym działania te mogą występować łącznie z opanowaniem kryzysu bez aktywnego włączania się w jego rozwiązywanie.

Należy wnioskować, że zarządzanie sytuacją kryzysową w państwie jest procesem kierowania, które ma na celu zapobieganie niekorzystnym sytuacjom, a w wypadku ich zaistnienia, natychmiastowe odwrócenie tych niebezpiecznych wydarzeń. „*Sytuacje te zagrażają żywotnym interesom społeczeństwa, a zawrócenie kierunku owych wydarzeń powinno stanowić integralną część kierowania obronnością państwa*"[2].

„*Kierowanie całokształtem działań poszczególnych służb lub systemów ratowniczych w celu wykonania określonych zadań podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej określane jest zarządzaniem kryzysowym*"[3].

Koniec dwudziestego wieku oraz początek dwudziestego pierwszego jest nacechowany zwiększoną ilością kryzysów lokalnych, najczęściej o charakterze niemilitarnym, występuje też znaczny wzrost liczby katastrof naturalnych, często wywołanych działalnością człowieka. Narusza to zarówno rzeczywiste, jak i subiektywne poczucie bezpieczeństwa zamieszkującego dany teren społeczeństwa. Prawdopodobnie rozwój cywilizacji w dużej mierze przyczynił się do wzrostu zagrożeń ludzi i środowiska, a rosnące potrzeby zapewnienia własnego bezpieczeństwa, spowodowały wzmożone zainteresowanie rozpoznawaniem sytuacji kryzysowych. Zdaniem specjalistów w tej dziedzinie, każda sytuacja kryzysowa jest inna, ale zazwyczaj charakteryzują je pewne wspólne cechy:

- zaskoczenie,
- niewystarczająca ilość informacji,
- tempo zmian sytuacji przewyższa czas reagowania,
- wydarzenia stają się coraz bardziej groźne,
- rzeczywista lub odczuwalna utrata kontroli,
- zagrożenie żywotnych interesów,
- wytwarzanie się mentalności oblężonych,
- panika,
- przerwanie normalnych procesów podejmowania decyzji[4].

Z wyżej przedstawionych punktów wynika, że wystąpienie sytuacji kryzysowej charakteryzuje stan rzeczywistej bądź odczuwalnej utraty kontroli nad toczącymi się procesami, przy jednoczesnej nieprzewidywalności rozwoju sytuacji i braku koncepcji na skuteczne jej opanowanie. Należy więc ograniczać możliwości powstawania zagrożeń, natomiast same zjawiska, rozumiane jako zagrożenie wystąpienia sytuacji kryzysowych, to zjawiska

---

[1] S. Koziej, *Rozważania o przyszłej strategii NATO oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1999, s. 102.

[2] R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu*, AON, Warszawa 1996, s. 39.

[3] Nie podpisana przez prezydenta RP propozycja ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju, http://www.mswia.gov.pl/prawa/prawo_bezp_1.html.

[4] Zob. Materiał konferencji nt. „*Administracja wobec sytuacji kryzysowych*", Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa, 6–8 maja 1998, s. 7.

powodujące stan niepewności i obaw, czyli naruszające poczucie bezpieczeństwa. Działania władz lokalnych przesuwają się zatem w kierunku zintensyfikowania przedsięwzięć związanych z wczesnym wykrywaniem oraz reagowaniem na wszelkiego rodzaju zagrożenia, które mogą wywołać sytuacje kryzysowe. Biorąc pod uwagę ogromną zależność między człowiekiem, stworzoną przez niego kulturą a otaczającą go przyrodą, nie bez znaczenia jest i rozwój nauki. Te oraz wiele innych oddziaływań, spowodowały, że trudno jednoznacznie określić przyczyny występowania sytuacji, o których mowa. Gotowość cywilna *„to taki stan zorganizowania państwa i jego struktur, który zapewnia zdolność i wolę sektora cywilnego do podjęcia (w określonym czasie i zakresie) zorganizowanego i efektywnego działania, zgodnie z przygotowanymi planami, przy wykorzystaniu odpowiednich sił oraz środków"*[1]. Podobne stwierdzenia znajdujemy w doktrynie „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej".

Sumując rozważania na temat sytuacji kryzysowej o charakterze niemilitarnym, należy stwierdzić, że są to sytuacje niebezpieczne dla życia i zdrowia ludzi, którzy tworzą daną społeczność lokalną oraz środowiska, w którym zamieszkują. Do wystąpienia sytuacji kryzysowej trzeba być zatem należycie przygotowanym, nie zdawać się na los czy przypadkowe działania.

13.2. Rola i odpowiedzialność administracji państwowej na szczeblu województwa w zakresie reagowania kryzysowego o charakterze niemilitarnym

Zarządzanie w sytuacjach zagrożenia, w tym również kryzysu, wymaga zdecydowanego wzrostu sprawności i efektywności działania organu zarządzającego, w porównaniu z okresami funkcjonowania organizacji w systemach stabilnych. Przystępując do przedstawienia roli administracji państwowej należy wspomnieć o wypracowanym już (na niektórych szczeblach) systemie zarządzania kryzysowego. Stanowi on część zarządzania podmiotem (województwo, region, kraj) i służy do przygotowania, a następnie zapewnienia sprawnego funkcjonowania w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Nadrzędnym elementem tego systemu jest właśnie aparat zarządzający, którego podstawową rolą jest modyfikacja zadań i struktur w powiązaniu z informacjami oraz przyjętą wcześniej strategią. Rola podmiotów, które biorą czynny udział w przygotowaniu się do działania, a także podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej jest ogromna, wszelkie działania muszą być zgodne z prawem, a wykonawcy profesjonalistami. Należy jednak podkreślić, że wraz z sytuacjami kryzysowymi występują wymierne straty materialne oraz tragedie ludzkie, których w żaden sposób nie da się zmierzyć. Główną rolą podmiotów na różnych szczeblach władzy państwa winno być wypracowanie systemu planowania podczas sytuacji nadzwyczajnych, a także opracowywanie wspólnych planów efektywnego użycia sił i środków oraz koordynacja działań w ramach województwa, regionu, kraju.

W ustawie o administracji rządowej w województwie zapisano:

„Art. 15.1. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności [...]"

---

[1] *Obronność w aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej. Implementacja międzynarodowego prawa humanitarnego. Zbiór dokumentów*. Wybór M. Gąska, AON, Warszawa 2000.

„Art. 15.4. [...] zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa na terenie województwa, utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania, a następnie usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach [...]"

„Art. 16.1. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15, pkt. 4, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego [...]"[1].

Zapisano także to, co dotyczy administracji rządowej powiatu:

„Art. 4.1. Ustawodawca określa także, że powiat wykonuje zadania określone ustawami jako zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska"[2].

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wojewoda, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa lub minister wyznaczony przez prezesa Rady Ministrów, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa. W cytowanej ustawie wojewoda, jako przedstawiciel administracji państwowej, odpowiada za zapewnienie współpracy wszystkich podmiotów występujących oraz działających na obszarze województwa. W jego zakresie obowiązków zapisano, że kieruje również działalnością mającą na celu zapobieganie powstawaniu zagrożeń, które w następnej fazie mogą przerodzić się w sytuację kryzysową. Planowanie cywilne, bo takim winien zajmować się wojewoda, skupia się na ochronie społeczeństwa przed skutkami sytuacji nadzwyczajnych, do których zalicza się wszelkie katastrofy przemysłowe o rozległym zasięgu oraz katastrofy żywiołowe. Prace nad ustawami o tej tematyce ulegają fundamentalnym zmianom, większy nacisk położono na działanie w sytuacjach kryzysowych, zaczęto także stosować różnorodne rozwiązania sprawdzone w krajach Unii Europejskiej. Wykorzystuje się osiągnięcia naukowe oraz doświadczenia ekspertów, czego przykładem może być system wczesnego ostrzegania w Instytucie Meteorologii, który dotyczy długoterminowych prognoz pogody.

Nowa ustawa oraz przepisy szczegółowe określają rolę organów administracji publicznej na wszystkich szczeblach sprawowania władzy – od prezesa Rady Ministrów, poprzez wojewodę i starostę do wójta gminy. Organy te wykonują swoje funkcje jednoosobowo, choć nie wyklucza się możliwości funkcjonowania kolegialnych struktur o charakterze opiniodawczym. Przykładem może być organ opiniodawczo-doradczy prezesa Rady Ministrów, zwany Rządowym Zespołem Koordynacji Kryzysowej[3], w którego skład weszliby przedstawiciele prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu i Senatu. Ich zadania są ukierunkowane na opracowanie systemu działań na terenie kraju oraz opiniowanie aktów prawnych czy innych dokumentów z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego. Przy pozostałych organach sprawujących władzę administracyjną mogą działać organy

[1] Ustawa z dnia 5 czerwca1998 roku *o administracji rządowej w województwie* (DzU 1998, nr 91, poz. 577).
[2] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym* (DzU 1998, nr 91, poz. 578).
[3] Ustawa *o stanie klęski żywiołowej*..., op. cit., art. 12.

doradcze w formie zespołów reagowania kryzysowego – wojewódzkiego, powiatowego czy też gminnego.

Organ sprawujący władzę administracji publicznej, który pierwszy uzyskuje informację świadczącą o zagrożeniu prowadzącym bezpośrednio do kryzysu lub o zdarzeniu rodzącym kryzys uruchamia mechanizm zarządzania kryzysowego. Podczas trwania kryzysu, a także w zależności od rozwoju sytuacji i charakteru zdarzeń, może następować przejmowanie lub przekazywanie kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego w czasie pokoju. Decyzję o przejęciu lub przekazaniu kierowania w tym okresie podejmuje organ działający na wyższym szczeblu administracji według podziału terytorialnego państwa, informując o tym organy działające na bezpośrednio niższym szczeblu tego podziału. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobiegania, a w chwili wystąpienia, usunięcia lub zminimalizowania skutków jej zaistnienia. W tym okresie wojewodzie są podporządkowane wszelkie organy oraz jednostki administracji rządowej oraz samorządu województwa. Występuje współdziałanie wszystkich sił i środków wydzielonych do dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze województwa, łącznie z pododdziałami sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W tym miejscu raz jeszcze powtórzę, że nadal nie jest uwzględniana nowa polityka gospodarcza kraju oraz zmiany społeczno-gospodarcze dotyczące przekształceń własnościowych, własności prywatnej, spółdzielczej czy państwowej.

Wraz z rozwojem społecznym, w zakresie ogólnie pojętego bezpieczeństwa, pojawiło się wiele wyspecjalizowanych instytucji, które obarczono częściową odpowiedzialnością za spokojny byt oraz funkcjonowanie państwa. Szczególnie na szczeblu lokalnym dużą rolę zaczynają odgrywać rozmaite inicjatywy samorządowe lub obywatelskie. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje, które tworzą ministrowie, wojewodowie, kierownicy urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Formacje obrony cywilnej teoretycznie tworzy się w gminach i zakładach pracy zatrudniających powyżej pięćdziesięciu pracowników. Formacjami obrony cywilnej mogą być pododdziały przeznaczone do działań czy zadań specjalnych, np.: likwidacji skażeń, pierwszej pomocy medycznej, ratownictwa energetycznego, budowy i odbudowy awaryjnych ujęć wody. Przedstawione wcześniej niespójności piętrzą jednak problemy w momencie, kiedy mają być wykorzystywane zasoby w całym tego słowa znaczeniu podczas sytuacji kryzysowej o charakterze niemilitarnym. Organy państwowe i samorządowe powinny postrzegać wszystkie formacje oraz organizacje działające na ich terenie jako solidnych i pełnowartościowych partnerów. Ważne jest, by administracja zabiegała o pozyskanie partnerów do współpracy i stwarzała warunki korzystne dla obu stron. Obrona niemilitarna, jako szeroko pojmowana obrona, obejmuje wszelkie cywilne działania mające na celu przeciwstawienie się zagrożeniom zarówno konfliktowym (polityczno-militarnym), jak i niekonfliktowym (cywilnym lub inaczej – niemilitarnym). *„Szczególnie ważne staje się posługiwanie terminem obrona cywilna w sytuacji, gdy służy ona dzisiaj do opisu co najmniej kilku różnych zjawisk świata rzeczywistego i modeli teorii naukowej"*[1].

Sytuacja kryzysowa o charakterze niemilitarnym może nastąpić z dużym prawdopodobieństwem, a skutki nią spowodowane będą w dużej mierze zależeć od skuteczności funk-

[1] W. Kitler, *Współczesny charakter obrony cywilnej w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 1, AON, Warszawa 1999, s. 27.

cjonowania aparatu zarządzającego danego podmiotu[1] (podmiotem będzie tu województwo). Dlatego każda organizacja, państwo, region, województwo dąży do wykreowania takiego systemu zarządzania, który pozwoli przetrwać zagrożenia i kryzysy oraz wykorzystać pojawiające się szanse i istniejące zasoby.

Aby organ zarządzający, w tym przypadku administracja wojewódzka, mógł optymalnie spełnić swoją rolę oraz wykonywać zadania, musi spełniać podstawowe funkcje:

- planowanie,
- organizowanie,
- motywowanie,
- kontrolowanie.

Planowanie w wykonaniu administracji państwowej to przygotowywanie na podstawie posiadanej wiedzy do działania oraz wykorzystanie danych do takiej koncepcji działania, która będzie adekwatna podczas przewidywanego rozwoju sytuacji. Zespoły podejmują decyzję wyboru najbardziej właściwej drogi realizacji, a następnie opracowują szczegółowy plan, który pozwala na skuteczną realizację przyjętej strategii.

Organizowanie to przygotowanie na podstawie opracowanych planów działania dokumentów dyrektywnych stanowiących podstawę realizacji zaplanowanych przedsięwzięć przez niższe szczeble zarządzania i organy wykonawcze. Na tym etapie są ustalane zasady współpracy i współdziałania organów wykonawczych podczas urzeczywistniania przyjętej strategii działania. Organizowanie to także tworzenie organizacji (instytucji, struktur) w podstawowym tego słowa znaczeniu.

Motywowanie to uzasadnienie i przedstawienie przyjętej strategii działania do właściwej i skutecznej realizacji przez wykonawców.

Kontrolowanie to, z kolei, zbieranie informacji o skuteczności przyjętej strategii działania w praktyce. Uzyskane w czasie kontroli informacje, pozwalają ocenić trafność podjętych decyzji oraz efektywność realizacji opracowanego planu. Umożliwiają one również przeprowadzenie pewnych korekt w strategii, zwiększających jej skuteczność.

W momencie pojawiających się zagrożeń o charakterze niemilitarnym szczególnego znaczenia nabiera element informacyjny, który powinien zwiększyć swoją efektywność, oraz element sztabowy, który w tej fazie powinien przygotowywać różne koncepcje działania, adekwatne do prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji.

W miarę narastania zagrożenia i rozwoju sytuacji w kierunku kryzysu, efektywność funkcjonowania poszczególnych elementów organu kierowania musi dość gwałtownie rosnąć, osiągając maksimum możliwości bezpośrednio przed wejściem sytuacji w fazę kryzysu. Oczywiście, wzrost efektywności dość ściśle wiąże się z obsadą osobową tych elementów i stopniem ich uzbrojenia w narzędzia niezbędne do sprawnego oraz efektywnego przetwarzania informacji w celu uzyskania możliwie najbardziej wiarygodnego obrazu rzeczywistości, co jest podstawą podejmowania właściwych decyzji.

Planowanie – to kolejna istotna funkcja, jaką wykonuje wojewoda, i wiąże się z podejmowaniem decyzji o przyszłych działaniach w sytuacji występowania różnych zagrożeń. Wymaga się, by planiści zastosowali takie procedury i struktury zarządzania kryzysowego oraz współpracę cywilno-wojskową, które sprostałyby nowym wyzwaniom na szczeblu kraju, regionu, województwa. Będąc w NATO oraz pretendując do Unii Europejskiej, należy dostosowywać zarządzanie kryzysowe do potrzeb planowania w wymienionych strukturach, co się mieści w zakresie działań wojewody. Dlatego też niektóre elementy wojewódz-

[1] Zob. M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995 (maszynopis wystąpienia), s. 2.

kiego planu mobilizacji gospodarki (WPMG/PMG) powinny być wykorzystane podczas realizacji przedsięwzięć przewidzianych w wypadku zagrożeń o charakterze niemilitarnym (klęski żywiołowe, ekonomiczne i katastrofy o rozległym zasięgu). Do programów, które przygotowywały gospodarkę narodową na te zagrożenia, zaliczamy:

Centralny program mobilizacji gospodarki (zwany CPMG) – opracowany przez b. Centralny Urząd Planowania, *„Zarys koncepcji strategii rozwoju kraju do 2010 roku"*[1], stał się bazą do opracowywania pozostałych programów, do których należą:

– resortowe programy mobilizacji gospodarki (RPMG) – opracowywane przez ministerstwa i urzędy centralne;

– wojewódzkie programy mobilizacji gospodarki (WPMG) – opracowywane przez urzędy wojewódzkie;

– programy mobilizacji szczebla podstawowego miasta oraz gminy (M/G/PMG) – opracowywane przez urzędy miast i gmin oraz podmioty gospodarcze realizujące zadania o charakterze ochronno-obronnym.

Podstawą do opracowania wymienionych programów są:

– istniejące unormowania prawne;

– obecny stan organizacyjny gospodarki;

– aktualny potencjał produkcyjny i usługowy.

Przy opracowywaniu wymienionych planów, uwzględnia się przede wszystkim potrzeby w zakresie:

– zaopatrzenia sił zbrojnych, formacji obrony cywilnej oraz sił porządku publicznego;

– zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby;

– zapewnienia pełnego zakresu opieki medycznej;

– sprawności działania systemu energetycznego, transportu, łączności;

– funkcjonowania znajdującego się na danym terenie przemysłu.

Podczas określania możliwości produkcyjnych, usługowych, gospodarczych wybranego podmiotu, uwzględnia się:

– sytuacje, które spowodują utrudnienie lub ograniczenie właściwego działania;

– zmniejszenie potencjału produkcyjnego i usługowego z tytułu ograniczeń podczas wymiany towarowej z zagranicą;

– zakłócenia w dostawach kooperacyjnych;

– wykorzystanie istniejących zapasów materiałowych łącznie z rezerwami państwowymi.

Analizując przydatność użycia rezerw mobilizacyjnych należy podkreślić, że Rada Ministrów, po doświadczeniach z powodzi oraz innych klęsk i katastrof, zmieniła interpretację słowa „zagrożenie". Stworzono szansę na zwolnienie rezerw także w innych okolicznościach niż działania zbrojne, bo tylko o takich okolicznościach wcześniej była mowa. Po zmianie interpretacji czytamy: „[...] *może nastąpić w przypadku zaistnienia zagrożenia życia ludzkiego oraz drastycznego pogarszania warunków bytowych ludności lub możliwości wystąpienia znacznych szkód i strat materialnych, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, zwolnienie rezerw mobilizacyjnych z pominięciem procedury uzgodnień odpowiednio z Ministerstwem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Szefem Urzędu Ochrony Państwa, następuje na polecenie Prezesa Rady Ministrów*"[2]. Baza materialna ochrony ludności na czas konfliktu

---

[1] *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, red. nauk. J. Płaczek, AON, Warszawa 2001, s. 25.

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 roku *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych* (DzU 1998, nr 5, poz. 15).

jest tym samym, co baza materialna na czas klęsk żywiołowych czy zagrożeń pozamilitarnych. Należy więc odejść od wielu doktrynalnych dokumentów, które zupełnie nie pasują do realiów dnia dzisiejszego, czego przykładem może być prawo wodne z 24 października 1974 r. Niektóre z nich różnią się od ustaw obowiązujących w Unii Europejskiej, w swym zapisie nie uwzględniają wyzwań i zagrożeń niemilitarnych dwudziestego pierwszego wieku.

13.3. Zadania administracji województwa na czas przygotowań oraz realizacji planów podczas sytuacji kryzysowych o charakterze niemilitarnym

Działania wojewody, mające na celu zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych w rozumieniu klęsk żywiołowych, są zawarte w zadaniach, które postawiono wojewódzkim zespołom reagowania kryzysowego. Należą do nich w szczególności:

– monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji;

– realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej;

– planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej;

– przygotowanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej na obszarze działań zespołów;

– realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

Funkcjonowanie i skład wymienionego zespołu określają odpowiednie organy władzy publicznej, zaś finansowanie następuje odpowiednio z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wojewodów oraz ministra spraw wewnętrznych.

W zapobieganiu oraz działaniu podczas klęski żywiołowej lub usuwaniu jej skutków są obowiązane uczestniczyć: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostki służby zdrowia, Straż Graniczna oraz inne właściwe w tych sprawach urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. *„W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały Sił Zbrojnych* [...][1].

Pisząc o zadaniach administracji województwa w czasie sytuacji kryzysowych, nie można pominąć obrony cywilnej wszystkich szczebli. Zgodnie z intencją aktów prawnych kształt obrony cywilnej w Polsce wynika z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 1967 r. oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych, przede wszystkim rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obrony cywilnej[2]. Problem główny w wykorzystaniu sił i środków obrony cywilnej tkwi w niedostosowanym do dzisiejszych realiów prawie w dziedzinie bezpieczeństwa czy przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom militarnym i niemilitarnym. Jest różnica między planowaniem i przygotowaniem się do zagrożeń o charakterze militarnym w stosunku do planowania, które wiąże się z potencjalnymi zagrożeniami o charakterze niemilitarnym. W dużej mierze z planów wynika, że to, co jest zaplanowane na okres zagrożenia wojennego, nie dotyczy czy nawet nie jest czasami uwzględniane w czasie wystąpienia klęski żywiołowej.

---

[1] Ustawa *o stanie klęski żywiołowej*..., op. cit., art. 11.

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku *w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, gmin wraz z zasadami przygotowań koordynacji i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej*, (DzU 1993, nr 93, poz. 429, rozdział 1).

W wojewódzkim centrum reagowania kryzysowego są wykonywane zadania polegające w szczególności na zapewnieniu wojewodzie warunków umożliwiających sprawne kierowanie i koordynowanie działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu na obszarze województwa lub znacznej jego części. Właściwi kierownicy wojewódzkich służb podejmują zadania w zakresie określonym przez wojewódzkie centrum reagowania kryzysowego.

Sukcesywnie zostają zmieniane zasady oraz prawo, ponieważ mają one służyć logicznemu wykorzystaniu sił i środków, którymi dysponują podmioty, następnie należy łączyć możliwość wykorzystania gromadzonych zasobów podczas wystąpienia zagrożeń. Dlatego też w razie zakłóceń w normalnym funkcjonowaniu państwa czy gospodarki narodowej, które wynikają z nieprzewidzianych zdarzeń, okoliczności oraz klęsk żywiołowych, mogą być zwalniane rezerwy gospodarcze w drodze zawierania stosownych umów[1].

W nowych ustawach lub poprawkach do nich, wiele rozwiązań zaczyna łączyć sposób podejścia do problemów zagrożeń ze sposobami przeciwdziałania tym zagrożeniom. Proponowana jest zmiana w zasadach świadczeń osobistych i rzeczowych, które obecnie są rozdzielane na rzecz obronności oraz innych dziedzin działalności państwa. Zmienia się rola przedstawiciela administracji państwowej w województwie, czyli wojewody, który w myśl ustaw ma większy zakres kompetencji, zadań i obowiązków. W przedstawionej ustawie zapisano szereg czynności i przedsięwzięć zapobiegawczych oraz działań wcześniej zapisanych do wykonania, łącznie z ograniczeniami. Wszystkie zadania mają być wypełniane zbiorowym wysiłkiem organów administracji państwa, instytucji do tego powołanych oraz organizacji społecznych, wraz z podmiotami gospodarczymi.

Zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi *„Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym* [...] *oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków"*[2]. W sytuacji gdy większość zakładów zostało lub zostanie wkrótce sprywatyzowanych, ustawy nie do końca precyzują, kto i w jakim wymiarze ma ponosić ciężar obciążeń finansowych związanych z utrzymywaniem sił i środków niezbędnych podczas realizacji zadań, o których jest mowa.

W „Strategii bezpieczeństwa RP" ochrona ludności przed katastrofami, zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, a także obowiązkiem organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Zadania, które wynikają z przedstawionych ustaw i rozporządzeń, polegają głównie na rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa. We wspomnianej wcześniej ustawie, co czynić, jeśli zostaną całkowicie wykorzystane siły i środki własne oraz będące w dyspozycji podmiotu, zapisano: *„jeśli siły i środki, którymi dysponuje wójt burmistrz, prezydent miasta, wojewoda albo pełnomocnik są niewystarczające można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych* [...]"[3]. Wiadomo, że w każdym województwie istnieje obecnie wojewódzki program mobilizacji gospodarki. Znane są cele, opracowane są zadania, istnieje też plan wykorzystania zasobów na czas, kiedy zostałby uruchomiony wojewódzki program mobilizacji potencjału ekonomicznego. Nasuwa się więc propozycja, by program taki uruchamiać nie tylko podczas zagrożenia wojną, ale

---

[1] *Zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych*, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Departament Spraw Obronnych, Warszawa 1995, s. 7.

[2] *Obronność w aktach prawnych...*, op. cit., s. 128, art. 137.

[3] *Ustawa o stanie klęski żywiołowej...*, op. cit., art. 22.

zawsze i wszędzie, kiedy jest mowa o zagrożeniu kryzysowym, bo w definicji również czytamy: „*Kryzys, czyli sytuacja niekorzystna dla kogoś lub czegoś... poważniejsze załamanie procesu wzrostu gospodarczego, których przyczyną są sprzeczności tkwiące w stosunkach produkcji*"[1].

Plan, o którym mowa, zawiera przede wszystkim dane dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa ludziom zamieszkującym określony teren w wypadku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz ekologicznych, które mogą przybrać charakter katastrof. Aby wypełnić oczekiwaną rolę i spełnić określone zadania, administracja w województwie musi mieć przygotowane scenariusze działań. Skrupulatna analiza danych przygotowanych wcześniej, a niezbędnych w tym okresie, powinna umożliwić ocenę sytuacji oraz być podstawą do podejmowania przedsięwzięć ograniczających lub niwelujących powstawanie sytuacji kryzysowych, a w wypadku ich wystąpienia minimalizować skutki ich oddziaływania. W planach takich jest zawarta między innymi analiza zasobów siły roboczej w podstawowych działach gospodarki oraz wiele innych informacji, z uwzględnieniem zasad zamieszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów, które są niezbędne do realizacji zadań na zajmowanym przez wojewodę stanowisku[2]. Podczas tworzenia ww. planu dyrektorzy wydziałów urzędu wojewódzkiego współdziałają z wojewódzkim urzędem pracy, a jako współpracownicy wojewody dokonują analiz, w niżej podanych dziedzinach, z uwzględnieniem zadań na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej:

– aktualne możliwości produkcyjne podmiotów gospodarczych oraz ich bieżące wykorzystanie;

– planowanie i wdrożenie nowych wyrobów, które mają być niezbędne podczas określonego rodzaju zagrożeń;

– zmniejszone dostawy kooperacyjne ze źródeł krajowych i zagranicznych;

– potrzeby zwiększenia (zmniejszenia) produkcji oraz usług;

– stan posiadanych zasobów surowców i materiałów do produkcji oraz ilości znajdujące się w rezerwach państwowych;

– potrzeby oraz możliwości gromadzenia państwowych rezerw specjalistycznych, zapewniających utrzymanie produkcji;

– możliwości przemieszczania bazy magazynowej i materiałowo-surowcowej w ramach przedsiębiorstw i innych struktur organizacyjnych;

– wprowadzenie złagodzonych norm technicznych i technologicznych podczas procesów produkcyjnych;

– wprowadzanie wydłużonego czasu pracy.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy zadań związanych z zasilaniem materiałowo-technicznym formacji, których działanie jest niezbędne podczas sytuacji kryzysowej oraz sił porządku publicznego (odbiorcy specjalni), zostaje określony na podstawie potrzeb zgłoszonych przez ministrów:

– obrony narodowej,

– spraw wewnętrznych,

– sprawiedliwości.

Ministrowie zgłaszają swoje potrzeby do wojewody, bo on jest organem założycielskim lub nadzorującym dla producentów tych wyrobów. Podmioty gospodarcze analizują swoje możliwości i ustosunkowując się do nałożonych zadań, określają wielkości swoich

---

[1] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 33.

[2] Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 roku *o normalizacji*, przepisy ogólne (DzU 1993, nr 55, poz. 251).

dostaw w ramach odrębnego planu. Wynika więc, że na podstawie przeprowadzonej analizy możliwości w zakresie dostaw wyrobów czy usług przedsiębiorstwa przedkładają określone dane wojewodzie. Zadania ujęte w ww. planie mają charakter obligatoryjny, a dla podmiotów gospodarczych, które są dostawcami wyrobów czy wykonawcami usług remontowych – priorytetowy.

„W przypadku utrzymania mocy produkcyjnych do wykonania zadań ujętych, a nie wykorzystywanych w pełnym zakresie przy produkcji bieżącej, koszty ich utrzymania mogą być refinansowane w trybie i na zasadach określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 roku"[1].

Wiele rozwiązań zmierza do systemowego podejścia do problemów zagrożeń, niemniej jednak występują rozbieżności interpretacji pojęć oraz realizacji zadań nałożonych na województwa, a także zadań określonych ustawami resortowymi. Są więc zadania, które powinny być wykonywane już na szczeblu wojewódzkim, choć należy je jednocześnie wpisać w działania ogólnokrajowe jako pilne. Mowa jest o działaniu na dwóch kierunkach, to znaczy, jeśli kraj, region, województwo będą przygotowane do sytuacji zagrożeń o charakterze niemilitarnym, to równocześnie będą też przygotowane na zagrożenia militarne. Nie bez znaczenia jest w tym miejscu program cywilnego planowania kryzysowego *civil emergency planning* (CEP), wsparcie przez państwo-gospodarza *host nation support* (HNS) oraz współpraca cywilno-wojskowa podczas wspólnego wykonywania zadań *civil military cooperation* (CIMIC). Obecnie określony jest zakres współpracy wojewody z Wojewódzkimi Sztabami Wojskowymi (WSzW) o wykorzystaniu jednostek wojskowych do realizacji zadań, tam gdzie istnieje taka konieczność. Jest i drugi kierunek współpracy, mowa tu o świadczeniach cywilnych, do których można zaliczyć: transport kolejowy, samochodowy, prace załadowcze oraz wyładowcze, ewakuację techniczną, wykorzystanie obiektów infrastruktury cywilnej, usługi socjalno-bytowe, prace kwaterunkowo-budowlane, zaopatrzenie w artykuły codziennego użytku. Proponuje się, że aby siły i środki istniejące w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wykorzystać podczas zagrożeń o charakterze niemilitarnym, należy jedynie przygotować stronę prawną. Użycie wyżej wymienionych sił w czasie sytuacji kryzysowej o różnym charakterze i dowolnym zasięgu byłoby dla jednostek tych ćwiczeniem lub próbą przed zadaniami, do których faktycznie mają być użyte.

Do realizacji przedsięwzięć przez administrację państwową na szczeblu urzędu wojewódzkiego wyznaczono komórkę organizacyjno-koordynującą, której zadaniem jest kompleksowe opracowanie planów oraz dokonanie szczegółowych analiz informacji z poszczególnych działów. Merytorycznymi koordynatorami wszelkich przedsięwzięć w zakresie planowania podczas sytuacji kryzysowych oraz bilansu potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa podczas klęsk żywiołowych są ministrowie, a w skali województwa wojewoda[2].

Plan w zakresie zaopatrzenia ludności w artykuły codziennej potrzeby obejmuje:

– bilans potrzeb ludności w zakresie artykułów żywnościowych i możliwości ich zaspokojenia;

– system zaopatrywania ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, przy uwzględnieniu specyfiki województwa oraz możliwych zagrożeń;

---

[1] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 roku..., op. cit.

[2] *Zasady zapewnienia funkcjonowania...*, op. cit.

– określenie podjętych oraz planowanych przedsięwzięć mających na celu złagodzenie przewidywanych uciążliwości w regionach gęsto zaludnionych.

Zadaniem poszczególnych komórek jest opracowanie planu w zakresie zabezpieczenia oraz zaopatrzenia ludności. Przykładowo obejmuje on:

– bilans potrzeb ludności w zakresie wody pitnej i możliwości ich zaspokajania;

– system zaopatrzenia ludności w wodę, przy uwzględnieniu ujęć wody istniejących, awaryjnych, a także dowozu wody cysternami;

– ustalenie sposobów pokrycia niedoborów wody w regionach, które są ubogie w zasoby wodne;

– bilans potrzeb w zakresie artykułów powszechnego użytku oraz możliwości ich zaspokojenia;

– system zaopatrywania mieszkańców województwa, z uwzględnieniem centralnego rozdzielnictwa;

– przedsięwzięcia zmierzające do zminimalizowania niedoborów wszelkich artykułów w poszczególnych regionach województwa;

– potrzeby w zakresie paliw i ich przetworów oraz sposoby dystrybucji;

– system przydziału paliw, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb paliw samochodowych, niezbędnych do zorganizowania w województwie, mieście, gminie dowozu artykułów konsumpcyjnych (głównie żywności oraz wody), a także dowozu ludzi do pracy i szkół lub ewakuacji;

– ustalenie priorytetów dostaw energii elektrycznej, cieplnej i gazu;

– przedsięwzięcia zmierzające do zminimalizowania skutków niedoboru paliw oraz energii.

Nie bez znaczenia jest planowanie w zakresie ochrony zdrowia, które obejmuje:

– zabezpieczenie bazy łóżkowej wraz z infrastrukturą;

– zabezpieczenie zastępczych miejsc szpitalnych;

– organizację oddziałów pierwszej pomocy medycznej (oddziały ratownicze);

– bilans fachowego personelu służby zdrowia;

– bilans transportu sanitarnego.

Opracowanie planu zaopatrzenia medycznego w zakresie:

– krwi konserwowej;

– środków farmaceutycznych;

– artykułów medycznych;

– szacunkową ocenę możliwości zapewnienia opieki medycznej na szczeblu województwa, miasta, gminy;

– określenie przedsięwzięć zmierzających do zminimalizowania niedoborów.

Istotny jest również plan w zakresie usług transportowych dla ludności województwa, który uwzględnia:

– określenie potrzeb w zakresie usług przewozowych i przeładunkowych niezbędnych do zabezpieczenia procesu zaopatrzenia ludności w artykuły konsumpcyjne, a także dowozu lub ewakuacji ludzi;

– określenie możliwości zaspokajania potrzeb przewozowych;

– dokonanie bilansu potrzeb w stosunku do możliwości ich zaspokajania, przy uwzględnieniu priorytetu dla sił zbrojnych, formacji OC i sił porządku publicznego;

– określenie przedsięwzięć zmierzających do optymalnego wykorzystania oraz dysponowania zasobami środków transportowych do wszelakich celów;

– określenie przedsięwzięć mających na celu racjonalne wykorzystanie sprzętu oraz kadr różnej specjalności.

Jedną z ról wojewody jest realizacja wszelkich zadań obrony cywilnej wynikających z zakresu jego działania, a także organizowanie, stosownie do potrzeb:

– ośrodków szkolenia obrony cywilnej;

– magazynów sprzętu obrony cywilnej;

– warsztatów naprawczych sprzętu obrony cywilnej [...][1].

W ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w rozdziale drugim, jest mowa o świadczeniach rzeczowych w czasie pokoju. Wykorzystując narzędzia prawne, administracja państwowa na terenie województwa może częściowo spełniać swoją rolę i realizować zadania własne, a także zlecone, wykorzystując do tego siły i środki pozyskane ze świadczeń osobowych oraz rzeczowych. Podczas trudności w trakcie wykonywania zadań nałożonych na odpowiednie instytucje, w myśl przepisów prawa ustawodawca może wykorzystać następujące uprawnienia:

– na urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, osoby fizyczne może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych polegający na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa;

– świadczenia rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz sił zbrojnych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony państwa, a także zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków;

– Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, nieruchomości i rzeczy ruchome, które mogą być przedmiotem świadczeń rzeczowych;

– nałożenie obowiązku świadczenia rzeczowego może nastąpić najwyżej trzy razy w roku, z tym, że w wymiarze określonym innym punktem ustawy tylko jeden raz;

– do czasu wykonywania świadczeń rzeczowych, o których mowa w ustawie, wlicza się czas niezbędny do dostarczenia przedmiotu świadczenia do wskazanego miejsca oraz jego powrotu do miejsca postoju (przechowywania), nie więcej jednak niż dwie godziny;

– brak jest ograniczeń do używania rzeczy ruchomych oraz nieruchomości, które mają być udostępniane w celu zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków[2].

Organy samorządu terytorialnego w swojej działalności uwzględniają wyżej wymienione akty prawne, jednocześnie biorą pod uwagę realizację zadań mających na celu zapewnienie ochrony ludności przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań wojennych, klęsk żywiołowych oraz zagrożeń środowiska. Realizując ustawy i rozporządzenia, uwzględnia się współdziałanie obrony cywilnej z administracją państwową województwa podczas zwalczania wszelkiego rodzaju klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, a także usuwanie ich skutków. Decyzję o udziale formacji obrony cywilnej a także zwalczaniu klęsk żywiołowych czy likwidacji skutków po ich wystąpieniu, podejmuje właściwy terenowo szef obrony cywilnej, na wniosek organu prowadzącego akcję.

Powyżej przedstawiono zadania podjęte, natomiast próby porządkowania spraw organizacyjnych i dostosowania działań do obowiązujących regulacji prawnych należą do wojewódzkich zespołów reagowania kryzysowego.

---

[1] Rozporządzenie Rady Ministrów..., op. cit.

[2] Zob. *Obronność w aktach prawnych*..., op. cit., s. 132.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej stworzyła podstawy do uchwalenia wskazanych w Konstytucji ustaw o stanach nadzwyczajnych. Ustawa tworzy system ramowy, by określić zasady działania organów władzy publicznej, czyli administracji państwowej, w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Jednocześnie tworzy system kierowania reagowaniem kryzysowym integralny z systemem bezpieczeństwa państwa. Wraz z ustawą wprowadzono do obiegu prawnego definicje: klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, awarii technicznej. Czytelniejsze stają się role oraz poszczególne zadania administracji państwowej na wszystkich szczeblach.

Nie bez znaczenia jest dopasowanie naszych rozporządzeń i ustaw do koncepcji przyjętej w NATO, gdzie system planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego opiera się na tych samych strukturach oraz procedurach działania podczas pokoju, zagrożenia kryzysem czy wojny. Obecnie jeszcze brakuje określonego systemu zarządzania kryzysowego, który by łączył województwa oraz odpowiadał nowym wyzwaniom i potrzebom. W obowiązującym stanie prawnym funkcjonuje system ratowniczo-gaśniczy, zwany krajowym systemem ratownictwa gaśniczego, oparty na działaniach i sprzęcie Państwowej Straży Pożarnej (PSP). Administracja wojewódzka wykonuje więc obecnie wszelkie zadania, przy udziale oraz wykorzystaniu jedynie sprzętu tej formacji, ale jest to rozwiązanie niekorzystne. *„Poza dotychczasowymi zadaniami w zakresie prowadzenia akcji ratowniczej ludzi i ich mienia, miałyby odpowiadać za: planowanie cywilne, zarządzanie kryzysowe, usuwanie skutków powstałych w wyniku wystąpienia zagrożenia oraz za zapewnienie opieki medycznej i psychologicznej; ponadto miałaby uczestniczyć w odbudowie uszkodzonej infrastruktury*[...]"[1].

„Ochrona ludności przed katastrofami, zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, a także organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Zadania wynikające z tego obowiązku polegają głównie na rozpoznaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa" [2].

---

[1] Ustawa *o gotowości cywilnej*..., op. cit., art. 6.

[2] W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, AON, Warszawa 2001, s. 45.

B.2. SYSTEM GOSPODARKI OBRONNEJ

14. ROLA I MIEJSCE REZERW PAŃSTWOWYCH W GOSPODARCE OBRONNEJ KRAJU

14.1. Gospodarka narodowa a funkcje rezerw państwowych

Wielkiego znaczenia w szybko zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej nabierają rezerwy państwowe stanowiące podstawowy element bezpieczeństwa państwa, tj. *„stanu uzyskanego w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażonego stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń"*[1], bezpośrednio stanowi o tym potencjał obronny (wojenny) państwa, czyli *„całokształt możliwości materialnych i moralnych, państwa (lub koalicji państw), które mogą być użyte do realizacji celów wojny"*[2]. Potencjał ekonomiczny kraju, a więc *„ogólny poziom zasobów ekonomicznych, które może wytworzyć dany naród dla realizacji swoich celów – wewnętrznych i zewnętrznych, stanowi w głównej mierze o możliwościach wykorzystania potencjału narodowego, jego mobilizacji, a także występujących w tym zakresie ograniczeniach"*[3]. Chodzi tu przede wszystkim o wielkość wydatków obronnych *„rozumianych jako wydatki ponoszone na funkcjonowanie i rozwój systemu obronnego państwa"*[4], co stanowi pochodną jego stabilności makroekonomicznej, finansowej, jak również pozycji międzynarodowej.

Gospodarka narodowa każdego kraju jest narażona na różnego rodzaju zakłócenia i to bez względu na stopień rozwoju gospodarczego, system gospodarczy, położenie geograficzne czy obowiązujący w nim ustrój polityczny.

Gospodarka narodowa – rozumiana jest tu jako *„całokształt zasobów i działalności prowadzonej w sferze produkcji, podziału, obiegu i konsumpcji – w danym kraju – służącej zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa"*[5]; w okresie pokoju uwzględnia potrzeby bezpieczeństwa państwa. Wyraża się to głównie w *„przygotowaniu gospodarczo-obronnym kraju zgodnie z jego ogólnym programem rozwoju, przy wydzielaniu nakładów obronnych i ich podziale na określone zadania obronne, a także na koordynowanie rozwoju gospodarczego i zdolności obronnych w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa"*[6].

Powszechnie obowiązującym parametrem charakteryzującym stan systemu pozamilitarnego państwa jest potencjał gospodarczo-obronny, obejmujący zarówno zasoby ludzkie,

---

[1] *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 6.
[2] *Mała encyklopedia wojskowa*, t. 2, MON, Warszawa 1970, s. 761.
[3] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 56.
[4] *Ekonomika obrony...*, op. cit., s. 100.
[5] *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 254.
[6] M. Koch, *Gospodarka wojskowa*, MON, Warszawa 1987, s. 9.

rzeczowe, jak i niezbędną infrastrukturę ekonomiczną. Chodzi tu o zdolność sił ekonomicznych państwa, które mogą być wykorzystane do zapewnienia produkcji i usług obronnych w czasie mobilizacji gospodarczej i konfliktu zbrojnego[1].

Na styku gospodarki narodowej i obronności znajduje swoje miejsce *gospodarka obronna.* W literaturze przedmiotu definiuje się ją jako *„gospodarkę narodową rozpatrywaną z punktu widzenia realizacji funkcji obronnych państwa"*[2]. W. Stankiewicz uściślił jeszcze to pojęcie, pisząc w innym opracowaniu „[...] *z punktu widzenia jej roli i wkładu w realizację funkcji obronnych państwa"*[3]. Inny autor, T. Grabowski, stwierdza, iż gospodarka obronna to „[...] *całokształt przygotowań do wojny, dokonywanych w gospodarce narodowej w okresie pokoju"*[4].

Dlatego w *„zależności od intensywności i wielkości potrzeb obrony narodowej ogół sił wytwórczych kraju jest angażowany w stopniu mniejszym lub większym"*[5], realizując obronne potrzeby państwa. Stąd też najwłaściwszą wydaje się być definicja przyjmująca, że *„gospodarka obronna jest częścią gospodarki narodowej, która zaspokaja potrzeby systemu obrony państwa stosownie do stanów napięcia i bezpieczeństwa narodowego"*[6].

U podstaw zakłóceń procesów gospodarczych w poszczególnych krajach mogą leżeć różne, nie tylko militarne przyczyny, ale też np. gospodarcze, polityczne czy wywołane siłami natury.

Wśród przyczyn naturalnych, z którymi mamy najczęściej do czynienia, należy wymienić zdarzenia nadzwyczajne wynikające z klęsk żywiołowych: pożarów, powodzi, okresów suszy, trzęsienia ziemi. Takie zjawiska mogą wywołać przerwy w normalnym funkcjonowaniu poszczególnych ogniw gospodarki państwa na znacznym obszarze, a ich likwidacja i przywrócenie normalnego stanu, powoduje konieczność szybkiego uruchomienia dodatkowych źródeł zaopatrzenia – poniesienia zwiększonych nakładów. Wymaga to posiadania odpowiednich rezerw rzeczowych i finansowych, które pozwolą na zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności i złagodzą skutki klęsk żywiołowych.

Zakłócenia procesów gospodarczych w różnych krajach z powodów politycznych są mniej lub bardziej zamierzonym efektem świadomego działania człowieka, mogą więc mieć różny wymiar pokojowy albo konfliktowy. Z pogorszeniem normalnych stosunków politycznych między krajami często wiążą się zakłócenia we wzajemnych dostawach materiałów, surowców, paliw czy wyrobów. Może to prowadzić do różnej skali wojny gospodarczej, tj. *„walki niezbrojnej polegającej na prowadzeniu działań, których celem jest osłabienie potencjału obronnego przeciwnika, przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków, poza militarnymi"*[7]. Z. Bako w pracy zatytułowanej „Wojna ekonomiczna", przedstawił rolę wojny ekonomicznej w ówczesnych stosunkach ekonomicznych, ze szczególnym uwzględnieniem konfliktów na linii Wschód–Zachód[8]. Autor omawiając poszczególne rodzaje środków wojny gospodarczej, wykazał, że wykorzystując pokojowe metody działania, można osłabić albo przynajmniej opóźnić rozwój gospodarczy kraju bez użycia sił

---

[1] *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych...*, op. cit., s. 203.

[2] W. Stankiewicz, *Geneza systemu gospodarki zagrożenia wojennego*, [w:] *Gospodarka zagrożenia wojennego*, red. W. Stankiewicz, WAP, Warszawa 1983, s. 8.

[3] W. Stankiewicz, *Ewolucja gospodarki obronnej PRL i jej teoretyczne odzwierciedlenie*, „Zeszyty Naukowe WAP", 1984, nr 119, s. 66.

[4] T. Grabowski, J. Leszczyński, W. Stankiewicz, *Historia wojenno-gospodarcza*, WAP, Warszawa 1970, s. 192.

[5] W. Stankiewicz, *Planowanie obronne*, MON, Warszawa 1977, s. 56.

[6] Ekonomika obrony..., op. cit., s. 33.

[7] *Słownik podstawowych terminów...*, op. cit. s. 84.

[8] Zob. Z. Bako, *Wojna ekonomiczna*, MON, Warszawa 1983, s. 259.

zbrojnych. Jeżeli jednak końcowym efektem wynikłym z prowadzonej przez państwo lub grupę państw polityki są działania, których efekt to podwyższone stany gotowości bojowej lub podjęcie działań zbrojnych, mamy do czynienia z zakłóceniami militarnymi.

Wszelkie sytuacje konfliktowe, a szczególnie zakłócenia militarne stawiają wysokie wymagania wobec gospodarki państwa, powodując konieczność zwiększenia nakładów rzeczowych, np. amunicji, sprzętu, materiałów pędnych, żywności. „*Zasoby rzeczowe obejmują szerokie spektrum elementów od surowców po aparat wytwórczy. W gospodarce obronnej wykorzystuje się wszystkie w sposób bezpośredni bądź też pośrednio*"[1].

Natychmiastowe zwiększenie dostaw na dodatkowe zapotrzebowanie środków materiałowych kierowane ze strony wojska do gospodarki najczęściej jest możliwe tylko ze zgromadzonych wcześniej zasobów i rezerw. Wszystkie wymienione zjawiska sprawiają, że w gospodarkach poszczególnych krajów są tworzone rezerwy rzeczowe określonych produktów. Dotyczy to zwykle:

– mięsa, podstawowych zbóż (konsumowanych w danym regionie), ewentualnie ich przetworów;

– paliw płynnych, ropy naftowej i produktów ropopochodnych (benzyn, olejów napędowych, silnikowych, opałowych);

– metali (nieżelaznych, szlachetnych oraz rzadkich);

– rezerw surowców i urządzeń o strategicznym znaczeniu (kauczuk naturalny, bawełna, wełna, agregaty prądotwórcze, pompy wodne);

– rezerw środków sanitarnych (krew, leki, antybiotyki, narzędzia chirurgiczne, szczepionki, środki opatrunkowe, folie rentgenowskie itp.).

Funkcje, źródła finansowania, wielkość rezerw rzeczowych, ich asortyment i poziom w relacji do zużycia, a także dyspozycyjność są zmienne, zależne od wielu czynników i zróżnicowane w poszczególnych państwach.

Realne zagrożenia funkcjonowania państwa powodują, iż wszystkie kraje, niezależnie od stopnia rozwoju ekonomicznego i panującego ustroju politycznego utrzymują określoną część swoich zasobów rzeczowych w rezerwach. „*Charakter, wielkość i zakres asortymentowy rezerw powinien gwarantować realizację stawianych zadań obronnych w różnych typach gospodarki obronnej*"[2]. Na podkreślenie zasługuje fakt, że kraje bogate o wysokim stopniu rozwoju ekonomicznego, posiadające pokaźne rezerwy dewizowe, dysponują większymi rezerwami rzeczowymi niż kraje biedne, na niskim poziomie rozwoju. Występujące tu zjawisko jest normalne, bowiem zarówno tworzenie, jak i utrzymanie rezerw wymaga ponoszenia znacznych nakładów finansowych.

Co zatem oznacza w świetle funkcjonowania gospodarki pojęcie rezerwy państwowe? – „***są to celowo tworzone zapasy środków produkcji, konsumpcji, walut w celu zapewnienia ciągłości produkcji i zapatrzenia ludności w sytuacjach zagrożenia***"[3]. Zaś z punktu widzenia potrzeb obronnych „***[...] przez rezerwy należy rozumieć tę część potencjału wojenno-ekonomicznego, która aktualnie nie jest wykorzystywana do celów obronnych***"[4].

---

[1] Z. Stachowiak, *Gospodarka obronna – ujęcie makroekonomiczne*, „Materiały i Studia AON", 1993, nr 6(24), s. 11.

[2] *Gospodarcze podstawy obrony narodowej*, red. M. Sułek i J. Płaczek, AON, Warszawa 1998, s. 67.

[3] *Rezerwy, konflikty, obrona*, red. Z. Kołodziejak, AE w Poznaniu, WAP w Warszawie, WSOSK w Poznaniu, 1989, s. 11.

[4] Ibidem, s. 46.

Połączenie aspektów obronnych oraz gospodarczych w wykorzystaniu zgromadzonych rezerw (co jest szczególnie istotne w czasie pokoju) pozwala obniżyć koszty ich utrzymania, przy zachowaniu wymaganego poziomu zdolności obronnej.

Jeśli **zgodnie z literaturą przedmiotu, funkcja rezerw związana z przeciwdziałaniem zakłóceniom procesów gospodarczych jest powszechnie uznawana jako celowa i zasadna, to funkcja związana z aktywnym oddziaływaniem państwa na gospodarkę jest niekiedy kwestionowana.** Formułuje się tezę, że państwo nie powinno ingerować w sposób bezpośredni w rynek, np. przez uruchomienie rezerw celem zwiększenia podaży. Wydaje się, że jest to teza dyskusyjna. Kiedy interwencja państwa ma przywrócić normalne funkcjonowanie rynku i nie ma innych służących temu instrumentów oddziaływania niż uruchomienie rezerw rzeczowych, to taka interwencja jest w pełni zasadna[1].

Rezerwy rzeczowe pozwalają przeciwdziałać zakłóceniom w zaspokajaniu potrzeb podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Konieczna jest zatem stała analiza stanu równowagi na szczególnie ważnych segmentach rynku i podejmowanie działań wyprzedzających intensyfikację negatywnych procesów, jak np. zakłócenia w dostawach, nadmierny wzrost cen.

W warunkach gospodarki rynkowej państwo oddziałuje na przebieg procesów gospodarczych i pobudza ich aktywność, tworząc preferencje dla pożądanych kierunków rozwoju. Wykorzystanie rezerw jako instrumentu interwencji państwa, nie może stać w sprzeczności z zasadami działania rynku, polityki gospodarczej i musi być zorientowane na szczególnie ważne cele.

Każdy kraj dostosowuje strukturę rzeczową i poziom (w relacji do popytu krajowego) utrzymywanych rezerw do swoich warunków funkcjonowania. Zatem wykorzystując system rezerw, państwo powinno oddziaływać tylko na najważniejsze segmenty gospodarki. Duże znaczenie dla osiągnięcia wymienionych celów będą miały różne czynniki, jak np.

– cele utrzymywania poszczególnych rodzajów rezerw i ich struktura rzeczowa, stopień uzależnienia danego kraju od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia w zakresie podstawowych paliw, surowców i materiałów – poziom utrzymywanych rezerw w relacji do popytu krajowego;

– rozwiązania prawno-organizacyjne funkcjonowania gospodarki, w tym podmiotów gospodarczych oraz zasady wykorzystania rezerw jako instrumentu interwencji na rynku;

– źródła finansowania wynikające m.in. ze stopnia zamożności danego kraju (państwa społeczeństwa); występuje wyraźna zależność między stopniem zamożności danego kraju a poziomem utrzymywanych rezerw – kraje bogate, rozwinięte gospodarczo utrzymują wyższy poziom rezerw w relacji do popytu wewnętrznego[2].

Stosowane w systemie rezerw nazewnictwo jest zróżnicowane. W Polsce używa się pojęcia „rezerwy państwowe", a w innych krajach najczęściej „rezerwy strategiczne". Przymiotnik „państwowe" oznacza, że w naszym kraju całość kompetencji w sprawach związanych z rezerwami należy do organów państwa, a głównym źródłem ich tworzenia i utrzymania są środki budżetowe. Ze względu na wysokie koszty tworzenia i utrzymywania rezerw, od kilku lat budżet asygnuje środki tylko na ich utrzymanie w zasadzie na tym samym poziomie, a pewien wzrost w niektórych produktach często jest realizowany ze środków pochodzących z ich restrukturyzacji. W krajach o rozwiniętej gospodarce rynko-

[1] Por. Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, WSBiA, Warszawa 1997, s. 13–14.

[2] Por. ibidem, s. 15.

wej sposób finansowania rezerw jest zróżnicowany, w części tylko pokrywany przez państwo, a w części zaś przez inne podmioty gospodarcze[1].

Nowe regulacje ustawowe wprowadziły do naszej praktyki gospodarczej pojęcie „zapasów obowiązkowych". Stanowią one majątek wybranych podmiotów gospodarczych, na które, zgodnie z ustawą[2], można nałożyć obowiązek ich utrzymywania.

Przesłanki związane z kosztami tworzenia i utrzymywania rezerw stały się podstawą do sformułowania koncepcji stopniowego przenoszenia kosztów tworzenia i utrzymywania odpowiednich zapasów na podmioty gospodarcze. Stąd można wydzielić:

– rezerwy państwowe tworzone i utrzymywane ze środków budżetowych;

– zapasy obowiązkowe utrzymywane przez podmioty gospodarcze i będące ich własnością.

Na system rzeczowego ubezpieczenia procesów gospodarczych i obronnych składać się będą rezerwy państwowe oraz zapasy obowiązkowe wybranych grup paliw podmiotów gospodarczych[3].

Trzeba uwypuklić fakt, iż rezerwy i zapasy obowiązkowe powinny obejmować produkty oraz segmenty rynku o kluczowym znaczeniu dla obronności, procesów gospodarczych, a także społeczeństwa. Rozwiązania, o których mowa, skutecznie funkcjonują w krajach uprzemysłowionych należących do Unii Europejskiej. Wypada też wspomnieć, że rezerwy finansowe gromadzone przez państwo nie służą tylko do usuwania skutków zaistniałych lub potencjalnych zakłóceń, mogą być także użyte w inny sposób na rynkach finansowych (giełda).

Funkcje pełnione przez rezerwy należy podzielić na dwie najważniejsze grupy:

1) *podstawowe* (tworzenia i funkcjonowania rezerw) – obejmują swoim zakresem działania wspomagające realizację zadań obronnych i eliminujących lub łagodzących zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki;

2) *pomocnicze* – obejmują działania wspomagające i uzupełniające.

Zgodnie z literaturą przedmiotu w hierarchii ważności celów **podstawową funkcją rezerw jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ekonomicznego bezpieczeństwa państwa, aby skutecznie przeciwdziałać ewentualnym zagrożeniom militarnym**. Tak więc rezerwy do realizacji tego celu mają bezpośredni związek z polityką obronną, czyli służą potrzebom: wojska, policji i służb ratownictwa, i są to:

– rezerwy bezpośrednio związane z potrzebami armii w okresie zagrożenia, tj. sprzęt materiały, paliwa (zabezpieczenie intensyfikacji szkolenia i utrzymania zwiększonych stanów osobowych);

– rezerwy gromadzone w celu zaspokojenia produkcji na rzecz wojska (obejmują one także sprzęt, materiały, paliwa i surowce);

– artykuły spożywcze;

– środki sanitarne.

Oprócz tego mogą tu wchodzić w grę również rezerwy mocy czy wyrobów gotowych, które odgrywają coraz większą rolę wśród wszystkich kategorii rezerw gromadzonych na wypadek konfliktu zbrojnego. Choć struktura asortymentowa tych rezerw jest specyficzna, część z nich można potraktować jako pokrycie potrzeb związanych z zapewnieniem bez-

---

[1] Por. ibidem, s. 13.

[2] Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* (DzU 1996, nr 90, poz. 404).

[3] Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe*..., op. cit., s. 16 i nast.

pieczeństwa wewnętrznego kraju. Zapewniają głównie sprawne działanie: policji, służb specjalnych, sądownictwa czy więziennictwa.

Pośród podstawowych funkcji rezerw jest też **zapobieganie przerwom w pracy przemysłu, przeciwdziałanie zagrożeniom właściwego funkcjonowania rynku i zaspokajaniu potrzeb materialnych ludności.**

Polityka państwa dotycząca rezerw rzeczowych, powinna zmierzać do gromadzenia i utrzymywania (przynajmniej teoretycznie) między innymi wszystkich surowców i materiałów wyłącznie importowanych oraz takich, których brak na rynku powoduje prawie natychmiastowe zatrzymanie produkcji niektórych gałęzi przemysłu. Z powodu ściśle określonej wielkości środków finansowych, jakie państwo może wyasygnować na ten cel, trzeba ograniczyć się tylko do części pozycji o podstawowym znaczeniu dla gospodarki. W tym bowiem wypadku nawet „*wysoka konkurencyjność gospodarki nie jest gwarancją, że nie dojdzie do deficytu handlowego*"[1].

Istotnym błędem w realizacji omawianej funkcji jest doprowadzenie do nadmiernego uzależnienia gospodarki od importu, np. surowców, paliw z jednego źródła – kraju lub międzynarodowego koncernu. Powstanie takiej zależności często powoduje niepożądane implikacje polityczne i stwarza realne zagrożenia gospodarcze, gdy wystąpią z jakichkolwiek powodów zakłócenia w dostawach. Rozwiązanie problemu leży w poszukiwaniu i zapewnieniu zaopatrzenia z alternatywnych źródeł, a także, co wydaje się być konieczne, w gromadzeniu określonych rezerw rzeczowych, które pozwolą na przetrwanie gospodarki do czasu przywrócenia normalnego poziomu dostaw.

Do podstawowych funkcji rezerw należy również *przeciwdziałanie następstwom klęsk żywiołowych, głównie pożarów i powodzi*, a w wielu krajach – trzęsieniu ziemi. Bezpośrednie skutki tych klęsk wymagają gromadzenia zupełnie innych rodzajów materiałów i dóbr konsumpcji, w zasadzie niezużywanych przez przemysł. Chodzi tu o takie grupy asortymentowe, jak materiały przeznaczone do naprawy wałów przeciwpowodziowych, szyny kolejowe i inne materiały niezbędne przy odbudowie zniszczonych: trakcji kolejowych, linii energetycznych, dróg i budynków, a także, co jest bardzo ważne, środków i sprzętu przeciwpożarowego.

Ograniczone środki nie pozwalają na zgromadzenie wszystkich potrzebnych materiałów. Państwo w ramach polityki rezerw, przy współudziale najbardziej zainteresowanych instytucji, tj.: straży pożarnej, komitetów przeciwpowodziowych, komórek zarządzania kryzysowego organów administracji rządowej i samorządowej, typuje tę grupę asortymentową.

W państwach o nie w pełni rozwiniętej gospodarce rynkowej czy też gospodarce centralnie kierowanej, rezerwy pełnią także funkcję zapobiegania częstym objawom społecznego niezadowolenia, których przyczyną są okresowe braki w zaopatrzeniu.

Wymienione poprzednio funkcje rezerw traktować należy jako podstawowe, pozostałe powinny wspierać ich realizację – nie mogą jej w żaden sposób ograniczać lub utrudniać.

Funkcje wspomagające to:

– zapewnienie warunków do zachowania wartości użytkowych utrzymywanych rezerw dzięki właściwym warunkom magazynowania;

– eliminacja ze stanu rezerw składników, które utraciły wartości użytkowe na skutek fizycznego i moralnego starzenia się produktów; odświeżanie (rotacja, wymiana);

– optymalne wykorzystanie potencjału magazynowego zaangażowanego w utrzymanie rezerw.

---

[1] W.M. Orłowski, *Makroekonomiczne przyczyny deficytu obrotów bieżących*, „Ekonomista" 1999 nr 1–2, s. 19.

Szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie bezpieczeństwa systemu rezerw i powinno ono, przykładowo, obejmować:

– ocenę i zapewnienie pożądanego poziomu bezpieczeństwa w odniesieniu zarówno do podstawowych, jak i alternatywnych źródeł dostaw (w okresie pokoju, w warunkach wojny oraz innych sytuacjach nadzwyczajnych);

– przewidywane przyczyny zagrożeń systemu transportu;

– sposób i zasady kontroli stanu rezerw, a w tym bezpieczeństwa ich systemu magazynowania i bezpieczeństwa przeciwpożarowego;

– system rozśrodkowania rezerw zapobiegający możliwości ich zniszczenia (miejsca składowania rezerw w warunkach pokoju, wojny i innych nadzwyczajnych sytuacjach);

– strumienie dostaw rezerw (tworzenia i uzupełnienia zasobów);

– system przepływu informacji i dyspozycji o stanie i ruchu rezerw.

Wszystkie funkcje wspomagające powinny zapewnić pożądany i możliwie najwyższy poziom realizacji funkcji podstawowych.

14.2. Rezerwy jako instrument w polityce gospodarczej i obronnej państwa

Rezerwy tworzą wszystkie państwa. Niemożliwe jest zapewnienie stabilnej gospodarki i pożądanego stopnia bezpieczeństwa kraju bez posiadania rezerw rzeczowych i finansowych, których funkcjonowanie jest ściśle związane z zagwarantowaniem równowagi rynkowej (równowaga między popytem a podażą dóbr materialnych).

Ważnym elementem odniesienia do rezerw pozostaje określenie ich poziomu. W literaturze przedmiotu proponuje się rozumienie tego pojęcia jako „relację bezwzględnej wielkości rezerw w odniesieniu do zużycia produkcyjnego produktu, potrzeb określonego sektora (np. wojska, przemysłu, transportu) itp. Poziom rezerw może być ustalany w procentach np. rocznego zużycia lub w dniach (najczęściej jednak określa się go dniach).

Poziom rezerw wyznacza się zwykle po ustaleniu ich struktury rodzajowej (asortymentowej). Podstawą ich wielkości jest analiza jakościowa, uwzględniająca następujące uwarunkowania i przesłanki:

– założenia polityki gospodarczej i obronnej;

– struktura podaży: produkcja krajowa, kierunki i wielkość importu (stopień zróżnicowania źródeł dostaw);

– struktura i wielkość popytu;

– przeznaczenie rezerw (obronne czy gospodarcze);

– stopień wrażliwości rezerw (utrata własności użytkowych w wyniku długotrwałego przechowywania);

– możliwości finansowe w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw.

Proces podejmowania decyzji co do kształtowania poziomu rezerw wymaga przeprowadzenia analiz i wykorzystania prognoz przebiegu procesów przyszłego zużycia oraz społeczno-gospodarczych. Tego typu działania są zawsze obarczone pewnym błędem, który można jedynie minimalizować dobierając odpowiednie metody i modele prognostyczne.

Po opracowaniu i zweryfikowaniu indywidualnych, a także asortymentowych wielkości rezerw, sporządza się propozycje (projekty) ilościowych norm rezerw, które obejmują m.in.:

– nazwę materiału i jednostkę miary,

– prognozy krajowego zużycia (konsumpcji) w nadchodzącym roku,

– średnie błędy prognozy,
– wielkość normy w jednostkach naturalnych,
– poziom ryzyka wyczerpania rezerwy,
– wskaźnik rezerwy w dniach zużycia prognozowanego w nadchodzącym roku[1].

W celu zminimalizowania błędów korzysta się z kilku metod jednocześnie, co nie zwalnia z obowiązku ciągłego monitorowania i reagowania na zmieniające się uwarunkowania instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki rezerw.

Polityka rezerw jest elementem polityki ekonomicznej, to gospodarowanie rezerwami państwowymi jako wyodrębnionym składnikiem majątku państwowego, stąd ich tworzenie i utrzymanie wymaga zaangażowania środków publicznych – budżetowych. Wpływ na nią mają takie płaszczyzny funkcjonowania państwa, jak polityka: obronna, przemysłowa, handlu zagranicznego, społeczna, rolna.

Żaden kraj nie może funkcjonować bez określonych rezerw rzeczowych, a więc zawsze musi je tworzyć i utrzymywać, choć różne mogą być formy rozwiązywania wiążących się z tym problemów ekonomicznych i technicznych. Aby skutecznie realizować politykę rezerw, państwo musi dysponować określonymi strukturami organizacyjnymi, wyposażonymi w odpowiednie kompetencje i instrumenty działania.

Po ustaleniu struktury rzeczowej można przystąpić do określenia wielkości i poziomu rezerw. Należy wziąć pod uwagę, aby asortyment gromadzonych w rezerwach produktów – z punktu widzenia ich wielkości i poziomu (do popytu) – rozpatrywać w trzech zasadniczych grupach związanych z obronnością, bezpieczeństwem wewnętrznym i bezpieczeństwem energetycznym kraju (dotyczy to zwłaszcza paliw). Ustalając poziom rezerw poszczególnych produktów powinno się uwzględniać też międzynarodowe uwarunkowania i zobowiązania – między innymi wymogi stawiane krajom Unii Europejskiej, o której członkostwo się ubiegamy, a także przynależność Polski do NATO.

Przyjęte w pierwszej fazie teoretyczne rozwiązania w formie sprecyzowania propozycji; w praktyce muszą uwzględniać także realne finansowe i organizacyjno-techniczne możliwości, bowiem w innym wypadku niemożliwe będzie wykonanie zaplanowanych zadań, tj. zgromadzenia rezerw na pożądanym poziomie.

Minimalny poziom rezerw powinien być ustalany jedynie dla produktów, które mają związek z następującymi obszarami: obronność kraju, bezpieczeństwo energetyczne, zapewnienie funkcjonowania przemysłu obronnego, pokrycie potrzeb żywnościowych ludności w przypadkach zagrożeń militarnych lub wystąpieniach klęsk żywiołowych.

Biorąc pod uwagę obecny poziom społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, wydaje się zasadne pozostawienie odpowiedzialności za tworzenie rezerw i zarządzanie nimi państwu, które w systemie gospodarki rynkowej realizowałoby swe działania, opierając się na podmiotach gospodarczych o różnej formie własności. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się trzy podstawowe grupy podmiotów realizujących określone funkcje i zadania w systemie rezerw:

1) organy administracji rządowej;
2) instytucje profesjonalnie zajmujące się systemem rezerw;
3) podmioty gospodarcze utrzymujące rezerwy.

[1] Por. ibidem, s. 25.

Ważnym elementem polityki rezerw jest rozwiązanie kwestii: na czyj koszt mają być one gromadzone i składowane? W celu uzyskania odpowiedzi na to pytanie, należy dokonać podziału kosztów rezerw na dwie grupy:

1) **koszty tworzenia rezerw,**

2) **koszty utrzymania rezerw (składowanie, rotacja, konserwacja, przemieszczanie).**

Informacje o rozwiązaniach stosowanych w innych krajach i nasze polskie doświadczenia, pozwalają wygenerować następujące możliwości:

– całość kosztów funkcjonowania rezerw pokrywa budżet państwa za pośrednictwem organów administracji państwowej lub specjalnie do tego celu powołanych podmiotów, np. zarządów, agencji;

– budżet państwa finansuje tylko zakup produktów stanowiących rezerwy, a kosztami ich utrzymywania obciąża podmioty gospodarcze, w których są one przechowywane; wprowadzenie tego rozwiązania w warunkach gospodarki rynkowej wymaga ustawowego uregulowania; pomimo naruszania jednej z podstawowych zasad wolnego rynku „swobodę podmiotów rynku" jest stosowane;

– obciążenie wszystkimi kosztami tworzenia i utrzymywania rezerw podmiotów gospodarczych odpowiedniego sektora gospodarki; zostają one ustawowo zobowiązane do utrzymywania określonego poziomu zapasów ściśle określonych produktów przewyższającego ich potrzeby; nadwyżki rezerw pozostają w dyspozycji ogniw administracji rządowej i jako rezerwy państwa mogą być użyte tylko na podstawie ich dyspozycji[1].

Kolejnym problemem jest sposób, w jaki rezerwy zostaną rozmieszczone na terenie kraju. Przy wyborze wariantów składowania należy przeanalizować: potencjał infrastruktury rezerw, koszty magazynowania i lokalizacji rezerw, przy uwzględnieniu wymogów bezpieczeństwa. Wybór rozwiązań przyjętych w tym obszarze jest elementem polityki i zależy nie tylko od możliwości lub ograniczeń organizacyjnych, ekonomicznych i ustrojowych, ale w równej mierze od panujących poglądów na temat interwencjonizmu państwowego i wykorzystywanych w tym celu instrumentów.

Trudno jest przecenić znaczenie polityki rezerw, tej części polityki gospodarczej państwa, której rzeczywiste znaczenie uwidacznia się dopiero w okresach zagrożenia funkcjonowania gospodarki lub bezpieczeństwa państwa.

Często zarówno rezerwy państwowe, jak i zapasy dóbr materialnych utrzymywane przez podmioty gospodarcze uczestniczące w rynku, są wykorzystywane jako instrument stabilizowania równowagi rynkowej – odnosi się to głównie do krótkiego czasu. Zasadnicze zaś znaczenie w perspektywie średnio- i długookresowej w kształtowaniu równowagi rynkowej odgrywają czynniki, które kształtują wielkość podaży i popytu, takie jak: skala produkcji, importu, zużycia, konsumpcji, eksportu. Należyte wypełnianie funkcji przez rynek zależy w dużym stopniu od ustroju gospodarczego. Mniejszy udział państwa w bezpośrednim zarządzaniu gospodarką, daje większe możliwości swobodnego działania podmiotom gospodarczym, co pozytywnie wpływa na rozwój i kształtowanie się równowagi rynkowej. Minimalizacji ryzyka zakłóceń służy zastosowanie instrumentów i narzędzi polityki gospodarczej i interwencjonizmu państwowego.

Według Z. Bolkowskiej i C. Skowronka *„Państwo za pośrednictwem interwencyjnych zakupów (uzbrojenia, sprzętu, umundurowania, paliw i innych środków rzeczowych i surowców strategicznych – dla wojska i administracji publicznej), subwencji dla rolnictwa,*

[1] Por. ibidem, s. 32 i nast.

polityki celnej, dewizowej, podatkowej, socjalnej wywiera znaczący wpływ na kształtowanie popytu i podaży w gospodarce"[1].

Interwencjonizm państwowy powinien minimalizować skutki niesprawności funkcjonowania rynku (działać stabilizująco na wahania związane z koniunkturą w gospodarce, a także łagodzić konflikty społeczne), ale w żadnym wypadku nie może go zastępować przez stosowanie metod administracyjnych. Państwo przez świadome działania wobec procesów rynkowych może stosować takie metody i narzędzia, które zapobiegną negatywnym skutkom działania samoregulującego się mechanizmu bez naruszania jego efektywności.

Uzupełniające działania państwa wobec realnych procesów rynkowych obejmują:

– **instrumenty prawne**, które regulują działania przedsiębiorstw, ograniczają monopole, tworzą możliwości swobodnego wyboru podejmowania działalności gospodarczej;

– **narzędzia ekonomiczne** obejmujące reguły i zasady polityki: podatkowej, dewizowej, celnej, lokalizacyjnej, licencyjnej, stóp procentowych;

– **narzędzia informacyjne** sprzyjające trafności wyborów gospodarczych przez ułatwianie podejmowania decyzji (kapitałowych, inwestycyjnych, alokacyjnych) podmiotom gospodarczym;

– **instrumenty marketingowo-promocyjne**, które pozwalają podmiotom gospodarczym zorientować się na rynkach zarówno lokalnych, jak regionalnych i międzynarodowych;

– **środki rzeczowe i finansowe** – rezerwy surowców materiałów oraz rezerwy dewizowe.

Państwo wypełniając swoje funkcje w tym obszarze reaguje na nadmierny popyt krajowy przez uwalnianie (zmniejszenie) zapasów, zaś na nadmierną podaż – przez interwencyjne zakupy i powiększanie rezerw. W wypadku niekorzystnej podaży produktów i surowców zagranicznych można uruchamiać inne instrumenty, np. cło.

Istnieje więc potrzeba wydzielenia części rezerw (także środków finansowych), które pełniłyby rolę rezerw operacyjnych, przeznaczonych na zaspokajanie bieżących potrzeb rynku. Rezerwy rzeczowe, ich wielkość i struktura asortymentowa, spełniają kluczową rolę w polityce gospodarczej i obronnej państwa. Szczególnie ma to znaczenie w odniesieniu do paliw płynnych.

14.3. Gospodarka rezerwami państwowymi w Polsce

Używane w naszym kraju określenie „rezerwy państwowe" wskazuje, że podmiotem odpowiedzialnym za ich tworzenie i utrzymanie jest państwo. Jak już wspomniałem, w innych krajach o gospodarce rynkowej najczęściej stosuje się nazwę „rezerwy strategiczne". Pomimo skojarzeń mogących wynikać z ich nazewnictwa, są przeznaczone głównie do zaspokojenia potrzeb sfery cywilnej, a dopiero w następnej kolejności sfery militarnej.

Rezerwy państwowe stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i nie są gromadzone w celu zaspokajania bieżących potrzeb gospodarki czy ludności w normalnych warunkach funkcjonowania gospodarki. Można ich użyć tylko w szczególnych okolicznościach: zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki lub ich łagodzenia albo eliminacji skutków. Tu zawiera się szczególna rola rezerw, jednego z istotnych instrumentów realizacji funkcji obronnych państwa i tworzenia warunków do normalnego funkcjonowania gospodarki.

[1] Ibidem, s. 39 i nast.

Obecnie rezerwy państwowe obejmują następujący asortyment: surowce, materiały, paliwa, maszyny, urządzenia, produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki, materiały sanitarne i medyczne, a także inne wyroby niezbędne do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa.

Rezerwy dzieli się na dwie podstawowe grupy.

1. **Rezerwy mobilizacyjne** – służące realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb sił zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższenia gotowości obronnej państwa;

2. **Rezerwy gospodarcze** – służące w szczególności do zaspokajania potrzeb surowcowych, materiałowych i paliwowych gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki i materiały medyczne oraz artykuły sanitarne w okresach, o których mowa w pkt 1, a także eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

W ramach rezerw gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone do celów mobilizacyjnych[1].

Za gromadzenie i utrzymywanie rezerw państwowych odpowiadają:

– minister właściwy do spraw gospodarki, poprzez Agencję Rezerw Materiałowych, w zakresie rezerw surowców, materiałów i paliw (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia) produktów leczniczych i wyrobów medycznych;

– prezes Agencji Rynku Rolnego, w zakresie rezerw produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych;

– importerzy i producenci paliw płynnych, którzy są wpisani do rejestru producentów i importerów paliw płynnych prowadzonego przez prezesa Agencji Rezerw Materiałowych.

Państwo, tworząc agencje, ustanowiło struktury organizacyjne zapewniające właściwe funkcjonowanie rezerw państwowych w warunkach gospodarki rynkowej. Ustawowe rozwiązania kształtujące podstawy ich funkcjonowania, wskazują, że są to samodzielne organizacje gospodarcze o zasadach działania zbliżonych do obowiązujących wszystkie podmioty gospodarcze.

Roczne limity na tworzenie rezerw państwowych i gospodarowanie nimi ustala się na podstawie projektów zbiorczych planów rzeczowych i finansowych opracowywanych przez ministra gospodarki. Przyznane środki budżetowe, w wysokości według ustalonych limitów, dysponenci części budżetowych ujmują odpowiednio w swoich projektach budżetu.

Agencja Rynku Rolnego (ARR) jest państwową jednostką organizacyjną, powołaną Ustawą z dnia 7 czerwca 1990 roku *o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego*[2]. Statut nadał jej prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 21 listopada 1996 roku[3]. Agencją kieruje prezes, powoływany i odwoływany przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej w porozumieniu z ministrem finansów.

---

[1] Ibidem, art. 3.

[2] Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 roku *o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego* (DzU 1997, nr 42, poz. 951).

[3] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1996 roku *w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego* (DzU 1996, nr 138 poz. 641).

ARR posiada osobowość prawną i do głównych jej zadań należy:

– gromadzenie i gospodarowanie państwowymi rezerwami produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych w ramach określonych zadań oraz przeznaczonych na ten cel środków żywnościowych;

– udzielanie poręczeń kredytów, z wyjątkiem kredytów inwestycyjnych, przedsiębiorcom realizującym zadania zlecone przez Agencję;

– analizowanie rynku produktów rolnych i żywnościowych;

– proponowanie Radzie Ministrów regulacji organizacyjno-prawnych w zakresie funkcjonowania rynku podstawowych produktów rolnych i żywnościowych;

– inicjowanie i udział w działaniach organizacyjnych mających na celu rozwój rynku produktów rolnych i żywnościowych.

W grupie rezerw żywnościowych, zastrzeżonych do celów mobilizacyjnych, utrzymywane były: zboża konsumpcyjne (pszenica, żyto, jęczmień), mięso, cukier, olej rzepakowy, konserwy mięsne, smalec, groch, ryż i spirytus.

Agencja Rezerw Materiałowych (ARM) – utworzona Ustawą z dnia 30 maja 1996 roku *o rezerwach państwowych*[1], statut otrzymała na podstawie Rozporządzeniem Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 roku[2]. Z dniem 1 kwietnia 2002 roku, ustawą z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych[3] została zniesiona Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych (ARAS). W myśl ustawy zadania likwidowanej ARAS przejęła Agencja Rezerw Materiałowych.

Do głównych zadań Agencji należy:

– tworzenie rezerw gospodarczych surowców materiałów, paliw, produktów leczniczych i wyrobów medycznych;

– tworzenie rezerw mobilizacyjnych w zakresie działalności określonej w statucie;

– podejmowanie decyzji o zwolnieniu określonych w ustawie rezerw w zakresie upoważnień wynikających z przepisów wykonawczych do ustawy;

– prowadzenie rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych;

– działalność kontrolna w stosunku do podmiotów gospodarczych, na które zostały nałożone obowiązki w zakresie magazynowania i utrzymania rezerw;

– prowadzenie działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego w granicach upoważnień wynikających z ustawy;

– nakładanie kar za naruszenie obowiązków w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw oraz zapasów obowiązkowych paliw przez podmioty obowiązane do ich tworzenia, magazynowania i utrzymania.

Jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest posiadanie odpowiedniej bazy surowcowo-energetycznej oraz zapewnienie ciągłości dostaw celem zaspokojenia niezbędnych potrzeb

---

[1] Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* (DzU 1996, nr 90, poz. 404).

[2] Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 roku *w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych* (DzU 1996, nr 144, poz. 666).

[3] Ustawa z dnia 1 marca 2002 roku *o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw* (DzU 2002, nr 25, poz. 253).

gospodarki i społeczeństwa[1]. Polskę pod względem zasobów naturalnych i ich wydobycia zaliczyć należy do krajów średniej zasobności. Wielkość wydobycia niektórych surowców, np. węgla kamiennego i brunatnego, siarki, rud miedzi i cynku lokuje nasz kraj w czołówce światowej i europejskiej[2].

W Polsce do najważniejszych nośników energii należą: węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny oraz w małym stopniu energia wodna i energia wiatru. Największym nośnikiem energii pierwotnej jest węgiel – w 1995 r. wytworzono z niego ok. 74,5% energii, a w 2000 r. ok. 60%. Na przestrzeni ostatnich 15 lat udział ropy naftowej w zużyciu energii pierwotnej kształtował się na poziomie 14%, (przekracza średniorocznie 15–16 mln ton) co wymusza import ropy naftowej o wielkości tego samego rzędu[3].

Aby ograniczyć skalę zagrożeń, zakupy ropy naftowej i paliw płynnych są zróżnicowane pod względem geograficznym i tak: z WNP ok. 65%, z Iranu ok. 15% oraz z Norwegii ok. 6,5%.

Przy zakupach paliw płynnych i wyrobów ropopochodnych najważniejszy jest import z krajów Europy Zachodniej, dominującą zaś rolę w imporcie ropy naftowej i gazu ziemnego zajmuje Rosja. Zużycie gazu w ostatnich latach wyraźnie wzrosło i ustabilizowało się w wysokości ok. 10–12 mld m^3 rocznie. Zapotrzebowanie gospodarki pokrywane jest ze źródeł krajowych w ok. 30%[4], aby powiększyć ich udział potrzebne są znaczne nakłady. Budowa podziemnych zbiorników gazu, które mogą stanowić skuteczną rezerwę na wypadek zakłóceń i przerw w dostawie[5] jest kosztowna.

Przełamanie niekorzystnej (z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego) sytuacji, wymaga połączenia się z zachodnioeuropejskim systemem sieci gazociągów.

Podstawowym składnikiem systemów zapewniających bezpieczeństwo energetyczne są zapasy paliw utrzymywane na poziomie odpowiednim w relacji do popytu krajowego, dotyczy to zwłaszcza paliw ciekłych. Wynika to z powszechnego stosowania produktów naftowych w: komunikacji, transporcie przemyśle chemicznym i petrochemicznym i rolnictwie.

W strukturze zapotrzebowania na produkty naftowe występują paliwa silnikowe, oleje opałowe i oleje smarowe.

Stworzenie warunków do prawidłowego funkcjonowania gospodarki w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także obecna i przewidywana struktura bilansu energetycznego, stworzyła potrzebę ustawowej regulacji[6] warunków do tworzenia potrzebnych zapasów paliw.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*[7] przynosi następujące regulacje w zakresie paliw płynnych:

– wprowadza obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub przetwarzania paliw ciekłych (producenci);

---

[1] Zob. W. Herer, W. Sadowski, *Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990–1993 na surowcowo-energetyczną barierę wzrostu gospodarczego w Polsce*, Prace ZBS-E, nr 219, ZBS-E GSU i PAN, Warszawa 1994.

[2] Zob. P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet, *Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2001–2010*, Key Text, Warszawa 1997, s 199–256.

[3] Ibidem, s. 371.

[4] Zob. *Mały rocznik statystyczny Polski 2001*, GUS, Warszawa 2000, s. 334–337.

[5] Zob. W. Bojarski, J. Filipowicz, Z. Kolenda, J. Siemek, *Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Rzeczpospolita" 1996, nr 27.

[6] Ustawa *o rezerwach państwowych...*, op. cit.

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

– oraz przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przywozu paliw ciekłych na polski obszar celny (importerzy), wpisanych do rejestru producentów i importerów;

– zapasy obowiązkowe paliw ciekłych stanowią majątek podmiotów tworzących i utrzymujących te zapasy – muszą być ubezpieczone od ognia i innych zdarzeń losowych, a okres ich magazynowania nie powinien być krótszy niż rok kalendarzowy;

– koszty tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ponoszą producenci i importerzy, zalicza się je do kosztów ich działalności;

– w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki określi szczegółowy harmonogram osiągnięcia wymaganej ilości zapasów paliw ciekłych.

Ustawa upoważniła Radę Ministrów do utworzenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i węgla, gdy zaistnieje taka potrzeba. Tworzenie zapasów obowiązkowych tych nośników energii może być wprowadzone w drodze szczegółowego rozporządzenia Rady Ministrów.

Stany zastrzeżone (zapasy obowiązkowe) – obejmują podstawowe nośniki energii (paliwa ciekłe, węgiel kamienny, gaz ziemny), stanowią majątek podmiotów gospodarczych, na które został nałożony obowiązek ich utrzymania.

Koszty tworzenia i utrzymania zapasów obowiązkowych obciążają podmioty gospodarcze sektora paliwowego i są przenoszone częściowo w koszty produktów, gdyż tylko w określonej części rekompensuje je budżet państwa. Rozwiązanie to jest powszechnie stosowane w krajach Unii Europejskiej.

Doświadczenia światowe wskazują, że rezerwy walutowe nie są alternatywą dla utrzymywania rezerw rzeczowych, a takie czynniki, jak: ich właściwa lokalizacja, wysoka dyspozycyjność, szybkość uruchomienia – to podstawowe warunki ich szybkiego i zgodnego z przeznaczeniem zastosowania. Rezerwy stanowią wspólny ściśle połączony system, ustawa przewiduje, że: rezerwy gospodarcze w określonym przypadku mogą służyć celom mobilizacyjnym, a w warunkach braku zagrożeń militarnych – przeciwdziałaniu zakłóceniom funkcjonowania gospodarki.

Rezerwy rzeczowe tworzone przez państwo nie tylko ułatwiają utrzymywanie równowagi rynkowej, ale są głównym elementem bezpieczeństwa kraju zarówno w sferze ekonomicznej, jak i militarnej. Wojskowy potencjał ekonomiczny, zgromadzone zapasy wojenne i gospodarka nimi mają również swoje miejsce, a także spełniają konkretne zadania w rezerwach państwowych.

15. POLSKI PRZEMYSŁ OBRONNY NA PRZEŁOMIE WIEKÓW XX I XXI

15.1. Identyfikacja polskiego przemysłu obronnego

Przemysł obronny Polski, będąc istotną częścią składową systemu gospodarki obronnej, współtworzy – wraz z jej systemem kierowania i systemem logistyki obronnej – gospodarcze podstawy bezpieczeństwa kraju. Jego kondycja w latach dziewięćdziesiątych XX w. była wynikiem zmian, które się dokonały nie tylko w naszym kraju, ale również w bliższym i dalszym otoczeniu Polski, zarówno w wymiarze politycznym, gospodarczym, jak i militarnym. One to zadecydowały, iż pełnione dotychczas przez przemysł obronny funkcje i role uległy daleko idącemu przewartościowaniu. Objęło ono zarówno jego znaczenie w kreacji interesu narodowo-państwowego oraz suwerenności militarnej, jak i wymiaru ekonomicznego. Oceny formułowane z perspektywy dnia dzisiejszego wskazują i dowodzą, iż rozwój przemysłu obronnego (w latach 1994–1998 określanego jako przemysł obronny i lotniczy, a od 1999 r. jako przemysłowy potencjał obronny[1]) w ostatniej dekadzie XX w., a także w pierwszych latach XXI w. był daleki od zadowalającego. Są one w dominującej części negatywne, bowiem zdolności tego przemysłu do wytwarzania określonego zestawu dóbr i usług, zgodnego z charakterem i wymogami stanu bezpieczeństwa państwa uległy w niektórych segmentach ograniczeniu, a w niektórych nawet eliminacji.

Przemysł obronny zajmując centralne miejsce w obszarze systemu gospodarki obronnej, a także całych gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, był i jest postrzegany jako ich specyficzny i dalece zróżnicowany strukturalny element. W jego realnym i funkcjonalnym wymiarze tworzy go zarówno przemysł wytwarzający środki walki – nazywany przemysłem zbrojeniowym – przemysł wytwarzający środki produkcji na potrzeby sektora militarnego, przemysł wytwarzający środki spożycia na potrzeby sektorá militarnego oraz przemysł wytwarzający pozostałe zaopatrzenie sił zbrojnych.

Pojęcie zaś „przemysłowego potencjału obronnego" obejmuje „*zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w uzbrojenie i sprzęt wojskowy*"[2]. Tworzą go: przedsiębiorstwa produkcyjne mające status spółek akcyjnych, przedsiębiorstwa państwowe prowadzące działalność remontowo-produkcyjną, jednostki badaw-

[1] Por. Ustawa z dnia 7 października 1999 roku *o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU 1999, nr 83, poz. 932).

[2] Ibidem.

czo-rozwojowe, przedsiębiorstwa prowadzące obrót wyrobami przemysłu zbrojeniowego z zagranicą – będące spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością i posiadające niezbędne koncesje państwowe.

Podwaliny współczesnego polskiego przemysłu obronnego tkwią zarówno w działaniach podjętych przed drugą wojną światową, jak i po niej.

Powstanie, rozbudowa i rozwój państwowych przedsiębiorstw zbrojeniowych w końcu lat dwudziestych i w latach trzydziestych ubiegłego wieku był odzewem na zgłaszane wówczas postulaty zapewnienia samowystarczalności państwa w dziedzinie wyposażenia własnych sił zbrojnych. Podjęły one produkcję broni i amunicji, materiałów wybuchowych i gazów bojowych, płatowców i silników lotniczych, czołgów, samochodów i sprzętu saperskiego, sprzętu łączności, przyrządów pomiarowych i optycznych, sprzętu przeciwgazowego i umundurowania.

Po drugiej wojnie światowej rozwój polskiego przemysłu zbrojeniowego można podzielić na dwa podstawowe etapy. Pierwszy – od zakończenia wojny do 1989 r. i drugi wyznaczony zmianami systemowymi od 1989 roku po dzień dzisiejszy.

W pierwszym okresie o kierunkach rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego, czyli przez 45 lat, decydowały przede wszystkim potrzeby Układu Warszawskiego, głównie zaś b. ZSRR. Jego potencjał (możliwości produkcyjne) z tego powodu, poza nielicznymi specjalizacjami, znacznie przekraczał poziom zapotrzebowania własnej armii. Wydarzenia polityczne przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych doprowadziły nie tylko do zmiany obowiązującego od końca wojny dwubiegunowego układu sił w świecie oraz zmiany i rozpadu dotychczasowych powiązań polityczno-militarnych, ale również do utraty pewnych i stabilnych odbiorców produkcji polskiego przemysłu zbrojeniowego. Jednocześnie brak wystarczających środków finansowych przeznaczanych na obronność oraz zasadnicza zmiana koncepcji obronnej państwa, spowodowała drastyczne ograniczenie zapotrzebowania na sprzęt i uzbrojenie ze strony polskiej armii.

15.2. Stan i kondycja przemysłu obronnego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX w.

Sytuacja polskiego przemysłu obronnego w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku była funkcją przełomu polityczno-militarnego, gospodarczego, a także techniczno-organizacyjnego, jaki się dokonał zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym. Spowodował on radykalną zmianę uwarunkowań jego funkcjonowania, wskazując na potrzebę gruntownej restrukturyzacji posiadanego przemysłowego potencjału obronnego pod kątem dostosowania wielkości i struktury jego produkcji do potrzeb nowoczesnej armii, racjonalnego zagospodarowania posiadanych nadwyżek produkcyjnych oraz dostosowania asortymentu produkcji do wymagań zagranicznych odbiorców w warunkach rosnącej konkurencji międzynarodowej. Przyjęcie zaś Polski do NATO (marzec 1999 r.), postawiło polski przemysł obronny – wobec priorytetu zakupu przez armię uzbrojenia i sprzętu wojskowego spełniającego wymogi Sojuszu – przed koniecznością podjęcia prób restrukturyzacji techniczno-technologicznej. Polski przemysł obronny w latach dziewięćdziesiątych został poddany daleko idącej restrukturyzacji, która stanowiła jednocześnie istotny element transformacji systemowej, co wymusiło uwzględnienie w procesie przebudowy sektora obronnego przekształceń własnościowych oraz podporządkowanie się regułom mechanizmów rynkowych.

Zmiany wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania przemysłu obronnego wpłynęły także na zmianę oceny jego alokacji. Stała się ona z operacyjnego i strategicznego punktu widzenia mniej korzystna (mapa 1). Najważniejsze polskie przedsiębiorstwa przemysłu obronnego są zlokalizowane w pobliżu wschodniej granicy.

Potrzeba radykalnych zmian organizacyjnych i funkcjonalnych przemysłu obronnego została spowodowana w pierwszej kolejności ograniczeniem zamówień przez MON, a także wyraźnym spadkiem zainteresowania polskim sprzętem i uzbrojeniem przez kraje b. ZSRR oraz inne kraje postsocjalistyczne. Wiązało się to także z zerwaniem z nimi więzi kooperacyjnych. Skurczenie możliwości eksportu polskiego sprzętu zbrojeniowego, nastąpiło także za sprawą ograniczenia importu ze strony tzw. krajów Trzeciego Świata, które pozbawione wsparcia politycznego, gospodarczego i militarnego zrezygnowały z importu polskiego uzbrojenia. Trudności te wystąpiły w okresie, kiedy polski przemysł obronny dysponował dużymi możliwościami produkcyjnymi[1].

Polski przemysł obronny na początku 1990 r. tworzyło 128 przedsiębiorstw mających status przedsiębiorstwa przemysłu obronnego, z tego 84 podlegały Ministerstwu Przemysłu, 36 MON, 3 MSW oraz 5 innym resortom [2], z którymi kooperowało jeszcze ponad 200 innych przedsiębiorstw z całej gospodarki narodowej. Przedsiębiorstwa przemysłu obronnego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zatrudniały średnio około 180 tys. pracowników, a łącznie z pracownikami przedsiębiorstw kooperujących, zatrudnionych przy produkcji obronnej, było ok. 250 tys. pracowników. Wytwarzały one zarówno wyroby wojskowe, jak i cywilne, przy czym struktura produkcji w poszczególnych przedsiębiorstwach była znacznie zróżnicowana. Tylko w nielicznych zdecydowaną przewagę miała produkcja czysto wojskowa, w większości natomiast łączono w różnych proporcjach produkcję wojskową z cywilną. Średnio w całym przemyśle obronnym udział produkcji specjalnej nie przekraczał 40%. Stanowiło ją w większości uzbrojenie konwencjonalne, wytwarzane najczęściej na licencji radzieckiej (w ok. 85%).

Udział produkcji zbrojeniowej w globalnej produkcji sprzedanej przekraczał 2%, a całego przemysłu obronnego około 2,5% wartości sprzedanej całego przemysłu[3]. Ponad połowa produkcji była kierowana na eksport, głównie do ZSRR oraz innych państw socjalistycznych, a także do niektórych państw rozwijających się. Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego plasował nasz kraj na 7–8 pozycji wśród największych eksporterów. Przedsiębiorstwa te korzystały z licznych preferencji[4].

Lata dziewięćdziesiąte to okres radykalnych zmian organizacyjnych, funkcjonalnych i rzeczowych w przemyśle obronnym. W tym okresie zmniejszyła się liczba przedsiębiorstw. Jeśli w 1990 r. było ich 128, to w 1992 r. już tylko 90; w latach 1994–1998 ich stan wynosił już tylko 31, a po reorganizacji w 2000 r. liczba ich uległa zwiększeniu (tabela 13.) do

---

[1] Polski przemysł obronny największe zdolności produkcyjne osiągnął w latach 1986–1988. Wówczas to w realizacji zadań obronnych uczestniczyło 312 zakładów, z których 116 posiadało status przedsiębiorstwa przemysłu obronnego.

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

[3] Por. M. Daniluk, *Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990–1994*, „Myśl wojskowa" 1995 nr 1, s. 113–114.

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

61 (w tym 31 produkcyjnych). W ślad za tym, zmniejszeniu ulegała liczba zatrudnionych (tabela 13). Jeśli na początku lat dziewięćdziesiątych wynosiła ona 180 tys. pracowników, to w 1995 r. już 76 tys., a pod koniec 2000 r. jeszcze mniej, bo 68 tys.

Tabela 13

CHARAKTERYSTYKA ORGANIZACYJNO-TECHNICZNA POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO W LATACH DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH XX W.

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

W przedsiębiorstwach produkcyjnych tego przemysłu w 1990 r. było zatrudnionych 150 tys. osób, a w 2000 r. już tylko 45,5 tys.

Konsekwencją zmian restrukturyzacyjnych, które miały miejsce w latach 90., stało się ograniczenie przemysłowego potencjału obronnego Polski. W końcu lat 90. stanowiło go zgodnie z decyzjami rządu[1]: 36 przedsiębiorstw produkujących uzbrojenie i sprzęt wojskowy mających status spółek akcyjnych[2], 12 przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych podległych MON, 10 ośrodków badawczo-rozwojowych oraz 3 przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w handlu bronią. W stosunku do 29 spółek akcyjnych państwo dysponuje obecnie 100% akcji, natomiast w odniesieniu do pozostałych udziały państwa kształtują się na poziomie 51–70%[3]. Aktywa przedsiębiorstw produkcyjnych oszacowano na ok. 4,7 mld PLN (ok. 1,2 mld USD)[4].

---

[1] Por.: *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*, Rada Ministrów, luty 1999 r.; Ustawa z dnia 7 października 1999 roku *o wspieraniu restrukturyzacji...*, op. cit.; Ustawa z dnia 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); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1999 roku *w sprawie wykazu spółek realizujących obrót specjalny* (DzU 1999, nr 91, poz. 1027); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 roku *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).

[2] W rozporządzeniu RM (z dnia 17 listopada 1999 r.), wykazano 38 przedsiębiorstw; stan ten jednak, ze względu na likwidacje 4 spośród nich i powstanie 2 nowych ukształtował się na poziomie 36.

[3] Por. T. Hypki, *Centralizacja przemysłu*, „Raport WTO" 2001, nr 1, s. 13.

[4] Ibidem.

Udział produkcji specjalnej w ich produkcji ogółem spadł do 24%. Tylko w kilku zakładach produkcja na potrzeby sił zbrojnych przekraczała 50%[1], w pozostałych produkcję specjalną z konieczności zaczęto traktować jako działalność uboczną (tabela 13 i 14). Wykorzystanie polskiego przemysłowego potencjału obronnego w latach dziewięćdziesiątych było w sumie bardzo małe. Kształtowało się ono zróżnicowanie, w przedziale 11% (w 1991 r.) do 29% (w 1996 r.). W 2000 r. wyniosło ono ok. 26% (tabela 13).

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

Tabela 14

CHARAKTERYSTYKA EKONOMICZNO-FINANSOWA POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO W LATACH DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH XX W.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
		1990	**1995**	**2000**
1.	**Udział przedsiębiorstw przemysłu obronnego w tworzeniu PKB (w%)**		ok. 0,7	ok. 0,5
2.	**Udział wartości produkcji sprzedanej przemysłu obronnego w produkcji sprzedanej przemysłu ogółem (w%)**	2,5 (2)	ok. 1,5	ok. 1
3.	**Eksport:**			
	a) udział eksportu produkcji obronnej (zbrojeniowej) w eksporcie ogółem (w%)		0,36	0,30
	b) pozycja na światowym rynku uzbrojenia	7–8	9–10	
4.	**Kondycja ekonomiczno-finansowa:**			
	a) **wynik finansowy** (zysk netto)		ujemny ogółem – zysk w 18 przedsiębiorstwach	ujemny ogółem – zysk w 18 przedsiębiorstwach strata w 15 przedsiębiorstwach
	b) **poziom zapasów** (w% wartości majątku obrotowego)			ok. 55

[1] Tymi zakładami były: Przemysłowe Centrum Optyki, Radwar, PZL-2 Warszawa, Mesko, i Bumar Łabędy.
[2] Por. P. Wieczorek, Polski przemysł obronny..., op. cit.

Z początkiem lat dziewięćdziesiątych wzrosło wyraźnie zadłużenie przedsiębiorstw zbrojeniowych w wyniku nieuregulowania znacznych należności za dostarczany kontrahentom (przede wszystkim b. ZSRR) zgodnie z wcześniejszymi umowami sprzęt. Mimo że gwarantem umów z b. ZSRR był rząd, to jednak przez długi czas nie wywiązywał się on ze swych zobowiązań wobec przemysłu zbrojeniowego. Zadłużenie przedsiębiorstw obronnych stało się bolączką przemysłu obronnego przez ostatnią dekadę minionego wieku. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu były dalece nieskuteczne. I tak, w latach 1994–1996 bieżące efekty ekonomiczne zostały poprawione przez zyski nadzwyczajne, których źródłem były środki z budżetu państwa przekazywane w ramach postępowań ugodowych, ale także procesów i wyroków sądowych dotyczących refundacji kosztów utrzymywania rezerw mocy produkcyjnych. Stało się to możliwe dzięki uznaniu w końcu przez rząd, że i on ponosi częściową odpowiedzialność za katastrofalną sytuację przemysłu zbrojeniowego. Sam przemysł, bez pomocy państwa, nie był w stanie, w obecnie panujących warunkach, wyrwać się z pętli zadłużenia. Zadłużenie uniemożliwiało jakiekolwiek próby wyjścia z kryzysu, chociażby dlatego, że firma nawet otrzymując zamówienie produkcyjne nie mogła go zrealizować bez otrzymania kredytu chociaż na część zadania, a tego zdecydowanie odmawiały banki albo już będące wierzycielami przedsiębiorstw, albo znające ich krytyczną sytuację finansową. Takie okoliczności powodowały, że jakiekolwiek plany poprawy sytuacji w przemyśle zbrojeniowym należało rozpoczynać od likwidacji zadłużenia.

Drastyczne pogorszenie wyników finansowych tych przedsiębiorstw przyniósł także obowiązek utrzymywania ściśle określonych rezerw mocy wytwórczych wynikających z PMG[1]. W ograniczonym zakresie pomocny okazał się – uruchomiony w lutym 1993 r. – program „Stabilizacja, Restrukturyzacja, Prywatyzacja" w którego ramach określono sposób wypłat należności z tytułu PMG za lata 1993–1995. Dzięki tym działaniom wielkość zadłużenia sektora obronnego stopniowo malała, osiągając poziom ok. 45% wartości przychodów, a także zmieniała się jego struktura. Wzrosła również ilość przedsiębiorstw osiągających zyski oraz poprawiła się płynność finansowa sektora. Poprawa ta trwała krótko, bowiem w 1996 r. tendencja spadkowa zadłużenia uległa zahamowaniu, co było dowodem na to, że nadal nie rozwiązano kluczowych problemów przemysłu zbrojeniowego, które najogólniej można określić jako niewydolność techniczno-efektywnościową. Znowu zaczął dawać znać o sobie podstawowy problem polskiego przemysłu obronnego, polegający na dysproporcji między jego możliwościami produkcyjnymi a popytem na sprzęt specjalny będąc wynikiem zamówień krajowych i możliwości eksportowych. Ciężką sytuację przedsiębiorstw zbrojeniowych pogarszał fakt, że część z nich w 1999 r. została pozbawiona środków z funduszu centralnego PMG, jako rekompensaty za utrzymanie rezerw produkcyjnych na wypadek mobilizacji wojennej. Przyjęto, że środki finansowe na ten cel będą otrzymywać tylko te przedsiębiorstwa, które w sytuacji zagrożenia są zdolne do szybkiego uruchomienia produkcji, a wymóg ten spełniały jedynie firmy produkujące amunicję, materiały wybuchowe, broń strzelecką, lekką broń przeciwpancerną oraz przeciwlotniczą. Oznaczało to dalsze pogorszenie sytuacji branży pancernej i lotniczej, które i tak znajdowały się w najgorszej sytuacji.

Wykorzystanie polskiego potencjału obronnego w latach dziewięćdziesiątych było w sumie bardzo małe. Wyniosło ono w 1991 r. tylko 11%; w 1992 r. nieco ponad 14%; w 1994 r. 21%. Potem, w kolejnych latach sytuacja stopniowo, lecz niewiele się poprawia-

[1] Plan mobilizacji gospodarczej (do 1992 r. włącznie – Plan roku obliczeniowego).

ła, dochodząc w najlepszym jak dotąd 1996 r. do około 29%[1]. Od 1996 r. produkcja znowu zaczęła spadać z powodu malejących zamówień od odbiorców. W 1997 r. sektor wykorzystał zaledwie 28% posiadanych mocy produkcyjnych, co umożliwiło mu osiągniecie wyników zaledwie na granicy opłacalności.

Kondycja finansowa przedsiębiorstw przemysłu obronnego była zła (tabela 12). Patrząc na przemysł obronny przez pryzmat rentowności trzeba zauważyć, że była ona w sumie bardzo mała.

Dowodem fatalnej sytuacji w branży był także poziom zapasów, których wartość wyniosła ponad 55% majątku obrotowego[2].

Zysk netto w 1998 r. osiągnęło 18 przedsiębiorstw, zaś straty odnotowało 13 przedsiębiorstw[3]. W sumie sektor produkcji obronnej odnotował ujemny wynik finansowy.

Brak perspektyw istotnego zwiększenia zamówień przez krajowych odbiorców (głównie MON) oraz niewielkie szanse eksportowe, a także nieskuteczność dotychczasowych prób przebudowy polskiego przemysłu zbrojeniowego, spowodował, że całkowicie realny stał się wariant częściowej wyprzedaży co lepszych zakładów i likwidacji gorszych. Scenariusz ten zaczął się sprawdzać w ciągu 1999 r. W stan upadłości postawiono między innymi HSW SA Stalowa Wola i WSK PZL SA Mielec, zaś około dwudziestu innych przedsiębiorstw znalazło się u progu bankructwa. Szczególnie zła sytuacja wystąpiła w branży pancerno-samochodowej, amunicyjnej i lotniczej[4].

W latach 1998–2001 w dalszym ciągu następowało zmniejszanie się sprzedaży w spółkach przemysłu obronnego produktów ogółem (z 3891,2 mln zł w 1998 r. do 2792,6 mln zł w 2001 r., czyli o 28%). W jeszcze większym stopniu spadała sprzedaż wyrobów specjalnych. Ich udział w przychodach ogółem wyniósł w 2001 r. zaledwie 13,4%, natomiast w latach wcześniejszych osiągał poziom ok. 25%[5]. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy były wciąż zmniejszające się zamówienia ze strony odbiorców krajowych, w tym przede wszystkim Ministerstwa Obrony Narodowej (80% wszystkich zamówień).

Zamówienia MON w 2001 r., lokowane w krajowym przemyśle zbrojeniowym, były o ponad 40% niższe niż w 1999 r. (chociaż i wówczas pozwalało to na wykorzystanie zdolności produkcyjnych przemysłu zaledwie w ok. 20%). Zamówienia te, nie dość, że małe, to jeszcze były składane przez MON nierytmicznie, procedury przetargowe były przewlekane, co w sumie powodowało, że przedsiębiorstwa często mogły do realizacji zamówień przystępować dopiero w drugim, a nawet w trzecim kwartale.

Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego w latach 1998–2001 był również bardzo niewielki. Jego udział w eksporcie ogółem przedsiębiorstw zbrojeniowych wahał się w granicach 2–5%. Stan taki był spowodowany brakiem produktów mających szansę konkurencji na rynkach międzynarodowych. Większość produkcji może być oferowana jedynie na rynkach krajów rozwijających się lub postsocjalistycznych, których technika wojskowa bazuje na sprzęcie wywodzącym się z b. ZSRR. Przeszkodą jednak w transakcjach na tych rynkach są, według krajowych producentów, restrykcyjne przepisy Ustawy z dnia 14 grudnia

---

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

[2] Por. T. Hypki, *Program zwolnień i wyprzedaży*, „Raport WTO" 1999, nr 3, s. 6.

[3] Największe straty generowały WSK Mielec, ZM Bumar Łabędy oraz ZM Łucznik. Największe zyski przynosiły natomiast GZPG Stomil Grudziądz, CNPEP Radwar i WSK PZL Rzeszów.

[4] Por. P. Soroka, *Recepta dla zbrojeniówki*, „Polska Zbrojna" 1999, nr 27; D. Rembelski, *Bankruci*, „Polska Zbrojna" 1999, nr 21.

[5] *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2002.

2001 r. *o zmianie ustawy 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.* Możliwości eksportowe ogranicza także w znacznym stopniu, tak zwana lista negatywna, na której znajdują się państwa, do których nie można sprzedawać broni i sprzętu wojskowego.

Podsumowując, sytuacja ekonomiczno-finansowa sektora zbrojeniowego (29 spółek) w latach 1998–2001 stale pogarszała się i stan ten w 2002 r. w niczym nie zmienił się na lepsze. Przeciętna rentowność sektora uległa pogorszeniu. Szczególnie zła jest kondycja spółek branży amunicyjno-rakietowej i pancernej.

15.3. Próby przebudowy polskiego przemysłu zbrojeniowego – restrukturyzacja i konwersja

Załamanie się na początku lat dziewięćdziesiątych koniunktury w polskim przemyśle obronnym, przy braku zdecydowanych działań zapobiegawczych, spowodowało szybkie jego wejście w fazę kryzysu strukturalnego. Mimo że skutki restrukturyzacji gospodarki dotknęły go z opóźnieniem, to jednak znacznie silniej aniżeli w pozostałych gałęziach gospodarki narodowej. Zauważono, że aby przemysł obronny mógł się utrzymać w warunkach coraz ostrzejszej konkurencji, powinno zostać spełnionych kilka ważnych warunków. Przede wszystkim jego potencjał, zaprogramowany na potrzeby Układu Warszawskiego, musiał zostać zmniejszony i dostosowany do nowych potrzeb Wojska Polskiego i możliwości eksportowych. Procesy zmniejszania tego potencjału nie mogły polegać na prostej redukcji mocy produkcyjnych, lecz miały zawierać w bardzo dużym stopniu elementy restrukturyzacji. Restrukturyzacja musiałaby łączyć się z konwersją, rozumianą jako przechodzenie przemysłu obronnego z produkcji wojskowej na cywilną. Innym, bardzo ważnym warunkiem, było utrzymanie zamówień przez MON na poziomie uwzględniającym potrzeby sił zbrojnych i umożliwiającym jednocześnie realizację przez przemysł zbrojeniowy procesów restrukturyzacji.

Okolicznością bardzo utrudniającą te działania był ogólny kryzys gospodarki polskiej i konieczność jej transformacji oraz obowiązujący wówczas w sferach rządzących pogląd, że określenie odpowiednich parametrów makroekonomicznych i ich stabilizacja wystarczy, aby wymusić na przedsiębiorstwach pożądane przemiany proefektywnościowe[1].

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

Działania restrukturyzacyjne rządu w odniesieniu do sektora zbrojeniowego ograniczały się w tym okresie do zalecania opracowywania i wdrażania indywidualnych programów restrukturyzacyjnych i konwersyjnych, przy jednoczesnej zgodzie na wykorzystywanie zwalnianych mocy po produkcji „S" (specjalnej) na potrzeby cywilne. Ze względu na

[1] Por. *Program przekształcenia gospodarki*, Rada Ministrów, Warszawa 1 stycznia 1990 r.

brak środków i zaistniałą na rynku barierę popytu, próby te w latach 1990–1991 nie przyniosły większych efektów, narastające zaś kłopoty finansowe przedsiębiorstw zbrojeniowych, spośród których w końcu 1991 r. jedna trzecia kwalifikowała się do ogłoszenia upadłości, powodować zaczęły napięcia społeczne.

Podjęte próby konwersji produkcji, to jest zmiany profilu dotychczasowej działalności i rozpoczęcie wytwarzania dóbr dla potrzeb rynku cywilnego, utrudniał brak odpowiednich wzorców i doświadczeń w realizacji tak złożonego procesu. Dodatkową przeszkodą był brak środków, by ją uruchomić. Stąd też powszechną formą wejścia na rynek cywilny było podejmowanie produkcji wyrobów możliwych w warunkach posiadanego parku maszynowego, dostępnych technologii i kwalifikacji personelu. Działania te w większości przypadków, wobec nierozpoznania rynku, kończyły się niepowodzeniem. Pozwoliły one jednak jednocześnie zdobyć wiedzę i doświadczenia, jak funkcjonować na wolnym rynku.

Konwersja produkcji w przedsiębiorstwach obronnych, z tych przede wszystkim powodów, nie stała się ich strategią rozwoju, ale doraźną i wymuszoną okolicznościami koniecznością, bez wyraźnych efektów ekonomicznych[1].

Zła kondycja przedsiębiorstw zbrojeniowych i pojawiające się na jej tle napięcia społeczne, zmusiły rząd do bardziej systemowego i długofalowego zajęcia się restrukturyzacją tego sektora. Działania te zapoczątkowało opracowanie w 1991 r. – studium sektorowego przemysłu obronnego[2], które miało stanowić podstawę koncepcji dalszego jego rozwoju. Jego propozycje sprowadzały się głównie do ograniczenia potencjału produkcyjnego sektora. Zaproponowano w nim likwidację kompleksu lotniczego (pozostawiając WSK Świdnik) oraz zaprzestanie produkcji sprzętu pancernego i okrętów wojennych. Mimo złej oceny raportu, Rada Przemysłu Obronnego w dniu 4 grudnia 1991 r. przyjęła zawarte w nim propozycje jako kierunki restrukturyzacji sektora. Zostały one jednak wkrótce zawieszone, ze względu na to, że przyszłe wstąpienie Polski do NATO miało spowodować konieczność przezbrojenia polskiej armii w sprzęt zachodni, a to czyniłoby cały polski przemysł zbrojeniowy zbędnym.

Na przełomie 1991 i 1992 r., po niepowodzeniu dotychczasowych działań dostosowawczych, opracowano nowy projekt założeń programu restrukturyzacji sektora zbrojeniowego, który stał się podstawą przyjętego przez rząd w styczniu 1992 r. programu naprawczego. Oceniono w nim, że skala koniecznych przekształceń przekracza w sposób zdecydowany możliwości samego przemysłu zbrojeniowego i wymaga pomocy państwa. Zakładał on dostosowanie zdolności produkcyjnych przemysłu zbrojeniowego do potrzeb sił zbrojnych i możliwości eksportu, przestawienie nadwyżek potencjału na produkcję cywilną, zredukowanie nadmiernie rozbudowanej infrastruktury socjalnej, dokonanie przekształceń własnościowych i organizacyjnych – w tym przeprowadzenie komercjalizacji i koncentracji wydzielonych zakładów o zbliżonym profilu w holdingi – oraz usprawnienie zarządzania. Licząc się z ograniczonymi możliwościami państwa, przygotowano dwa warianty finansowania programu: optymalny, który gwarantowałby środki w budżecie centralnym na wszystkie zaplanowane, niezbędne przekształcenia strukturalne oraz budżetowy,

[1] Por. W. Stankiewicz, *Konwersja zbrojeń. Oczekiwania i fakty*, Bellona, Warszawa 1999, s. 236.

[2] Ministerstwo Przemysłu i Handlu przez Agencję Rozwoju Przemysłu zleciło pod koniec 1991 r. opracowanie takiego studium firmie PROXY, która zobowiązała się do zrealizowania zadania w ciągu dwóch miesięcy. Tak krótki okres praktycznie odcisnął swoje piętno na możliwości przeprowadzenia w pełni wartościowych badań. Raport PROXY w opinii specjalistów został uznany za zbyt powierzchowny i mało fachowy. Diagnoza i wypracowane wnioski zostały uznane jako dalekie od poprawnych. Jednak część środowiska bezpośrednio zainteresowanego rozwojem przemysłu oceniła ten raport pozytywnie.

przewidujący środki pozwalające tylko na ograniczony zakres restrukturyzacji[1]. Rada Ministrów przyjęła wariant budżetowy, który w praktyce zapewniał środki na wykorzystanie zdolności produkcyjnych jedynie w około 19% oraz na częściową refundację kosztów PMG. Dawało to przedsiębiorstwom sektora obronnego jedynie możliwość przetrwania na krawędzi upadłości. W takiej sytuacji trudno było oczekiwać realnych efektów restrukturyzacyjnych.

Następną próbą rozwiązania coraz bardziej narastającego kryzysu w przemyśle zbrojeniowym było opracowanie programu komercjalizacji i oddłużenia. W lipcu 1993 r. Rada Ministrów przyjęła program, który zakładał: oddłużenie przedsiębiorstw na drodze bankowych postępowań ugodowych oraz sądowych postępowań układowych, co miało stworzyć warunki do odzyskania przez nie płynności finansowej; komercjalizację przedsiębiorstw opartą na znowelizowanej ustawie o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnie ważnym znaczeniu dla gospodarki państwa; zrekompensowanie strat przedsiębiorstwom, które respektując embargo nałożone na Irak przez ONZ, zostały zmuszone do zerwania zaawansowanych kontraktów z tym krajem; rozwiązanie problemu finansowania PMG na lata 1993–1995.

Realizując założone cele działań restrukturyzacyjnych, dokonano częściowej koncentracji produkcji, zmniejszono zatrudnienie o ok. 50%, wyprzedano lub wydzierżawiono większość obiektów nieprodukcyjnych, ustalono sposób wypłat należności z tytułu PMG, rozpoczęto przekształcanie przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, wyrównano straty za niezrealizowane dostawy do Iraku oraz umorzono część długów sektora. Mimo pewnych pozytywnych efektów i ten program nie doprowadził, niestety, do efektywnej restrukturyzacji sektora. Główną przyczyną było to, że dość pokaźne środki budżetowe w znacznej części przeznaczono nie na restrukturyzację, lecz – pod presją niezadowolonych załóg – na konsumpcję.

Działania rządu w sferze przemysłu obronnego wywoływały wrażenie, że brakuje nie tylko środków na jego przekształcenie, lecz przede wszystkim pomysłu, jak to zrobić oraz perspektywicznej wizji dalszego jego funkcjonowania. Brak takiej perspektywy dla całego sektora, na co najmniej kilka lat nie tylko nie sprzyjał, a wręcz uniemożliwiał budowanie programów restrukturyzacji na poziomie przedsiębiorstw. Wydaje się, że coraz bardziej odczuwalny stawał się brak odpowiedniej polityki gospodarczo-obronnej.

W sytuacji postępującego starzenia się i wyeksploatowania majątku rzeczowego przemysłu zbrojeniowego, kiedy zaczęło brakować środków finansowych nie tylko na produkcję, ale także na prace badawczo-rozwojowe, została podjęta – w latach 1994–1995 – kolejna próba opracowania kompleksowego programu restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego i lotniczego (PPOiL)[2]. Przyjęto w nim za główne cele programu restrukturyzacji: osiągnięcie przez sektor PPOiL w okresie 1996–1998 stabilizacji ekonomicznej; stworzenie takich warunków rozwoju sektora, które umożliwiałyby wymianę pokoleniową uzbrojenia w WP; stworzenie dla polskiej gospodarki wewnętrznego rynku zbytu dla produkcji specjalnej ocenianego perspektywicznie na 1 mld USD rocznie oraz dla produkcji cywilnej na poziomie nie niższym niż 2 mld USD oraz zapewnienie współpracy naukowo-technicznej i kooperacji przemysłowej z koncernami zachodnimi, umożliwiającej dostęp do nowoczesnych technologii wg standardów NATO[3].

---

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

[2] Podjęła się go firma konsultingowa ICC – Centrum Kooperacji Przemysłowej.

[3] Por. *Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 1996 r.

Program restrukturyzacyjny na lata 1996–2000, uwzględniał dotychczasowe efekty przekształceń przy założeniu następujących celów strategicznych:

– określenie docelowego modelu sektora zbrojeniowego, skoordynowanego z systemem obrony państwa;

– wskazanie optymalnych, pod względem potrzeb i możliwości, kierunków przebudowy przemysłu obronnego;

– opracowanie strategii wdrażania przyjętego modelu organizacji przemysłu obronnego, ze szczególnym uwzględnieniem długofalowego programu modernizacji sił zbrojnych.

Pomimo pewnych mankamentów program ten był pierwszą całościową koncepcją rozwiązania trudnych problemów przemysłu obronnego. Nie został jednak wdrożony, co spowodowało dalsze pogorszenie sytuacji w sektorze zbrojeniowym.

Program przewidywał ścisłe powiązanie restrukturyzacji sektora obronnego z procesami przekształceń strukturalnych i własnościowych całego przemysłu. Zaprojektowano w nim przekształcenie PPOiL w Fundusz Inwestycyjny Narodowego Przemysłu Obronnego SA, na zasadach podobnych do stosowanych przy tworzeniu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Do tak utworzonego FINPO SA, Skarb Państwa miał wnieść 60% akcji każdej z 31 spółek, w których był akcjonariuszem. Podstawową strukturę tworzyć więc miało 31 spółek akcyjnych powstałych z przekształcenia dotychczasowych spółek z jednoosobowym udziałem Skarbu Państwa (I faza restrukturyzacji). Przewidziano ponadto możliwość tworzenia konsorcjów celowych, głównie do realizacji strategicznych programów rządowych (utworzenie konsorcjów do realizacji SPR byłoby II fazą restrukturyzacji). Program wydzielał dwa rodzaje przedsięwzięć restrukturyzacyjnych. Jedne o charakterze działań operacyjnych, niezbędnych do stworzenia przedpola dla tych o charakterze strategicznym, które umożliwiłyby osiągnięcie celów głównych programu. Te pierwsze weszły w większości do krótkookresowego podprogramu na lata 1996–1998, natomiast przedsięwzięcia o charakterze strategicznym umieszczono w większości w podprogramie długookresowym. Podobnie jak poprzednich programów, tak i tego programu nie udało się wdrożyć. Główną przeszkodą okazała się bariera finansowa. Posiadane środki finansowe pozwoliły tylko na usuwanie najbardziej w danym momencie doskwierających problemów doraźnych. Program ten miał jednak obok słabych stron, także i mocne strony. Zaliczyć do nich można było oparcie się na solidnym rozeznaniu sytuacji (diagnoza) uwzględnienie wielokierunkowych uwarunkowań (wewnętrznych i zewnętrznych) rozwoju sektora, a także wzięcie pod uwagę w swoich propozycjach przewidywanych i możliwych zmian w systemie obronnym państwa (w tym również długofalowy program modernizacji sił zbrojnych) oraz zmiany w całej gospodarce.

Do zalet tego programu zaliczyć należy także to, że jego twórcy potraktowali wejście Polski do NATO nie tylko jako utrudnienie dla rodzimego przemysłu zbrojeniowego, ale także jako szansę, dzięki której (jeśli zostałaby tylko wykorzystana) będzie mógł on się włączyć do współpracy z przemysłami NATO, korzystając z dopływu najnowocześniejszych technologii i konstrukcji. W dowiązaniu do niego Rada Ministrów przyjęła „Założenia rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998–2012"[1].

W marcu 1998 r. – po zmianie rządu jesienią 1997 roku – podjęto kolejna próbę restrukturyzacji przemysłu obronnego. Efektem podjętych działań stało się opracowanie diagnozy stanu 67 przedsiębiorstw i jednostek badawczo-rozwojowych sektora obronnego, na podstawie której zaczęto budować koncepcję jego restrukturyzacji. Powstało kilka ich

[1] Por. M. Polańczyk, A. Dominik, *Rywalizacja firm USA i Europy trwa*, „Raport WTO" 1999, nr 12, s. 10.

wersji, wokół których toczyły się ostre spory[1]. Ostatecznie, w lutym 1999 r., Rada Ministrów przyjęła je pod nazwą „Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia modernizacji sił zbrojnych", który przewidywał restrukturyzację finansową i zatrudnienia przedsiębiorstw, producentów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Zawierał on również pakiet osłon socjalnych dla zwalnianych pracowników. Zakładał prywatyzację większości zakładów zbrojeniowych, z pominięciem central koordynujących handel bronią. Program odstąpił od utworzenia, postulowanej wcześniej, Narodowej Agencji Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Modernizacji Sił Zbrojnych. Rezygnował on również z funduszu restrukturyzacji przemysłu obronnego.

Zakładał natomiast koordynację trzech podstawowych elementów: przetargów na duże zakupy na wyposażenie armii (np. samolotów bojowych), offsetu i prywatyzacji przedsiębiorstw. Bardzo ważnym elementem programu była propozycja mechanizmu zapewniającego powrót środków z prywatyzacji przemysłu obronnego do tego sektora, z przeznaczeniem na dalszą jego restrukturyzację i promocję.

W programie założono udział inwestorów strategicznych, przede wszystkim z krajów NATO, ale także z pozostałych państw Unii Europejskiej. Skarb Państwa został zobowiązany do zachowania kontroli nad przedsiębiorstwami uznanymi za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa[2]. Do programu zakwalifikowano 34 z 45 diagnozowanych przedsiębiorstw, które miały zostać poddane w różnym zakresie restrukturyzacji[3]. Państwo zagwarantowało sobie kontrolę nad grupą przedsiębiorstw uznanych za szczególnie ważne dla jego bezpieczeństwa, przez co najmniej 51-procentowe udziały Skarbu Państwa. Wzmocnienie wpływów państwa (w przedsiębiorstwach, gdzie ma ono większość udziałów) miały zapewnić planowane zmiany w statutach tych przedsiębiorstw, preferujące, przy powoływaniu prezesów, członków zarządów i członków rad nadzorczych, pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Gospodarki.

Program na pierwszym planie postawił prywatyzację. Dochody zaś z tego tytułu, w większości miały zostać przeznaczane na dalsze wspieranie restrukturyzacji. Nadzór nad prywatyzacją miał sprawować specjalny, międzyresortowy zespół, w którego kompetencjach mieściłyby się takie problemy, jak: wybór strategii prywatyzacji, ustalanie jej harmonogramu oraz wybór inwestora strategicznego.

Ważną rolę w programie przypisano promocji eksportu. Przewidziano stworzenie jednolitego systemu promocyjnego, w którym podstawowe funkcje mają spełniać instytucje i agendy państwa. Rolę głównego realizatora i koordynatora miało spełniać Ministerstwo Gospodarki, zaś nadzór nad eksportem powierzono zespołowi ds. obrotu specjalnego KSORM. Instytucją koordynującą finansowanie eksportu (zdobywanie środków na realizację zamówień eksportowych) miało być Konsorcjum Finansowania Eksportu, utworzone w formie spółki przez odpowiedni bank (banki) i wybrane towarzystwo ubezpieczeniowe.

Za jeden z głównych czynników umożliwiających transfer technologii przyjęto w programie stosowanie transakcji kompensacyjnych (offsetowych). Offset bezpośredni, w wysokości co najmniej 50% wartości kontraktu, miał być wymagany przy zakupach sprzętu

---

[1] Były one wynikiem zderzenia się interesów lobby związkowego, któremu zależało na utrzymaniu integralności sektora (również dlatego, by zachować większe bezpieczeństwo socjalne) i lobby złożonego z kadry zarządzającej widzącej większe dla siebie korzyści z indywidualnej prywatyzacji przedsiębiorstw.

[2] Por. M. Polańczyk, A. Dominik, *Rywalizacja firm...*, op. cit.

[3] Por. T. Hypki, *Program restrukturyzacji...*, op. cit., s. 5.

o wartości ponad 1 mln euro[1]. Polegałby on na składaniu w polskich firmach zbrojeniowych zamówień produkcyjnych kompensujących wartość zakupów dla Ministerstwa ON.

Środowiska zainteresowane problematyką przemysłu obronnego, po kolejnych, mało udanych próbach restrukturyzacji sektora obronnego, dość sceptycznie oceniły ten projekt.

Głównymi powodami zastrzeżeń było: utrzymanie, a nawet zwiększenie, w wyniku rozpadu przedsiębiorstw często na wiele drobnych spółek, dekoncentracji PPLiO; ograniczenie restrukturyzacji faktycznie tylko do sfery prywatyzacji; nie podjęcie zagadnień restrukturyzacji produktowo-technologicznej i organizacyjnej, czyli obszarów, które zadecydują o przetrwaniu i rozwoju przemysłu zbrojeniowego; nie przewidziano na restrukturyzację innych (liczących się) środków poza uzyskanymi z prywatyzacji. Powodzenie programu było więc uzależnione od wyprzedaży przedsiębiorstw, nie przewidywano natomiast sposobów wykorzystania posiadanego potencjału naukowo-technicznego.

Początkiem realizacji programu miało być podjęcie prywatyzacji przemysłu zbrojeniowego w styczniu 2000 r. Jej ramy określiły dwie ustawy: o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowej potencjału obronnego i modernizacji SZ RP[2] oraz o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Próby urzeczywistnienia programu nie doprowadziły do osiągnięcia podstawowego celu, czyli stworzenia stabilnej i jednocześnie efektywnej struktury produkcyjnej. Stało się wręcz przeciwnie, gdyż w efekcie wprowadzania programu, warunki funkcjonowania przedsiębiorstw zamiast się polepszyć, uległy pogorszeniu.

Wprowadzanie programu przypadło na końcowy okres rządów Akcji Wyborczej Solidarność, co również miało negatywny wpływ na determinację działań restrukturyzacyjnych. Stało się jasne, że kolejna szansa nie została wykorzystana i że być może uda się to nowej, zwycięskiej w wyborach parlamentarnych, sile politycznej. Po przejęciu władzy przez koalicję Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, bez specjalnego rozgłosu, podjęto prace nad restrukturyzacją PPOiL.

W ich wyniku został opracowany dokument o nazwie „Strategia Przekształceń Strukturalnych Przemysłowego Potencjału Obronnego w latach 2002–2005", który przyjęła Rada Ministrów w dniu 14 maja 2002 r.[3] W dokumencie, na początku, stwierdza się, że podmioty przemysłowego potencjału obronnego, mimo trudnej i wciąż pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej, nadal dysponują realnymi możliwościami zaopatrywania polskich sił zbrojnych w niezbędne do ich modernizacji uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz możliwościami zwiększenia eksportu uzbrojenia. Istnieją więc przesłanki podjęcia jeszcze raz próby przebudowy przemysłu zbrojeniowego.

Za główny cel „Strategii..." przyjęto *określenie działań dla stworzenia efektywnych mechanizmów ekonomiczno-finansowych oraz zmian przepisów prawnych umożliwiających restytucję i rozwój przemysłu zbrojeniowego*. Zakłada się, że wykorzystanie zdolności produkcyjnych przemysłowego potencjału obronnego umożliwi osiągnięcie szeregu celów szczegółowych, takich jak[4]:

---

[1] Ustawa *o niektórych umowach kompensacyjnych*..., op. cit., ustala ten próg na poziomie równowartości w walucie polskiej 5 mln euro.

[2] *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*, Rada Ministrów, luty 1999 rok; Ustawa z dnia 7 października *o wspieraniu restrukturyzacji*..., op. cit.

[3] *Strategia Przekształceń Strukturalnych Przemysłowego Potencjału Obronnego w latach 2002–2005*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2002.

[4] Ibidem.

– wywiązywanie się Polski z zobowiązań sojuszniczych w sferze wyposażenia technicznego sił zbrojnych,

– dostosowanie potencjału produkcyjnego do potrzeb sił zbrojnych i eksportu,

– zachowanie istniejącego potencjału intelektualnego i naukowo-technicznego,

– stymulowanie postępu technicznego i technologicznego,

– osiągnięcie stabilizacji ekonomicznej przedsiębiorstw przemysłowego potencjału obronnego,

– unowocześnienie produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego zgodnie z potrzebami sił zbrojnych,

– przeciwdziałanie bezrobociu w regionach, gdzie zlokalizowane są przedsiębiorstwa zbrojeniowe.

Przyjęty program musiał uwzględnić, że w latach 1998–2001 sytuacja przedsiębiorstw przemysłowego potencjału obronnego (ppo) uległa dalszemu pogorszeniu. Z powodu ciągłego spadku zamówień ze strony Ministerstwa Obrony Narodowej (największego krajowego odbiorcy) oraz niewielkiego eksportu wyrobów specjalnych, sprzedaż wyrobów specjalnych w 2001 roku, drastycznie spadła (o 28% w stosunku do 1999 r.). Zamówienia MON w 2001 roku, lokowane w polskich przedsiębiorstwach zbrojeniowych, były o ponad 40% niższe od zamówień w 1999 r., natomiast udział wyrobów specjalnych w eksporcie ogółem przedsiębiorstw ppo był niewielki i w latach 1999–2001 wahał się w granicach od 2 do 5% (tabela 15).

Tabela 15

WARTOŚĆ EKSPORTU SPECJALNEGO W LATACH 1998–2001 (w tys. PLN)

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001
Wartość eksportu	17 081,8	45 603,8	12 529,5	19 837,3

Źródło: *Strategia Przekształceń Strukturalnych Przemysłowego Potencjału Obronnego w latach 2002–2005*, Min. Gosp., Warszawa, maj 2002, s. 9.

Tak niski eksport wyrobów specjalnych jest spowodowany przede wszystkim brakiem w ofercie ppo produktów o standardzie światowym. Szanse na rynku międzynarodowym mają obecnie najwyżej 2–3 wyroby. Dla pozostałych pozostają rynki krajów rozwijających się i niektórych krajów postsocjalistycznych.

Podsumowując, sytuacja przedsiębiorstw sektora jest bardzo zła. Biorąc pod uwagę najważniejsze wskaźniki ekonomiczno-finansowe, spośród 29 przedsiębiorstw sektora, 7 spełnia podstawowe kryteria, natomiast pozostałe 22 są bezpośrednio zagrożone upadłością. W najgorszej sytuacji są przedsiębiorstwa branży amunicyjno-rakietowej i pancernej.

W tej sytuacji program zakłada, że szanse na efektywne przekształcenie będą miały te przedsiębiorstwa zbrojeniowe, które:

– posiadają potencjał niezbędny do wytwarzania (samodzielnie lub w kooperacji z zagranicznymi partnerami) produktów uznanych przez MON za priorytetowy,

– zdolne są do znacznego unowocześnienia (w ramach offsetu) swoich produktów,

– będą w stanie uczestniczyć w realizacji kontraktów eksportowych lub offsetowych,

– produkują środki pola walki (amunicja, broń strzelecka, wyposażenie indywidualne żołnierza itp.).

Spośród 29 spółek ppo, powyższe kryteria całkowicie lub częściowo spełniają 23 przedsiębiorstwa. Mają one stanowić podstawę przekształceń strukturalnych, w których wyniku powstaną dwie grupy kapitałowe. W skład każdej z tych grup wejdą:

– spółka dominująca (konsolidująca),
– spółka organizująca marketing i sprzedaż,
– spółki produkcyjne (zależne).

Z grupami kapitałowymi na podstawie odpowiednich umów, będą współpracować wybrane jednostki badawczo-rozwojowe.

Proponuje się następującą struktura podmiotowa grup[1]:

a) grupa amunicyjno-rakietowo-pancerna:
- PHZ „ BUMAR" sp. z o.o.,
- ZM „MESKO" SA,
- ZM „DEZAMET" SA,
- WSK „PZL-WARSZAWA II" SA,
- ZPS sp. z o.o. w Pionkach,
- ZM „KRAŚNIK" sp. z o.o.,
- TM „PRESSTA" SA,
- ZM „BUMAR ŁABĘDY" SA,
- PCO SA,
- CNPEP „RADWAR" SA,
- ZM „TARNÓW" SA,
- ZM „PZL – WOLA" SA,
- Fabryka Broni „ŁUCZNIK – RADOM" sp. z o.o.,
- PSO „MASKPOL" SA,
- ZCh „NITRO – CHEM" SA,
- PHU „CENREX" sp. z o.o.,

Przyjmuje się, że spółką dominującą w tej grupie będzie spółka obrotu specjalnego PHZ „BUMAR" sp. z o.o.

b) grupa lotniczo-radioelektroniczna:
- Agencja Rozwoju Przemysłu SA,
- Polskie Zakłady Lotnicze sp. z o.o.,
- WSK „PZL – ŚWIDNIK" SA,
- Kombinat „PZL – HYDRAL" SA,
- ZR „RADMOR" SA,
- PHZ „CENZIN" sp. z o.o.

Spółką dominującą w tej grupie ma być Agencja Rozwoju Przemysłu SA.

Program zakłada, że działania związane z formalnym utworzeniem grup powinny zostać zakończone do końca 2001 r., natomiast pozostałe przedsięwzięcia restrukturyzacyjne do końca 2003 r.

Spółki, które nie zostały zaliczone do grup kapitałowych mają być poddane szybkim działaniom prywatyzacyjnym, połączonym z restrukturyzacją. W zależności od efektów tych działań, niektóre ze spółek będą mogły być włączone do grup kapitałowych.

Podstawową kwestią powodzenia programu będzie posiadanie odpowiednich środków finansowych, których wielkość będzie zależeć przede wszystkim od zamówień odbiorców krajowych takich jak MON, Straż Graniczna, Komenda Główna Policji oraz od wielkości

[1] Ibidem, s. 25–26.

przychodów z wykonania zobowiązań offsetowych zagranicznych dostawców uzbrojenia i sprzętu. Ważną rolę będą też odgrywać wpływy z eksportu. Poza wymienionymi czynnikami czysto ekonomicznymi, powodzenie strategii jest także uwarunkowane koniecznością zmian w wielu przepisach prawnych, np. nowelizacją ustawy offsetowej i złagodzeniem rygorów ustawy z 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa... nowelizacją ustawy z 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji, czy nowelizacją ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców.

15.4. Współpraca międzynarodowa polskiego przemysłu obronnego

Dokonywane zmiany w przemyśle obronnym muszą się wiązać z poszerzaniem jego współpracy międzynarodowej, co powinno być także widziane jako wyraz działań dostosowawczych Polski do struktur atlantyckich i europejskich. W wymiarze politycznym stanowi ona jedną z przesłanek odgrywania określonej roli przez Polskę w przedsięwzięciach podejmowanych przez państwa NATO i UE, zaś w wymiarze ekonomicznym i technologicznym trzeba w niej widzieć sposób wzmacniania polskich przedsiębiorstw pod względem kapitałowym i technologicznym, a także poprawy produkcji pod względem zwiększenia eksportu. Natomiast w wymiarze wojskowym współpraca powinna przyspieszyć moment osiągnięcia przez polskie siły zbrojne odpowiedniego poziomu kompatybilności i interoperacyjności z armiami państw NATO i UE w obszarze techniki wojskowej.

W latach dziewięćdziesiątych Polska zawarła z wieloma państwami świata – w tym sojuszniczymi i sąsiedzkimi – wiele umów w dziedzinie stosunków wojskowych. Chociaż najczęściej porozumienia dotyczyły współpracy wojskowej, to uwzględniano zazwyczaj również współpracę produkcyjną, handlową i naukowo-techniczną.

Wejście Polski do NATO zostało potraktowane nie jako przeszkoda dla polskiego przemysłu obronnego, lecz jako szansa dla niego. Oczekuje się, że włączenie polskiego przemysłu do wielonarodowych programów zbrojeniowych oraz procesów koncentracji przemysłów zbrojeniowych państw europejskich umożliwiłoby mu dostęp do nowoczesnych technologii na dogodnych warunkach oraz wzmocnienie kapitałowe. Dopuszcza się różne formy współpracy od prostej wymiany handlowej, poprzez zakupy licencji, różne formy kooperacji, joint venture aż do fuzji. Pomocny w tym względzie powinien się okazać udział Polski w pracach Zachodnioeuropejskiej Grupy ds. Uzbrojenia, a także Komitetu Planowania Przemysłowego NATO[1].

Na przykład porozumienia z Rosją przewidywały np. zakup części zamiennych oraz komponentów bojowych uzbrojenia, remonty silników lotniczych, tworzenie spółek joint venture, czy też remonty rosyjskich okrętów w Polsce.

Z kolei porozumienia z Republiką Federalną Niemiec przewidują m.in. sprzyjanie współpracy zakładów przemysłu zbrojeniowego w dziedzinach będących w kręgu zainteresowania resortów obrony obydwu państw.

Ze Słowacją współpraca naukowo-techniczna polega głównie na realizowaniu wspólnych tematów przez wojskowe instytuty naukowo-badawcze obu krajów.

---

[1] Por. *NATO sojusznikiem polskiej „zbrojeniówki"*, „Polska Zbrojna" 2001, nr 30, s. 5–6.

Dość ożywiona jest współpraca naukowo-techniczna z Ukrainą. Jej wyrazem jest porozumienie o bezpośredniej współpracy między zakładami remontowymi, obejmującymi technikę morską, lotniczą i wojsk lądowych.

Problematyka współpracy międzynarodowej polskiego przemysłu obronnego musi uwzględniać fakt postępującego procesu konsolidacji przemysłu zbrojeniowego w Europie i na świecie [1].

15.5. Przyszłość przemysłu obronnego

Przyszłość polskiego przemysłu obronnego zależy od szerokiego zbioru uwarunkowań, w tym politycznych, ekonomicznych, technologicznych i wojskowych, mających charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Wszystkie one powinny sprzyjać poszukiwaniu i wdrażaniu rozwiązań, które zagwarantują niezakłócone zaspokojenie racjonalnie określonych potrzeb sił zbrojnych i pozostałych odbiorców wewnętrznych w zakresie uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, a także umożliwią wzrost eksportu broni. Sprzyjać powinny także uruchamianiu produkcji nowoczesnych wyrobów specjalnych spełniających wymogi Sojuszu oraz poszukiwanych na rynku wyrobów cywilnych, a także poprawie efektywności, innowacyjności i konkurencyjności.

Przebudowa przemysłu obronnego – w tym jego prywatyzacja –powinna być powiązana z importem nowoczesnego uzbrojenia na potrzeby polskiej armii, przy uwzględnieniu zasady zamówień kompensujących (offsetowych). Jej wyrazem powinny stać się działania zmierzające do: prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wytwarzających uzbrojenie i sprzęt wojskowy z udziałem inwestorów zagranicznych; koncentracja produkcji specjalnej i zawężenie asortymentu wyrobów na rzecz zwiększenia ich zaawansowania technologicznego; restrukturyzacji finansowej niektórych przedsiębiorstw wytwarzających uzbrojenie i sprzęt wojskowy; racjonalizacji zatrudnienia; rozwoju współpracy międzynarodowej w obszarze przemysłu obronnego; rozwoju prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych służących obronności państwa oraz utworzenia stabilnego systemu planowania i finansowania zakupów wyposażenia technicznego na potrzeby sił zbrojnych.

Rozwój polskiego przemysłu obronnego zależy w dużej mierze od decyzji politycznych. Te zaś – co podkreśla obowiązująca „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"[2] – wskazują, że państwo jest zdecydowane utrzymywać potencjał polskiego przemysłu na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo państwa. Utrzymanie zdolności wytwórczych oraz remontowych przemysłu jest jednocześnie traktowane jako jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur. Argumentem za jego utrzymaniem jest również interes gospodarki narodowej oraz rachunek ekonomiczny. Zarysowujące się szanse uratowania przemysłu zbrojeniowego, wymagają jednak w pierwszym rzędzie sformułowania, a następnie konsekwentnej, ale jednocześnie elastycznej realizacji jednolitej polityki gospodarczo-obronnej. Plany Ministerstwa Skarbu w tym zakresie orientują się na opracowanie programu konsolidacji przemysłu obronnego. Planuje się utworzenie dwóch grup kapitałowo-produkcyjnych zorganizowanych wokół wiodących spółek. Wszystko to nie zmienia jednak sytuacji, iż patrząc przez pryzmat poli-

[1] Por. T. Hypki, *Europa przyspiesza. Konsolidacja przemysłu zbrojeniowego w 1999 r.*, „Raport WTO" 2001, nr 1, s. 4–6.

[2] Por. *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów, 4 stycznia, 2000 r.

tyki gospodarczo-obronnej, ważnym problemem w Polsce pozostaje nadal brak jednolitego systemu zarządzania przemysłem obronnym i zakupami uzbrojenia dla armii.

Dotychczas funkcjonujący system jest efektem działań kilku ministerstw o często dalece zróżnicowanych interesach[1]. Jak zarządzać przemysłem obronnym? Jest to pytanie ciągle aktualne, mimo że postawione na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia[2]. Wydaje się, że nadszedł ostateczny czas znalezienia na nie odpowiedzi.

Formułując obraz przyszłości polskiego przemysłu obronnego, wobec dużej zmienności uwarunkowań rozwojowych współczesnego świata, zadać należy jednocześnie kilka pytań, które uczyniły by go bardziej przewidywalnym. Pierwszym pytaniem, które trzeba sobie zadać jest: czy jednocząca się Europa Zachodnia, dla Polski – a także dla państw z Europy Wschodniej – stworzy w obszarze przemysłu obronnego szansę pełnego włączenia się w proces integracyjny, czy też sprowadzi do roli poddostawców niektórych tylko elementów, tak jak to było w przeszłości w ramach Układu Warszawskiego? Ważne wydaje się również znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy postępujące procesy integracji (zwłaszcza militarnej i gospodarczej) wyrównają poziom cywilizacyjny wszystkich narodowych przemysłów obronnych, a także innych elementów gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, czy też pogłębią istniejące w tej dziedzinie dysproporcje? Jak dotychczas oczekiwania w tym zakresie wydają się być dalekie od spełnienia, chociaż można już przytoczyć przykłady potwierdzające te oczekiwania[3]. Aby pole pozytywnych odpowiedzi ulegało ciągłemu poszerzaniu, potrzebna jest polityka gospodarczo-obronna uwzględniająca priorytetowe interesy polityczne, militarno-obronne i ekonomiczne.

---

[1] Por. M. Polańczyk, A. Dominik, *Rywalizacja firm...*, op. cit., s. 12.

[2] Por. J. Kade, *Jak zarządzać gospodarczym potencjałem obronnym*, „Raport WTO" 1999, nr 12, s. 4–6.

[3] Por. T. Hypki, *Przemysł zbrojeniowy 2000. Na świecie stagnacja, w Polsce upadek*, „Raport WTO" 2001, nr 9, s. 10–14.

B.3. SYSTEM LOGISTYKI OBRONNEJ

16. PLANOWANIE I WYKORZYSTANIE ZASOBÓW OBRONNYCH

16.1. Problemy planowania i wykorzystania zasobów obronnych oraz ich miejsce w polityce gospodarczo-obronnej państwa

Planowanie i wykorzystanie zasobów obronnych, przez które rozumie się *„pieniądze, rzeczy oraz siły osobowe, które mogą być wykorzystane do stworzenia zdolności obronnych"*[1], należy do najistotniejszych problemów polityki gospodarczo-obronnej i strategii obronnej państwa. Dominującą część zasobów obronnych stanowią zasoby sił zbrojnych, to znaczy będący w ich dyspozycji: budżet obronny, zasoby osobowe oraz zasoby rzeczowe. Z tego też względu celowe wydaje się nie tylko przybliżenie ich istoty w wymiarze teoretycznym, ale również praktycznym.

Historyczne zmiany, jakie się dokonały w latach transformacji systemowej w Polsce (1989–2002) oraz w jej międzynarodowym otoczeniu, spowodowały konieczność przewartościowania podejścia do zagadnień obronności kraju, w tym do polityki gospodarczo-obronnej państwa[2]. Podobne tendencje ujawniły się także w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które podjęły trud przekształcenia dotychczasowego systemu gospodarczego, politycznego i militarnego. Unaoczniły one w pierwszej kolejności potrzebę podjęcia prac koncepcyjnych nad narodową strategią obronną. W Polsce ich efektem było przyjęcie w 1990 r. doktryny obronnej[3], którą z czasem zastąpiły kolejne bardziej dostosowane do zaistniałych zmian[4]. Zawarto w nich oficjalną wykładnię oceny możliwych zagrożeń bezpieczeństwa Polski oraz określono działania niezbędne do zapobiegania i przeciwstawienia się im[5].

---

[1] Por. *Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi*. Materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1–5 lutego 1999 r.

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

[3] Por. Uchwała Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 r. *„Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej"*.

[4] *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* (dokument), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2 XI 1992 r.; *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, KOK, Warszawa 2 XI 1992 r.; *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (dokument), Rada Ministrów, Warszawa 4 I 2000 r.; *Strategia obronności Rzeczpospolitej Polskiej* (dokument), Rada Ministrów, Warszawa 23 V 2000 r.; *Polityczno-strategiczna dyrektywa obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Prezydent RP, Warszawa 25 II 2001 r.

[5] Por. S. Koziej, *Doktryna przesilenia strategicznego*, „Polska Zbrojna" 2001, nr 32, s. 37.

Głównym zadaniem polityki gospodarczo-obronnej okresu transformacji systemowej stało się „*niedopuszczenie do osłabienia zdolności bojowej państwa i stworzenie przesłanek racjonalnej przebudowy systemu bezpieczeństwa narodowego*"[1], a w ślad za tym kształtowanie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, które tworzą: gospodarka obronna, system kierowania gospodarczymi podstawami bezpieczeństwa oraz logistyka obronna. W tej ostatniej – patrząc przez pryzmat procesów zasilania rzeczowego i finansowego – jest umiejscowione planowanie i wykorzystanie zasobów obronnych. Zgodnie z „Koncepcją strategiczną Sojuszu"[2], kwestie te pozostają również w obszarze planowania obronnego NATO, obejmującego pięć dziedzin planowania: systemowe, zasobów, sił, uzbrojenia oraz logistyki. Proces planowania obronnego opiera się na czterech głównych elementach (dokumentach): 1) wytycznych ministerialnych; 2) propozycjach sił zbrojnych (celach sił zbrojnych i wymagań długoterminowych, zwanych planowaniem sił zbrojnych); 3) rocznym przeglądzie obronnym; 4) konsultacjach poza cyklem planowania.

W przeszłości, tzn. do końca 1993 r. zamierzenia, które obejmuje obecnie planowanie obronne NATO, miały swoje odzwierciedlenie w średniookresowych PMG i rocznych założeniach polityki gospodarczo-obronnej państwa (CPMG, RO), a poczynając od 1994 r. w budżecie państwa, z uwzględnieniem istniejących wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań (politycznych, gospodarczych, militarnych). Ich realizacja przebiegała w warunkach budowy nowego ładu ekonomicznego i niezbędnych przekształceń w systemie obronnym.

16.2. Procedury planowania i wykorzystania zasobów obronnych

Ważny obszar polityki gospodarczo-obronnej tak po stronie planistycznej, jak i wykonawczej zajmują zasoby obronne. W początkowym okresie transformacji systemowej (do 1993 r.) kwestie te były podejmowane i rozwiązywane według starej metodologii. Z czasem nowa rzeczywistość polityczno-militarna i ekonomiczna przyniosły także w odniesieniu do nich nowe procedury planistyczne i procedury ich wykorzystania. W procesach planistycznych stopniowo zaczęto odchodzić od prymatu zadań rzeczowych nad finansowymi. W praktyce Polska zgodnie z zobowiązaniami przyjętymi w umowach międzynarodowych[3] podjęła trud zwiększania przejrzystości w planowaniu obronnym zasobów obronnych. Pomocne w tym względzie okazało się odwołanie do znanego i stosowanego na Zachodzie systemu PPB (planowanie – programowanie – budżetowanie). Jego zastosowanie było znaczącym krokiem w dostosowywaniu się do wymogów sprawozdawczości ONZ. Pozwoliło to również wywiązać się Polsce – jako kraju członkowskiego OBWE (dawniej KBWE) – z corocznej wymiany informacji o planowaniu obronnym, a w konsekwencji przyczyniło się do poprawy przejrzystości prowadzonej polityki gospodarczo-obronnej.

System PPB składa się z trzech odrębnych strukturalnie, ale wzajemnie powiązanych w jeden ciąg przyczynowo-skutkowych faz:

---

[1] Ibidem.

[2] Por. *Vademecum celów sił zbrojnych.* Materiał opracowany i powielony w Departamencie ds. Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa, styczeń 2000 r.

[3] Procedura corocznego przekazywania danych o wielkości i strukturze wydatków wojskowych przez kraje członkowskie OBWE jest oparta na dokumencie „*Instrument for Standarized International Reporting of Military Expenditures*" z dnia 12.12.1980 r. Na podstawie szczegółowej analizy tego dokumentu sprawozdawczego ONZ, wypracowano metodykę pozwalającą na dostosowanie „*Tymczasowej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych MON*" (sygn. Fin. 86/89) do zunifikowanego dokumentu sprawozdawczego dla potrzeb porównań międzynarodowych.

1) planowania celów sił zbrojnych i perspektywicznych warunków ich funkcjonowania;

2) programowania wieloletnich zadań i przedsięwzięć wynikających z ustalonych celów (i warunków funkcjonowania), w tym planowania zmian w potencjale bojowym jednostek wojskowych określonego typu;

3) budżetowania, to jest skonstruowania budżetu obronnego oraz rocznych (dwuletnich) planów wykonawczych zawierających zadania i przedsięwzięcia, a także realizację budżetu oraz zadań i przedsięwzięć[1].

System PPB ma zastosowanie w procesie planowania i wykorzystania zasobów obronnych[2], których dominującą część stanowią zasoby sił zbrojnych, którymi są będące w ich dyspozycji: zasoby osobowe (personel wojskowy i cywilny), zasoby rzeczowe (wyposażenie, zapasy, infrastruktura) oraz budżet obronny.

W procesie planowania obronnego w wymiarze narodowym, przy zachowaniu suwerenności w jego konstrukcji, kraje członkowskie NATO są zobligowane do uwzględnienia czynnika obrony zbiorowej, wynikającej z Traktatu Waszyngtońskiego. Oznacza to potrzebę dostosowania własnych przedsięwzięć do wymogów planowania kolektywnej obrony Sojuszu, a te przejawiają się w formie i treści wykonywanych dokumentów planistycznych, charakteryzujących się porównywalnością okresów planowania. Dokumenty te można podzielić na plany perspektywiczne (wieloletnie), plany (programy) średniookresowe oraz plany bieżące (roczne). W Polsce brak pełnego zakresu tych dokumentów, te zaś, które zostały stworzone mają charakter rzeczowo-finansowy (przy prymacie ujęcia finansowego nad rzeczowym). Obok procedur planistycznych zasobów obronnych istotną kwestią jest również ich wykorzystanie, to jest gospodarowanie nimi. Proces ten, aby mógł się stać efektywny, musi odwołać się do: normowania budżetowego, czyli określenia norm budżetowych i wskaźników kosztów; ewidencji ilościowo-wartościowej, czyli systemu obserwacji, gromadzenia i porządkowania informacji o przebiegu procesów gospodarczych; zarządzania zasobami obronnymi (DRMM) w celu wspomagania procesów decyzyjnych na szczeblu centralnym resortu obrony narodowej w zakresie planowania działalności sił zbrojnych przez dostarczenie informacji o efektywności projektowanych zmian w stanie sił zbrojnych.

16.2.1. Planowanie i wykorzystanie budżetu

Największy postęp w dostosowaniu do metodologii PPB został dokonany w planowaniu budżetowym MON. W praktyce doprecyzowano pojęcie „budżet obronny" jako zestawienie wpływów i wydatków Ministerstwa Obrony Narodowej. Określono, że jest on wyodrębnioną, mającą swój numer częścią budżetu państwa o nazwie „Obrona narodowa". W praktyce jest on utożsamiany ze stroną wydatków, ze względu na marginalną wielkość przychodów[3]. Jako taki ujawnia on określone relacje i zależności z bliższym i dalszym otoczeniem zewnętrznym. Bliższe otoczenie budżetu obronnego stanowi gospodarka woj-

---

[1] Por. *Ogólna koncepcja opracowania i wdrażania w resorcie obrony narodowej systemu: „planowanie, programowanie, budżetowanie"*. Materiał opracowany i powielony w Departamencie Budżetowym na posiedzenie kierownictwa MON, Warszawa 1999.

[2] Por. *Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi*. Materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1–5 lutego 1999 r.

[3] Por. A. Fałkowski, *Pecunia nervus belli – kształtowanie budżetu obronnego Polski*, Warszawa 1998, s. 19.

skowa i budżet państwa, dalszym zaś jest system funkcjonowania sił zbrojnych oraz system finansów publicznych.

Planowanie budżetowe w Polsce w okresie transformacji systemowej przeszło ewolucję. Do końca 1993 r. w praktyce nie miało ono miejsca. Poczynając od 1994 r., na podstawie ustawy Prawo budżetowe, minister obrony narodowej wskazał dysponentów środków budżetowych i ich uprawnienia. Funkcjonował do 1997 r. Nie stworzył jednak odpowiednich warunków do efektywnego i racjonalnego wykorzystania ograniczonych środków budżetowych, a wręcz utrudniał dostosowanie zadań do potrzeb i możliwości MON.

Z początkiem 1998 r. wprowadzono nowy, bardziej racjonalny system planowania i wykonania budżetu resortu obrony narodowej, odpowiadający przyjętym w tym względzie unormowaniom w państwie. Określono w nim zadania oraz szczegółowe zasady i kompetencje organów wojskowych w zakresie planowania i wykonywania tej części budżetu państwa, którą dysponuje minister obrony narodowej jako główny (pierwszego stopnia) dysponent. Dysponentami środków budżetowych drugiego stopnia są: dowódcy okręgów wojskowych, dowódcy rodzajów sił zbrojnych oraz dowódca Garnizonu Warszawa. Dysponentami trzeciego stopnia są przede wszystkim dowódcy wojskowych jednostek budżetowych.

Organem doradczym ministra w sprawach budżetowych stała się Komisja Budżetowa MON, której przewodniczy podsekretarz stanu. Rozpatrzone przez nią dokumenty[1], po ich uprzednim uzgodnieniu z kierownictwem MON i Sztabu Generalnego, przewodniczący przedstawia do akceptacji ministrowi obrony narodowej.

Podstawę planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej stanowią corocznie wytyczne ministra obrony narodowej[2], które opracowuje Departament Budżetowy na podstawie planów wieloletnich oraz propozycji osób zajmujących kierownicze stanowiska w Ministerstwie Obrony Narodowej, w tym również i kierownictwa Sztabu Generalnego WP. Natomiast szczegółowe zasady i tryb opracowania projektów budżetów przez poszczególnych dysponentów określa nota budżetowa dyrektora Departamentu Budżetowego. Projekty budżetów sporządzają dysponenci II oraz III stopnia, podlegający bezpośrednio dysponentowi głównemu.

Dysponenci wszystkich szczebli w celu zapewnienia zgodności planowania zadań i możliwości finansowych, mają obowiązek dostosowania zaplanowanych zamierzeń rzeczowych do przydzielonych im limitów wydatków. Sporządzone projekty budżetów podlegają weryfikacji w Departamencie Budżetowym przez zespoły weryfikujące, działające w składzie zatwierdzonym przez podsekretarza stanu MON. Weryfikacja projektów budżetów polega na ustaleniu ich zgodności z zasadami i przepisami wewnętrznymi MON. Na podstawie zweryfikowanych projektów budżetów, Departament Budżetowy sporządza zbiorczy projekt dochodów i wydatków budżetowych MON, który zatwierdza minister obrony narodowej i jest przesyłany do Ministerstwa Finansów. Stanowi on podstawę do uzgodnień między Ministerstwem Obrony Narodowej a Ministerstwem Finansów oraz jest częścią rządowego projektu budżetu państwa.

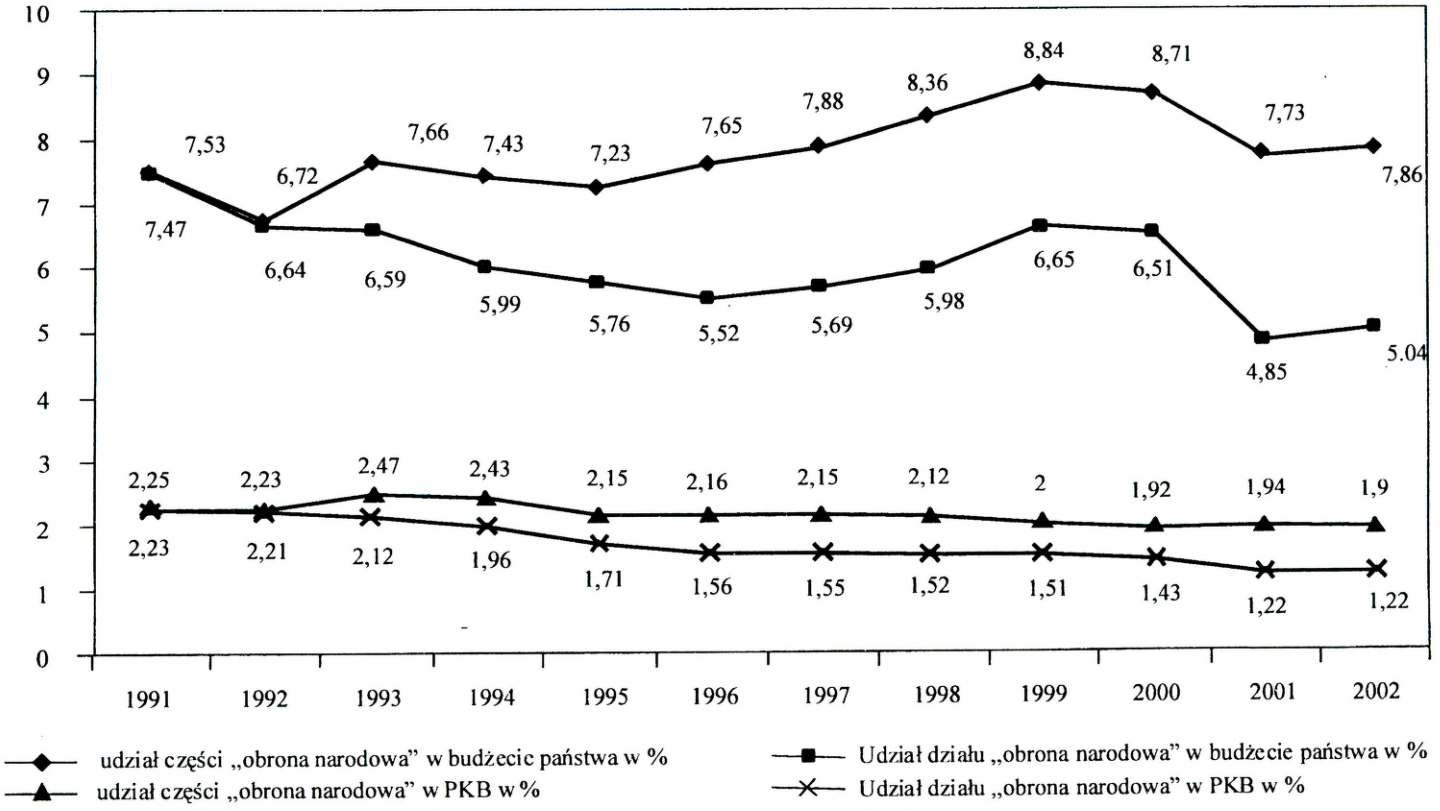
---

[1] Są to: projekt wytycznych ministra obrony narodowej do planowania budżetowego; projekt budżetu resortu obrony narodowej; projekt decyzji budżetowej ministra obrony narodowej; okresowe oceny realizacji budżetu resortu obrony narodowej.

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

Wykres 5

UDZIAŁ WYDATKÓW BUDŻETOWYCH MON W PKB I W BUDŻECIE PAŃSTWA W LATACH 1991–2002



Źródło: *Podstawowe informacje o budżecie MON na 2002 r.*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 10, 11.

Niezależnie od tych działań Departament Budżetowy opracowuje informację dla komisji parlamentarnych na temat założeń budżetu wojska, która stanowi podstawę przyjęcia przez Parlament budżetu państwa w części dotyczącej Ministerstwa Obrony Narodowej.

Jeśli w wyniku prac rządowych i parlamentarnych projekt budżetu wojskowego różni się od założeń przyjętych w początkowym etapie planowania, wówczas Komisja Budżetowa MON dokonuje ponownego podziału limitów pomiędzy dysponentów. Poszczególni dysponenci ujmują korekty w swoich pierwotnych projektach budżetów, dostosowując je do nowych limitów wydatków. Skorygowane przez dysponentów projekty budżetów są podstawą do opracowania układu wykonawczego budżetu wojskowego i innych dokumentów realizowanych, które są ujmowane w decyzji budżetowej ministra obrony narodowej na dany rok budżetowy[1].

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

Wprowadzony od 1998 r. system planowania budżetu MON, usprawnił ten proces. Dostosowany został on również do zmian organizacyjnych wynikających ze Statutu MON i postanowień Regulaminu organizacyjnego MON. Ujednolicił również resortowe ustalenia i terminy planowania budżetowego do powszechnie obowiązujących w kraju. Za przyczyną Ustawy o finansach publicznych, która wprowadziła do planowania budżetu możliwości przyjęcia limitów wydatków na programy wieloletnie, między innymi dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa, został on częściowo zmodyfikowany. Konsekwencją tego stało się pełne dostosowanie procedur planowania budżetu MON do procedur obowiązujących w państwach NATO. Według nich, poczynając od 2000 r., planuje się budżet MON.

Realizacja (wykonanie) budżetu MON, będąca spełnieniem budżetu państwa w części dotyczącej budżetu obronnego oraz wykonaniem planu zadań rzeczowych na dany rok kalendarzowy, polega na gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków przewidzianych w budżecie. Wyraża ono wypełnianie zadań obronnych, z jednoczesnym realizowaniem programu finansowego resortu obrony narodowej. Jest więc związane z przebiegiem realizowania planu rzeczowo-finansowego.

Organem władzy ustawodawczej, który kontroluje wydatki budżetu MON jest Parlament. O kontroli przez niego sił zbrojnych można mówić na etapie uchwalania budżetu oraz kontroli jego wykonania.

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

Kontrola uchwalonego budżetu polega na poddaniu go pod nadzór społeczny. Podstawową formą kontroli społecznej jest udostępnienie budżetów lub przynajmniej głównych ich założeń do wglądu ogółowi społeczeństwa.

---

[1] Przede wszystkim chodzi tu o opracowywanie takich dokumentów przez odpowiednie urzędy, jak: Departament Budżetowy – projekt budżetu resortu obrony narodowej oraz informacje o budżecie dla komisji parlamentarnych; Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego – projekt planu dostaw i remontów UiSW; Departament Rozwoju i Wdrożeń – projekt planu prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych; Departament Infrastruktury – projekt planu inwestycji budowlanych.

Aby zapewnić właściwą kontrolę budżetu MON, musi ona podlegać procedurze przejrzystości. Gwarantować to powinna powszechnie obowiązująca klasyfikacja budżetowa tego resortu. Jeszcze niedawno budżet MON był przedstawiany w jednym dziale obejmującym całość wydatków, z podziałem jedynie na wydatki bieżące i inwestycyjne. Obecnie budżet MON zawiera się w jednej części (część 29) zatytułowanej „obrona narodowa", której strukturę tworzy 12 działów – w których zbiorze dominujący jest dział „obrona narodowa" składający się z 11 rozdziałów. Taka klasyfikacja służy poprawie przejrzystości budżetu MON oraz ułatwia jego kontrolę. Umożliwia ona także grupowanie wydatków zarówno w ujęciu krajowym, jak i międzynarodowym.

Dla cywilnej kontroli ważne jest także, aby ten budżet odzwierciedlał wszystkie wydatki państwa na cele obronne.

Kontrola uchwalonego budżetu, w tym obronnego, jest prowadzona przez specjalnie do tych celów powołane organy. Należą do nich Sejm, Najwyższa Izba Kontroli, organy kontrolno-skarbowe Ministerstwa Finansów.

System kontroli funkcjonuje również wewnątrz resortu obrony narodowej. Minister obrony narodowej jest zobowiązany do prowadzenia okresowych ocen przebiegu wykonania zadań, a także dochodów i wydatków budżetowych przez podległe mu jednostki organizacyjne, wykorzystując w tym celu przede wszystkim okresowe sprawozdania z wykonania budżetu MON oraz ustalenia organów kontrolnych. Jednym z takich organów jest Departament Kontroli MON.

Ogólny nadzór nad realizacją budżetu w resorcie obrony narodowej sprawuje podsekretarz stanu w MON, który jest zobowiązany do okresowego przedstawiania, na posiedzeniach Zespołu MON, informacji o jego bieżącej realizacji. Ponadto bieżącą kontrolę dochodów i wydatków budżetowych prowadzi dyrektor Departamentu Budżetowego, który opracowuje i przedstawia członkom Komisji Budżetowej MON okresowe (kwartalne) oceny z wykonania budżetu resortu.

16.2.2. Planowanie i wykorzystanie zasobów osobowych

Procedury PPBS znalazły również zastosowanie w procesie planowania i wykorzystania zasobów osobowych postrzeganych jako personel wojskowy i cywilny resortu obrony narodowej. Znalazło to odzwierciedlenie w planowaniu wydatków na utrzymanie personelu wojskowego i cywilnego w procesie konstrukcji budżetu obronnego.

W odniesieniu do personelu wojskowego parametrem wyjściowym jest jego liczebność identyfikowana na podstawie takich wskaźników, jak: stan etatowy, stan średnioroczny oraz stan ewidencyjny. Stan etatowy jest sumą etatów różnych jednostek organizacyjnych sił zbrojnych. Ponieważ część etatów z reguły nie jest obsadzona, stan etatowy jest większy od stanu średniorocznego, który był wyszczególniony w ustawie budżetowej w postaci tzw. etatu kalkulacyjnego[1], a obecnie (od 2001 r.) w postaci limitu zatrudnienia[2]. Jeśli przywołane kategorie mają charakter planistyczny i ekonomiczny, to kategoria „stan ewidencyjny" ma charakter organizacyjno-kadrowy.

---

[1] Por. Ustawa z dnia 31 marca 1995 roku *o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej* (DzU 1995, nr 34, poz.163 z późniejszymi zmianami).

[2] Por. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 roku *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw* (DzU 1999, nr 110, poz. 1255 z późniejszymi zmianami).

Natomiast w odniesieniu do personelu cywilnego, jego liczebność jest opisywana wskaźnikami: stan etatowy, średnioroczny oraz rzeczywiste zatrudnienie. W ustawie budżetowej – do 2000 r. – dla całego personelu cywilnego były ustalane etaty kalkulacyjne, a od 2001 r. limity zatrudnienia. Rozwiązanie to jednak nie zadowala, gdyż limity zatrudnienia w praktyce przewyższają znacznie rzeczywiste zatrudnienie. W tej sytuacji uznaje się, że rzeczywiste zatrudnienie powinno być kształtowane przez etaty oraz przez wysokość wydatków na wynagrodzenia.

Zasoby osobowe będące w praktyce faktyczną liczebnością personelu wojskowego i cywilnego w danym momencie dla celów budżetowych, muszą być określane jako stany średnioroczne, przy uwzględnieniu jednocześnie ich struktury. Jest to konieczne ze względu na poprawność określenia kosztów ich utrzymania.

16.2.3. Planowanie i wykorzystanie zasobów rzeczowych

Również planowanie i wykorzystanie zasobów rzeczowych sił zbrojnych jest powiązane z procedurami systemu PPB. Są nimi tylko te zasoby rzeczowe, które pozostają w gestii resortu obrony narodowej. Stanowią je: uzbrojenie i sprzęt wojskowy, wyposażenie techniczne (np. samoloty, czołgi, środki pływające, działa itp., a także samochody, ciągniki, cysterny, radiostacje itp.), zapasy środków bojowych i materiałowych (amunicja, środki bojowe, umundurowanie, paliwa, żywność itp.) oraz infrastruktura (obiekty zapewniające funkcjonowanie i szkolenie wojsk, takie jak: budynki koszarowe, szkoleniowe i administracyjne, place ćwiczeń, poligony, lotniska, porty i składy; infrastruktura specjalna, jak: fortyfikacje, stanowiska dowodzenia, ukrycia, stacjonarne wyrzutnie rakietowe, zapasowe lotniska itp.).

Zasoby rzeczowe sił zbrojnych ocenia się w zróżnicowany sposób. Uzbrojenie zasadnicze zwykle określa się przez podanie jego liczby na koniec lub początek jakiegoś okresu i porównanie ze stanem okresu poprzedniego. Z kolei stan zapasów określa się najczęściej przez ocenę ich faktycznej wielkości w stosunku do ustalonych normatywów, które jednak powinny być aktualne i dostosowane do zmieniających się wielkości sił zbrojnych i doktryny obronnej. Zasób infrastruktury, podaje się zaś jako kubaturę obiektów i powierzchnię gruntów – zarówno stan w danym momencie, jak i w porównaniu do stanu poprzedniego.

16.3. Uwarunkowania oraz egzemplifikacja planowania i wykorzystania zasobów obronnych Polski w okresie zmian systemowych

Transformacja systemowa, jaka zaczęła się dokonywać na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., spowodowała, iż Polska (podobnie jak inne byłe kraje socjalistyczne) znalazła się w nowej sytuacji geopolitycznej, militarnej i ekonomicznej. Odzyskaliśmy swobodę w decydowaniu o swoim bezpieczeństwie, przyjmując jednocześnie odpowiedzialność za jej kształtowanie. Suwerenność nałożyła także obowiązek samodzielnego kształtowania i urzeczywistnienia polityki gospodarczo-obronnej państwa. Została ona przy tym ściśle związana – zarówno w sferze jej kształtowania, jak i realizacji – z systemem gospodarczym, który zaczęto budować.

Realizacja przynależnych polityce gospodarczo-obronnej zadań, stała się zależna od uwarunkowań bezpieczeństwa naszego państwa, zwłaszcza w aspekcie politycznym, mili-

tarnym, gospodarczym, ale także ekologicznym, społecznym i etnicznym, oraz prawnolegislacyjnym, postrzeganych zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

W wymiarze zewnętrznym wpływ na politykę gospodarczo-obronną miały zarówno globalne, jak i regionalne tendencje rozwojowe współczesnego świata, a także konkretne interesy poszczególnych państw, regionów i ugrupowań. Natomiast w wymiarze wewnętrznym – uwarunkowania rozwojowe naszego kraju. Przyniosły one obok znaczących efektów również konkretne bariery i zagrożenia rozwojowe.

W Polsce, praktycznie w całym okresie transformacji systemowej, ujawnił się dylemat zaspokojenia coraz większych potrzeb obronnych państwa w stosunku do ograniczonych zasobów finansowych. Jego rozwiązanie sprowadza się do wypracowania kompromisu polityczno-społecznego. Jest on ściśle związany ze złym stanem finansów publicznych państwa, a tym samym z ograniczaniem finansowania potrzeb obronności, czego wyrazem jest realny spadek wydatków budżetowych MON w Produkcie Krajowym Brutto.

Obniżenie wielkości budżetu MON Polski i jego udziału w PKB i budżecie państwa nastąpiło już w 1987 r. Jego redukcja z początkiem lat dziewięćdziesiątych przybrała rozmiary drastycznych cięć. Patrząc przez pryzmat udziału wielkości budżetu MON w PKB do 1992 r. mieliśmy do czynienia ze zmniejszaniem się tego udziału; 1993 r. przyniósł jego wzrost; w kolejnych latach nastąpił jednak powrót do tendencji ograniczania tego udziału. Nieco inaczej – bo w sposób zróżnicowany – kształtował się natomiast udział wydatków budżetowych MON w budżecie państwa. Wyraźnie dało się jednak zauważyć zarysowanie tendencji wzrostowej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. W odniesieniu zaś do działu „obrona narodowa", jego udział w PKB, a także w budżecie państwa, zdominowała tendencja spadkowa. Prognozy na najbliższe 10 lat wskazują, że tendencja do dalszego zmniejszania się udziału wydatków budżetu obronnego w PKB i budżecie państwa będzie się utrzymywała[1].

W strukturze przedmiotowej wydatków budżetu MON dominowały i dominują wydatki na utrzymanie stanów osobowych (w 2002 r. szacuje się je na 57,5%), w drugiej kolejności na eksploatację i szkolenie (30%), a na wydatki majątkowe, obejmujące zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz wydatki inwestycyjne wraz z rezerwami celowymi (12,5%)[2].

Polska w 2001 r. wydatkowała w przeliczeniu na jednego żołnierza 20,1 tys. USD, co było przeszło 2,7-krotnie mniej niż średnio w krajach NATO (54,8 tys. USD). Natomiast wydatki na jednego mieszkańca wyniosły 77 USD, to jest prawie 5-krotnie mniej niż średnia NATO. Polska pod względem ponoszonego wysiłku obronnego znajduje się w końcówce państw europejskich. Z tego też względu pierwszoplanowym problemem jest jego racjonalne i efektywne spożytkowanie. Temu celowi mają służyć podejmowane próby dalszego doskonalenia systemu planowania i wykorzystania zasobów obronnych. Uzasadnionym podejściem wydaje się uwzględnienie w jeszcze większym stopniu w planowaniu obronnym logiki i procedur PPB. Trwające w naszym kraju prace zmierzają do tego celu. Roczny budżet obronny musi być funkcją założeń strategicznego planu obronnego bazującej na długookresowej strategii rozwoju kraju; programowania na przyszłość oraz ich implementacji.

---

[1] Por.: *Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji SZ RP na lata 1998–2012*, Rada Ministrów, Warszawa 15 października 1998 r.; Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006*, (DzU 2001, nr 76, poz. 804 z późniejszymi zmianami); Ustawa z dnia 30 października 2002 roku *o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006* (DzU 2002, nr 205, poz. 1731).

[2] Por. *Podstawowe informacje o budżecie MON na 2002 rok*, Departament Budżetowy, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2002, s. 15.

17. EKONOMICZNE DYLEMATY ARMII ZAWODOWEJ

17.1. Ewolucja poglądów na model armii

Przemiany jakie zaszły w ostatnim dziesięcioleciu zarówno w Polsce, jak i w świecie zmuszają społeczności do dokonywania szeregu zmian dotyczących ulepszania i tworzenia nowych mechanizmów regulujących proces funkcjonowania państwa. Jednym z istotnych filarów tego procesu, świadczącym o pozycji danego państwa w świecie, jest odpowiednio skonstruowany system bezpieczeństwa, a w nim miejsce i rola sił zbrojnych.

Współczesne trendy rozwoju społeczno-gospodarczego, członkostwo naszych sił zbrojnych w Pakcie Północnoatlantyckim od marca 1999 r. oraz starania Polski o wejście do Unii Europejskiej, tworzą przesłankę do stworzenia takiego modelu polskiej armii, który mógłby zaoferować własnemu narodowi poczucie bezpieczeństwa, a także stanowić skuteczny oraz liczący się element w strukturze sił zbrojnych Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ważne są także uwarunkowania funkcjonowania takiego systemu oraz skutki społeczne i gospodarcze powstania armii zawodowej.

Wyróżniamy trzy podstawowe rodzaje systemów wojskowych: armia zawodowa, armia z poboru i system milicyjny.

Początki kształtowania się armii notujemy już w czasach starożytnych, czego przykładem są armie: Egiptu, Asyrii, Babilonii i Chin, które prowadziły wojny zaborcze i obronne, rozwijając w tym celu swoje siły zbrojne.

W Egipcie do XVIII w. p.n.e. i później siłę zbrojną tworzyło pospolite ruszenie chłopów, których uzbrojenie było z czasem ulepszane. Wprowadzono m.in. sierpowy miecz z brązu, hełmy i tarcze, a włócznie uzbrojono w żelazne groty.

W Asyrii (XX–VI w. p.n.e.) wojsko składało się z pieszego pospolitego ruszenia wolnych członków wspólnot rodowych uzbrojonych przeważnie w łuki. Później, obok pospolitego ruszenia, pojawiła się kategoria osadników wojskowych i oddziałów stałych.

W Babilonii (XX–VI w. p.n.e.) armia rekrutowała się z osadników wojskowych, których prawa i obowiązki regulowało ustawodawstwo państwowe. Walki prowadziło głównie wojsko rekrutujące się z pospolitego ruszenia. Pod koniec istnienia państwa połowę armii stanowiły wojska najemne.

W starożytnym państwie chińskim istniały oddziały wojowników konnych i wozów bojowych, a podstawą organizacji jazdy w VI–V w. p.n.e. był system dziesiętny, świadczący o jasno wykrystalizowanej strukturze organizacyjnej.

W Grecji, w II tysiącleciu p.n.e., pierwsze plemiona miały już własną organizację wojskową typową dla okresu plemiennego. W XV–XIII w. p.n.e. pierwotne uzbrojenie zostaje wzbogacone o miecz, tarczę skórzaną i hełm. Pojawiają się też wozy bojowe, tzw. rydwa-

ny. Na przełomie VI i V w. p.n.e. powstała armia spartańska, której trzon stanowiła ciężkozbrojna piechota i wywodząca się z gór piechota lekkozbrojna, uzbrojona w proce, łuki i oszczepy służące do rzucania[1].

Pełny rozwój rzymskiej wojskowości przypadł na okres istnienia republiki (ok. 510–31 p.n.e.). Była to armia milicyjna, rekrutująca się początkowo wyłącznie z obywateli wywodzących się z określonego regionu. Funkcjonowanie tej armii polegało na uzupełnianiu armii na czas zagrożenia państwa. W okresie królewskim cała armia tworzyła legion liczący 4200 piechoty i 300 jazdy. Na przełomie XVIII i XIX w. taki system armii występował w armii amerykańskiej, w Polsce w czasie powstania kościuszkowskiego, a w Szwajcarii system ten przetrwał do dnia dzisiejszego.

Powszechny obowiązek służby wojskowej wziął swój początek w XVIII w. we Francji, natomiast w Prusach w latach 1809–1815. Stan ten został utrzymany przez Rzeszę Niemiecką od 1871 do 1945 r., z przerwą w czasie Republiki Weimarskiej w latach 1919–1935. System ten obowiązuje do dziś w większości krajów rozwiniętych.

Początki armii zawodowej sięgają czasów starożytnych, kiedy to wojska najemne, składające się z zawodowych wojowników, opłacali władcy państw, grodów czy feudałowie. Pod koniec XV w. o potędze wielu państw stanowią posiadane przez nich armie najemne. W XVII–XVIII w. na zachodzie Europy zaczęto tworzyć narodowe armie zaciężne. Na początku XX w. 100-tysięczna armia kadrowa Reichswehra w 1935 r. zostaje przekształcona przez kanclerza Trzeciej Rzeszy Niemieckiej Adolfa Hitlera w Wehrmacht. W Polsce w okresie międzywojennym gen. Władysław Sikorski rozpatrywał możliwość sformowania armii całkowicie zawodowej o czym pisał w książce pt. „Przyszła wojna".

Pierwszą armię zawodową po drugiej wojnie światowej na bazie zaciągu ochotniczego wprowadziła w 1961 r. Wielka Brytania, podobną armię w 1967 r. wprowadza Księstwo Luksemburga, w 1973 r. Stany Zjednoczone i Kanada, natomiast w 1995 r. do grupy państw posiadających armię zawodową dołącza Belgia, a w 1996 r. Holandia.

Na początku 2002 r. Francja przeszła na model armii zawodowej i teraz w skład francuskich sił zbrojnych wchodzą już wyłącznie profesjonaliści. Ostatnich żołnierzy z poboru pożegnała armia lądowa. Siły powietrzne i morskie przeszły na zawodowstwo znacznie wcześniej.

Powszechny obowiązek służby wojskowej, traktowany jako obywatelski dług wobec republiki, wprowadzono we Francji w 1905 r. Nie przetrwał stu lat. Zlikwidowała go reforma sił zbrojnych zapoczątkowana przez prezydenta Jacques'a Chiraca w 1996 r. Zdawano sobie sprawę z tego, że aby sprostać nowym wyzwaniom, czyli szybkim interwencjom na odległych teatrach wojny, Francja – wzorem innych krajów europejskich – musi postawić na nowoczesną armię. Mniej liczną, za to lepiej wyszkoloną i bardziej mobilną. W efekcie, po zniesieniu zasadniczej służby wojskowej, Francja będzie dysponować już nie pół milionem, lecz 350 tysiącami ludzi pod bronią.

Najistotniejszym czynnikiem powstania armii zawodowych (restrukturyzacja, zmniejszenie i uzawodowienie) był koniec zimnej wojny, a co za tym idzie, nowe spektrum zagrożeń oraz eliminacja zagrożenia konfliktem globalnym.

Drugim ważnym czynnikiem było bezpośrednie położenie państw względem krajów byłego Układu Warszawskiego, a dziś znajdujących się na obszarze położonym najbliżej regionów zapalnych. Im dalej od tych regionów, tym większe szanse na utworzenie armii zawodowej. Mówiąc inaczej, na armię zawodową, złożoną z żołnierzy zawodowych, zde-

[1] Zob. L. Ratajczyk, *Historia wojskowości*, MON, Warszawa 1980, s. 17–20.

cydowały się kraje położone najdalej od ognisk zapalnych mające bardzo korzystne położenie geostrategiczne. Należą do nich zapewne: USA, Kanada i Wielka Brytania. Położenie Stanów Zjednoczonych i Kanady na dużej części wielkiego kontynentu północnoamerykańskiego, oddzielonego olbrzymimi akwenami oceanów, zapewnia tym krajom bezpieczną odległość od takich miejsc w świecie, które mają wpływ na bezpieczeństwo świata. Krajom tym, w zasadzie, nie zagraża regularny konflikt zbrojny prowadzony na ich terytorium, a jedynie atak nuklearny. Ponadto w USA argumentem przemawiającym za utworzeniem armii zawodowej była niechęć społeczeństwa do odbywania służby wojskowej. Takie negatywne podejście uwidoczniło się w czasie wojny w Wietnamie, podczas której tysiące obywateli USA zostało zabitych, okaleczonych i zaginęło.

Kolejnym istotnym czynnikiem jest posiadany przez kraje, które utworzyły w pełni zawodowe armie potencjał ekonomiczno-militarny oraz wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Stworzenie w pełni zawodowej armii wymaga poniesienia wysokich kosztów, przede wszystkim związanych z utrzymaniem stanów osobowych oraz zakupem nowoczesnego uzbrojenia i wyposażenia wojskowego. Aby tego dokonać, dane państwo powinno być w dobrej kondycji gospodarczej oraz być liczącym się ogniwem militarnym w ramach funkcjonującego Sojuszu i na arenie międzynarodowej wobec pozostałych państw będących członkami innych organizacji wojskowych lub nienależących do żadnej z nich.

W sierpniu 2001 r. w Czechach zaaprobowano projekt planu zakładającego przekształcenie do 2007 r. armii na w pełni zawodową. Celem reformy jest mała, mobilna, nowoczesna i młoda armia. Ma ona liczyć ok. 35 tys. zawodowych żołnierzy i 10 tys. pracowników cywilnych. Obecnie liczy 58 tys. żołnierzy, z czego połowa to poborowi i 22 tys. cywilów. Reforma, która ma zakończyć system poboru do wojska może opóźnić drogie programy modernizacji armii. Jednak w kwietniu 2002 r. minister obrony Republiki Czeskiej poinformował, że już w końcu 2005 r. w Czechach powinna się zakończyć obowiązkowa służba wojskowa. Koniec obowiązkowej służby wojskowej w Czechach będzie w praktyce oznaczać nie tylko likwidację rocznej służby zasadniczej, ale także tzw. poboru. Wzorem dla zmodernizowanej czeskiej armii mają być brytyjskie siły zbrojne.

Również Włochy pracują nad przekształceniem swoich sił zbrojnych w armię zawodową. Prawdopodobnie za 7 lat Włochy będą miały w swoich szeregach wyłącznie zawodowców. Przewiduje to ustawa przyjęta przez Senat w październiku 2000 r., która praktycznie znosi zasadniczą służbę wojskową. Młodzi Włosi, urodzeni po 1985 r. nie pójdą już do wojska jako poborowi. A jeżeli zechcą, to jako ochotnicy do zawodowej armii.

Za 7 lat, bo tyle czasu będzie wymagać wprowadzenie w życie przewidzianej zmiany, siły zbrojne Republiki Włoskiej będą liczyć 190 tys. ludzi, a więc o 80 tys. mniej niż obecnie. Od trzech lat służba zasadnicza, wprowadzona w czasach napoleońskich, trwała tylko 10 miesięcy. Pomimo to coraz więcej poborowych wybierało służbę zastępczą.

W Niemczech poglądy na utworzenie armii zawodowej zaczęły dojrzewać około 20 lat temu. Przeciwnicy tego pomysłu byli przekonani, że utworzenie armii w pełni zawodowej będzie związane ze znacznym wzrostem wydatków budżetowych państwa. Armia zawodowa byłaby droższa od armii z poboru o ok. 17%.

Pomysł na utworzenie armii zawodowej miał miejsce również w byłym ZSRR na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Przeciwnikiem takich zmian w ówczesnym państwie radzieckim były osoby wywodzące się z aparatu władzy, a szczególnie z Ministerstwa Obrony. Pogląd swój uzasadniali – podobnie jak w Niemczech – wzrostem kosztów osobowych. Jednak zwolennicy takiego rozwiązania byli przekonani, że wzrost ten może być zrekompensowany oczekiwanymi korzyściami wynikającymi z:

– zmniejszenia wydatków i wzrostu produktu krajowego brutto w wyniku zredukowanych stanów osobowych;

– zminimalizowania strat powstałych w wyniku awarii sprzętu obsługiwanego przez niedostatecznie wyszkolonych żołnierzy;

– mniejszych kosztów na przygotowanie kadr oficerskich poprzez redukcję nadmiernie rozwiniętego szkolnictwa wojskowego;

– zastąpienia wielu etatów oficerskich etatami niższych korpusów osobowych;

– zastąpienia etatów wojskowych etatami cywilnymi;

– uwolnienia znacznych terenów przez wojsko, co daje korzyści natury ekonomicznej i w dziedzinie ochrony środowiska.

O wyborze decydują przede wszystkim kryteria o charakterze strategicznym i operacyjno-taktycznym, zaś kryteria ekonomiczne pełnią rolę drugorzędną, czyli inaczej mówiąc uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne[1].

Do uwarunkowań zewnętrznych można zaliczyć:

– względną pozycję państwa na arenie międzynarodowej (w skali globalnej, kontynentalnej, regionalnej i lokalnej);

– charakter ładu międzynarodowego w najbliższym otoczeniu państwa (stosunek do istniejących granic, stabilność polityczna, charakter dążeń);

– powiązania i współzależności gospodarcze, polityczne, militarne, kulturalne, naukowe i językowe;

– rodzaj i intensywność zagrożeń zewnętrznych (militarnych, ekonomicznych, politycznych, moralno-psychologicznych, migracyjnych, zagrożeń przestępczością międzynarodową, np. terroryzmem, przemytem broni, narkotyków, materiałów rozszczepialnych, samochodów).

Do uwarunkowań wewnętrznych można zaliczyć następujące:

– typ systemu politycznego i gospodarczego;

– poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (wydajność przemysłu i rolnictwa, organizacja, technologia i struktura gospodarstwa narodowego);

– ludność (poziom rozwoju, organizacji, więzi, wykształcenia, struktura zawodowa i przestrzenna, skład etniczny i religijny, przyrost naturalny);

– tradycje narodowe i wojskowe.

17.2. Charakterystyka poszczególnych systemów armii w świecie

Warunki społeczno-ekonomiczne oraz położenie strategiczne danego kraju jest główną przesłanką posiadania typu sił zbrojnych o określonej liczbie żołnierzy, który zapewnia wypełnianie podstawowych funkcji państwa tj. zapewnienie bezpieczeństwa oraz wzrost siły i potęgi państwa na arenie międzynarodowej.

W latach 1999–2001 nastąpił spadek liczby żołnierzy w poszczególnych armiach NATO z 4096 tys. w 1999 r. do 3741 tys. w 2001 r., tj. o 356 tys. Jak można sobie wyobrazić, jest to dość liczna armia średniego państwa.

Zmniejszanie sił i środków walki armii w krajach natowskich jest podyktowane zarówno wysokimi kosztami utrzymania, jak i skłanianiem się w kierunku tworzenia modelu armii o pełnym uzawodowieniu.

---

[1] Zob. *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, red. M. Sułek, AON, Warszawa 1996, s. 165–167.

Dziś poszczególne państwa potrzebują armii mniejszych, ale za to bardziej profesjonalnych i skutecznych w działaniu.

Można oczekiwać w kolejnych najbliższych latach dalszych zwolnień personelu wojskowego. Jak dotychczas zamiar ten ogłosiły takie kraje, jak: Polska, Niemcy, Czechy, Francja, Włochy i USA[1].

Zmieniający się stan osobowy armii państw NATO w latach 1999–2001 przedstawia tabela 16.

Tabela 16

SIŁY ZBROJNE PAŃSTW NATO W LATACH 1999–2001*
(w tys. żołnierzy)

Państwo	1999	2000	2001
Belgia	42	39	39
Czechy	58	56	54
Dania	24	22	21
Francja	317	294	274
Niemcy	333	321	308
Grecja	166	159	159
Węgry	43	43	43
Włochy	265	251	230
Luksemburg	1	1	1
Holandia	56	52	50
Norwegia	31	27	27
Polska*	241	217	206
Portugalia	50	45	44
Hiszpania	186	166	143
Turcja	639	610	515
Wielka Brytania	212	212	211
NATO EUROPA	**2639**	**2494**	**2290**
Kanada	61	59	57
USA	1371	1366	1368
NATO ŚWIAT	**4096**	**3940**	**3741**

* oficjalne dane są niższe o ok. 25%

Źródło: *The Military Balance*: 1999/2000; 2000/2001; 2001/2002.

17.2.1. System armii zawodowej opartej na powszechnym zaciągu ochotniczym

Położenie geograficzne danego kraju oraz duża odległość od ognisk zapalnych spowodowała w połowie XX w. powstanie armii zawodowych w krajach położonych poza kontynentem europejskim i nie tylko. Są to cztery w 100% zawodowe armie, tj. armia Stanów Zjednoczonych, armia kanadyjska i armia Wielkiej Brytanii oraz bardzo mała armia Luxemburga, licząca zaledwie 800 żołnierzy wojsk lądowych[2]. Dzisiaj na kontynencie europejskim trwa dyskusja: czy można, jak szybko i w jakim zakresie przejść na służbę w pełni

[1] J. Płaczek, *Miejsce wydatków...*, op. cit., s. 44.
[2] *Aktualizacje encyklopedyczne. Kraje świata*, Kurpisz, Poznań 1996, s. 41.

zawodową. Uważa się, że powstanie takich armii może się przyczynić do unowocześnienia uzbrojenia wojskowego oraz ograniczyć marnotrawstwo publicznych środków finansowych przeznaczonych na obronność.

Bardzo poważnie wstrzymują się przed podjęciem takich decyzji te kraje, które ze względu na położenie geograficzne stoją przed problemem obrony własnego terytorium. Należą do nich: Norwegia, Turcja, Grecja oraz Niemcy, które do niedawna znajdowały się na zewnętrznej granicy państw NATO.

Utworzenie armii zawodowej pociąga za sobą wiele zagrożeń, do których możemy zaliczyć:

1) **zagrożenia finansowe**. Żołnierz zawodowy (utrzymanie i uposażenie) jest zdecydowanie droższy niż żołnierz z poboru. Pomimo redukcji stanu osobowego mogą wzrosnąć koszty utrzymania takiej armii, szczególnie koszty osobowe. Wymaga to dużego wysiłku finansowego ze strony budżetu państwa. Przykładem może być Belgia i Holandia, których armie zredukowano średnio o połowę, a wydatki na ich utrzymanie wzrosły. Z kolei Austria wydaje na uposażenie żołnierzy około 60% budżetu obronnego. Gdyby armia austriacka przeszła na zawodowstwo procent ten byłby zdecydowanie wyższy.

2) **zagrożenia ilościowe**. Zmniejszone siły armii zawodowych mogą mieć ograniczone możliwości wykonania zadań związanych z obroną kraju, udziałem w misjach pokojowych czy likwidacji skutków klęsk żywiołowych i katastrof;

3) **rynek pracy i atrakcyjność zawodu wojskowego**. Armia zawodowa nie ma co liczyć na dopływ kandydatów do służby zawodowej, kontraktowej czy nadterminowej, jeżeli cywilny rynek pracy będzie oferował bardziej atrakcyjne i konkurencyjne wynagrodzenie oraz lepsze warunki pracy. Sytuacja może być odmienna w wypadku wysokiej stopy bezrobocia. Przykładem może być Wielka Brytania, gdzie do wojska werbuje się kandydatów spośród bezdomnych, z niższych warstw społecznych, ponieważ zawód żołnierza stał się tam mało popularny. Natomiast we Francji do służby wojskowej zgłaszają się najbiedniejsi, widząc w niej szansę życiową;

4) **obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych**. Armia zawodowa prowadzi do zmniejszenia się stanu osobowego żołnierzy rezerwy, którzy na czas mobilizacji (wojny) stanowią uzupełnienie sił zbrojnych. Ponadto żołnierze zawodowi niosą ze sobą tzw. efekt starzenia się, który nie jest pożądany wśród żołnierzy niższych rangą (np. 40-letni kapral). To powoduje przechodzenie na wcześniejsze emerytury żołnierzy kończących służbę w określonym wieku lub rekonwersję (przystosowanie do wykonywania zawodu cywilnego);

5) **wzrost bezrobocia**. Przekształcenie armii w zawodową, powoduje likwidację wielu garnizonów (szczególnie małych). Wojsko jest pracodawcą dla wielu cywilów, a gminy są dostawcami produktów dla wojska. Likwidacja jednostek wojskowych pociąga za sobą zwolnienia z pracy wielu ludzi i to zarówno z wojska jak i z firm będących dostawcami. Brak odbiorcy na ich produkty przyczynia się do zamknięcia zakładów produkcyjnych lub zmniejszenia produkcji. Do tego potrzeba mniej pracowników, co się wiąże ze zwolnieniami i wzrostem bezrobocia[1].

Jednak charakter zadań oraz nowoczesne uzbrojenie i wyposażenie wymagają profesjonalizmu[2], co powoduje, że w ostatnich dwóch dziesięcioleciach, niemal we wszystkich najbardziej rozwiniętych gospodarczo i technicznie państwach obserwuje się tendencję do

---

[1] Z. Czarnota, Z. Moszumański, *Armia zawodowa – teoria i praktyka*, „Raport WTO" 2000, nr 11, s. 10.
[2] Ibidem, s. 167.

przekształcenia opartych na powszechnym obowiązku służby armii obywatelskich w wojsko zawodowe.

Jednak w świecie istnieją inne systemy armii, które w warunkach danego kraju sprawdzają się niewątpliwie bardzo skutecznie. Zapewne jest nią armia typu milicyjnego, którą scharakteryzujemy poniżej.

17.2.2. System milicyjny

Występował on i zachował się w jednym z niewielkich krajów w Europie, jakim jest Szwajcaria. System milicyjny armii polega na powszechnym obowiązku odbycia 17-tygodniowego przeszkolenia wojskowego (118 dni) mężczyzn w wieku 20 lat i kolejnych ich szkoleniach do 50 roku życia włącznie. Jest to system tani i do jego **zalet** należy przede wszystkim:

– dobre wykorzystanie czasu szkolenia oraz dużą jego skuteczność w wyniku m.in. wykorzystania doświadczeń cywilnych przez wojsko i odwrotnie;

– mniejsze obciążenie budżetu oraz niskie koszty osobowe;

– podatność na procesy odprężeniowe, rozbrojeniowe.

Do **wad** tego systemu należy:

– mniejsza skuteczność militarna wynikająca z tego, że system milicyjny opiera się na żołnierzach – cywilach, natomiast na ewentualnym polu walki taki żołnierz będzie miał przed sobą żołnierza wyszkolonego w armii z poboru lub armii zawodowej;

– obciążenie gospodarki ciągłymi powoływaniami na przeszkolenia, co negatywnie wpływa na procesy gospodarcze w państwie;

– niedostatecznie rozwinięte zalążki mobilizacyjne, zwłaszcza w okresie długotrwałego odprężenia.

Siły zbrojne Szwajcarii w czasie pokoju liczą 30–55 tys. żołnierzy, w większości z jednostek operacyjnych. Jednak w ciągu dwóch dni liczba ta może zwiększyć się do 630 tys., dzięki mobilizacji jednostek obrony terytorialnej. Armia szwajcarska jest armią, która samodzielnie potrafi dbać o własne bezpieczeństwo, tworząc właśnie obok jednostek operacyjnych jednostki obrony terytorialnej.

Jednak w większości krajów rozwiniętych obowiązuje do dziś powszechny obowiązek służby wojskowej. Jest to system najpowszechniejszy w Europie.

17.2.3. Obywatelska armia z poboru

Armia z poboru jest w istocie rzeczy armią o systemie mieszanym, który opiera się na kadrze zawodowej i żołnierzach zasadniczej służby wojskowej powoływanych z cywila w drodze zaciągu przymusowego. Żołnierze ci po odbyciu służby zostają przeniesieni do rezerwy i są zobowiązani do odbywania okresowych przeszkoleń w formie ćwiczeń i manewrów. Taką typową armię z poboru mają np. Niemcy, Polska, Czechy czy Finlandia.

W Niemczech istnieje powszechny obowiązek obrony, któremu podlegają wszyscy mężczyźni w wieku 18–45 lat, którzy:

a) posiadają obywatelstwo niemieckie;

b) są zameldowani na stałe w Niemczech;

c) dysponują niemieckim paszportem lub zaświadczeniem o posiadaniu obywatelstwa niemieckiego.

Służba obowiązkowa trwa 12 miesięcy. Podobnie jest w Polsce, gdzie zasadnicza służba wojskowa trwa ten sam okres. W najbliższym czasie planuje się skrócić ten okres do 9 miesięcy.

Pozytywną stroną tego systemu jest:

– brak problemów z tzw. zalążkami mobilizacyjnymi;

– brak kosztów zakłóceń procesów gospodarczych wywołanych ciągłymi powołaniami;

– brak problemu związanego z rezerwami osobowymi.

Do negatywnych stron tego systemu należy:

– wzrost niektórych kategorii kosztów, tj. kosztów administracyjnych w sektorze publicznym (koszty rejestracji, badań, odraczania, zwalniania);

– wzrost kosztów szkolenia;

– przyjęcie kryteriów selekcji, która sprzyja zmianom zachowań, ukierunkowanych na uniknięcie poboru lub odroczenie.

– duże zapotrzebowanie na budownictwo koszarowe, specjalistyczne oraz o charakterze szkoleniowym.

Po charakterystyce istniejących systemów armii w świecie, zwrócimy uwagę na to, jaki charakter mają armie uzawodowione w niektórych państwach należących do paktu północnoatlantyckiego (NATO).

17.3. Ogólna charakterystyka armii zawodowych w wybranych krajach Sojuszu Północnoatlantyckiego

17.3.1. Stany Zjednoczone

Warunki pełnienia zawodowej służby wojskowej w armii Stanów Zjednoczonych reguluje ustawa o zawodowej służbie wojskowej, opartej na zaciągu ochotniczym, która została wprowadzona w życie 1 lipca 1973 r. W myśl tej ustawy do zawodowej służby wojskowej mogą wstępować ochotniczo osoby obojga płci w wieku od 17 do 35 lat. Osoby te powinny posiadać obywatelstwo amerykańskie, być sprawnym pod względem fizycznym i umysłowym, a także mieć odpowiednie kwalifikacje przydatne na zajmowanym stanowisku służbowym lub średnie wykształcenie. Zawierają one kontrakt z Ministerstwem Obrony na odbycie trzyletniej służby wojskowej, z możliwością jego przedłużenia na kolejne dwa lub trzy lata. Żołnierzowi ochotniczo wcielonemu do służby przysługuje: prawo wyboru rodzaju wojsk oraz garnizonu, jednorazowa premia pieniężna oraz uposażenie podstawowe wzrastające w miarę podnoszenia kwalifikacji, awansowania i wysługi, płatny urlop w wymiarze 30 dni w roku, bezpłatne wyżywienie, zakwaterowanie i opieka lekarska. Ochotnik ma również możliwość uzupełnienia wykształcenia w uczelniach cywilnych oraz przysługuje mu emerytura[1].

Amerykańskiej armii o pełnym uzawodowieniu oraz jej funkcjonowaniu w czasach współczesnych sprzyja przede wszystkim:

– hegemonistyczna pozycja USA w NATO (dziś kraj ten jest w zasadzie jedynym mocarstwem światowym);

---

[1] Zob. H.I. Łatkowski, *Stany Zjednoczone. Informator*, MON, Warszawa 1993, s. 69.

– korzystne położenie geopolityczne (na kontynencie oddzielonym akwenami oceanów);

– posiadanie znacznych zapasów surowców;

– skupienie wysiłku na budowie potęgi morskiej i lotniczej;

– stworzenie sił lądowych o charakterze korpusów interwencyjnych złożonych z żołnierzy zawodowych, korzystających czasami ze wsparcia sił sojuszniczych (np. wojna w Kuwejcie i wydarzenia na Bałkanach);

– ogromne możliwości gospodarcze, a co za tym idzie – ekonomiczne.

Wprowadzenie w Stanach Zjednoczonych modelu armii zawodowej przyczyniło się do:

– wzrostu kosztów osobowych oraz zakupu uzbrojenia;

– unowocześnienia uzbrojenia i sprzętu wojskowego;

– zmniejszenia kosztów ciągłych szkoleń żołnierzy, eksploatacji sprzętu oraz budynków koszarowych;

– usprawnienia procesu produkcyjnego w gospodarce;

– wzrostu bezpieczeństwa i znaczenia militarnego USA w świecie.

Ze względów militarnych, społecznych, ekonomicznych oraz moralnych system ochotniczego zaciągu armii był w Stanach Zjednoczonych ostro krytykowany. Pomimo to system ten sprawdził się w warunkach funkcjonowania współczesnego świata i przetrwał do dnia dzisiejszego.

17.3.2. Wielka Brytania

Siły zbrojne Wielkiej Brytanii charakteryzują się stuprocentowym uzawodowieniem. Służba zawodowa opiera się na rekrutacji ochotniczej, a zasady jej pełnienia reguluje ustawa z 1961 r. Rozpoczyna się ona podpisaniem kontraktu na trzy lata, z możliwością przedłużenia go o dalsze trzy, sześć lub więcej lat, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Podobnie jak w armii Stanów Zjednoczonych ochotnik ma prawo wyboru rodzaju wojsk i miejsca pełnienia służby. Istnieje możliwość zwolnienia ze służby przed wygaśnięciem kontraktu – z 18 miesięcznym okresem wypowiedzenia.

Pod względem czasu trwania kontraktu rozróżnia się trzy podstawowe rodzaje służby:

1) regularna (długoterminowa), którą żołnierze pełnią do osiągnięcia wieku emerytalnego;

2) specjalna – trwająca 16 lat, po których żołnierze nabywają praw emerytalnych;

3) krótkoterminowa – trwająca od 3 do 8 lat.

Przebieg służby w poszczególnych korpusach jest dokładnie planowany i sterowany, zgodnie z mechanizmami procedur tzw. zarządzania karierami wojskowymi[1].

Funkcjonowaniu armii zawodowej w Wielkiej Brytanii sprzyja:

– potęga morska i powietrzna (podobnie jak w USA);

– siły reagowania kryzysowego, które nie mają zadania obrony rodzimych wysp;

– podstawa brytyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (równowaga sił, wywieranie wpływu na wydarzenia w Europie);

– specjalny stosunek do USA;

– potęga gospodarcza w Europie i świecie;

---

[1] *Systemy działania kadrowego w armiach zachodnich*, praca zbiorowa, MON, Warszawa 1997, s. 91–92.

– położenie na wyspach, które umożliwia wypełnianie obowiązków sojuszniczych na kontynencie europejskim wojskami ekspedycyjnymi, składającymi się z żołnierzy zawodowych.

To, że Wielka Brytania posiada armię zawodową, wynika między innymi z faktu jej wyspiarskiego położenia. W konsekwencji kraj ten praktycznie od klęski hiszpańskiej Wielkiej Armady w 1588 r. a potem w latach 1940–1941, nigdy nie był poważnie zagrożony inwazją z zewnątrz. Do walk na odległych terytoriach najlepiej nadawały się wojska zawodowe[1].

Ponadto należy nadmienić, że znaczną część wojskowych stanowią kobiety, tj. około 7% kadry oficerskiej i ponad 5% pozostałych żołnierzy. Początkowo kobiety mogły pełnić tylko funkcje pomocnicze. Jednak od 1980 r. kobietom wydaje się broń i stosuje taka samą pragmatykę dyscyplinarną jak wobec mężczyzn.

Jeszcze przed kilku laty dobrze zorganizowany system rekrutacji, tradycja rodzinna oraz proponowane wysokie zarobki powodowały to, że w Wielkiej Brytanii nie było kłopotów z naborem do służby wojskowej. Dziś występuje problem poboru, ze względu na słabą konkurencję zarobków żołnierzy z innymi profesjami.

17.3.3. Dążenia do utworzenia armii zawodowej w Niemczech

Armia niemiecka jest typową armią z poboru, czyli inaczej mówiąc armią, której charakter opiera się na kadrze zawodowej i żołnierzach powoływanych z cywila w drodze zaciągu przymusowego[2]. Jednak po kolejnych zmianach jakościowych i ilościowych coraz częściej mówi się o powołaniu w Niemczech armii zawodowej. Taki model sił zbrojnych ma zarówno wielu przeciwników, jak i zwolenników. Przeciwnicy uważają, że Bundeswehra powinna zapewnić stabilizację w Europie Środkowej, ma się integrować ze społeczeństwem. Oczywiście, do tego nie jest potrzebna armia zawodowa, której utrzymanie jest kosztowne. Zwolennicy natomiast powołują się na przykłady partnerów z NATO, tj. USA, Kanady, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii, Francji oraz Luksemburga. Jednak małe państwa ostrzegają przed negatywnymi konsekwencjami tego przejścia. Wprowadzenie armii zawodowej pociąga za sobą wzrost kosztów utrzymania. Przykłady Holandii i Belgii, to potwierdzają. W krajach tych nastąpił znaczny wzrost wydatków na siły zbrojne, chociaż armie tych krajów po przejściu na zawodowstwo zostały zredukowane średnio o połowę. Na armię zawodową mogą sobie pozwolić naprawdę państwa o dobrej kondycji gospodarczej, które będą w stanie sprostać wyzwaniom, jakie niesie tego typu model sił zbrojnych. Można przypuszczać, że Niemcy należą do grupy takich państw.

Charakter niemieckiej armii określa:

– położenie frontowe względem byłych państw Układu Warszawskiego (do marca 1999 r.);

– podział na siły reagowania i główne siły obrony (po zjednoczeniu Niemiec);

– redukcja armii z 494 tys. w 1989 r. do 370 tys. w 1998 r.;

– ograniczenie liczby żołnierzy do 270 tys., z czego 68% to żołnierze zawodowi i nadterminowi.

---

[1] B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 2001, s. 35.

[2] *Wybrane zagadnienia logistyki...*, op. cit., s. 170.

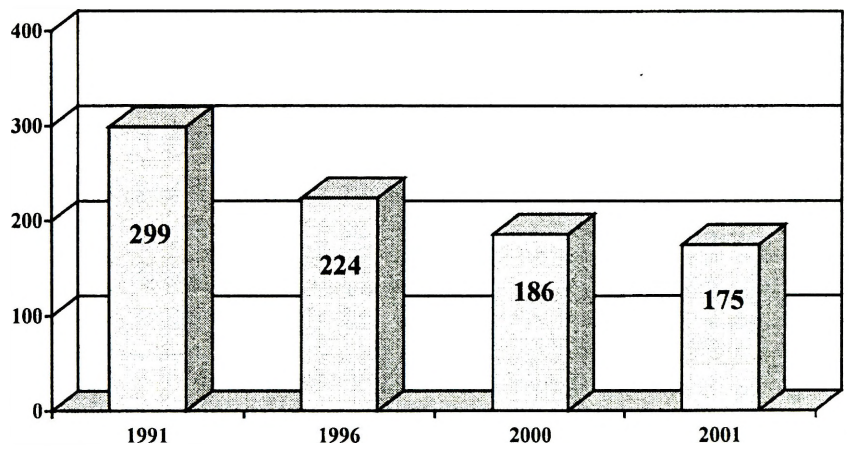
17.4. Poglądy i dyskusje na temat utworzenia armii zawodowej w Polsce

W latach dziewięćdziesiątych w polskich siłach zbrojnych zaszły daleko idące zmiany, w wyniku których zmniejszono znacznie stan osobowy, charakter, zadania i dyslokację poszczególnych jednostek wojskowych. W latach 1991–1996 zmniejszono liczebność etatową sił zbrojnych z ok. 400 tys. do 250 tys. żołnierzy. W programie modernizacji technicznej sił zbrojnych w latach 1998–2012 dokonano dalszego zmniejszenia armii do 180 tys. żołnierzy, a w przyjętej w 2001 r. ustawie o przebudowie, modernizacji technicznej i finansowaniu SZ RP w latach 2001–2006 planuje się obniżyć ten stan do 150 tys. żołnierzy na koniec 2003 r. W ślad za zmianami dotyczącymi stanów etatowych wojska, zmniejsza się również liczebność stanów ewidencyjnych z 299,2 tys. w 1991 r. do 185,8 tys. żołnierzy w 2000 r.[1] W tym okresie niewiele mówiono o armii zawodowej, raczej przeważały opinie o tworzeniu armii o większym uzawodowieniu. W programie 6–letnim do końca 2003 r. przyjęto gruntownie przebudować skład organizacyjny oraz osiągnąć założoną liczebność i uzawodowienie SZ RP w 55%.

Kształtowanie się stanów ewidencyjnych sił zbrojnych RP w latach 1991–2001 przedstawia poniższy wykres.

Wykres 6

STAN OSOBOWY SIŁ ZBROJNYCH RP W LATACH 1991–2001
(w tys. osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w publikacji R. Polaka, J. Telepa, *Kierunek armia zawodowa? – aspekty ekonomiczne przebudowy i modernizacji sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa 2002.

W Polsce istnieje silna tradycja armii z poboru, zgodnie z którą wszyscy obywatele powinni zdawać sobie sprawę z konieczności włączenia się do obrony państwa.

Jednak siły zbrojne RP muszą się dostosować do struktury wojskowej NATO, tworząc profesjonalne siły szybkiego reagowania, głównie siły obrony i siły wsparcia.

---

[1] R. Polak, J. Telep, *Kierunek armia zawodowa – aspekty ekonomiczne przebudowy i modernizacji sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa 2002, s. 85.

Ze względu na słabość ekonomiczną, jaką przedstawia polska gospodarka, nie wydaje się, by Polska mogła szybko przejść na system armii zawodowej. Przy istniejących zagrożeniach związanych z wprowadzeniem takiego modelu sił zbrojnych i wysokich kosztach utrzymania obciążających znacznie budżet państwa, wydaje się to wręcz niemożliwe.

Pomimo tego pojawia się coraz więcej poglądów na tworzenie armii zawodowej przez jej zmniejszenie do wielkości 85 tys. żołnierzy w pełni zawodowych. Niski wzrost budżetu obronnego (w tempie 60% wzrostu PKB) nie gwarantuje, przy liczebności 150 tys. osób, zmodernizowania naszych sił zbrojnych na właściwym poziomie. Aby pozyskać środki na modernizację należałoby ograniczyć liczebność sił zbrojnych do 130 tys. żołnierzy, przy 55% uzawodowieniu. Z kolei nieracjonalne staje się utrzymywanie modelu armii w połowie zawodowej, przy tak niskiej ich liczebności, co wskazywałoby na utworzenie armii w pełni zawodowej o wcześniej wspomnianej liczbie żołnierzy[1].

Należy postawić pytanie: **czy zmniejszanie armii zagwarantuje stworzenie armii zawodowej zbliżonej do poziomu minimalnych natowskich standardów**? Wydaje się być słuszne, że środki finansowe uzyskane w wyniku zmniejszania sił zbrojnych zostaną przeznaczone na modernizację techniczną. Armia zawodowa powinna być wyposażona w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Skoro tak, to: **skąd pozyskać środki na uposażenia żołnierzy w armii o pełnym uzawodowieniu, przy tak niskim prognozowanym wzroście budżetu obronnego**?

Stanowiska tych żołnierzy powinny być konkurencyjne z podobnymi stanowiskami w cywilnym sektorze gospodarki. Wysokość uposażeń na tych stanowiskach powinna być na takim poziomie, aby zapewniać pełne poświęcenie się żołnierza służbie wojskowej i godne życie jego rodzinie, motywację do wzorowego wykonywania obowiązków służbowych oraz stanowić odpowiednią rekompensatę finansową z tytułu pełnienia służby w szczególnie trudnych i uciążliwych warunkach.

Ze względu na niezbyt obiecujące prognozy wzrostu budżetu obronnego należy się liczyć z niebezpieczeństwem powstania armii zawodowej o realnie niskich uposażeniach żołnierzy. W tym momencie możemy zadać sobie kolejne pytanie: **czy pozyskamy kandydatów do służby wojskowej, oferując im niezbyt wysokie wynagrodzenie i czy w konsekwencji tworzenie tego typu armii nie będzie działaniem „na siłę" i „za wszelką cenę"**?

Armia zawodowa jest pewnego rodzaju wyzwaniem i w związku z tym powinna być tworzona w warunkach rozkwitu gospodarczego. Najlepszą drogą do takiego typu wojska jest rozwój gospodarczy i poszukiwanie takich instrumentów ekonomicznych, które zapewniałyby wzrost dochodów budżetowych państwa. Skupienie się wyłącznie na ciągłym zmniejszaniu wydatków i ciągłej redukcji może się okazać niewłaściwą drogą do osiągnięcia zamierzonego celu, którym mogłoby być między innymi utworzenie w Polsce sił zbrojnych o 100% uzawodowieniu.

W polskim programie rozwoju sił zbrojnych nie przewiduje się strategicznego zwrotu, jakim jest utworzenie armii zawodowej. Nawiązując do tej kwestii w jednym z prasowych artykułów S. Koziej uważa, że w dalszej perspektywie (2010 r.) powinniśmy zakładać przejście na armię zawodową. Dlatego w kolejnym programie na lata 2003–2008 należy przewidzieć pierwsze działania, którymi mogłoby być np. zwiększenie stopnia uzawodowienia sił zbrojnych RP do 60–70%.

[1] Ibidem, s. 127–130.

Ponadto S. Koziej uważa, że państwa Europy Środkowej nie planują obecnie przejścia na armię zawodową ze względu na tradycję, położenie strategiczne oraz sytuację ekonomiczną.

17.4.1. Armia zawodowa z ekonomicznego punktu widzenia

Stworzenie modelu sił zbrojnych z pełnym uzawodowieniem stanowi wyzwanie dla procesu rozwoju tych sił. Państwo, które zdecydowało się na taki typ armii musi się liczyć z określonymi skutkami wynikającymi z ich funkcjonowania. Są to skutki mniej lub bardziej korzystne. Należą do nich przede wszystkim:

1) **zwiększenie kosztów utrzymania armii zawodowej, mimo zmniejszenia stanu osobowego, zarówno pod względem wzrostu wydatków osobowych, jak i wydatków przeznaczonych na zakup nowoczesnego uzbrojenia.**

W całej strukturze kosztów funkcjonowania armii zawodowej największy procent udziału posiadają wydatki osobowe i to niezależnie od liczby stanu osobowego. Występują obok innych mniejszych grup kosztów, które mają tendencje do zmian w zależności od wzrostu uzawodowienia. Są to koszty zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego o odpowiednim standardzie.

Żołnierze pełniący służbę w warunkach armii zawodowej muszą cechować się profesjonalizmem. Kompetencje żołnierza, jego dyspozycyjność oraz poczucie obowiązku powinny być wynagradzane tak, aby przynosiły zadowolenie żołnierzowi i jego rodzinie, ale także przyczyniało się do wykonania zadań nałożonych na siły zbrojne na odpowiednim poziomie.

Armia zawodowa wymaga również nowoczesnego uzbrojenia. Tylko nowocześnie uzbrojona armia zawodowa jest w stanie wykonać funkcje obronne państwa, gdy nie ma już regularnego poboru.

2) **zmniejszenie kosztów administracyjnych (koszty rejestracji, badań, odraczania, zwalniania).**

Mniejszy pobór lub jego brak powoduje to, że budżet nie jest obciążony dodatkowymi kosztami związanymi z procedurą powołań do służby wojskowej. Środki te pozostają w budżecie i mogą być wykorzystane na inne cele związane z funkcjonowaniem armii zawodowej. Jest to duże odciążenie finansowe dla organów administracji państwowej w poszczególnych gminach i powiatach.

3) **niższe koszty eksploatacji budynków.**

W przypadku armii zawodowej nie ma potrzeby utrzymywania takiej ilości budynków koszarowych, jak w przypadku armii z poboru. Brak poboru młodych ludzi do wojska powoduje, że budynki koszarowe stają się bezużyteczne. Można je wówczas przeznaczyć na inne dochodowe cele lub odsprzedać jako zbędne mienie dla wojska na warunkach korzystnych dla sił zbrojnych.

4) **większa liczba mieszkań oraz daleko idące zabezpieczenia społeczne.**

Siły zbrojne w pełni uzawodowione muszą przeznaczyć więcej środków na budowę nowych budynków mieszkalnych o odpowiednim standardzie przeznaczonych do zamieszkania przez kadrę zawodową i ich rodziny. Koniecznym jest również wyposażenie kadry wraz z rodzinami w odpowiednie zabezpieczenia socjalne lub też odzyskanie wcześniej utraconych na przestrzeni ostatnich lat szeregu ulg i uprawnień, do których można zaliczyć w szczególności:

a) **zmniejszenie dotacji do czynszów mieszkaniowych** – żołnierze korzystający z kwater służbowych wnoszą opłaty za czynsz według zasad powszechnie obowiązujących,

b) **wprowadzenie odpłatności za leki** – poza pewnymi określonymi przypadkami, wobec żołnierzy nie stosuje się zwolnień podmiotowych przy zakupie lekarstw i środków sanitarnych,

c) **zmniejszenie dotacji do kasyn i stołówek**, co przyczyniło się do wzrostu cen w tych placówkach,

d) **zniesienie uprawnień do ulgowych przejazdów** środkami komunikacji państwowej dla członków rodzin, a w odniesieniu do kadry i żołnierzy zasadniczej służby wojskowej na przejazdy PKS,

e) **pozbawienie żołnierzy zawodowych części równoważnika mundurowego** wynikające z ograniczenia należności (m.in. bielizny osobistej) o ok. 15% oraz wydłużenia okresu używalności niektórych przedmiotów, np. botków zimowych,

f) **anulowanie w 1996 r. nagrody** za uzyskanie oceny bardzo dobrej z rocznego sprawdzianu ze szkolenia fizycznego,

g) pozbawienie żołnierzy zawodowych od 2 stycznia 1996 r. równoważnika za brak kwatery stałej w nowym miejscu pełnienia służby,

h) pozbawienie dodatków do uposażenia za wykształcenie,

i) pozbawienie równoważnika żywnościowego,

j) **pozbawienie dodatków rodzinnych** (obecnie dodatek rodzinny otrzymuje tylko najniżej uposażona kadra i jest on uzależniony od dochodów na członka rodziny),

k) **wycofanie się resortu obrony narodowej z dotacji** do sanatoriów i wczasów oraz kolonii, obozów, przedszkoli i żłobków,

l) **wycofanie się resortu obrony narodowej z bezpłatnych** obozów szkoleniowo-kondycyjnych.

5) **lepsze uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz wyższa gotowość bojowa**.

Ze względu na brak żołnierzy z poboru, armia zawodowa danego kraju potrzebuje nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego o parametrach najwyższej jakości. Następuje zmiana proporcji kapitału do pracy, wyraźnie na korzyść kapitału. Spowodowane to jest tym, że drogi człowiek jest zastępowany przez technikę.

Duże znaczenie ma również stosunek potencjalnych kandydatów do służby zawodowej do warunków, w jakich będą ją odbywać.

6) **niskie koszty szkolenia i eksploatacji sprzętu**.

Brak powołań w armii zawodowej powoduje to, że nie ma potrzeby przeprowadzania każdorazowo szkolenia grupy powołanych do wojska żołnierzy. Profesjonalna eksploatacja sprzętu przez dobrze wyszkoloną kadrę zawodową przyczynia się do wydłużenia okresu jego funkcjonowania, co w efekcie powoduje zmniejszenie kosztów.

7) **brak zakłóceń w gospodarce narodowej, które mogą być wywołane ciągłymi powołaniami**.

Gospodarka narodowa i to zarówno w sektorze prywatnym, jak i państwowym ulega pewnym zakłóceniom spowodowanym ciągłymi powołaniami pracowników do odbycia służby wojskowej. Częste powołania młodych ludzi z nabytym doświadczeniem i umiejętnościami do wojska zakłóca proces produkcyjny w przedsiębiorstwach. Powstaje konieczność ponownego szkolenia i wdrażania do pracy nowych pracowników. Może to mieć wpływ na wzrost kosztów funkcjonowania firm. Chociaż w dobie tak wysokiego bezrobocia w Polsce, czynnik ten może mieć wpływ na procesy produkcyjne w zminimalizowanym zakresie.

8) **wpływ zmian demograficznych oraz rynku pracy na kształt i sytuację w armii zawodowej.**

Zmiany demograficzne oraz sytuacja na rynku pracy mogą mieć wpływ na kształt i funkcjonowanie armii zawodowej. Im większy jest wyż demograficzny i bezrobocie, tym więcej jest kandydatów do pełnienia ochotniczej służby wojskowej. Sytuacja odwrotna – im niższy jest wyż demograficzny i bezrobocie, tym może być mniej kandydatów do pełnienia służby wojskowej w armii zawodowej. Zmniejszenie liczby kandydatów może być spowodowane również brakiem konkurencyjności między wynagrodzeniem żołnierzy i na stanowiskach w cywilnym sektorze gospodarki. Bardziej atrakcyjne stanowiska pracy w cywilu niż w armii oraz wynagrodzenie ma istotny wpływ na sytuację w armii zawodowej.

9) **wpływ reform o charakterze społecznym na ochotniczy nabór do armii zawodowej.**

Reformy o charakterze społecznym mogą mieć istotny wpływ na ochotniczy nabór do armii w pełni zawodowej. Wiąże się to przede wszystkim z sytuacją, która w wyniku przeprowadzonych zmian spowoduje, że ochotnicza służba stanie się mniej lub bardziej atrakcyjna. Niekorzystne zmiany mogą spowodować mniejsze zainteresowanie tego rodzaju służbą. Natomiast korzystne, konkurencyjne w stosunku do stanowisk w cywilnym sektorze gospodarki zmiany, będą przesłanką do wzrostu zainteresowania ochotniczą służbą w armii zawodowej.

Powyższe rozważania wskazują, że Polska stanęła na progu podjęcia decyzji o przyjęciu odpowiadającego jej modelu armii zawodowej. Przyjęcie takiego modelu armii może zakończyć się sukcesem, jeżeli będą brane pod uwagę następujące czynniki:

1) zmniejszenie stanu liczebnego wojska musi być zrekompensowane rozbudową innych elementów systemu obronnego (wschodnia granica kraju jest granicą NATO);

2) tworzenie armii zawodowej w początkowej fazie wymaga znacznych nakładów i inwestycji, jednak potem w funkcjonowaniu może być tańsza od armii z poboru;

3) powinien zostać wprowadzony powszechny system szkolenia na czas zagrożenia i wojny oraz zbudowany powszechny system obrony społeczeństwa;

4) atrakcyjność wynagrodzenia żołnierzy zawodowych, które powinno być konkurencyjne z zawodami na cywilnym rynku pracy.

18. ZABEZPIECZENIE LOGISTYCZNE SIŁ ZBROJNYCH RP W CZASIE KRYZYSU

18.1. Uwagi wprowadzające

Obecnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także dla zewnętrznego bezpieczeństwa Polski, stały się zagrożenia kryzysowe. Sytuacja taka implikuje konieczność stworzenia nowego oraz kompatybilnego z NATO, a przede wszystkim skutecznego systemu reagowania na sytuacje kryzysowe. Polska, a w tym jej siły zbrojne, pozostaje jedynym z nielicznych państw w ramach Sojuszu, które nie mają dopracowanego systemu reagowania na szeroko rozumiane sytuacje kryzysowe. Nie ulega wątpliwości, że podobnie jak inne państwa europejskie musimy być przygotowani do reakcji na wyzwania i potencjalne zagrożenia, które mogą się pojawić w naszym bezpośrednim otoczeniu. W ramach systemu reagowania na sytuacje kryzysowe, niebagatelną rolę musi odegrać system logistyczny nie tylko SZ RP, lecz całego systemu obronnego państwa. System taki powinien cechować się dużą skutecznością funkcjonowania i zasięgiem działania. W zależności od rodzaju zagrożenia kryzysowego system logistyczny musi mieć możliwość szybkiego i efektywnego zapewniania działań sił wydzielonych do reagowania na zaistniałe zagrożenia.

W ślad za tym pożądane jest przedstawienie teoretycznej wykładni dotyczącej problematyki zabezpieczenia logistycznego sił zbrojnych RP w czasie kryzysu. Urzeczywistnieniem tego zamiaru wymaga skupienia się na pięciu podstawowych elementach:

1) zidentyfikowaniu sytuacji kryzysowych;

2) przedstawieniu koncepcji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym;

3) przywołaniu kwestii dotyczących komponentów wsparcia logistycznego sytuacji kryzysowych, przy skierowaniu szczególnej uwagi na problematykę wsparcia przez państwo-gospodarza;

4) wykorzystaniu krajowej infrastruktury technicznej;

5) zabezpieczeniu medycznym sił zbrojnych.

18.2. Identyfikacja sytuacji kryzysowych

W „Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej", ze względu na skalę zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, wyróżnia się trzy okresy funkcjonowania państwa: pokój, kryzys (zagrożenie bezpieczeństwa) i wojnę[1]. Kryzysy obejmują bardzo szerokie spektrum

[1] Por. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*..., op. cit., s. 6.

sytuacji wewnętrznych i zewnętrznych państwa, które godzą w bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Mimo że zagrażają państwu w ograniczonej skali, to jednak niepełne ich rozwiązanie może doprowadzić do konfliktu lokalnego, a nawet wojny.

Termin „kryzys" pochodzi z greckiego *krino* i oznacza wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu. Kryzys, *crisis* w języku angielskim, poszerza znaczenie o takie cechy, jak: nagłość, urazowość subiektywne konsekwencje urazu w postaci negatywnych przeżyć[1].

Według definicji słownikowej kryzys to punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościowa zmiana układu (systemu) lub w układzie (systemie)[2].

Kryzys w ujęciu ogólnym definiuje się jako fazę funkcjonowania danego podmiotu (układu, organizmu, systemu), którego atrybutową cechą jest niestabilność funkcjonowania. Istotą kryzysu jest brak stabilności podmiotu, która powoduje zmianę jego funkcji (a nawet całkowite jej ustanie)[3].

Obecnie kryzys utożsamiany jest z wszelkimi zagrożeniami, np. życia obywateli i ich mienia, stosunków społecznych, etnicznych, religijnych, ustroju politycznego, integralności państwa, stabilności gospodarki i finansów państwa, a także środowiska naturalnego i jego zasobów.

Traktując kryzys jako okres funkcjonowania państwa, należy stwierdzić, iż oznacza on rozwój wydarzeń wewnętrznych lub zewnętrznych stanowiących bezpośrednie zagrożenie żywotnych interesów państwa i następujących tak szybko, iż wymuszają one na władzach politycznych natychmiastowe podjęcie przez nie szczególnych działań[4].

W takim kontekście obejmuje on następujące klasy wydarzeń:

1) z dominacją czynników wewnętrznych:

a) zamieszki lub fale strajków o znaczeniu państwowym, naruszające podstawy obronności;

b) duże klęski żywiołowe: powodzie, zatopienia, pożary;

c) katastrofy ekologiczne: skażenia promieniotwórcze, skażenia chemiczne, katastrofy górnicze, katastrofy w transporcie z udziałem substancji niebezpiecznych, wydostanie się organizmów genetycznie zmodyfikowanych, celowe wprowadzanie substancji szkodliwych do środowiska;

d) kryzys ekonomiczny;

e) zbrojne przewroty polityczne;

f) niektóre powstania nieprzerodzone w wojnę domową;

g) kryzysy polityczne zagrażające porządkowi demokratycznemu, wywołane przez siły nacjonalistyczne lub faszystowskie: zdarzenia godzące w porządek konstytucyjny, terroryzm itp.;

2) z dominacją czynników zewnętrznych:

a) masowe migracje;

b) prowokacyjne zbrojne starcia (incydenty) graniczne nie mające charakteru wojny;

c) interwencja zbrojna państwa;

d) jawne przygotowanie państwa sąsiedniego do inwazji na dane państwo;

e) wojna domowa lub wojna między państwami sąsiadującymi z danym państwem,

---

[1] Zob. M. Badura-Madej, *Ośrodki interwencji kryzysowej*, Kraków 1997, s. 14.

[2] Por. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 404.

[3] Por. R. Wróblewski, *Państwo w kryzysie*, AON, Warszawa 2001, s. 11.

[4] Ibidem, s. 16.

f) konflikt zbrojny między państwami z dalszego otoczenia danego państwa, zagrażający wprost lub pośrednio jego interesom bezpieczeństwa i angażujący to państwo po jednej z walczących stron;

g) interwencja militarna danego państwa w ramach koalicji, wynikająca z jego zobowiązań międzynarodowych, realizowana w ramach przywracania lub wymuszania pokoju;

h) sytuacje wewnętrzne innych państw wymuszające uznanie prawa danego państwa do wojskowej interwencji humanitarnej, masowe przypadki pogwałcenia praw człowieka, doprowadzenie do klęski głodu itp[1].

Identyfikując sytuacje kryzysowe można stwierdzić, iż kryzys jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji zagrożenia powstającą w wyniku pojawiających się niespodziewanie okoliczności. W fazie tej dominującą rolę odgrywa prawdziwa lub odczuwalna utrata kontroli nad rozwijającą się sytuacją oraz brak koncepcji na jej opanowanie.

Kryzysy (zagrożenia) można dzielić na wiele sposobów. Jednak istotny, z punktu widzenia wojska, jest ich podział na polityczno-militarne i pozamilitarne. Zagrożenia te mogą występować łącznie – istnienie jednego, powoduje bowiem powstanie drugiego.

R. Wróblewski w sferze kryzysów polityczno-militarnych wyróżnia sześć typów: rozruchy społeczne, rozruchy zbrojne, pucze wojskowe, operacje antyterrorystyczne, a także operacje przeciwko mafii oraz interwencje zbrojne.

Natomiast w natowskich koncepcjach przeciwdziałania i opanowywania kryzysów, przy ich klasyfikacji przyjmuje się kryterium geograficzne, dzieląc je na kryzysy w strefie bezpieczeństwa (obszarze) NATO oraz poza strefą bezpieczeństwa (obszarem) NATO[2].

Podział szczegółowy kryzysów, stosowany w koncepcjach sojuszniczych, przedstawiono na schemacie 25.

Zagrożenia kryzysowe (militarne i pozamilitarne) należy traktować bardzo szeroko, bowiem wiąże się z nimi cała gama przedsięwzięć zarówno w czasie pokoju, kryzysu (reagowanie kryzysowe), jak i działania w czasie wojny.

Bezpośrednie zagrożenia kryzysowe mogą przybierać postać manewrów wojsk, ich przemieszczania się, zwiększania ich stanu poza limity dopuszczone umowami międzynarodowymi, naruszania przestrzeni powietrznej lub obszaru morskiego, wywoływanie incydentów granicznych itp. Za bezpośrednie zagrożenie uważać też należy wystąpienie ostrych kryzysów wewnętrznych bądź międzypaństwowych (międzynarodowych) w pobliżu granic Polski[3].

W ramach reagowania na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne Polska, w tym jej siły zbrojne, powinna być przygotowana do realizacji dwóch grup zadań:

1) reagowanie na bezpośrednie zagrożenia militarne bezpieczeństwa RP lub sojuszników poprzez:

a) realizację przedsięwzięć pogotowia strategicznego na terytorium kraju stosownie do skali i charakteru narastania kryzysu (podwyższanie gotowości obronnej państwa, w tym gotowości bojowej SZ RP, demonstracyjne ćwiczenia wojskowe, częściowe rozwinięcie mobilizacyjne i operacyjne itp. – prowadzone w ramach NATO-wskiego systemu środków zapobiegania *(NATO Precautionary System)*[4] lub w ramach przedsięwzięć narodowych;

---

[1] Por. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 13.

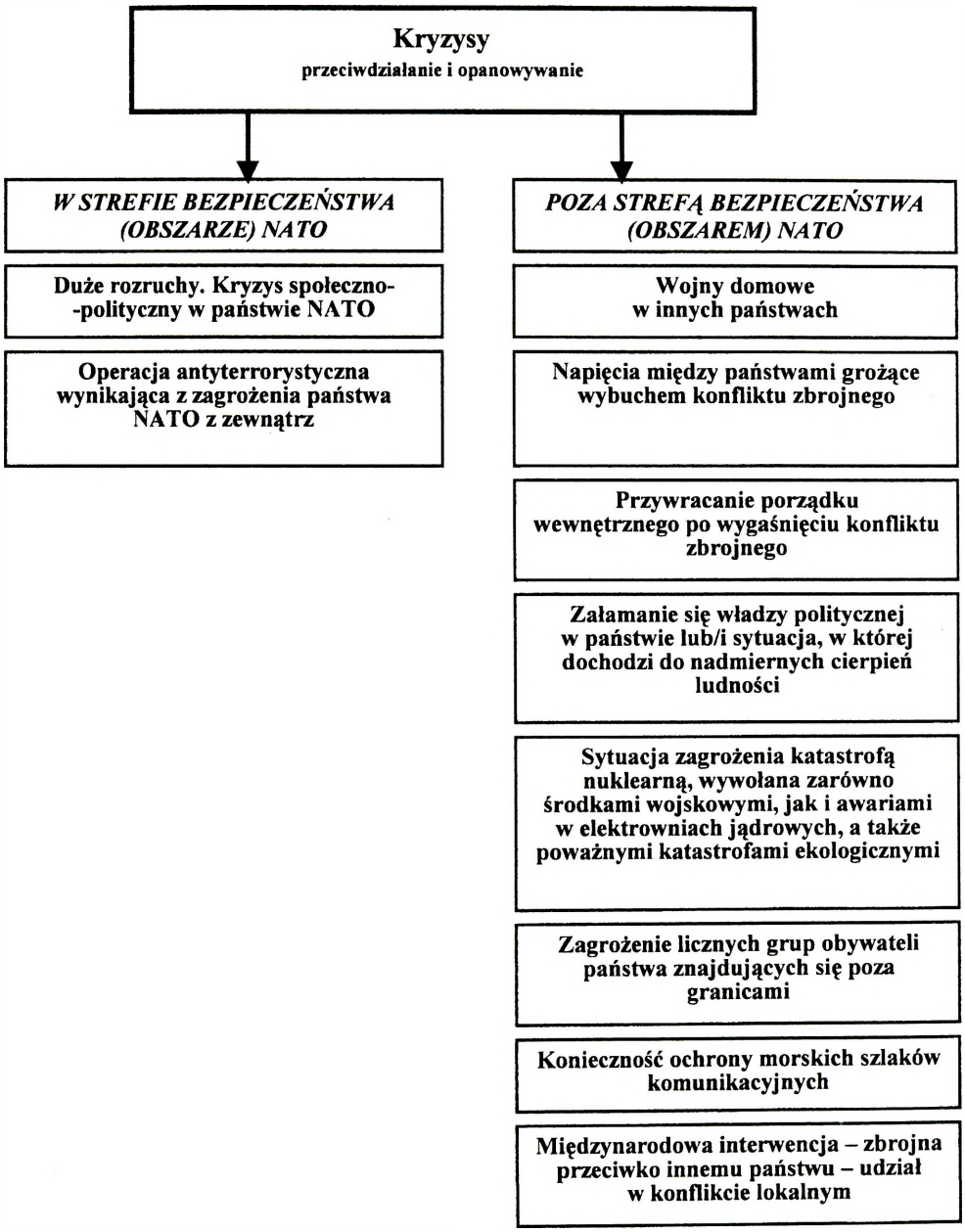
[2] Zob. *Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w kontekście jej członkostwa w NATO*, krypt. „Kappa", pr. zb. pod nauk. kier. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1998.

[3] B. Balcerowicz, *Pokój i nie-pokój na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2002, s. 187.

[4] *NATO Precautionary System* jest obecnie dostosowywany do nowych warunków. Dąży się do przekształcenia go w system reagowania kryzysowego *(NATO Crisis Response System)* zajmujący się wszelkimi zagrożeniami, łącznie z wojną nuklearną.

Schemat 25

PODZIAŁ KRYZYSÓW STOSOWANY W KONCEPCJACH SOJUSZNICZYCH



Źródło: B. Balcerowicz, *Pokój i nie-pokój na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2002, s. 165.

b) zabezpieczenie przyjęcia sojuszniczych sił prewencyjnego wzmocnienia na terytorium Polski realizując zadania wsparcia państwa-gospodarza (HNS);

c) przerzut i rozwinięcie własnych sił reagowania w ramach zgrupowań sojuszniczych na kierunku zagrożenia poza terytorium RP;

2) udział w międzynarodowych operacjach kryzysowych (w tym sojuszniczych operacjach NATO poza art. 5) mających na celu:

a) powstrzymanie pojawiającego się kryzysu i stymulowanie jego jak najszybszego rozwiązania przez izolowanie rejonów objętych konfliktem oraz presję militarną na strony konfliktu;

b) wszechstronne wsparcie militarne i pozamilitarne na rzecz rozwiązania konfliktu przez pomoc organizacyjną i doradczą udzielaną stronom konfliktu oraz akcje humanitarne i antyterrorystyczne, a także przeprowadzanie wojskowych operacji utrzymywania pokoju;

c) bezpośrednie wymuszanie pokoju przez przeprowadzenie interwencyjnych operacji militarnych i rozbrojenie lub rozbicie formacji zbrojnych skonfliktowanych stron;

d) strategiczną osłonę przed skutkami kryzysu na dużą skalę (regionalnego lub ponadregionalnego) przez zorganizowanie i przeprowadzenie kompleksowej (militarnej i pozamilitarnej) operacji osłonowej.

Polska bierze pod uwagę także pozamilitarne zagrożenia kryzysowe, w reagowaniu na które państwo byłoby zmuszone angażować swój potencjał obronny. Znaczenie, zasięg oraz rozmach niektórych z nich wykazują tendencje wzrostową, przybierając rozmiar regionalny, a nawet kontynentalny. W niektórych państwach objętych przekształceniami ustrojowymi występują zjawiska patologii społecznej, sprzyjające rozwojowi międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Najbardziej niebezpieczną formą takich zagrożeń, wynikającą z międzynarodowej aktywności przestępczej, staje się terroryzm. Następstwem przestępczości międzynarodowej stają się także, m.in.: zorganizowany przemyt, korupcja struktur władzy oraz handel narkotykami[1]. Do tej grupy zagrożeń należy także zaliczyć takie stany, jak: susze, powodzie, wielkie pożary, huragany, trąby powietrzne, katastrofy, epidemie wśród ludzi, anomalie pogodowe, skażenia biologiczne, chemiczne i promieniotwórcze oraz paraliż sieci komputerowych itp.

18.3. Koncepcja systemu kierowania reagowaniem kryzysowym

W sferze reagowania kryzysowego wiodącą rolę odgrywa zarządzanie kryzysowe *(crisis management)*. Jest ono dość powszechnie używane i coraz częściej inaczej definiowane. Obecnie w NATO oznacza ono „*procedury i działania zmierzające do przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową przez menedżerów kryzysów, umożliwiając im kształtowanie przebiegu kryzysu na drodze działań przygotowawczych*"[2].

Nie ulega wątpliwości, że narodowy system kierowania reagowaniem kryzysowym musi skupiać w sobie zarówno komponenty sił zbrojnych, jak też administracji publicznej i gospodarki narodowej. Jednym z jego podsystemów musi być system kierowania zabezpieczeniem logistycznym reagowania kryzysowego.

System kierowania reagowaniem kryzysowym musi być przygotowany na wszystkie rodzaje kryzysów, zarówno cywilne kryzysy czasu pokoju spowodowane katastrofami,

---

[1] Por. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*..., op. cit., s. 4.

[2] *Generic Crisis Managament Handbook*, Brussels 1997.

klęskami żywiołowymi i cywilizacyjnymi, jak i na kryzysy polityczno-militarne o małym i dużym zasięgu.

Obecnie trwają prace nad rozwiązaniami systemowymi. Na szczeblu centralnym połączono Centrum Zarządzania Kryzysowego (przy szefie OC Kraju) i Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa (w KG PSP) w Krajowe Centrum Ratownictwa i Ochrony Ludności. W strukturach systemu reagowania kryzysowego państwa, oprócz Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, będzie funkcjonować także komponent SZ RP, tzw. Centrum Reagowania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej (CRK MON)[1]. Ogólną strukturę systemu reagowania kryzysowego państwa przedstawia schemat 26.

Szczególna rola komponentu wojskowego uwidoczni się w wypadku zagrożenia militarnego (militarnej sytuacji kryzysowej). Natomiast w wypadku kryzysu pozamilitarnego, działaniami kryzysowymi kieruje cywilne centrum reagowania kryzysowego.

Działanie CRK MON jest oparte na dyżurnych służbach operacyjnych (DSO) poszczególnych szczebli dowodzenia SZ oraz Zespole Kryzysowym MON. System kierowania reagowaniem kryzysowym MON przedstawiono na schemacie 27.

Zespół Kryzysowy MON kieruje wyznaczonymi grupami reagowania kryzysowego (GRK) Sztabu Generalnego, dowództw RSZ i grupami operacyjnymi okręgów wojskowych i korpusów, a także związków taktycznych i oddziałów. Zadaniem dyżurnych służb operacyjnych jest pozyskiwanie i gromadzenie informacji o siłach i środkach jednostek wojskowych oraz o pojawiających się zagrożeniach militarnych i pozamilitarnych, a także permanentne monitorowanie rozwoju sytuacji kryzysowej. Zagregowane informacje stanowią podstawę do podjęcia decyzji dotyczącej sposobu likwidacji zagrożeń lub opanowania powstałej sytuacji kryzysowej. W czasie poważnego zagrożenia militarnego komponent wojskowy staje się centrum reagowania kryzysowego Rady Ministrów.

Reagowaniem kryzysowym MON bezpośrednio kieruje minister obrony narodowej, natomiast kierownictwo resortu pełni funkcję najwyższego kolegialnego organu doradczego i opiniodawczego. Organ ten może być powiększony o szefów komórek organizacyjnych MON. Zależeć to będzie od rodzaju i skali sytuacji kryzysowej. Zespół Kryzysowy MON jest rozwijany na bazie etatowych struktur instytucji centralnych MON.

Podstawowym celem CRK MON jest adekwatne do sytuacji i efektywne reagowanie resortu na wszelkie zagrożenia kryzysowe (wewnętrzne, zewnętrzne, militarne i pozamilitarne, lokalne i regionalne, krajowe i międzynarodowe). Reagowanie centrum musi charakteryzować celowość, terminowość i skoordynowanie działań z innymi komponentami reagowania kryzysowego. Zasadniczymi zadaniami realizowanymi przez CRK MON są:

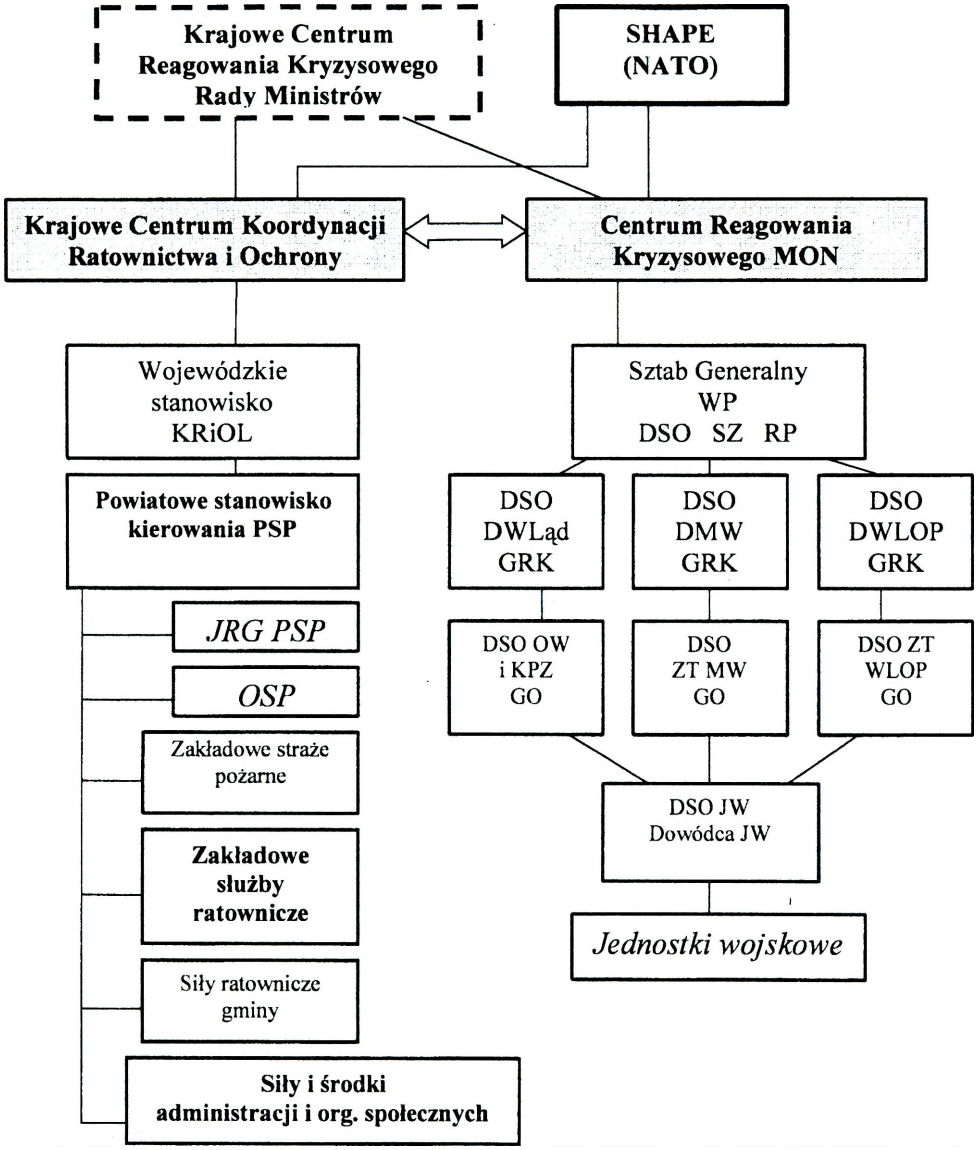
– rozpoznanie źródeł zagrożeń;
– ustalenie prognoz rozwoju sytuacji kryzysowej;
– permanentne monitorowanie i ocena zagrożeń;
– określanie rodzaju i skali kryzysu;
– przygotowanie wariantów użycia wydzielonych komponentów SZ RP w zależności od rozwoju sytuacji;
– określenie stopnia zaangażowania resortu w reagowanie kryzysowe;
– przygotowanie i wydanie dokumentów wykonawczych;

---

[1] E. Kołodziński, T. Pietkiewicz, J. Matela, *Zarys koncepcji systemu zarządzania kryzysowego MON*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, praca zbiorowa, WAT, Warszawa-Rynia 2002, s. 74.

Schemat 26

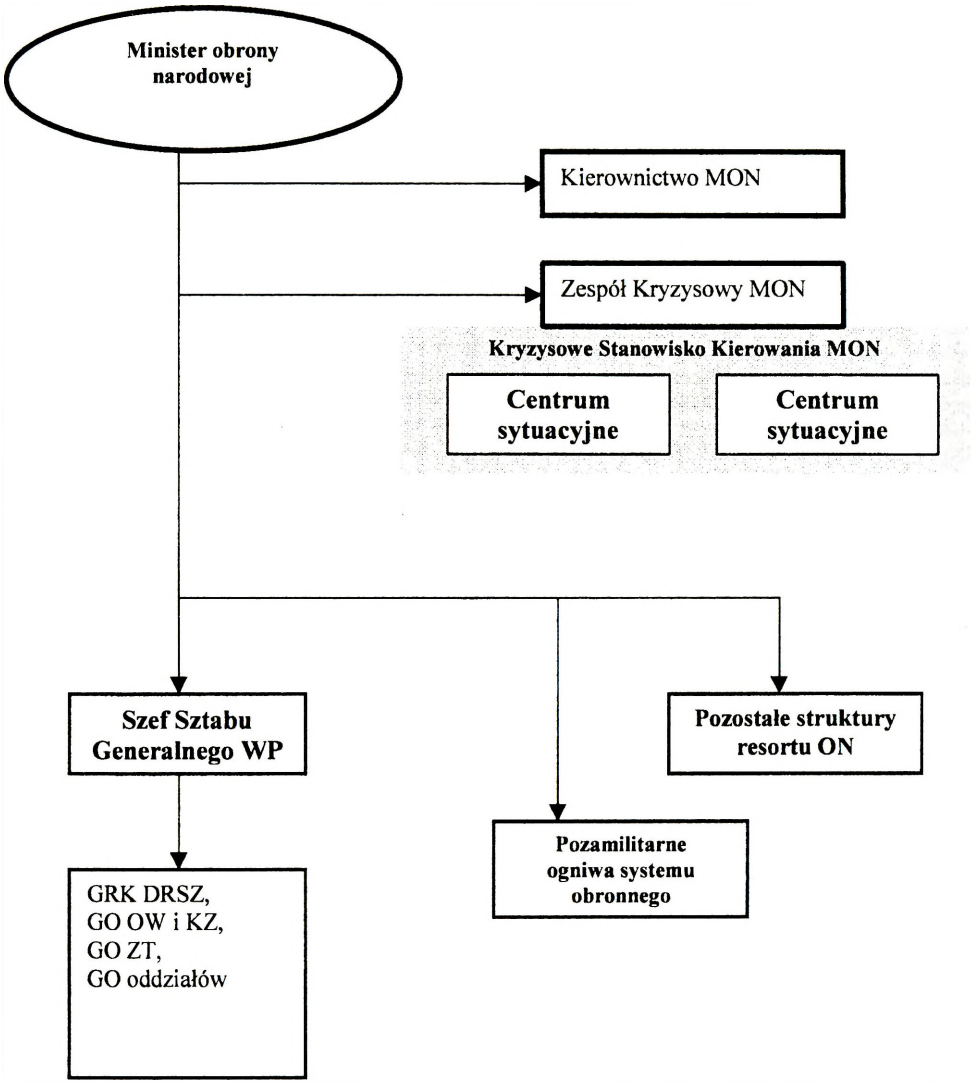
OGÓLNA STRUKTURA SYSTEMU REAGOWANIA KRYZYSOWEGO PAŃSTWA



Źródło: E. Kołodziński, T. Pietkiewicz, J. Matela, *Zarys koncepcji systemu zarządzania kryzysowego MON*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, praca zbiorowa, WAT, Warszawa-Rynia 2002, s. 75.

Schemat 27

SYSTEM KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W MON



Źródło: E. Kołodziński, T. Pietkiewicz, J. Matela, *Zarys koncepcji systemu zarządzania kryzysowego MON*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, praca zbiorowa, WAT, Warszawa-Rynia 2002, s. 76.

– koordynowanie działań użytych sił wojskowych;
– stawianie zadań i kontrola;
– organizowanie ćwiczeń typu *CRISEX, HILEX, CAX* w warunkach symulowanych dla różnych organów państwa odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe (MON, MSWiA, MSZ, BBN itp.)[1].

Oczywiście, wymienione zadania realizowane przez centrum dotyczą zarówno zagrożeń militarnych, jak i pozamilitarnych, takich jak: powodzie, pożary, katastrofy przemysłowe i budowlane, katastrofy chemiczne i radiacyjne, masowe zachorowania czy działalność terrorystyczna i sabotażowa.

Członkostwo Polski w NATO stawia przed CRK MON dodatkowe zadania. Wiążą się one z użyciem sił reagowania (wsparcia pokoju) także poza obszarem odpowiedzialności. Wynikają stąd dodatkowe zadania monitorowania rozwoju sytuacji w odległych regionach, jej oceny oraz analizy warunków operacyjnych i logistycznych pod kątem ewentualnego użycia SZ RP poza granicami kraju. Wymienione wyżej zadania wymagają ciągłego pozyskiwania, przetwarzania i agregowania olbrzymiej ilości informacji.

18.4. Komponenty wsparcia logistycznego sytuacji kryzysowych

Problematyka logistyczna w ramach systemu kierowania reagowaniem kryzysowym uwidacznia się w trzech sferach:

1) cywilnym planowaniu kryzysowym *(civil emergency planning – CEP);*

2) współpracy cywilno-wojskowej w czasie wspólnego wykonywania zadań *(civil mititary cooperation – CIMIC);*

3) wsparciu przez państwo-gospodarza *(host nation support – HNS).*

Obszary działania tych struktur przenikają się wzajemnie i powinny się uzupełniać.

Cywilne planowanie kryzysowe to nie tylko planowanie i przygotowanie cywilnych środków w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń (kryzysów) czasu pokoju, ale również planowanie udostępniania cywilnej infrastruktury i zasobów (społecznych i prywatnych) komponentów militarnych w przypadku zagrożeń polityczno-militarnych.

Współpraca cywilno-wojskowa to całokształt przedsięwzięć planistyczno-organizacyjnych i technicznych realizowanych w systemie obronnym państwa przez organa dowodzenia sił zbrojnych i kierowania pozamilitarnymi ogniwami administracji publicznej, obejmujący wspólne elementy działań w wypadku wystąpienia kryzysów tak polityczno-militarnych, jak niemilitarnych[2]. Obowiązująca natomiast w NATO definicja współpracy cywilno-wojskowej określa ją jako sposób, za pomocą którego dowódcy wszystkich szczebli współdziałają z władzami narodowymi, ludnością cywilną oraz organizacjami międzynarodowymi, rządowymi i pozarządowymi w rejonach ich odpowiedzialności.

Współpracę cywilno-wojskową w polskich warunkach należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy wynika z obowiązków nałożonych na struktury administracji państwa (organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego). Drugi to pion militarny, który powinien wspierać działania układu niemilitarnego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Celem CIMIC jest nawiązanie i utrzymanie pełnej współpracy ludności i instytucji cywilnych w obrębie obszaru odpowiedzialności, zmierzającej do uzyskania możliwie jak naj-

[1] E. Kołodziński, T. Pietkiewicz, J. Matela, *Zarys koncepcji systemu...*, op. cit., s. 78.

[2] Zob. J. Komański, *Współpraca cywilno-wojskowa w systemie obrony terytorialnej*, AON, Warszawa 1999, s. 47.

większych korzyści moralnych, materialnych i operacyjnych. Długofalowym celem CIMIC jest stworzenie warunków, które będą pomagały w osiągnięciu trwałych rozwiązań w sytuacjach kryzysowych. W aspekcie wsparcia logistycznego współpraca cywilno-wojskowa w czasie sytuacji kryzysowych powinna być realizowana przez wykorzystanie infrastruktury zaopatrzeniowej, technicznej i medycznej.

Z uwagi na charakter współpracy cywilno-wojskowej zadania SZ RP można podzielić na następujące grupy:

– zadania wykonywane na terytorium Polski;

– zadania wykonywane na terytorium innego członka Sojuszu;

– zadania wykonywane poza obszarem NATO.

W zakresie współpracy cywilno-wojskowej w operacjach pokojowych Polska ma już pewne doświadczenia, wynikające chociażby z udziału jednostek WP w działaniach w Bośni i Hercegowinie prowadzonych przez siły IFOR i SFOR. W działaniach tych warunkiem nawiązania współpracy cywilno-wojskowej był tzw. mandat misji, czyli prawne podstawy działania misji precyzujące jej cel, zadania oraz czas trwania.

Komponenty SZ RP uczestniczące w operacjach reagowania kryzysowego będą zobligowane do współdziałania w zakresie zabezpieczenia logistycznego z:

– oficjalnymi organami i instytucjami państwowymi RP, jak również kraju, na którego terytorium będą prowadzone działania;

– przedstawicielstwami organizacji pozarządowych wykonujących zadania w tym obszarze;

– podmiotami gospodarczymi i prywatnymi organizacjami RP oraz kraju, na którym będą się znajdować nasze siły zbrojne[1].

Współdziałanie będzie głównie dotyczyło kwestii związanych z zabezpieczeniem transportowym, realizacją dowozów zaopatrzenia i świadczenia całej gamy usług gospodarczo-bytowych (zakwaterowanie, usługi pralnicze, kąpielowe itp.) i specjalistycznych pionu technicznego oraz medycznego.

Analizując współpracę cywilno-wojskową (CIMIC) przez pryzmat zabezpieczenia logistycznego SZ RP w czasie kryzysu narodowego, należy uwzględnić dwa rodzaje sytuacji kryzysowych, mianowicie: niemilitarne zagrożenia kryzysowe (katastrofy, klęski żywiołowe itp.) oraz zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzys polityczno-militarny). Współpraca cywilno-wojskowa w zakresie zabezpieczenia logistycznego powinna obejmować głównie: współdziałanie władz administracji publicznej z jednostkami wojskowymi w likwidacji skutków klęski żywiołowej, zabezpieczenia logistycznego mobilizacyjnego rozwijania wojsk oraz ich przemieszczania w rejony zagrożone (kryzysu). Natomiast w czasie kryzysu polityczno-militarnego na terenie Polski szczególna rola CIMIC przypadnie w organizowaniu świadczeń gospodarki narodowej na rzecz SZ RP.

Podczas sytuacji kryzysowych na terytorium Polski, w których będą partycypować inne siły Sojuszu, CIMIC będzie obejmował bardzo zróżnicowany zakres zadań w ramach pozamilitarnego wsparcia przemieszczania, pobytu i działania wojsk sojuszniczych na naszym terytorium. Zadania te będą realizowane w ramach wsparcia państwa-gospodarza. Jest to trzecia sfera działania w ramach wsparcia logistycznego w sytuacjach kryzysowych. Wy-

[1] Por. K. Dorosz, *Administracja publiczna, a zarządzanie w sytuacjach kryzysowych i gotowości cywilnej państwa*, „Biuletyn Informacyjny TWO" 2002 nr 2(22), Bydgoszcz, s. 14.

stępuje ona w wypadku zagrożenia bezpieczeństwa jakiegokolwiek państwa należącego do NATO, przewiduje wojskową obecności sił Sojuszu na obszarze kryzysu[1].

Problematykę HNS regulują dwa zasadnicze dokumenty sojusznicze:

1) *MC 334/1. Zasady planowania w NATO w zakresie HNS*;

2) *AJP-4.5. Wielonarodowa połączona doktryna HNS.*

Niektóre elementy wchodzące w zakres wsparcia państwa-gospodarza są zawarte w ustawie *„O zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP i zasadach ich przemieszczania"*. Wsparcie ze strony państwa-gospodarza jest definiowane jako cywilna i wojskowa pomoc udzielana przez państwo-gospodarza w czasie pokoju, kryzysu, konfliktu lub wojny siłom sojuszniczym rozmieszczanym, działającym lub przemieszczającym się przez jego terytorium. Zakres realizowanych przedsięwzięć regulują zobowiązania wynikające z porozumień zawartych między państwem-gospodarzem a dowództwami NATO i państwem (państwami) wysyłającym wojska. HNS obejmuje zasadniczo:

– pozyskiwanie, magazynowanie i dowóz zaopatrzenia;

– remont sprzętu, w tym także ewakuację i ratownictwo techniczne;

– kierowanie ruchem wojsk;

– świadczenie usług budowlanych (montaż konstrukcji, odbudowa obiektów, w tym infrastruktury transportowej, budowa mostów itp.);

– świadczenie usług transportowych;

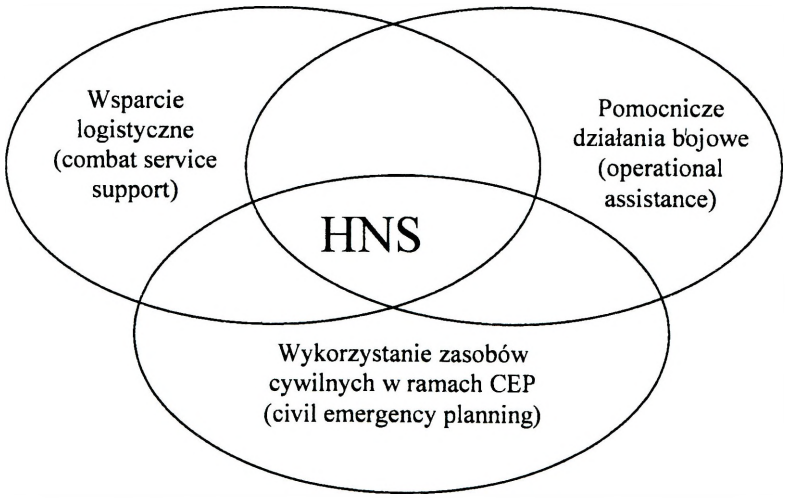
– udostępnianie obiektów stacjonarnej infrastruktury logistycznej (portów, lotnisk, magazynów, składów itp.) i świadczenie usług w tych obiektach;

– świadczenie usług socjalno-bytowych (zakwaterowanie, dostawy żywności, wody konsumpcyjnej, usługi pralnicze itp.);

– realizację przedsięwzięć ewakuacyjnych i leczniczych.

Schemat 28

OBSZARY WSPARCIA PRZEZ PAŃSTWO-GOSPODARZA



Źródło: *Rola i zadania współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) oraz państwa-gospodarza (HNS) w operacjach sojuszniczych*, Szt. Gen., Warszawa 2001, s. 9.

[1] B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999, s. 170.

Zasadniczo HNS w obszarze logistyki obejmuje dwa obszary działań. Pierwszy to wsparcie logistyczne działań bojowych *(combat service support)* świadczone przez potencjał logistyczny wojskowego systemu logistycznego. Drugi obszar to wykorzystanie zasobów cywilnych w ramach Programu CEP *(civil emergency planning)*, czyli udostępnianie infrastruktury, zasobów oraz realizacja dostaw zaopatrzenia i świadczenie usług przez przedsiębiorstwa (firmy) cywilne w razie sytuacji kryzysowej[1]. Zobrazowano to na schemacie 28.

Niemniej jednak trzeba zaznaczyć, że korzystanie ze świadczeń w ramach HNS możliwe jest tylko w wypadku posiadania tzw. interoperacyjności logistycznej.

Nie ulega wątpliwości, że zadania realizowane przez podmioty gospodarcze w ramach HNS na rzecz sił (wojsk) sojuszniczych muszą być koordynowane przez terenowe organy administracji wojskowej – TOAW (WSzW i WKU). Zadania te powinny być realizowane w ramach współpracy z pionem logistycznym okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. TOAW powinny natomiast koordynować te działania z administracją publiczną i podmiotami gospodarczymi na poziomie województwa, powiatu i gminy.

Realizacja zadań zabezpieczenia logistycznego na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych przez SZ RP, przy współudziale podmiotów gospodarczych, będzie polegała na:

– zabezpieczeniu żywienia (udostępnianie stołówek) i zakwaterowania wojskom sojuszniczym;

– magazynowaniu i dostarczaniu mps, wybranych asortymentów środków bojowych, technicznych środków materiałowych;

– zabezpieczeniu technicznym (obsługiwanie sprzętu, ewakuacja, remont w ograniczonym zakresie);

– zabezpieczeniu transportowym (przewozy transportem samochodowym, kolejowym, lotniczym, morskim, dostosowanie dróg, portów lotniczych i morskich do przyjęcia transportów sojuszniczych wojsk);

– zabezpieczeniu medycznym (ewakuacja medyczna, hospitalizacja, zaopatrywanie w środki sanitarne).

Celem zapewnienia jednak pełnej realizacji zobowiązań Polski w ramach HNS niezbędne jest przyspieszenie działań zmierzających do uregulowań prawnych w zakresie uchwalenia przez Sejm RP ustawy o obowiązku wojskowym i powinnościach obronnych. Potrzebne jest także stworzenie warunków do zawierania umów dwustronnych i wielostronnych z innymi państwami w zakresie pobytu i ruchu wojsk na terenie Polski i obcym terytorium.

W zakresie realizacji przedsięwzięć HNS wszystkie komponenty sił zbrojnych RP, jednostki administracji i gospodarki oraz obiekty wydzielone dla potrzeb NATO zobowiązane są:

– wydzielić punkty kontaktowe dysponujące niezbędnymi informacjami o możliwościach udzielenia wsparcia;

– opracować stosowne informacje o istniejących zasadach ponad potrzeby własne;

– podjąć działania do utworzenia centralnej (na szczeblu państwowym) bazy danych o tych zasadach[2].

---

[1] W zakres HNS wchodzą także bojowe działania pomocnicze (*operational assistance*).

[2] J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Garmond, Poznań–Warszawa 2001, s. 131.

18.5. Rola infrastruktury technicznej w sytuacjach kryzysowych

W wypadku powstania sytuacji kryzysowej na obszarze RP, poza wykorzystaniem mobilnych jednostek remontowych do zabezpieczenia technicznego sił wydzielonych do reagowania kryzysowego będzie konieczne wykorzystanie istniejącej w kraju infrastruktury technicznej użytkowanej przez różne podmioty cywilne. W skład tej infrastruktury wchodzą różnego rodzaju obiekty obsługowo-remontowe dysponujące określonym potencjałem wykonawczym. Zadania realizowane na bazie infrastruktury technicznej obejmowałyby szeroki zakres obsługiwań i remontów sprzętu specjalistycznego i logistycznego, będącego w wyposażeniu nie tylko SZ RP i wojsk sojuszniczych, ale również straży pożarnej, policji oraz jednostek ratowniczych (zmilitaryzowanych). Takie rozwiązanie zapewnia szybkie odtwarzanie sprawności bądź zdatności technicznej specjalistycznego sprzętu. Obiekty infrastruktury technicznej muszą jednak spełniać określone wymagania. Wybór obiektów technicznych ze struktur cywilnych do systemu zmilitaryzowanego musi być poprzedzony szczegółową analizą ich przydatności. Obecnie proponuje się i przewiduje wdrożyć system terenowych baz remontowych przeznaczony do zabezpieczenia technicznego działań komponentów SZ RP oraz wojsk sprzymierzonych na terenie naszego kraju, w ramach wcześniej wspomnianego obowiązku państwa-gospodarza[1]. System taki może być oczywiście wykorzystany podczas działań realizowanych w związku z powstałym kryzysem pozamilitarnym w Polsce.

W ramach wyzyskania infrastruktury technicznej siły reagowania kryzysowego powinny korzystać ze stacji obsługi pojazdów, baz remontowych zakładów transportowych, wybranych warsztatów obsługowo-remontowych różnych podmiotów cywilnych itp. Bardzo istotną kwestią jest zatem stworzenie systemu kryteriów oceny przydatności wytypowanych obiektów infrastruktury technicznej. Należy także przeprowadzić analizę wszystkich uwarunkowań, które mogą mieć wpływ na późniejsze jego działanie, opartych na hipotetycznych sytuacjach kryzysowych.

Podstawą są oczywiście normy i przepisy logistyczne obowiązujące w siłach zbrojnych RP oraz zasady logistyczne NATO. W tym ostatnim przypadku istotną zasadą jest zasada wystarczalności, zgodnie z którą wielkość i rozmieszczenie zasobów logistycznych muszą zapewnić wymagany stopień gotowości bojowej, zdolność do podtrzymania działań i mobilność niezbędnego potencjału wojskowego w czasie kryzysu.

W systemie infrastruktury technicznej należałoby wyodrębnić podsystem kierowania i wykonawczy. Systemy te będą współdziałać z mobilnymi jednostkami remontowymi i ewakuacyjnymi znajdującymi się w wyposażeniu wojsk i sił układu pozamilitarnego. Szczególnego znaczenia w sytuacji kryzysowej w ramach zabezpieczenia technicznego nabiera także system ewakuacji uszkodzonego sprzętu. System taki musi być zorganizowany na bazie etatowych sił i środków SZ RP, a także gospodarki narodowej (mobilizowane środki transportowe i ewakuacyjne). Główne zadania wykonywane przez system ewakuacji uszkodzonego sprzętu w czasie sytuacji kryzysowych sprowadzałyby się do:

– utrzymania sprawności i gotowości do działania pojazdów oraz sprzętu ewakuacyjnego;

– prowadzenia rozpoznania technicznego (w tym ustalania lokalizacji niesprawnego sprzętu) w wyznaczonym przez system dowodzenia sił zbrojnych RP obszarze działania;

---

[1] Zob. J. Wójcik, *Wykorzystanie obiektów systemu terenowych baz remontowych do zabezpieczenia technicznego w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Infrastruktura transportowa...*, op. cit., s. 409.

– ratownictwa technicznego obejmującego wydobywanie, stawianie oraz wyciąganie unieruchomionego sprzętu;

– wyciągania ze sprzętu uwięzionych osób;

– ewakuacji sprzętu do obiektów technicznych posiadających specjalistyczne stanowiska obsługowo-remontowe;

– usuwania zniszczonego sprzętu z całego obszaru działania, a szczególnie z dróg, do najbliższych obiektów technicznych;

– wykonywania doraźnych remontów w ramach pomocy technicznej sprzętu.

Wyzyskanie zarówno cywilnej infrastruktury technicznej, jak i potencjału ewakuacji sprzętu stanowi kluczowe ogniwo w realizacji zadań zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych. Ma to szczególne znaczenie podczas angażowania znacznej ilości specjalistycznego sprzętu technicznego, np. podczas działań antyterrorystycznych, usuwania skutków katastrof kolejowych, lotniczych itp.

Nie ulega wątpliwości, że podczas wykonywania zadań zabezpieczenia technicznego w sytuacjach kryzysowych etatowe siły i środki SZ RP skierowane w rejon kryzysu muszą być wspomagane przez doraźnie wydzielone środki transportowe i ewakuacyjne z gospodarki narodowej.

Analiza możliwości ewakuacyjno-remontowych obecnie posiadanych przez polskie jednostki ratownictwa oraz poszczególne służby antykryzysowe i komunalne, przeprowadzona na bazie województwa dolnośląskiego, wykazała, że posiadany dzisiaj przez nie potencjał wykonawczy jest bardziej niż skromny[1]. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest duża ilość sprzętu przestarzałego, nierównomierne jego rozlokowanie na terenie kraju, a także zbyt mała jego ilość. Istnieje więc uzasadniona potrzeba, a nawet konieczność, utworzenia profesjonalnej ogólnopaństwowej struktury logistycznej, działającej w systemie scentralizowanym i łączącej w działaniu siły oraz środki pozostające w dyspozycji różnych podmiotów prawa.

18.6. Zabezpieczenie medyczne sił zbrojnych

Zabezpieczenie medyczne sił polskich i NATO w czasie sytuacji kryzysowych powinno być realizowane na bazie etatowych mobilnych środków służby zdrowia, a także stacjonarnego potencjału medycznego wojskowego i cywilnego. Obecnie proponuje się stworzenie tzw. terytorialnego systemu medycznego[2]. System taki powinien funkcjonować na obszarze odpowiedzialności WSzW oraz w ramach Wojskowego Rejonu Leczniczego, zgodnego terytorialnie z obszarem odpowiedzialności WSzW. W ramach realizacji zadań zabezpieczenia medycznego, w jurysdykcji WSzW pozostawałoby: zbieranie danych o potencjale logistycznym w regionie, utrzymywanie zapasów w rezerwach państwowych przez wyznaczone podmioty gospodarcze, planowanie wykorzystania potencjału medycznego do zabezpieczenia wojsk przewidzianych do reagowania kryzysowego. Urząd wojewódzki zapewniałby wykonywanie zadań wynikających z wojewódzkiego programu mobilizacji gospodarki oraz organizowanie bazy szpitalnej na czas kryzysu. Zadaniem samorządu te-

[1] Por. ibidem, s. 412.

[2] Zob. W. Rycerski, *Wariant działania ochrony zdrowia sił zbrojnych i ludności na wypadek kryzysu i konfliktu zbrojnego*, [w:] *Systemy komunikacji. Logistyka i dydaktyka w ratownictwie*, red. J. Konieczny, VI Forum Ratownictwa, Inowrocław 2001, s. 159.

rytorialnego byłaby organizacja zabezpieczenia medycznego dowozu żołnierzy rezerwy do jednostek wojskowych.

Elementy lecznicze terytorialnego systemu zabezpieczenia medycznego, w myśl proponowanych rozwiązań, będą wykorzystywać istniejące obecnie elementy wojskowych rejonów profilaktyczno-leczniczych, z ich zapleczem szpitalnym, potencjałem ludzkim i zgromadzonymi w rejonowych składnicach medycznych szpitalami rezerwowymi na czas nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa (kryzysów polityczno-militarnych i niemilitarnych). W skład proponowanego systemu będą wchodziły:

1. Stacjonarne szpitale wojskowe (SzW) – dotychczas występujące jako szpitale wiodące wojskowego rejonu profilaktyczno-leczniczego. Szpitale te są przeznaczone do udzielania kwalifikowanej i specjalistycznej pomocy rannym, porażonym i chorym, ich specjalistycznego leczenia i rehabilitacji. Są jednostkami mobilizującymi wojskowe szpitale rezerwowe;

2. Wojskowe szpitale rezerwowe (WSzR) – nowo formowane szpitale wieloprofilowe, rozwijane w obiektach stacjonarnych na bazie zestawów medycznych zgromadzonych w rejonowych składnicach medycznych;

3. Zmilitaryzowane szpitale garnizonowe (ZSzG) – nowo formowane szpitale o profilu przede wszystkim chirurgicznym, rozwijane w obiektach stacjonarnych pozostających po wyjściu batalionów medycznych związków taktycznych;

4. Wojskowe szpitale ewakuacyjne (WSzE) – szpitale o profilu chirurgicznym, przeznaczone głównie do segregacji rannych, porażonych i chorych. Rozwijane są w obiektach stacjonarnych wojskowych szpitali uzdrowiskowych jako jednostki nowo formowane;

5. Szpitale cywilne – wydzielające łóżka na potrzeby SZ RP;

6. Prywatne i o statusie spółdzielni lekarskiej kliniki, gabinety prywatne, przychodnie czy domy opieki;

7. Rejonowe bazy zaopatrzenia medycznego – zaopatrujące w środki materiałowe zabezpieczenia bieżącego, zestawy i materiały medyczne.

Ważną rolę w zabezpieczeniu logistycznym komponentów SZ RP w czasie kryzysu odgrywa Ministerstwo Zdrowia. Warunkiem wykonania zadań przez ten resort jest jednak odpowiednie przygotowanie w czasie pokoju posiadanych oraz mobilizowanych sił i środków na szczeblu centralnym, wojewódzkim i samorządowym, zgodnie z przyjętą „Strategią bezpieczeństwa RP oraz programem mobilizacji gospodarki", którego koordynatorem na wszystkich szczeblach jest minister zdrowia.

Przygotowania te w szczególności dotyczą:

– zwiększenia liczby łóżek w istniejących szpitalach;

– rozwinięcia oddziałów szpitalnych w obiektach przydzielonych szpitalom;

– przeprofilowania na szpitale części sanatoriów i szpitali uzdrowiskowych;

– rozwinięcia szpitali rezerwowych w obiektach przydzielonych służbie zdrowia;

– rozwinięcia zastępczych miejsc szpitalnych;

– sformowanie oddziałów pierwszej pomocy medycznej (OPPM);

– rozmieszczenia kadr medycznych dla powiększonej bazy szpitalnej i tworzonych oddziałów pierwszej pomocy medycznej;

– wydzielania łóżek szpitalnych dla potrzeb sił zbrojnych oraz świadczeń dla wojsk sojuszniczych w ramach HNS;

– utrzymywania i właściwej rotacji specjalistycznych rezerw ministra zdrowia;

– bilansu transportu sanitarnego;

– zaopatrzenia w krew konserwowaną, środki farmaceutyczne i artykuły medyczne[1].

Za realizację powyższych zadań w skali kraju odpowiada minister zdrowia, natomiast w terenie poszczególni wojewodowie, którzy są w pełni kompetentni w zakresie działania służby zdrowia na terenie województwa.

W czasie kryzysu możliwe jest użycie rezerw ministra zdrowia zgromadzonych w Agencji Rezerw Materiałowych, centralach farmaceutycznych i bezpośrednio przy samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Obecnie w ramach służby krwi działa Krajowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa, które w okresie pokoju przechowują stale zapasy krwi, umożliwiając sprawne zaopatrywanie lecznictwa, z pewną nadwyżką, w sytuacjach kryzysowych. W okresie zagrożenia i kryzysu państwa nie przewiduje się zasadniczych zmian w rozmieszczeniu, obsadzie i zakresie prac tych centrów. Przewiduje się natomiast zwiększenie poboru krwi nawet o 100%.

Wojewódzcy szefowie OC są zobowiązani do kierowania przygotowaniami samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do udzielania pomocy poszkodowanej ludności, a szefowie obrony cywilnej gminy – do planowania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz OC.

Według „Programu mobilizacji gospodarki na lata 1996–2000 Ministerstwo Zdrowia było zobligowane do realizacji na rzecz sił zbrojnych następujących świadczeń:

– wydzielenia w zakładach opieki zdrowotnej łóżek szpitalnych;

– przechowywania leków i materiałów medyczno-sanitarnych w wytypowanych przez MON punktach składowania;

– przechowywania zestawów „U" (na przeformowanie szpitali uzdrowiskowych);

– przechowywania zapasów krwi do odbioru w ciągu 8 godzin;

– przechowywania zapasów krwi do odbioru w ciągu 24 godzin;

– przechowywania surowic wzorcowych oraz pojemników do podbierania i przechowywania krwi.

Wydzielanie łóżek przez Ministerstwo Zdrowia dla sił zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych następuje w kilku etapach:

1) do 24 godzin od podania sygnału wydziela się łóżka w osobnych salach obecnie pracujących szpitali, z przeznaczeniem na zabezpieczenie mobilizacyjno-operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych RP;

2) do 72 godzin, równolegle z powiększeniem bazy łóżkowej, wydziela się łóżka w osobnych oddziałach lub pododdziałach szpitalnych przeznaczonych wyłącznie dla rannych i chorych żołnierzy;

3) do 8 dni wydziela się łóżka w przekształconych i nowo tworzonych obiektach, przeznaczając w tym celu całe obiekty lub pododdziały szpitali głównie do długoterminowej opieki medycznej;

4) w późniejszym okresie planuje się pozostałą część łóżek.

Po przystąpieniu Polski do NATO wystąpił nowy obszar współpracy wymagający od cywilnych resortów szczególnych powinności w zakresie ich uczestnictwa w szeroko pojętym systemie obronnym państwa. Ministerstwo Zdrowia odgrywa kluczową rolę w ra-

---

[1] Zob. R. Zoń, W. Rycerski, E. Włodarczyk, *Zadania Ministerstwa Zdrowia w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, red. J. Konieczny, Międzynarodowe Forum Ratownictwa, Inowrocław 2000, s. 32.

mach cywilnego wsparcia logistycznego sił w czasie sytuacji kryzysowych w ramach realizacji programu HNS. Jest przygotowane do wydzielenia łóżek dla wojsk sojuszniczych oraz zaopatrzenia ich w medyczne środki materiałowe, kierując się zasadą obowiązującą w NATO, że HNS musi być postrzegane jako ważny filar planowania reagowania kryzysowego.

W Departamencie Spraw Obronnych Ministerstwa Zdrowia, w ramach prac nad tworzeniem systemu informatycznego dotyczącego zabezpieczenia medycznego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń państwa (kryzysów), został opracowany program pod nazwą: „Baza danych zabezpieczenia medycznego katastrof"[1], do którego wprowadzono dane ze wszystkich województw. W programie tym są zawarte następujące informacje:

– rejestr wszystkich placówek służby zdrowia stanowiących bazę szpitalną w okresie pokoju;

– rejestr placówek służby zdrowia przewidzianych do wykorzystania jako szpitale w czasie sytuacji kryzysowych (sanatoria i uzdrowiska);

– rejestr wojewódzkich kolumn transportu sanitarnego;

– rejestr wojewódzkich stacji krwiodawstwa (obecnie regionalnych centrów krwiodawstwa);

– rejestr wojewódzkich stacji pogotowia ratunkowego.

Powyższe dane są zagregowane w dwóch grupach: na czas pokoju oraz na czas zagrożenia (kryzysu). Utworzona baza danych umożliwia natychmiastowy przegląd posiadanego i planowanego do wykorzystania w czasie sytuacji kryzysowych potencjału służby zdrowia w kraju. Ponadto w Agencji Rezerw Materiałowych w trakcie budowy jest baza danych o środkach materiałowych i źródłach zaopatrywania w leki, sprzęt i materiały medyczne. Jednak w celu wykorzystania powyższych baz w ramach NATO, niezbędne jest stworzenie odpowiednich uregulowań formalno-prawnych, a także wskazanie przejrzystych reguł finansowania.

Warunkiem sprawnego funkcjonowania systemu cywilno-wojskowego zabezpieczenia medycznego w czasie kryzysu jest posiadanie zgromadzonych wcześniej rezerw państwowych. Zasady funkcjonowania systemu rezerw państwowych ministra zdrowia normują następujące akty prawne:

1) Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*;

2) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych.*

Artykuły przechowywane w rezerwach są skompletowane w formie funkcjonalnych zestawów (głównie sprzęt medyczny). Rezerwy te przechowuje się w zakładach opieki zdrowotnej oraz przedsiębiorstwach CEFARM, a także w magazynach centralnych.

Wyróżnia się rezerwy terenowe i wojewódzkie. Rezerwy terenowe są przechowywane we właściwych publicznych zakładach opieki zdrowotnej na pokrycie potrzeb związanych z rozwijanym potencjałem SZ RP. Natomiast rezerwy wojewódzkie – w przedsiębiorstwach CEFARM i CEZAL. W ramach tej rezerwy tworzy się rezerwę dla MON i przechowuje w jednostkach wojskowych oraz składnicach MON. Finansowanie rezerw odbywa się z budżetu Ministerstwa Zdrowia i budżetu wojewodów. W ramach przydzielanych środków Ministerstwo Zdrowia finansuje rezerwy utrzymywane w przedsiębiorstwach

[1] Zob. ibidem, s. 35.

CEFARM i CEZAL, w magazynach centralnych i u producentów, a także dokonuje zakupów uzupełniających do rezerw (w tym dla MON). Wojewodowie natomiast pokrywają koszty związane z utrzymywaniem rezerw znajdujących się na ich terenie.

W wypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych, zwolnienie rezerw mobilizacyjnych następuje na polecenie ministra zdrowia. W sytuacjach kryzysowych procedura zwalniania rezerw mobilizacyjnych jest następująca:

1. Minister zdrowia podejmuje decyzję o zwolnieniu rezerw gospodarczych;
2. Decyzja jest przekazywana wojewodzie przez Sekretariat Zespołu Reagowania Kryzysowego Departamentu Spraw Obronnych;
3. Decyzję minister potwierdza na piśmie;
4. Decyzja o uruchomieniu rezerw jest również przekazywana na piśmie prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych;
5. Wojewoda, w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej, podejmuje decyzję, z których zakładów opieki zdrowotnej znajdujących się na administrowanym przez niego terenie będą użyte rezerwy materiałowo-sprzętowe. Posiadane przez niego dane na temat jakości i wielkości rezerw oraz miejsc ich przechowywania, pozwolą na optymalne i szybkie podejmowanie decyzji, stosownie do zaistniałej sytuacji (rezerwy użyte jako pomoc lub ich ewakuacja z zagrożonego terenu)[1].

Wojewoda (lub wyznaczona przez niego osoba z wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego) jest zobligowana do codziennego przekazywania ministrowi zdrowia pełnego pakietu danych, dotyczących: miejsca, z którego zostały uruchomione rezerwy, asortymentu użytych leków, materiałów sanitarnych i sprzętu oraz wielkości pobranych zapasów.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że zabezpieczenie logistyczne SZ RP w czasie kryzysu jest procesem bardzo złożonym, wymagającym odpowiedniego przygotowania ze strony całego systemu obronności państwa. Nowe uwarunkowania funkcjonowania naszych sił zbrojnych, w tym członkostwo w NATO, zmuszają do innego spojrzenia na kwestie zabezpieczenia logistycznego, szczególnie w aspekcie zakresu i jakości przygotowania oraz działania sił i środków logistycznych w wypadku wystąpienia zagrożeń militarnych i pozamilitarnych. W takiej sytuacji palącą potrzebą jest doskonalenie, a wręcz zmodyfikowanie systemu zabezpieczenia logistycznego SZ RP, stanowiącego integralny element systemu reagowania kryzysowego kraju. Podstawowy trzon systemu powinien opierać się na siłach profesjonalnych, wspomaganych siłami układu pozamilitarnego. Odpowiedzialność za przygotowanie i funkcjonowanie systemu powinna spoczywać na statutowych organach kierowania państwem. Wymaga to jednak szybkich i efektywnych rozwiązań legislacyjnych i funkcjonalnych.

[1] Zob. ibidem, s. 39.

CZĘŚĆ III

WYBRANE EKONOMICZNE PROBLEMY SOJUSZNICZEGO BEZPIECZEŃSTWA

19. WYBRANE PROBLEMY EKONOMICZNE SOJUSZU OBRONNEGO

19.1. Koszty przystąpienia do Sojuszu

Zapowiedź przyjęcia do NATO państw z Europy Środkowo-Wschodniej spowodowała, że zaczęły się ukazywać różne publikacje dotyczące kosztów, jakie miałyby ponieść nie tylko państwa wstępujące, ale i dotychczasowi członkowie Sojuszu. Analizę tego zagadnienia przedstawiono na podstawie źródeł amerykańskich i polskich.

19.1.1. Szacunki kosztów według źródeł amerykańskich

Najwcześniej ukazał się raport Biura Budżetowego Kongresu (BBK), bo w marcu 1996 r.[1] Autorzy zakładali, że najbardziej prawdopodobne jest rozszerzenie NATO o państwa Grupy Wyszehradzkiej (GW), tzn.: Polskę, Czechy, Węgry i Słowację. Przyjęto, za bardzo prawdopodobne zagrożenie ze strony Rosji.

Raport przewidywał pięć opcji zapewnienia obrony nowo wstępującym państwom. Zakładał, że działania dostosowawcze, związane z poszczególnymi opcjami, byłyby realizowane w ciągu 15 lat, tzn. od 1996 r. do 2010 r. Dla każdej opcji oszacowano koszty, jakie miałyby ponieść Stany Zjednoczone, europejskie państwa Sojuszu i nowi członkowie (tabela 17).

Pierwsza opcja jest opcją podstawową. Zakłada się w niej, że podstawą obrony państw GW są ich własne siły zbrojne wsparte przez NATO. W związku z tym zakłada się realizację następujących przedsięwzięć:

– szkolenia i ćwiczenia z zakresu zasad i procedur działania sojuszniczych sił zbrojnych;
– dostosowanie systemów dowodzenia, łączności i rozpoznania do standardów natowskich;
– modernizację systemu obrony powietrznej;
– zakup i unowocześnienie uzbrojenia nowych członków;
– zakup samolotów-cystern dla potrzeb wsparcia państw GW;
– poprawę mobilności sił zbrojnych nowych członków;
– modernizację i dostosowanie infrastruktury obronnej państw GW dla potrzeb Sojuszu;
– rozbudowę bazy szkoleniowej i poligonowej;
– budowę nowych składów paliw i amunicji dla potrzeb wsparcia sojuszniczego.

[1] *The Cost of Expanding the NATO Alliance*, CBO Papers, Washington, March 1996.

Tabela 17

KOSZTY PRZYSTĄPIENIA PAŃSTW GW DO NATO WG BBK
(w latach 1996–2010, w mld USD, w cenach stałych z 1996 r.)

Opcje	Koszty USA	Koszty innych członków	Koszty nowych członków	Koszty ogółem
I. Podniesienie poziomu sił obronnych państw GW i ułatwienie ich wzmocnienia przez NATO	4,8	13,8	42,0	60,6
II. Przerzut sił powietrznych NATO na wschód dla obrony państw GW	4,6	10,3	3,6	18,6
III. Rzutowanie sił NATO na wschód (wojsk lądowych stacjonujących w Niemczech)	3,6	20,3	6,2	30,1
IV. Przesunięcie na wschód zapasów przygotowanego sprzętu	0,3	0,9	0,1	1,2
V. Rozlokowanie ograniczonej ilości sił zbrojnych NATO na terytorium państw GW	5,5	8,7	0,0	14,2
Razem:	18,9	54,0	51,8	124,7

Źródło: *The Cost of Expanding the NATO Alliance*, CBO Papers, Washington, March 1996.

Większość nakładów na te przedsięwzięcia (42 mld USD) mieli ponieść nowi członkowie Sojuszu. Stany Zjednoczone wydałyby na ten cel 4,8 mld USD, a pozostali członkowie Sojuszu 13,8 mld USD. Kolejne opcje stanowiły rozszerzenie pierwszej opcji.

Szacunki Biura Budżetowego Kongresu zostały przeprowadzone przy założeniu najbardziej pesymistycznego wariantu rozwoju sytuacji politycznej w Europie, tzn. konfliktu z Rosją. Należy przypuszczać, że tak wysokie koszty miały stanowić dla nieprzychylnej części kongresmanów argument przeciwko rozszerzeniu NATO o nowych członków. Potwierdzają to szacunki kosztów przedstawione przez bardziej obiektywną i uznaną korporację analityków RAND[1].

RAND również uwzględnił opcję „wysuniętej obecności" NATO (*forward presence*) obejmującą budowę baz i rozmieszczenie części sił zbrojnych w Europie Środkowo-Wschodniej. Uważał jednak tę opcję za nieuzasadnioną ze względu na sytuację Rosji, wysokie koszty i istnienie innych możliwości strategicznych. Zdaniem korporacji zapewnienie niezbędnego poziomu odstraszania i wiarygodności Sojuszu jest możliwe przy niższych kosztach. Koszty mogą być dodatkowo obniżone, jeśli modernizacja sił zbrojnych nowych członków zostanie oparta na tańszym rosyjskim uzbrojeniu i sprzęcie wojskowym. W związku z powyższym, dla każdej z czterech analizowanych opcji wprowadzono alternatywne warianty realizacji. Szacunki kosztów poszczególnych opcji i ich wariantów w latach 1996–2010 prezentuje tabela 18.

W podstawowej pierwszej opcji zakłada się, że obrona w Europie Środkowo-Wschodniej będzie zorganizowana własnymi siłami nowych członków, a Sojusz udzieli jedynie wsparcia w zakresie dowodzenia, łączności, rozpoznania i logistyki. Wydatki tej opcji poniesione zostałyby na:

– zbudowanie struktury dowodzenia;
– rozbudowę rakietowego systemu obrony powietrznej;

[1] R.D. Asmus et al., *What will NATO Enlargement Cost*, „Survival" 1996, vol. 38, no. 3

– zbudowanie systemu dowodzenia lotnictwem taktycznym, który mógłby współdziałać z systemem natowskim;
– modernizację infrastruktury logistycznej (systemu dystrybucji paliw);
– modernizację dróg lądowych i kolejowych;
– podwyższenie stanu gotowości bojowej wojsk państw GW;
– zabezpieczenie 20-dniowych wojennych zapasów amunicji.

Tabela 18

KOSZTY PRZYSTĄPIENIA PAŃSTW GW DO NATO WG RAND
(w latach 1996–2010, w mld USD, w cenach stałych z 1996 r.)

Opcje	Warianty	Koszty ogółem
I. Wsparcie obrony państw GW	a. zakupy uzbrojenia, w tym zestaw rakietowy Patriot	20
	b. zakupy uzbrojenia, w tym tańszy rosyjski zestaw rakietowy SA-10	14
II. Obrona przestrzeni powietrznej państw GW	a. 5 skrzydeł lotnictwa taktycznego	25
	b. 10 skrzydeł lotnictwa taktycznego	30
III. Wspólna obrona powietrzna i lądowa państw GW	a. 5 skrzydeł lotnictwa taktycznego, 5 dywizji zmechanizowanych	38
	b. 10 skrzydeł lotnictwa taktycznego, 10 dywizji zmechanizowanych	42
IV. Wysunięta obecność sił NATO na terytorium państw GW	c. 5 skrzydeł lotnictwa taktycznego, 3 dywizje zmechanizowane	70
	d. 10 skrzydeł lotnictwa taktycznego, 10 dywizji zmechanizowanych	110

Źródło: R.D. Asmus et al., *What will NATO Enlargement Cost*, „Survival" 1996, vol. 38, no 3.

Większość wydatków (20 mld USD) poniosłyby kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Wydatki te mogą być niższe (14 mld USD), jeśli zostaną zakupione tańsze rosyjskie zestawy rakiet obrony powietrznej SA-10. Kolejne opcje są również rozszerzeniem opcji podstawowej. Szacunki KBB i RAND różnią się zasadniczo w odniesieniu do podstawowej opcji obydwu raportów. Ocena RAND (20 mld USD) jest trzykrotnie niższa od oceny BBK (60,6 mld USD). Wynika to z przyjęcia przez RAND nieco innych założeń metodologicznych.

Kolejny raport na temat kosztów rozszerzenia NATO, który ukazał się w lutym 1997 r. został opracowany przez specjalistów Departamentu Obrony Stanów Zjednoczonych na zlecenie Departamentu Stanu[1]. W raporcie dla potrzeb analiz przyjęto szersze niż w poprzednich dokumentach założenia. Poza stwierdzeniem, że w najbliżej przyszłości nie wystąpi zagrożenie ze strony Rosji, przyjęto, że na terytorium nowych członków nie będą stacjonować siły sojusznicze. Założono, że przyjęta zostanie „mała grupa państw Europy Środkowej". Można przyjąć, że to określenie oznaczało państwa Grupy Wyszehradzkiej. Uznaje się też, że część kosztów już została poniesiona, a w nowych zadaniach będą party-

[1] *Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organisation: Rationale, Benefits, Costs and Implications*, Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, February 24, 1997.

cypować też nowi członkowie. Założono też, że Sojusz w poszerzonym składzie będzie dochodzić do pełnych zdolności obronnych w dwóch etapach.

W pierwszym etapie byłaby osiągnięta wstępna gotowość sił poszerzonego Sojuszu gwarantująca realizację postanowień o solidarnej obronie zaatakowanego członka NATO. Pierwszy etap miałby zostać osiągnięty w 2001 r.

W drugim etapie miałaby zostać zrealizowana głęboka restrukturyzacja i modernizacja sił zbrojnych nowych członków oraz poprawienie ich zdolności manewrowych. Etap ten powinien zostać zrealizowany do 2009 r.

Całość kosztów rozszerzenia NATO o grupę państw Europy Środkowej ujęto w dwóch układach: dużych programów i, co stanowiło nowość w podejściu, kosztów bezpośrednich i pośrednich (tabela 19).

Tabela 19

KOSZTY PRZYSTĄPIENIA PAŃSTW GW DO NATO WG DS
(w latach 1997–2009, w mld USD, w cenach stałych z 1997 roku)

Programy/rodzaje kosztów	Koszty USA	Koszty innych członków	Koszty nowych członków	Koszty ogółem
Regionalne wzmocnienie sił nowych członków siłami NATO	0	8 do 10	0	8 do 10
Restrukturyzacja sił zbrojnych nowych członków	minimalne	minimalne	większość	10 do 13
Bezpośrednie koszty rozszerzenia NATO	1,5 do 2	4,5 do 5,5	3 do 4,5	9 do 12
Całkowite koszty rozszerzenia NATO	1,5 do 2	12,5 do 15,5	13 do 17,5	27 do 35

Źródło: *Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organisation: Rationale, Benefits, Costs and Implications*, Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, February 24, 1997.

Program regionalnego wzmocnienia sił zbrojnych nowych członków siłami zbrojnymi sojuszników miał być realizowany w całości przez europejskie państwa NATO. Program ten miał kosztować od 8 do 10 mld USD i obejmować głównie przedsięwzięcia pierwszego etapu, czyli:

– szkolenia i ćwiczenia z zakresu posługiwania się przez nowych członków procedurami NATO;

– rozbudowę systemów dowodzenia, łączności i rozpoznania;

– rozbudowę i modernizację istniejącej infrastruktury obronnej na potrzeby przyjęcia wzmocnienia;

– integrację z natowskim systemem obrony powietrznej;

– rozbudowa mobilnego systemu zabezpieczenia logistycznego wojsk.

Program restrukturyzacji sił zbrojnych nowych członków miał być szczególnie intensywnie realizowany po 2001 r. w ramach drugiego etapu. Koszty tego programu (od 10 do 13 mld USD) miały być prawie w całości pokrywane przez nowych członków. Ponoszone koszty miały wynikać z realizacji następujących przedsięwzięć:

– modernizacji wojsk lądowych (modernizacja i standaryzacja uzbrojenia, wyposażenia i infrastruktury);

– modernizacji wojsk lotniczych (zakup samolotów, modernizacja składów i magazynów);

– modernizacji sił obrony powietrznej (zakup przeciwlotniczych zestawów rakietowych);

– szkolenia wojsk.

W raporcie zostały też wyróżnione koszty bezpośrednio związane z rozszerzeniem NATO (od 9 do 12 mld USD), które miały być poniesione głównie w ciągu trzech pierwszych lat rozbudowy Sojuszu. Koszty bezpośrednie związane są z:

– rozbudową systemów dowodzenia, łączności i rozpoznania;

– budową ośrodków dowodzenia lotnictwem taktycznym;

– rozbudową systemów zabezpieczenia logistycznego;

– rozbudową dróg, lotnisk, portów, magazynów i rejonów ćwiczeń.

Omawiane szacunki kosztów zostały przedstawione ogółem dla państw Grupy Wyszehradzkiej – Polski, Czech, Węgier i Słowacji razem. Dziś wiadomo, że wśród nowo przyjętych członków Sojuszu nie ma Słowacji. Żeby określić, jaką część tych kosztów miała ponieść Polska, przyjmijmy jako kryteria podziału kosztów: ludność kraju, powierzchnię kraju, produkt krajowy brutto, obroty handlu zagranicznego, wydatki obronne i liczebność sił zbrojnych (tabela 20).

Tabela 20

PODSTAWOWE WSKAŹNIKI STATYSTYCZNE POLSKI, CZECH I WĘGIER

Kryterium	Polska		Czechy		Węgry	
	wielkość	udział (w %)	wielkość	udział (w %)	wielkość	udział (w %)
Ludność (w mln)	38,6	65	10,3	17,5	10,3	17,5
Powierzchnia (w tys. km^2)	312,7	65	78,9	16	93,0	19
PKB (w mld USD)	119,1	57	47,2	22	43,7	21
Obroty handlu zagranicznego (w mld USD)	51,9	44	37,9	32	28,3	24
Wydatki wojskowe (mld USD)	2,6	56	1,1	24	0,9	20
Liczebność SZ (tys.)	278,6	64	86,4	20	70,5	16
Średnio		57		22		21

Źródło: *The Military Balance 1996/1997.*

Ze względu na wymienione kryteria, udział Polski w kosztach przystąpienia do NATO można oszacować średnio na 57% ogółu kosztów przewidywanych dla państw grupy wyszehradzkiej. To oznacza, że Polska miała wydać na realizację podstawowej opcji wg raportu Biura Budżetowego Kongresu – 23,9 mld USD w ciągu 15 lat, wg raportu korporacji RAND – od 8 do 11,4 mld USD w ciągu 15 lat, wg raportu Departamentu Stanu – od 5,7 do 7,4 mld USD w ciągu 12 lat. Stąd otrzymujemy, że średnio corocznie należałoby wydatkować odpowiednio: 1590 mln USD, od 533 do 760 mln USD i od 475 do 617 mln USD.

19.1.2. Szacunki kosztów według źródeł polskich

Koncepcję bezpośrednich kosztów przystąpienia do NATO, uwzględniał również polski raport opracowany przez Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych[1] już w 1994 r. (tabela 21).

Tabela 21

KOSZTY PRZYSTĄPIENIA POLSKI DO NATO WEDŁUG DWSZ
(w latach 1995–2010, w mld USD, w cenach stałych z 1994 r.)

Przedsięwzięcie	Bezpośrednie koszty integracji	Pośrednie koszty integracji
1. Integracja systemów dowodzenia SZ RP z systemem NATO	0,24	
2. Uzyskanie pełnej kompatybilności systemów łączności	0,61	
3. Dostosowanie infrastruktury i wyposażenia lotnisk	0,36	
4. Inne przedsięwzięcia	0,16	
5. Wprowadzenie nowych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego dostosowanych do standardów NATO		6,27
6. Rozbudowa infrastruktury obronnej		1,18
Razem:	1,37	7,45
Ogółem:	8,82	

Źródło: *Wojskowe aspekty integracji polskich sił zbrojnych z zachodnim systemem obronnym*, DWSZ, Warszawa 1994.

Jego szacunki kosztów ogólnych w przeliczeniu na jeden rok (550 mln USD) są najbardziej zbliżone do tych, które można wyliczyć z raportu amerykańskiego Departamentu Stanu (od 475 do 617 mld USD). W polskim raporcie wysokość bezpośrednich kosztów, które miałaby ponieść Polska, zostały oszacowane na 1,37 mld USD w ciągu 16 lat. Daje to roczne obciążenie dla budżetu na sumę 85,6 mln USD. Według raportu Departamentu Stanu odpowiednia suma wynosi od 1,71 do 2,57 mld USD w ciągu 12 lat, co daje roczne obciążenie od 142,5 do 214,2 mln USD. Jak widać w odniesieniu do kosztów bezpośrednich zachodziła istotna różnica. Strona polska oceniła koszty bezpośrednie na prawie dwukrotnie niższą sumę. O wysokości kosztów przystąpienia Polski do NATO, wg analiz DWSZ, miały decydować następujące przedsięwzięcia:

- rozbudowa misji łącznikowych przy KG NATO;
- integracja systemów dowodzenia, łączności i rozpoznania;
- włączenie systemów kontroli ruchu lotniczego i obszaru powietrznego;
- dostosowanie regulaminów walki do standardów NATO;
- zmiany w systemie logistyki, zabezpieczenia bojowego i mobilizacji;
- zorganizowanie systemu kształcenia i szkolenia dowództw, sztabów i wojsk wg wzorców NATO;

[1] *Wojskowe aspekty integracji polskich sił zbrojnych z zachodnim systemem obronnym*, DWSZ, Warszawa 1994.

– wprowadzenie nowych systemów uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia dostosowanych do standardów NATO;

– dostosowanie infrastruktury portów morskich i lotnisk do wymagań NATO;

– rozbudowa infrastruktury obronnej;

– włączenie się polskiego przemysłu obronnego i jednostek naukowo-badawczych do projektów badawczo-rozwojowych i produkcyjnych NATO.

19.2. Finansowanie integracji SZ RP z NATO

O możliwościach finansowania integracji polskich sił zbrojnych z NATO najlepiej może świadczyć budżet MON z 1998 r. (tabela 22).

Jak wynika z budżetu, szacunki ogólnych kosztów integracji w maksymalnej wysokości (1590 mln USD) stanowiły prawie połowę (45,8%) budżetu MON. Biorąc pod uwagę, że wysokość ogólnych kosztów integracji jest kształtowana w głównej mierze przez koszty modernizacji sił zbrojnych, to wydatki na programy modernizacyjne musiałyby wzrosnąć prawie czterokrotnie. Uwzględnienie najniższych szacunków kosztów ogólnych (475 mln USD) oznacza, że bieżące wydatki na modernizację mogły być wystarczające. W rzeczywistości tak nie było, ponieważ siły zbrojne od dłuższego już czasu nie otrzymywały wystarczających środków pieniężnych. Według powszechnych ocen, w wyniku niedofinansowania, tylko utrzymanie stanów osobowych było realizowane w 100%. Eksploatacja i szkolenia były realizowane tylko w 70% potrzeb, a w odniesieniu do wydatków majątkowych stopień realizacji potrzeb był jeszcze niższy i wynosił 50%. Oznacza to, że realizacja zaproponowanych w raportach opcji, wymagałaby znacznie większego budżetu sił zbrojnych.

Tabela 22

WYDATKI BUDŻETOWE MON W 1998 R.
(w cenach bieżących, w mln USD)

Pozycja	Wydatki (w mln USD)	Struktura (w %)
I. Wydatki bieżące	**3009,2**	**86,7**
1. Utrzymanie stanów osobowych	2152,9	62,0
2. Eksploatacja i szkolenie	856,3	24,7
II. Wydatki majątkowe	**461,1**	**13,3**
1. Programy modernizacyjne	416,2	12,0
2. Pozostałe zakupy sprzętu	8,2	0,2
3. Inwestycje	36,7	1,1
Ogółem	**3470,3**	**100,0**

Źródło: *Podstawowe informacje o budżecie MON*, DB MON, Warszawa 1998.

Pełna realizacja potrzeb eksploatacji i szkolenia wymagała zwiększenia bieżących wydatków o 367 mln USD. Osiągnięcie 100% zaspokojenia potrzeb modernizacyjnych oznaczało wzrost wydatków majątkowych o 416,2 mln USD. Do tych kosztów, jeśli dodamy najniższe koszty ogólne integracji w wysokości 475 mln USD, to otrzymamy łączne dodatkowe koszty w wysokości 1258,2 mln USD, czyli 36,3% budżetu MON. Jest to wzrost,

który ze względu na ogromne potrzeby państwa w zakresie programów społecznych (reformy szkolnictwa, ubezpieczeń społecznych, służby zdrowia i administracji) był nierealny.

W przyjętych w 1997 r. przez Radę Ministrów „Założeniach rządowego programu modernizacji sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998–2012" zapisano, że na modernizację techniczną (czyli pośrednie zadania związane z przystąpieniem do Sojuszu) realizowaną w ramach jedenastu programów w latach 1998–2012 zostanie wydanych (dane w cenach stałych z 1998 r.):

1. na systemy rozpoznania – 4800 mln zł
2. na systemy dowodzenia i łączności – 5200 mln zł
3. na czołgi i pojazdy opancerzone – 3600 mln zł
4. na artylerię polową – 1800 mln zł
5. na systemy przeciwpancerne – 800 mln zł
6. na samoloty – 4600 mln zł
7. na śmigłowce – 5800 mln zł
8. na systemy obrony powietrznej – 3000 mln zł
9. na okręty – 3800 mln zł
10. na broń strzelecką – 1000 mln zł
11. na pozostałe wyposażenie – 5600 mln zł.

Łącznie w latach 1998–2012 należałoby wydać na modernizację techniczną 40 000 mln zł, co daje średniorocznie 2667 mln zł, czyli ok. 667 mln USD. Rada Ministrów zakładała, że tak duże (o 50% większe niż poprzednio) wydatki majątkowe będą możliwe dzięki zmianie struktury budżetu i osiągnięciu w 2002 r. udziału wydatków majątkowych na poziomie 20%.

Oprócz wydatków pośrednich, program przewidywał w latach 1998–2012 wydatki bezpośrednie na integrację z Sojuszem w wysokości ponad 10 000 mln zł, co daje średniorocznie ponad 667 mln zł, czyli ok. 167 mln USD dodatkowych wydatków w budżecie. Jak bardzo programy były nierealne, świadczy fakt szybkiego wycofania się Rady Ministrów z realizacji „Założeń..."

W 2001 r. został przyjęty, na mocy ustawy, nowy program, w którym skrócono horyzont planowania do sześciu lat i urealniono wysokość wydatków. „Program przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001–2006" zakłada, że łącznie w tym okresie zostanie wydanych na zakupy majątkowe:

- w wojskach lądowych – 5206 mln zł,
- w wojskach lotniczych i obrony powietrznej – 2156 mln zł,
- w marynarce wojennej – 1384 mln zł.

Daje to łącznie coroczną sumę 1458 mln zł, czyli ok. 364 mln USD. Suma ta nie uwzględnia wydatków na samoloty wielozadaniowe, na które pieniądze zostały ujęte w osobnym programie. Program modernizacji ma dużą szansę powodzenia. O jego realności świadczy to, że w budżecie na 2001 r. suma wydatków na cele modernizacyjne została zaplanowana na 1588,5 mln zł. W tym samym budżecie wydatki bezpośrednio związane z członkostwem w NATO zaplanowano w kwocie 400,5 mln zł.

19.3. Podział obciążeń obronnych w sojuszu

Przynależność do organizacji międzynarodowych wymaga rozstrzygnięcia między innymi następujących kwestii:

– jak powinny być podzielone wśród członków koszty funkcjonowania organizacji?

– jaki wpływ ma relatywna nierówność dobrobytu na zdolność członków do ponoszenia kosztów organizacji?

– czy ci, którzy odnoszą najwięcej korzyści powinni płacić najwięcej, a jeśli tak, to jak ustalić tych, którzy odnoszą najwięcej korzyści?

Szerokie badania nad tymi problemami w odniesieniu do sojuszy wojskowych podjęto w latach sześćdziesiątych. Kennedy poddaje krytycznej analizie szereg studiów dotyczących relacji między wielkością wydatków obronnych a PKB. Na podstawie danych statystycznych zanegował on tezę Hoffmana[1], że im większy PKB, tym większy jest udział w nim wydatków obronnych oraz że udział wydatków obronnych w PKB wzrasta, wraz ze wzrostem dochodu na 1 mieszkańca. Zanegował również tezę Mandela[2], że udział wydatków obronnych w większym PKB jest „zawsze większy" oraz że udział wydatków obronnych w wydatkach publicznych państwa jest „zawsze większy"[3].

Stosując modele teoretyczne, zgodnie stawiano hipotezę, że w sojuszach jest znacząca pozytywna korelacja pomiędzy wielkością dochodu narodowego członka sojuszu i procentem dochodu narodowego wydatkowanego na wspólne cele. U podstaw tej hipotezy leży przeświadczenie, że bogatsze państwa wnoszą nieproporcjonalnie większy wkład do wspólnych wydatków lub inaczej – małe państwa wykorzystują bogatszych członków.

Kennedy udowodnił, że modele Olsona i Zeckhausera[4] oraz van Ypersale de Strihou[5] nie implikują związku pomiędzy udziałem wydatków obronnych w PKB a samym PKB, z wyjątkiem narzucenia wysoce restrykcyjnych założeń oraz że dane NATO z lat siedemdziesiątych nie potwierdzają tego związku. Na podstawie przeprowadzonej analizy wydatków obronnych państw NATO, autor stwierdza, że to możliwości obronne państwa są celem wydatków obronnych, a nie wskaźnik udziału wydatków obronnych w PKB[6]. O wysokości wydatków obronnych decyduje zatem kategoria nieekonomiczna, taka jak poczucie zagrożenia.

Aby sprawiedliwie rozdzielić obciążenia finansowe między poszczególnych członków Sojuszu, G. Kennedy proponuje dwa podejścia – odnoszonych korzyści i zdolności do płacenia.

Kryterium odnoszonych korzyści

Opiera się na zasadzie korzyści. Przyjmijmy, że sojusz tworzą dwa państwa: X i Y. Aby był spełniony warunek obrony jako dobra publicznego, zakłada się, że obydwa państwa mają tego samego wroga. Zatem, zdolność obronna państwa X stanowi również ochronę dla państwa Y i vice versa. Każde państwo posiada określone preferencje bezpieczeństwa, tzn. że skłonne jest zrezygnować z określonych dóbr cywilnych i utrzymywać dany poziom bezpieczeństwa kosztem niezbędnych nakładów na obronę. Prezentują to krzywe preferencji i kosztów na wykresie 7.

---

[1] Zob. W.G. Hoffman, *The Share of Defence Expenditure in Gross National Product: An International and Diachronic Comparision*, „German Economic Review" 1969, vol. 7, no. 4.

[2] Zob. E. Mandel, *Marxist Economic Theory*, London 1968.

[3] Zob. G. Kennedy, *The Economics of Defence*, Faber and Faber, London 1975, s. 74.

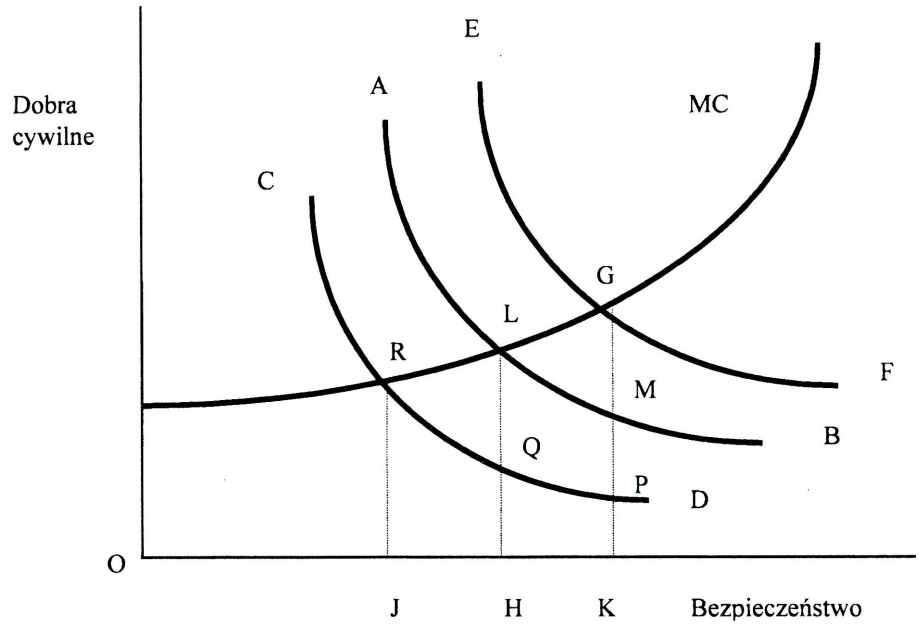
[4] Zob. M. Olson, R. Zeckhauser, *An Economic Theory of Alliances*, „Review of Economics and Statistics", 1966, vol. 48.

[5] Zob. J.M. van Ypersale de Strihou, *Sharing the Defence Burden among Western Allies*, „Yale Economic Essays", 1968, no. 8.

[6] Zob. G. Kennedy, *Burden Sharing in NATO*, Duckworth, London 1979, s. 41.

Wykres 7

KRZYWE PREFERENCJI I KOSZTÓW OBRONY SOJUSZNICZEJ



Źródło: G. Kennedy, *Burden Sharing in NATO*, Duckworth, London 1979, s. 24.

Tworząc sojusz obronny, państwa osiągają większą łączną zdolność obronną i zapewniają większe bezpieczeństwo niż każde z osobna. Preferencję wszystkich obywateli korzystających z dobrodziejstw obrony sojuszniczej stanowi suma preferencji obywateli każdego z państw. Charakterystykę łącznej preferencji dla obrony sojuszniczej przedstawia na wykresie krzywa EF.

Przedstawiony na wykresie optymalny stan poziomu bezpieczeństwa i wynikające stąd krańcowe korzyści oraz koszty obrony sojuszniczej nie są stabilne. Każde państwo ocenia przyrost korzyści ze wspólnej obrony sojuszniczej osobno, według własnych preferencji. Państwo X ocenia krańcową korzyść posiadania poziomu bezpieczeństwa OK i odpowiadającą jej dostępną wielkość dóbr cywilnych jako KP, a więc niżej niż krańcową korzyść JR w układzie indywidualnym. Państwo Y ocenia krańcową korzyść jako KM, a więc również poniżej krańcowej korzyści HL w układzie indywidualnym. Obydwa państwa mają zatem motywację, aby zmniejszyć swoją zdolność obronną wnoszoną do sojuszu. Przy poziomie bezpieczeństwa OH państwo Y osiąga krańcowe korzyści HL odpowiadające jego preferencjom, natomiast dla państwa X krańcowe korzyści HQ są nadal poniżej jego preferencji JR. Państwo X tworząc sojusz z silniejszym państwem Y ma świadomość tego, że nawet gdyby wniosło niewiele lub nic do obrony sojuszniczej, to i tak skorzysta z większego bezpieczeństwa niż gdyby było samo (OH jest większe od OJ). Sytuacja taka stwarza zachętę do powstania zjawiska jazdy na gapę. Jeśli zostanie przyjęte kryterium podziału kosztów wspólnej obrony wg korzyści, to pomijając trudności związane z ustaleniem rzeczywistych korzyści, słabszy sojusznik nie jest zainteresowany płaceniem za po-

ziom bezpieczeństwa, którego nie pożąda. Model ten ma podstawową wadę: brak pełnej informacji o poziomie osiągniętego bezpieczeństwa i niepewność co do rzeczywistych preferencji członków sojuszu[1]. Trzeba więc ustalić inne kryterium, które mogłoby być podstawą negocjowania wielkości udziału poszczególnych państw w kosztach wspólnej obrony sojuszniczej.

Kryterium zdolności do płacenia

Oparte jest na zasadzie zdolności do płacenia i ma równie stare tradycje. Odnajdujemy je u Adama Smitha i Johna Stuarta Milla. W swoich szkicach Mill żądał równego poświęcenia dla wspólnego celu. Kennedy próbuje określić pojecie „równego poświęcenia". Różne systemy opodatkowania nie dają precyzyjnego kryterium równości poświęcenia. Czy powinna to być jednakowa wartość podatku dla wszystkich, czy jednakowa stopa podatkowa, czy też jakieś krańcowe poświęcenie, w postaci krańcowej wartości podatku lub krańcowej stopy podatkowej?

Zasada, że bogatsi powinni płacić więcej, jest utrwalonym osądem, ale o ile więcej jest sprawą kontrowersyjną i wciąż dyskutowaną. Kennedy analizował podział obciążeń sojuszników NATO kosztami obrony według zasady proporcjonalności wkładu do możliwości płacenia. Stosując zasady progresji podatkowej obowiązujące w Wielkiej Brytanii i przyjmując wielkość dochodu kraju per capita jako wskaźnik możliwości płacenia, zweryfikował wydatki obronne państw członkowskich Sojuszu. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że wszystkie państwa NATO, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i USA, powinny zwiększyć swoje wydatki obronne (Dania nawet ponad dwukrotnie), wydatki obronne USA powinny pozostać niezmienione i przyjęte jako standard, a wydatki obronne Wielkiej Brytanii powinny być ponad dwa razy mniejsze[2]. Jeśli przyjąć te wyniki za słuszne, to powstają dwa ważne problemy związane z realokacją obciążeń obronnych między członkami Sojuszu.

Pierwszym jest transfer obciążeń obronnych. Kennedy zwraca uwagę na konsekwencje ekonomiczne transferu obciążeń. Transfer obciążeń obronnych może wywołać określone trudności w państwie, które ma pełne zatrudnienie. Trudności te będą mniejsze, jeśli będzie to transfer gotowych wyrobów i usług, które rząd zakupi dla innego państwa. Zakupy te mogą spowodować wzrost wydatków rządowych kosztem konsumpcji i inwestycji. Mogą też mieć wpływ na bilans płatniczy państwa. Państwo dokonujące transferu, powinno mieć nadwyżkę eksportu nad importem. Jeśli transferem objęte są dewizy to mechanizm transferu staje się jeszcze bardziej złożony. Transferowane dewizy, mogą być wydane w państwie trzecim, z którego zostaną sprowadzone określone dobra. Może to mieć wpływ na kurs wymiany walutowej w państwie. Państwo dokonujące transferu oczekuje, że odbiorca towarów i usług wojskowych wniesie do sojuszu wkład, który spełni międzynarodowe sojusznicze standardy efektywności obronnej. Transfer obciążeń obronnych jest problemem nowym i różni się od znanego od lat pojęcia pomocy wojskowej. Różni te pojęcia kryterium przyznawania. Transfer obciążeń obronnych opiera się na kryterium możliwości płacenia.

Drugim problemem jest porównywalność korzyści. Problem ten ma według Kennedy'ego odniesienia do publicznej natury obrony sojuszniczej, do możliwości zastępowania zdolności obronnej między partnerami, do względnej porównywalności korzyści członków ze wspólnej obrony i do założenia, że członkowie poszukują tej samej lub lepszej zdolności

[1] Por. ibidem, s. 53.
[2] Por. ibidem, s. 55.

obronnej przy mniejszych kosztach. Jeśli za przykład wziąć Wielką Brytanię, której wydatki obronne są według zasady możliwości płacenia zawyżone, to powstaje wówczas pytanie: kto powinien przejąć część zadań obronnych Zjednoczonego Królestwa, by były one zrealizowane tak efektywnie jak dotychczas? Wielka Brytania może też wykorzystywać Sojusz, by zapewnił jej zasoby w tych dziedzinach, w których porównywalna korzyść jest znacząca.

Osobnym problemem jest sposób wykorzystania dodatkowych funduszy przyznanych członkowi Sojuszu, ponieważ fundusz ten zamiast powiększyć narodowy wysiłek na rzecz wspólnej obrony, może ten wysiłek po prostu zastąpić.

Kwestia alokacji zasobów obronnych jest trudna, ponieważ trudno jest określić korzyści, jakie może dać Sojusz zarówno wszystkim, jak i każdemu z osobna. Kennedy jest zdania, że jest bardziej wskazane zachęcanie do specjalizacji między członkami i usuwanie barier specjalizacji tam, gdzie one występują[1].

W następnych latach popularność modelowania ekonometrycznego spowodowała szerokie badania również pod kątem weryfikowania hipotez dotyczących czynników, które kształtują poziom wydatków obronnych. Na podstawie analiz prowadzonych przez Smitha, Murdocha, Sandlera, Palmera[2] i innych, wykazano, że wydatki obronne w Sojuszu są kształtowane przez takie główne czynniki, jak: dochody państwa, ceny dóbr obronnych, wydatki obronne sojuszników i zagrożenie. Dochody państwa najczęściej są wyrażane za pomocą produktu krajowego brutto lub dochodu narodowego brutto. Ceny dóbr obronnych są ujmowane w relacji do dóbr cywilnych, na ile jest to możliwe. Zagrożenie mierzono najczęściej wielkością wydatków obronnych Związku Radzieckiego lub całości Układu Warszawskiego. Po zburzeniu muru berlińskiego powstał problem, jak mierzyć współczesne zagrożenia. W sytuacji wielości i różnorodności zagrożeń – od terroryzmu, poprzez konflikty etniczne do lokalnych wojen – brak możliwości oszacowania zagrożenia spowodował, że nie ma propozycji nowych modeli wydatków obronnych.

Dzisiaj problemy nierównych obciążeń obronnych wśród sojuszników, sygnalizowane przez Kennedy'ego, nie wydają się już takimi poważnymi. Radykalnie zmieniła się sytuacja polityczna na świecie. Uległy redukcji wydatki obronne wielu państw. Dane zawarte w tabeli 7 pokazują, że większość państw Sojuszu wydaje na obronność ok. 2% PKB. Wyjątkiem są państwa uważające się za zagrożone (Grecja i Turcja) oraz Stany Zjednoczone, które prowadzą politykę hegemonistyczną. Przedstawione dane pokazują też, że decydującym kryterium podziału obciążeń obronnych w Sojuszu są możliwości gospodarcze państw członkowskich.

Oprócz obciążeń w postaci narodowych wydatków obronnych, członkowie Sojuszu ponoszą wydatki również na wspólne budżety: cywilny, wojskowy i inwestycyjny. Nie są to duże budżety. W 1998 r. budżet cywilny wynosił ok. 157 mln USD, wojskowy – 680 mln USD i inwestycyjny – 688 mln USD. Stanowi to około 0,4% sumy budżetów obronnych państw członkowskich. Pieniądze te są głównie wydatkowane na utrzymanie międzynarodowego personelu cywilnego i wojskowego NATO oraz na budowę obiektów niezbędnych do funkcjonowania sztabów i dowództw NATO.

---

[1] Por. ibidem, s. 93.

[2] R. Smith, *Models of Military Expenditures*, „Journal of Applied Econometrics", 4(4), s. 345–359, J. Murdoch, T. Sandler, *Nash-Cournot or Lindhal Behavior?: An Empirical Test for the NATO Allies*, „Quarterly Journal of Economics", 105(4), s. 875–894, G. Palmer, *Alliance Politics and Issue Areas: Determinants of Defence Spending*, „American Journal of Political Science", 34(1), s. 190–211.

Tabela 23

WYSOKOŚĆ WYDATKÓW OBRONNYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH NATO JAKO PROCENT PKB W LATACH 1980–2000

Państwo	1980–1984	1985–1989	1990–1994	1995–1999	2000
Belgia	3,2	2,8	2,0	1,5	1,4
Czechy					2,3
Dania	2,4	2,0	1,9	1,7	1,5
Francja	4,0	3,8	3,4	2,9	2,7
Niemcy	3,3	3,0	2,1	1,6	1,5
Grecja	5,3	5,1	4,4	4,6	4,9
Węgry					1,7
Włochy	2,1	2,3	2,1	1,9	1,9
Luksemburg	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7
Holandia	3,0	2,8	2,3	1,8	1,6
Norwegia	2,7	2,9	2,8	2,2	1,9
Polska					2,0
Portugalia	2,9	2,7	2,6	2,3	2,2
Hiszpania	2,3	2,1	1,6	1,4	1,3
Turcja	4,0	3,3	3,8	4,4	6,0
Wielka Brytania	5,2	4,5	3,8	2,8	2,4
NATO – Europa	**3,5**	**3,2**	**2,6**	**2,2**	**2,1**
Kanada	2,0	2,1	1,9	1,4	1,2
USA	5,6	6,0	4,7	3,3	3,0
NATO – Ameryka	**5,3**	**5,6**	**4,4**	**3,2**	**2,9**
NATO – ogółem	**4,5**	**4,5**	**3,5**	**2,7**	**2,5**

Źródło: „*NATO Review*", Spring 2001, s. 34.

Wysokość wydatków do wspólnych budżetów jest negocjowana na podstawie szeregu kryteriów polityczno-ekonomicznych, takich jak: dochód narodowy, wielkość kraju, populacja, czynniki historyczne, walory gospodarczo-przemysłowe, wielkość budżetu obronnego, finansowane wspólnie obiekty obronne itp. Duża liczba branych pod uwagę kryteriów i ich nieprecyzyjność, powoduje brak czytelności zasad ustalania wysokości obciążeń. Pojawiają się propozycje poprawy i racjonalizacji tych reguł. Udział obciążeń danego państwa w poszczególnych budżetach jest zróżnicowany (tabela 24). Istnieje tendencja do wprowadzenia jednakowej stawki wpłat. Na razie rozwiązanie takie zostało wprowadzone dla nowych państw członkowskich (Polski, Czech i Węgier).

Tabela 24

PODZIAŁ OBCIĄŻEŃ FINANSOWYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH NATO WE WSPÓLNYCH BUDŻETACH W 1999 R. (w %)

Państwo	Budżet cywilny	Budżet wojskowy	Budżet inwest.
Belgia	2,76	2,80	3,72
Czechy	0,90	0,90	0,90
Dania	1,47	1,68	3,10
Francja	15,35	15,25	12,90

Państwo	Budżet cywilny	Budżet wojskowy	Budżet inwest.
Niemcy	15,54	15,54	20,25
Grecja	0,38	0,38	1,00
Węgry	0,65	0,65	0,65
Islandia	0,05	0,04	0,00
Włochy	5,75	5,91	7,75
Luksemburg	0,08	0,08	0,18
Holandia	2,75	2,84	4,14
Norwegia	1,11	1,16	2,57
Polska	2,48	2,48	2,48
Portugalia	0,63	0,63	0,35
Hiszpania	3,50	3,50	3,29
Turcja	1,59	1,59	1,04
Wielka Brytania	17,25	16,09	10,19
Kanada	5,35	5,33	3,15
USA	22,41	23,15	22,33

Źródło: A. Fałkowski, *Dziesięć przykazań wspólnych finansów*, „Raport WTO" 1999, nr 6, s. 43.

19.4. Współpraca i integracja gospodarczo-obronna w Sojuszu

19.4.1. Współpraca gospodarczo-obronna

NATO jest sojuszem suwerennych państw, których niepodległość po części wyraża się ich niezależną polityką zakupów uzbrojenia, niezależnymi siłami zbrojnymi z własną organizacją i doktryną wojskową, a także utrzymywaniem niezależnego potencjału przemysłu obronnego. Niezależność militarna państw prowadzi do zjawiska duplikacji sił i środków obronnych.

W latach siedemdziesiątych NATO posiadało w Europie Środkowej 40 typów ciężkich dział, 30 typów rakiet przeciwczołgowych, 23 typy samolotów bojowych, 7 typów podstawowych czołgów, 6 typów rakiet krótkiego zasięgu, 5 typów rakiet średniego zasięgu. Smith uważa, że NATO mogłoby mieć więcej wyposażenia, a zatem większą siłę obronną, przy tych samych wydatkach, gdyby została wyeliminowana duplikacja uzbrojenia[1]. Wymaga to wyposażenia wojsk państw Sojuszu w standardowe uzbrojenie. Standaryzacja – to procesy, w których państwa ściślej współpracują w rozwoju, produkcji i zakupach wyposażenia wojskowego. Zdaniem autora, procesom tym powinno towarzyszyć standaryzacja zasad taktyki wykorzystującej jednolite uzbrojenie. Niezbędna też powinna być integracja, rozumiana jako ściślejsza koordynacja sił zbrojnych państw NATO przez rozwijanie wspólnych lub zgodnych procedur w dziedzinie dowodzenia i logistyki, dalsze scalanie wojskowych struktur kierowania i koordynowania narodowych zakupów obronnych, szczególnie terminów realizacji i wymagań operacyjnych. Standaryzacja i integracja to połączone procesy. Korzyści, jakie mogą wynikać z tych procesów, to:

[1] Por. D. Smith, *The Defence of Realm in the 1980's*, Croom Helm, London 1980.

– wydłużenie serii produkcyjnej, które mogłoby zredukować koszt jednostkowy;
– bardziej efektywne programy badawczo-rozwojowe;
– efektywniejsze i o większych zdolnościach siły zbrojne[1].

Bardziej umiarkowaną wersją standaryzacji jest interoperacyjność (*interoperability*). Przykładem interoperacyjności mogą być brytyjskie pododdziały artylerii, które będą uzupełniać amunicję u duńskich sąsiadów; niemieckie samoloty lądujące na belgijskich lotniskach, tankujące i uzupełniające amunicję itp.

Powodzenie standaryzacji i efekty oszczędnościowe zależą od polityki współpracy gospodarczej, jaką przyjmą poszczególne państwa. Można wyróżnić cztery podstawowe opcje tej polityki: całkowita niezależność; zakupy po najniższej cenie; międzynarodowe programy; produkcja licencyjna i podział produkcji.

Całkowita niezależność jest najbardziej kosztowna. W ramach Europy oznacza to ponoszenie przez państwo ogromnych kosztów badań i rozwoju oraz niewielką skalę produkcji.

Zakupy po najniższej cenie mogą być realizowane zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach zagranicznych. Mogą być zorganizowane w formie wyboru konkurencyjnych ofert zawierających cenę, warunki taktyczno-techniczne i datę dostawy. Oferty mogą dotyczyć całkowicie nowego uzbrojenia będącego w fazie projektowania lub rozwoju i już istniejącego.

Międzynarodowe programy obejmują zarówno rozwój, jak i produkcję. Wspólny projekt mogą zrealizować dwa lub więcej państw wskazując przedsiębiorstwa, które wezmą w nim udział lub udział ten może być ustalony na zasadach komercyjnych. Wspólne projekty wydają się najbardziej odpowiednie dla standaryzacji. Dzięki nim nie występuje dublowanie nakładów na badania i rozwój oraz jest wykorzystywany efekt ekonomii skali. Jest też dodatkowy efekt, polegający na zachowaniu krajowego przemysłu obronnego, wykorzystaniu zaawansowanych technologii i produkowaniu bardziej konkurencyjnego wyrobu na rynkach eksportowych. Są też i koszty. Każdy z partnerów może wymagać pewnych modyfikacji, które zwiększą koszty badań i rozwoju oraz zredukują korzyści z dużej skali produkcji. Państwa będą domagać się też uczciwego udziału w każdym sektorze zaawansowanych technologii i mogą nalegać na dublowanie linii końcowego montażu. Chociaż ostatecznie międzynarodowa współpraca nie wydaje się być idealnym przypadkiem, to w porównaniu z programami narodowymi mogą wystąpić oszczędności kosztu jednostkowego.

Produkcja licencyjna i podział produkcji wiążą się z całkowitym lub częściowym udziałem przemysłu krajowego w produkcji uzbrojenia innego państwa. Uważa się, że wynikiem tej opcji są wyższe koszty jednostkowe, niż gdyby całą produkcję zakupić bezpośrednio u podstawowego wytwórcy. Wyższe koszty mogą wynikać z mniejszej skali produkcji, dublowania narzędzi i transferu technologii. Występuje też opłata licencyjna, która może wynieść ok. 10% ceny sprzedaży. Z innej strony produkcja licencyjna może zaoszczędzić znaczące nakłady na badania i rozwój. Unika się problemów z bilansem płatniczym, zapewnia się pracę wykwalifikowanej sile roboczej, zachowuje się krajowy przemysł obronny i możliwe są korzyści z dostępu do zaawansowanych technologii.

Na początku lat sześćdziesiątych państwa Europy Zachodniej uświadomiły sobie, że jeśli chcą konkurować ze Stanami Zjednoczonymi w niektórych zaawansowanych dziedzinach, to będzie konieczny ogromny wzrost zdolności produkcyjnej. Uświadomiono sobie

[1] Por. ibidem, s. 189.

też, że żadne z tych państw ani nie będzie w stanie samo finansować wzrostu produkcji, ani ich rynki nie będą w stanie wchłonąć tego wzrostu.

Współpracę gospodarczo-obronną państw NATO charakteryzowało na początku to, że pierwsze wspólne projekty były podyktowane potrzebami przemysłu. Kooperację wymusiła potrzeba stworzenia zdolności do wykorzystywania zaawansowanych technologii. Udział Wielkiej Brytanii i Francji we wspólnych projektach wniósł zmianę w naturze współpracy. Dla obydwu państw wspólna produkcja zbrojeniowa była postrzegana jako sposób utrzymania własnych, niezależnych potencjałów produkcyjnych w obliczu rosnących potrzeb zasobowych. Wbrew oczekiwaniom okazało się, że koszty międzynarodowych projektów mają tendencję do bycia wyższymi niż koszty projektów narodowych. Podstawową przyczyną według Mary Kaldor były trudności w osiągnięciu wspólnych ustaleń i w nieefektywnych uzgodnieniach podziału pracy. Dążenie do sprawiedliwego podziału pracy powodowało powielanie linii produkcyjnych u każdego uczestnika projektu. I chociaż międzynarodowe projekty mogą obniżyć potencjał badawczy i rozwojowy o 35%, to przyczyną ogólnego wzrostu kosztów wspólnego projektu był zdaniem autorki brak redukcji ogólnej zdolności produkcyjnej będącej zwykłą sumą zdolności produkcyjnych wszystkich uczestników projektu[1].

Od lat siedemdziesiątych w wielu krajach czyniono wysiłki, by zakupom uzbrojenia za granicą towarzyszyło kompensowanie przez dostawcę strat związanych z rezygnacją z zamówień dla krajowego przemysłu zbrojeniowego. Zwykle pod pojęciem „rekompensat" rozumie się zatrudnienie o określonej wielkości, jakie dostawca daje przedsiębiorstwom państwa zakupującego uzbrojenie z tytułu niewykorzystywania własnych mocy produkcyjnych. Określenie wielkości rekompensaty jest trudne, ponieważ w różnych krajach są różne kryteria ustalania zakresu kompensowania strat w związku z realizowaną transakcją. Hartley i Martin zwracają uwagę na potrzebę wyróżnienia rekompensat bezpośrednich i pośrednich.

Bezpośrednie rekompensaty wiążą się z produktami i usługami dla uzbrojenia i sprzętu wojskowego, który jest nabywany. Przykładem bezpośrednich rekompensat może być sytuacja, gdy Brytyjczycy kupując amerykański samolot będą produkować do niego podwozia.

Pośrednie rekompensaty nie są związane z nabywanym wyposażeniem wojskowym. Na przykład Hiszpania przeznaczyła część rekompensaty za straty wynikłe z zakupu amerykańskich samolotów F-18 na rozwój turystyki krajowej. Pośrednie rekompensaty mogą obejmować inwestycje i wzajemną wymianę, taką jak barter, wzajemne zakupy i odkupywanie wyposażenia obronnego.

Rozróżnia się też rekompensaty polegające na nabywaniu dóbr lub inwestowaniu w kraju, który dokonuje zakupów obronnych. Jeśli jest to biedny, mały kraj lub taki, który produkuje niewiele dóbr, to główną część rekompensat stanowić będą inwestycje. Tak było w przypadku sprzedaży przez Brytyjczyków samolotów F-16 do Arabii Saudyjskiej.

Rekompensaty są specyficzną formą podziału pracy związanego z nabywaniem wyposażenia obronnego obok wspólnych programów, produkcji licencyjnej i produkcji wspólnej. Rekompensaty ustalane są zwykle tak, aby osiągnąć przeniesienie części aktywności gospodarczej z kraju dostarczającego wyposażenie do kraju nabywającego. Działania te są krytykowane przez część ekonomistów jako prowadzące do zmniejszenia dobrobytu. Strona sprzedająca uważa rekompensaty za alternatywę obniżania ceny oraz wskazuje na kon-

[1] M. Kaldor, *European Defence Industries – National and International Implications*, „ISIO Monographs" 1972, vol. 1, no. 8, s. 40.

sekwencje dla dostawców uzbrojenia i własnego przemysłu obronnego z powodu transferu zatrudnienia i technologii do potencjalnego rywala. Strona kupująca zaś odnosi korzyści z rekompensat, ale jednocześnie traci nie lokując zamówień na swoim rynku krajowym. Zdaniem Hartleya i Martina rekompensaty niekoniecznie muszą być nieefektywne i zmniejszające dobrobyt.

W pewnych sytuacjach rekompensaty mogą poprawić efektywność, jeśli usuną bariery pozataryfowe i umożliwią znalezienie bardziej efektywnych podwykonawców. Rekompensaty mogą być też traktowane jako część ustępstw w negocjowaniu transakcji. Zwiększanie rekompensat staje się częścią działań konkurencyjnych. Zagraniczne firmy będą dążyć do wykazywania jak największych rekompensat. Rząd państwa, które nabywa wyposażenie obronne, też jest zainteresowany wykazywaniem wysokich rekompensat, aby usprawiedliwić zakupy zagraniczne. Działania takie wywołują pewne obawy Hartleya i Martina. Wyrażają je, stawiając pytania dotyczące wpływu rekompensat na przemysł Wielkiej Brytanii:

– czy przemysł otrzymał nową pracę?

– jaka jest technologiczna zawartość pracy z rekompensat?

– które przedsiębiorstwa i regiony zyskały, a które straciły?

– czy brytyjska polityka rekompensat przysparza firmom krajowym korzyści czy straty?[1]

Gospodarcze skutki kompensowania zakupów obronnych Hartley i Martin przedstawili na przykładzie zakupu systemu AWACS. Wyrazili oni wątpliwości odnośnie do zakresu nowej pracy, wynikającego z umów kompensacyjnych, który nie mógłby być osiągnięty bez rekompensaty. Oceniają, że tylko 60% pracy towarzyszącej kontraktowi Boeinga z brytyjskimi dostawcami można uznać za kompensacyjną. Komitet Obronny Izby Gmin twierdził, że praca ta nie wynikała z ustaleń kompensacyjnych i był to 60-procentowy opust maksymalnie korzystny dla Boeinga.

Trudności w interpretacji czym jest zaawansowana technologicznie praca, utrudniają ocenę czy praca w ramach rekompensaty ma ten sam standard technologiczny, co zakupiony sprzęt. Ministerstwo Obrony uznało jako rekompensatę zakupu systemu AWACS produkcję kuchni i ubikacji pokładowych. Tak relatywnie niskie technologie mogą stanowić nieproporcjonalny udział w pracach kompensacyjnych.

Boeingowi zezwolono na zaliczenie jako części (50%) umowy kompensacyjnej zakupu silników lotniczych Rolls-Royce'a dla samolotów cywilnych. W istocie zakup ten był spowodowany potrzebami linii lotniczych i byłby dokonany niezależnie od ustaleń kompensacyjnych. Zatem nie była to nowa praca wynikająca z umowy kompensacyjnej i nie dotyczyła przemysłu lotniczego wojskowego, tylko cywilnego.

Kompensacja zakupu systemu AWACS według Ministerstwa Obrony miała stworzyć 4500 nowych miejsc pracy w pierwszym roku i po 8000 miejsc pracy w ciągu następnych pięciu lat – razem ponad 40 000 roboczolat. Zdaniem ekspertów Ministerstwa nowa praca miała stanowić od 25% do 50% całości prac kompensacyjnych. Przedsiębiorstwa przemysłu lotniczego twierdziły, że nowej pracy przybędzie w ciągu pięciu lat około 4800 roboczolat, co będzie stanowić zaledwie 13% ogólnej liczby 40 000 roboczolat. Autorzy sądzą, że kompensowanie zakupu amerykańskiego systemu było droższe od zwykłego zakupu, ponieważ towarzyszyła mu dodatkowa premia od 2% do 8%, zależna wprost proporcjonalnie od surowości zobowiązań kompensacyjnych i odwrotnie proporcjonalnie od zaawanso-

[1] K. Hartley, S. Martin, *UK Firms' Experience and Perceptions of Defence Offsets: Survey Results*, „Defence and Peace Economics" 1995, vol. 6, s. 125.

wania technologicznego przemysłu kraju zamawiającego. Przy 5% premii jej wartość podzielona na 4800 roboczolat daje 8333 funty na jedno miejsce pracy. Jest to wielkość zbliżona do rocznych kosztów utrzymania bezrobotnego (ok. 8000 funtów), jakie ponosi Skarb Państwa Zjednoczonego Królestwa.

Pełna ocena kompensowania zakupu systemu AWACS nie jest jednoznaczna. Z jednej strony umożliwiła ona wejście brytyjskim firmom na rynek amerykański, z drugiej zaś, niektóre kontrakty uznane za kompensacyjne, nie wynikały z zobowiązań umowy kompensacyjnej[1].

Podejmowana przez Polskę w latach 1990–1994 współpraca w dziedzinie przemysłu obronnego z państwami NATO, miała przede wszystkim charakter sondażowo-informacyjny i promocyjny. W latach 1990–1991 zawarto porozumienie handlowe na wykonanie – jednak w niewielkiej skali – w polskim przemyśle części i zespołów do sprzętu wojskowego oraz elementów amunicji. Dopiero jednak później, bo w latach 1993–1994, zostały zawarte pierwsze poważniejsze porozumienia z partnerami zachodnimi, obejmujące współpracę produkcyjną opartą na technologiach zachodnich. Pierwszą spółką typu joint venture była spółka Unimor-Ericsson wytwarzająca nowoczesne środki łączności. W dziedzinie elektroniki, została zaś nawiązana współpraca ze znaną francuską firmą Thomson. Jednak w wypadku dużych kontraktów, związanych z zaspokojeniem potrzeb naszych sił zbrojnych w nowoczesne śmigłowce bojowe, samoloty wielozadaniowe, rakiety przeciwlotnicze, kołowe transportery opancerzone, samobieżne haubice, czy korwety, procedury przetargowe zaczęły się przedłużać i gmatwać, zwiększając koszty i obniżając wiarygodność strony polskiej jako partnera.

Najwięcej zamieszania towarzyszyło współpracy w ramach programu średniego śmigłowca wielozadaniowego HUZAR. Założenia taktyczno-techniczne opracowano już w 1993 r. Przewidywały one, że śmigłowiec zostanie wyposażony w rakietowy system przeciwpancerny dalekiego zasięgu (co najmniej 6 km), głowicę obserwacyjno-celowniczą z czujnikiem termowizyjnym pozwalającym na prowadzenie walki w dzień i w nocy, działko kierowane ruchami hełmu pilota, system niezależnej nawigacji i system walki radioelektronicznej. Program miało realizować konsorcjum powołane z 10 polskich firm. W skład weszły między innymi: Zakłady Mechaniczne Mesko, Zakłady Mechaniczne Tarnów oraz Przemysłowe Centrum Optoelektroniki. Systemy uzbrojenia i nawigacji mieli zapewnić zagraniczni dostawcy. Do ogłoszonego w 1995 r. przetargu, przystąpiły dwa konsorcja: izraelskie (Elbit – awionika, Rafael – ppk NT-D i Lockheed – działko) i francuskie (Sextant – awionika, Thomson – ppk HOT-3 i GIAT – działko). Zbyt późne dostarczenie przez francuskie konsorcjum uszczegółowionej oferty (1,5 miesiąca po terminie) spowodowało, że przetarg wygrali Izraelczycy. Pomimo to jeszcze przez rok trwały dyskusje i spory inspirowane przez lobbystów konsorcjum francuskiego oraz amerykańsko-szwedzkiego (Saab Dynamics – awionika, Rockwell – ppk Hellfire, Finnmeccanika – działko), który swoją ofertę przedstawił w marcu 1996 r.[2] W marcu 1998 r. został zaniechany program HUZAR, ze względu na brak perspektyw powodzenia przedsięwzięcia.

Amerykański koncern Boeing zaproponował modernizację śmigłowców Mi-24D/W. Modernizacja miałaby być przeprowadzona pod kątem ujednolicenia wyposażenia śmigłowców HUZAR i Mi-24D/W i ich kompatybilności ze śmigłowcami NATO. Prace modernizacyjne objęłyby nowe radiostacje, celowniki nahełmowe oraz pociski przeciwpancer-

[1] Por. ibidem, s. 135.

[2] T. Hypki, *NT-D dla Huzara*, „Raport WTO" 1997, nr 12, s. 10.

ne Hellfire lub Brimstone. Koszt prac oceniano na 1,5 do 2,5 mln USD. Partnerem ze strony polskiej byłyby PZL Świdnik. Prace modernizacyjne mogłyby stanowić także ofertę eksportową[1].

W marcu 2000 r. z propozycją modernizacji 28, a nawet 40 śmigłowców Mi-24D/W wystąpiła grupa firm związanych z Thomsonem-CSF. Francuskie firmy – wspierane przez irlandzki Short Missiles Systems i belgijski Forges de Zeebrugge – zaproponowały trzy warianty modernizacji, różniące się zakresem prac.

Kontraktem na dostawy nowego samolotu wielozadaniowego dla wojsk lotniczych były zainteresowane koncerny lotnicze Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. Koncern DASA i inne koncerny realizujące program Eurofighter 2000 wyraziły w 1998 r. gotowość włączenia polskiego przemysłu lotniczego do swojego programu, o ile Polska dokona wyboru tego samolotu jako nowego samolotu wielozadaniowego dla sił powietrznych. Brytyjsko-szwedzki koncern Saab zaproponował sprzedaż swojego samolotu wielozadaniowego Grippen, wraz z propozycją szerokiej współpracy gospodarczo-obronnej. Amerykanie oferują swój nienajnowszy samolot F-16, ale na korzystnych warunkach finansowych. Do oferentów dołączyli również Francuzi, proponując samolot Mirage 2000 również z szeroką ofertą offsetową. Przetarg został rozstrzygnięty pod koniec 2002 r. i wygrała oferta amerykańska.

Duże możliwości współpracy wiązano z zaspokojeniem potrzeb wojsk lądowych. Siły lądowe zgłaszały chęć zakupu około 1200 kołowych transporterów opancerzonych (KTO). W ostatecznych procedurach przetargowych, które uruchomiono w 1994 r., pozostały trzy firmy zagraniczne i ich trzej polscy partnerzy. W grę wchodziły trzy KTO: Piranha, Pandur i Panhard. Dostawy Piranhy miałby zapewnić szwajcarski koncern Mowag, we współpracy z gliwicką grupą pancerną OBRUM (Bumar-Łabędy). Austriackiego Pandura dostarczyłby Steyr i jego polski partner Huta Stalowa Wola. Francuzi, we współpracy ze Starachowicami, dostarczyliby Panharda. Procedurom towarzyszyły różne zabiegi mające pozyskać poparcie dla wyboru konkretnego KTO. Były przypadki przekazywania przez firmy transporterów do długotrwałych prób. Pomimo intensywnej działalności zainteresowanych stron, w 1995 r. minister obrony narodowej przerwał przetarg ze względu na ograniczone możliwości finansowe[2]. Jednak w 2002 r. definitywnie wygrała oferta fińska proponująca KTO typu Patria Vehicles.

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

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

[1] *Informacje*, „Raport WTO" 1999, nr 2, s. 48.
[2] W. Łuczak, *Czy program KTO zostanie ożywiony?*, ibidem, s. 24.
[3] W. Łuczak, *Korwety, miny i radiostacje*, ibidem, s. 35.

19.4.2. Integracja przemysłu obronnego

Skonsolidowany przemysł obronny USA ma ogromną przewagę nad rozczłonkowanym przemysłem obronnym państw Unii Europejskiej. Przykładowo, trzy największe amerykańskie korporacje zbrojeniowe miały w 1998 r. łączną wartość sprzedaży 47,02 mld USD, podczas gdy trzy największe europejskie, tylko 20,91 mld USD. Jeśli do porównań weźmiemy po dziesięć największych korporacji zbrojeniowych amerykańskich i europejskich, to łączna wartość sprzedaży będzie wynosić odpowiednio 68,51 mld USD i 36,20 mld USD i różnica ta będzie nadal bardzo widoczna[1].

Uznano, że trudności te mogą być przezwyciężone przez tworzenie międzynarodowych przedsiębiorstw obronnych lub konsorcjów. Te duże przedsiębiorstwa mogłyby występować o kontrakty i podział pracy odpowiednio do swego wspólnego interesu minimalizowania kosztów, zamiast do narodowych interesów utrzymywania lub tworzenia zdolności określonego rodzaju. Integracja europejskiego przemysłu obronnego wymagałaby z jednej strony poparcia rządów, a z drugiej – integracji europejskiego systemu zakupów.

Integracja przedsiębiorstw obronnych państw Unii Europejskiej rozpoczęła się pod koniec lat dziewięćdziesiątych. W 1998 r. w wyniku połączenia niemieckiego Daimlera z amerykańskim Chryslerem powstał silny koncern, którego wojskowy dział jest znany pod nazwą DASA (Daimler-Chrysler Aerospace). W celu umocnienia swojej pozycji na międzynarodowych rynkach, w kolejnym roku DASA przejęła hiszpańskie przedsiębiorstwo lotnicze CASA (Construction Aeronauticas SA).

Inną ważną korporacją zbrojeniową Europy Zachodniej, o bardzo bogatej tradycji, jest brytyjska BAe (British Aerospace). Na początku 1999 r. połączyła się z równie znanym przedsiębiorstwem GEC-Marconi. W tym samym roku francuskie państwowe firmy Aerospatiale i Matra Hautes Technologies połączyły się w ramach procesu częściowej prywatyzacji tych przedsiębiorstw. Konsolidacja włoskiej firmy Agusta z brytyjską GKN Westland Aerospace jest przykładem koncentracji kapitału przedsiębiorstw specjalizujących się w produkcji określonego uzbrojenia – śmigłowców.

Na pokazanych przykładach widać, że konsolidacja przedsiębiorstw obronnych Europy odbywa się w różnych wymiarach:

- transatlantyckim – z przedsiębiorstwami amerykańskimi,
- europejskim – z innymi europejskimi przedsiębiorstwami,
- narodowym – z innymi narodowymi przedsiębiorstwami.

Szczególnie ważna jest koncentracja kapitału przedsiębiorstw obronnych w wymiarze narodowym i europejskim, ponieważ może ona urzeczywistnić koncepcję stworzenia jednolitego europejskiego koncernu lotniczo-rakietowego i obronnego (*european aerospace and defence company* – EADC).

Koncepcja europejskiego zintegrowanego przemysłu obronnego i systemu zakupów obronnych już w latach siedemdziesiątych niepokoiła niektórych ekonomistów. Według Kaldor zintegrowany system może zrodzić szereg poważnych konsekwencji. Po pierwsze może powodować nierówną specjalizację przemysłów narodowych zagrażającą samowystarczalności obronnej. Po drugie może prowadzić do zaostrzenia konkurencji między Europą i USA. Po trzecie może prowadzić w kierunku stworzenia europejskiego kompleksu wojskowo-przemysłowego, ze wszystkimi jego konsekwencjami[2].

---

[1] M. Polańczyk, A. Dominik, *Rywalizacja firm USA i Europy trwa*, „Raport WTO" 1999, nr 9, s. 7

[2] Por. M. Kaldor, *European Defence Industries...*, op. cit., s. 44.

Ze względu na te konsekwencje Mary Kaldor była zwolenniczką koncepcji drogi dwukierunkowej (two-way street). Koncepcja ta zakładała specjalizacje narodowe. Istota jej polega na tym, że przedsiębiorstwa obronne, znajdujące się gdziekolwiek w strefie Atlantyku, mogą konkurować o kontrakty na standardowe natowskie wyposażenie i produkcja zostanie tam skoncentrowana, gdzie będzie to najbardziej efektywne. Europejczycy będą kupować u Amerykanów i vice versa, teoretycznie zgodnie z regułami kapitalistycznej konkurencji. Zastosowanie tego systemu będzie wymagać sformułowania wspólnych kryteriów dotyczących sprzętu wojskowego, co się wiąże z większą harmonizacją zasad działania i unifikacją kontroli budżetowej, czyli znacznie ściślejszą współpracą narodowych sił zbrojnych[1].

Ze względu na istniejącą dominację w NATO Stanów Zjednoczonych, zdaniem autorki nastąpiło wypaczenie tej koncepcji. Droga dwukierunkowa działała skutecznie tylko jako droga jednokierunkowa, inaczej mówiąc kupuj amerykańskie (*buy american*). Przykład może stanowić tzw. transakcja zbrojeniowa stulecia polegająca na zakupie przez Belgię, Danię, Holandię i Norwegię amerykańskich samolotów myśliwskich F-16, której towarzyszyły naciski polityczne i korupcja. Innym przykładem może być decyzja Amerykanów, aby kupić czołgi własnej produkcji, a nie lepsze niemieckie leopardy[2].

Jeszcze inną koncepcję międzynarodowej współpracy obronnej zaproponował Smart. Według niego współpracę należy oprzeć na łączeniu uzupełniających się umiejętności technologicznych. Przykładem mogłaby być angielsko-francuska współpraca nuklearna. Dostęp do wiedzy Brytyjczyków mógłby obniżyć koszty rozwoju i produkcji głowic bojowych i wyrzutni dla rakiet francuskich. Wykorzystanie umiejętności produkcyjnych i doświadczeń Francuzów, mogłoby obniżyć koszty produkcji nowej generacji rakiet balistycznych dla brytyjskich łodzi podwodnych. Jednak ze względu na dużą dysproporcję między zaangażowaniem Wielkiej Brytanii i Francji w programach nuklearnych pod koniec lat sześćdziesiątych (ok. 3% wydatków obronnych w Wielkiej Brytanii i 30% wydatków obronnych we Francji) nie było warunków ekonomicznych do współpracy[3].

Oprócz integracji europejskiego przemysłu można wyróżnić trzy kierunki jego restrukturyzacji: tworzenie ponadnarodowych korporacji, spółek typu joint venture oraz koncentrowanie narodowego kapitału.

Tworzenie ponadnarodowych przedsiębiorstw może przezwyciężyć różnice w systemach prawnych i finansowych. Nowo utworzone przedsiębiorstwa będą mogły z powodzeniem konkurować i spełniać stawiane wymagania obronne oraz przysparzać korzyści ze stosowania zunifikowanej kultury przemysłowej.

Europejskie przedsiębiorstwa obronne mogą też tworzyć przedsięwzięcia typu joint venture w celu zdobycia określonego sektora rynku obronnego, osiągając efekt technologicznej synergii i zachowując jednocześnie indywidualne cechy przedsiębiorstwa.

Trzecią możliwością dla dużych europejskich przedsiębiorstw jest pozostanie niezależnymi, ale pod warunkiem osiągnięcia ekonomii skali przez współpracę w ramach pojedynczych dużych programów, dla których kilka państw europejskich określiło wspólne wymagania.

---

[1] Por. M. Kaldor, *The Disintegrating West*, Mill and Wang, New York 1978, s. 134.

[2] Ibidem, s. 135.

[3] Zob. I. Smart, *Future Conditional: The Prospect for Anglo-French Nuclear Co-operation*, „Adelphi Papers" 1971, nr 78, s. 21.

Istnieje potrzeba dalszych badań z zakresu ekonomicznych implikacji w ramach Sojuszu NATO. Jak wykazano w materiale, ta problematyka należy do złożonych zagadnień natury metodologicznej i merytorycznej. Przede wszystkim chodzi tu o finansowanie wspólnych inwestycji; prac naukowo-badawczych i budżetu NATO.

Można oczekiwać, że w przyszłości problemy te będą coraz bardziej ważkie dla Sojuszu. Mam tu na myśli polityczny, militarny i ekonomiczny wkład w kształtowanie wspólnego bezpieczeństwa.

20. ZARZĄDZANIE WSPÓLNIE FINANSOWANYMI ZASOBAMI WOJSKOWYMI NATO

20.1. Wspólnie finansowane zasoby wojskowe NATO

Zapewnienie skutecznego wdrażania przyjętej koncepcji strategicznej i realizacji uzgodnionej polityki Sojuszu Północnoatlantyckiego, wymaga udostępniania mu przez państwa członkowskie zasobów niezbędnych do jego bieżącego funkcjonowania. Zasoby te pozwalają na utrzymywanie infrastruktury potrzebnej do konsultacji polityczno-wojskowych, kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi NATO oraz przeprowadzania operacji wojskowych przez wysokich dowódców NATO[1]. **Wspólnie finansowane zasoby wojskowe NATO stanowią niewielką, jednak ważną ze względów politycznych część łącznych zasobów obronnych państw członkowskich Sojuszu.**

Z zasady niepodzielności wspólnego bezpieczeństwa państw członkowskich NATO wynika potrzeba przygotowań do zbiorowej obrony. Implikuje to konieczność prowadzenia prac w sferze sojuszniczego planowania obronnego, przy czym poszczególne państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za poziom własnych przygotowań obronnych. Państwa członkowskie Sojuszu zachowują pełną suwerenność i niezależność w zakresie określania rozmiaru i charakteru nakładów na rzecz zbiorowej obrony. Stosowanie uzgodnionych procedur planowania obronnego i metodologii umożliwia określenie sił i środków potrzebnych do realizacji zadań oraz koordynację narodowych planów obronnych z planem kolektywnej obrony[2].

Zasoby obronne państw członkowskich NATO pozostają w gestii narodowej i służą przede wszystkim wdrażaniu strategii narodowych, które pozostają pierwotnymi wobec strategii sojuszniczych. Narodowe zasoby obronne zarówno dotyczące sfery wojskowej, jak i cywilnej podlegają planowaniu narodowemu, skorelowanemu z planowaniem obronnym NATO. Planowanie zasobów stanowi jedną z dyscyplin planowania obronnego NATO (dowodzenie i kierowanie, uzbrojenie, logistykę oraz sił zbrojnych). Zarówno strategie sojusznicze, jak i narodowe opierają się na systemie wzajemnych zobowiązań sojuszniczych[3]. Zobowiązania te, określane w procesie planowania obronnego NATO, zostają powiązane z celami narodowymi. Każde z państw członkowskich dokonuje we własnym

---

[1] Zob. *Vademecum NATO – wydanie jubileuszowe*, Bellona, Warszawa 1999.

[2] Por. W. Staroń, *Struktura NATO a system planowania obronnego*, „Biuletyn Departamentu Integracji z NATO BBN" 1998, nr 1(10).

[3] Zob. B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999.

zakresie alokacji zasobów narodowych, których pewna część zostanie przeznaczona na realizację przedsięwzięć sojuszniczych.

Niewielka część zasobów obronnych państw członkowskich NATO jest udostępniana bezpośrednio strukturom Sojuszu, wspólnie finansowana i zarządzana. Wspólnie finansowane zasoby obronne NATO stanowią zaledwie 0,3% łącznych wydatków obronnych państw członkowskich NATO. Wielkość i alokacja wspólnie finansowanych zasobów obronnych jest uzgadniana przez państwa członkowskie na forum Kwatery Głównej NATO. Alokacja funduszy jest podporządkowana przyjętym priorytetom wojskowym. Priorytety te nadaje się na podstawie aktualnej oceny zagrożeń, przyjętej koncepcji strategicznej oraz scenariuszy przewidywanych operacji wojskowych.

Wspólnie finansowane przedsięwzięcia stanowią ważną sferę współpracy państw członkowskich Sojuszu, służą wzmocnieniu jego efektywności i skuteczności oraz pogłębieniu procesów integracyjnych.

Wyróżnia się następujące **cele wspólnego finansowania:**

1) wspieranie zintegrowanej struktury wojskowej;

2) tworzenie więzi między państwami członkowskimi przez współuczestnictwo oraz dzielenie ryzyka i odpowiedzialności;

3) wzmacnianie spójności Sojuszu i zwielokrotnianie posiadanego potencjału;

4) zapewnienie uzupełnienia działań narodowych w wymiarze ogólnonatowskim[1].

Wszelkie organizacje, dla osiągnięcia swoich celów, wykorzystują pewną kombinację zasobów ludzkich, finansowych, rzeczowych i informacyjnych[2].

Wspólnie finansowane zasoby obronne NATO można podzielić na cywilne i wojskowe (zob. tabela 25).

Budżet cywilny (ang. *civil budget* – CB) jest tworzony ze środków ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich i przeznaczony na utrzymanie personelu cywilnego Kwatery Głównej NATO w Brukseli oraz pokrycie bieżących wydatków jej funkcjonowania. Z jego środków finansuje się ponadto programy naukowe i działalność informacyjną NATO, obejmującą państwa członkowskie i partnerskie Sojuszu. Za tworzenie i wykonanie budżetu cywilnego odpowiada Komitet Budżetu Cywilnego (ang. *Civil Budget Committee* – CBC).

Tabela 25

WSPÓLNIE FINANSOWANE ZASOBY OBRONNE NATO

Wspólnie finansowane zasoby obronne	
Cywilne	Wojskowe
Budżet cywilny	Program inwestycyjny NSIP
	Budżet Wojskowy
	Personel międzynarodowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *NATO Handbook*, Brussels 2001.

[1] Zob. *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.

[2] Por. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1999.

Wspólnie finansowane zasoby wojskowe NATO obejmują:

- program inwestycyjny NSIP (ang. *NATO security investment programme*);
- budżet wojskowy (ang. *military budget* – MB);
- międzynarodowy personel wojskowy i cywilny zintegrowanej struktury dowodzenia (ang. *international manpower* – IM).

Program inwestycyjny NSIP jest wykorzystywany do zarządzania inwestycjami NATO. Wspólnie finansowane inwestycje w obszarze infrastruktury wojskowej służą wdrażaniu koncepcji strategicznej Sojuszu i obejmują nowe budownictwo oraz rozbudowę i modernizację istniejących obiektów i systemów. Wspólna infrastruktura wojskowa, tworzona i utrzymywana na terenie poszczególnych państw członkowskich NATO, jest przewidziana do wykorzystania w sojuszniczych operacjach obronnych[1].

Określenie „infrastruktura" oznacza w NATO stacjonarne instalacje wojskowe niezbędne do zapewnienia skutecznego przemieszczania i podtrzymania działań sojuszniczych sił zbrojnych. Do infrastruktury zalicza się: lotniska, porty morskie, systemy łączności i informatyki, dowództwa wojskowe, składnice paliw i systemy ich dystrybucji, radarowe systemy ostrzegawcze i nawigacyjne oraz wiele innych instalacji wojskowych[2]. Pewne środki mobilne powiązane z instalacjami stacjonarnymi (np. środki ubezpieczenia lotów, satelity telekomunikacyjne, przewoźne urządzenia łączności), objęte są także przyjętą w NATO definicją infrastruktury.

Podstawową zasadę funkcjonowania programu NSIP stanowi wspólne dzielenie ról, ryzyka, odpowiedzialności i korzyści. Wspólne inwestycje powinny odzwierciedlać interesy wszystkich państw członkowskich Sojuszu. Przedsięwzięcie inwestycyjne może zostać zakwalifikowane do wspólnego finansowania, gdy zapewni zdolności obronne, przynoszące wspólne korzyści[3]. Przedsięwzięcia inwestycyjne ujmuje się w pakietach zdolności obronnych. Na etapie przygotowania inwestycji do realizacji, opracowuje się projekty inwestycyjne stanowiące odwzorowanie przedsięwzięć inwestycyjnych[4]. Odwzorowanie to polega na opracowaniu założeń techniczno-ekonomicznych obejmujących propozycję rozwiązania technicznego i szczegółowy kosztorys. Przedsięwzięcie inwestycyjne zawarte w pakiecie zdolności obronnych (CP), występuje w postaci tytułu projektu, wraz z uzasadnianiem wojskowym, technicznym i ekonomicznym oraz ogólnym szacunkiem kosztów. Projekty inwestycyjne podlegają szczegółowemu sprawdzeniu w świetle ustalonych kryteriów kwalifikowania projektów do wspólnego finansowania[5] oraz zgodności z wymaganiami, kryteriami i standardami technicznymi NATO. Szacunki kosztów realizacji projektów odnosi się do wartości umów uprzednio zawartych z dostawcami i wykonawcami. Uwzględnia się przy tym możliwy wzrost kosztów wynikający z postępu technologicznego oraz inflacji.

Budżet wojskowy jest przeznaczony na pokrywanie kosztów:

- utrzymania zintegrowanej struktury dowodzenia NATO – sojuszniczych dowództw wojskowych oraz kilku specjalistycznych agencji NATO;

---

[1] Zob. *Vademecum NATO...*, op. cit.

[2] Zob. *The North Atlantic Treaty Organisation – Facts and Figures*, NATO HQ, Brussels 1989.

[3] Por. SRB-N(96)33 (Revised) *Eligibility for NATO Common Funding – The „Over and Above" Principle*, Senior Resource Board, NATO HQ, Brussels 1996.

[4] Zob. *Projekty inwestycyjne. Finansowanie, metody i procedury oceny*, red. T. Gostkowska-Drzewicka, ODDK, Gdańsk 1997.

[5] Zob. A. Fałkowski, *Dekalog finansowy NATO*, „Polska Zbrojna", nr 8, luty 2002.

- obsługi i utrzymania wspólnych instalacji wojskowych (ang. *operation and maintenance* – O&M);
- ćwiczeń, działalności naukowo-badawczej i wdrożeniowej;
- zatrudnienia pracowników cywilnych w dowództwach wojskowych.

Budżet wojskowy NATO składa się z kilkudziesięciu osobnych budżetów, wśród których można wyróżnić cztery zasadnicze grupy dotyczące:

1) jednostki powietrznego systemu wczesnego ostrzegania (ang. *NATO airborne early warning* – NAEW);

2) Dowództwa Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie (ang. *Allied Command Europe* – ACE), wraz z podległymi mu dowództwami, programami i agencjami;

3) Dowództwa Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO na Atlantyku (ang. *Allied Command Atlantic* – ACLANT), wraz z podległymi mu dowództwami, programami i agencjami;

4) Międzynarodowego Sekretariatu Wojskowego (ang. International Military Secretariat – IMS), w tym budżetów Akademii Obrony NATO w Rzymie (ang. NATO Defence College – NDC), grupy doradczej w zakresie prac rozwoju i wdrożeń dotyczącej przestrzeni powietrznej (ang. advisory group for aerospace research and development – AGARD) oraz agencji NACMA[1].

Budżety poszczególnych dowództw, a także budżety przeznaczone na inne cele, oparte są na minimalnych wymaganiach wojskowych (ang. *minimum military requirements* – MMR), które określają dowództwa strategiczne NATO. W latach 1998–2002 budżet wojskowy NATO ustabilizował się na poziomie 600 mln USD. Budżet wojskowy w 80–90% jest przeznaczony na pokrycie wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem dowództw wojskowych i innych obiektów, a także na eksploatację systemów łączności i informatycznych systemów dowodzenia i kierowania oraz pojazdów służbowych. Pozostała jego część jest przeznaczona na zakupy wyposażenia biurowego, w tym środków informatyzacji pracy biurowej, pojazdów, środków łączności itp.

Budżet wojskowy jest rekomendowany Radzie Północnoatlantyckiej (ang. *North Atlantic Council* – NAC) do zatwierdzenia przez Wyższą Radę Zasobów (ang. *Senior Resource Board* – SRB). Środki pieniężne pochodzą z narodowych budżetów obronnych państw członkowskich. Za sprawdzanie i zarządzanie budżetem odpowiada Komitet Budżetu Wojskowego (ang. *Military Budget Committee* – MBC), natomiast za wykonanie poszczególnych budżetów odpowiadają kontrolerzy finansowi dowództw i agencji NATO.

Do zakresu odpowiedzialności Komitetu Budżetu Wojskowego należy:

- wypracowywanie polityki i wytycznych dla władz wojskowych NATO do przygotowania i przedłożenia średniookresowych planów finansowych, przegląd tych planów i formułowanie rekomendacji dla Wyższej Rady Zasobów w zakresie alokacji zasobów i parametrów przyszłego planowania;
- wypracowywanie polityki i wytycznych dla władz wojskowych NATO w zakresie przygotowania i przedłożenia, zgodnie z zatwierdzoną alokacją zasobów, rocznych szacunków budżetowych, przegląd tych szacunków i sformułowanie rekomendacji dla Rady Północnoatlantyckiej do ich zatwierdzenia;
- monitorowanie wykonania zatwierdzonych budżetów i autoryzacja poprawek w zatwierdzonych budżetach, jeśli przekracza to kompetencję kontrolerów finansowych;
- doradzanie Radzie Północnoatlantyckiej w sprawach dotyczących międzynarodowego budżetu wojskowego, takich jak przyznawanie międzynarodowego statusu ciałom woj-

[1] Zob. *NATO Logistics Handbook*, SNLC Secretariat NATO HQ, Brussels 1997.

skowym, modyfikacja etatu międzynarodowego personelu cywilnego w dowództwach wojskowych i raportów Międzynarodowej Rady Audytorów NATO (ang. *International Board of Auditors for NATO* – IBAN).

Wojskowy i cywilny **personel międzynarodowy** dowództw i instalacji wojskowych stanowi trzeci filar wspólnie finansowanych zasobów wojskowych NATO. Ze wspólnych funduszy NATO zapewnia w swych dowództwach personelowi wojskowemu pomieszczenia biurowe, wyposażenie ich stanowisk pracy i pokrywa koszty administracyjne. Wszelkie inne koszty ich utrzymania (pensje, zakwaterowanie, koszty kształcenia dzieci itp.) pokrywają ich macierzyste państwa. Odrębną grupę stanowią pracownicy cywilni dowództw wojskowych. Ich pensje, a także emerytury są pokrywane z budżetu wojskowego.

Przy ustanawianiu międzynarodowych stanowisk wojskowych i cywilnych dąży się do skutecznego osiągania strategicznych celów NATO, przy użyciu odpowiedniej (możliwie najmniejszej) liczbie personelu. Plany obsady stanowisk wojskowej struktury dowodzenia NATO zatwierdza Komitet Wojskowy (ang. *Military Committee* – MC). Plany te są wypracowywane przez komórki personalne poszczególnych dowództw i następnie sprawdzane przez Komitet NATO ds. Personelu Obronnego (ang. *NATO Defence Manpower Committee* – NDMC).

Do zasadniczych zadań tego komitetu należy:

- doradzanie Komitetowi Wojskowemu w sprawach polityki personalnej oraz obecnych i przyszłych potrzeb etatowych;
- sprawdzanie planu obsady stanowisk i rekomendowanie go do zatwierdzenia Komitetowi Wojskowemu;
- rozpatrywanie propozycji zmian etatowych przedkładanych przez władze wojskowe NATO;
- przeprowadzanie przeglądu międzynarodowych stanowisk wojskowych (ang. *international military posts*) i rewizji etatów czasu „P" i „W" (ang. *peacetime establishment* – PE; wartime establishment – WE).

Głównym instrumentem planowania wspólnie finansowanych zasobów NATO jest **średniookresowy plan zasobów** (ang. medium term resource plan – MTRP). Obejmuje on zasoby na kolejny rok budżetowy i cztery kolejne lata planistyczne. Plan ten jest opracowywany każdego roku przez Wyższą Radę Zasobów i przedkładany do zatwierdzenia Radzie Północnoatlantyckiej. Jest dokumentem budżetowym, wyrażającym potrzeby w ujęciu wartościowym. Poprzez ujmowanie potrzeb budżetowych w ramach pakietów zdolności obronnych, średniookresowy plan zasobów ustanawia związek między wspólnie finansowanymi zasobami NATO i celami strategicznymi Sojuszu.

Plan zasobów zapewnia przegląd średniookresowych zamierzeń w świetle ich wykonalności i możliwości sfinansowania. Dotyczy to zarówno programów w trakcie realizacji, jak i programów przewidzianych do wdrożenia w przyszłości, z uwzględnieniem kosztów utrzymania i obsługi oraz potrzeb kadrowych. W planie tym wskazuje się wszystkie problemy o szczególnym znaczeniu dla programu inwestycyjnego NSIP, budżetu wojskowego i personelu międzynarodowego. W planie zasobów określa się pułapy finansowe zasobów (ang. *resource allocation ceiling*), stanowiące uzgodnione limity wydatków i stanowisk na kolejny rok i odniesienie planistyczne na kolejne lata[1].

Procentowy udział w kosztach wspólnie finansowanych zasobów obronnych NATO przedstawiono w tabeli 26. Zawarty w tabeli podział kosztów budżetu wojskowego dotyczy

[1] Zob. *NATO Logistics Handbook*..., op. cit.

Tabela 26

UDZIAŁ W KOSZTACH WSPÓLNIE FINANSOWANYCH ZASOBÓW NATO W 2000 R. (w %)

Państwo	Budżet cywilny	Budżet wojskowy		Program NSIP	
Liczba państw	19	19	18	19	18
Belgia	2,76	2,80	3,30	3,72	4,24
Kanada	5,35	5,33	5,95	3,22	4,025
Czechy	0,90	0,90	1,08	0,9	1,0333
Dania	1,47	1,68	1,94	3,0	3,44
Francja	15,35	15,25	0	12,9044	0
Niemcy	15,54	15,54	18,20	20,254	23,135
Grecja	0,38	0,38	0,46	1,0	1,05
Węgry	0,65	0,65	0,78	0,65	0,7463
Islandia	0,05	0,04	0,05	0	0
Włochy	5,75	5,91	7,08	7,745	9,1
Luksemburg	0,08	0,08	0,10	0,1845	0,2
Holandia	2,75	2,84	3,28	4,14	4,74
Norwegia	1,11	1,16	1,36	2,60	2,895
Polska	**2,48**	**2,48**	**2,97**	**2,48**	**2,8474**
Portugalia	0,63	0,63	0,75	0,345	0,392
Hiszpania	3,50	3,50	4,19	3,2916	3,7793
Turcja	1,59	1,59	1,90	1,04	1,13
W. Brytania	17,25	16,09	19,12	10,1925	11,7156
USA	22,41	23,15	27,49	22,3333	25,5311

Źródło: *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.

dowództw, agencji i programów. Dla jednostki powietrznego systemu wczesnego ostrzegania (NAEW) podział kosztów jest nieco inny, w finansowaniu nie uczestniczą: Czechy, Francja, Węgry, Islandia i Polska.

Kwalifikowanie projektów do wspólnego finansowania jest podporządkowane dążeniu, aby służyły one interesom wszystkich państw członkowskich. Kluczowe znaczenie ma określenie koniecznych warunków, które musi spełniać dany projekt. Projekty mogą zostać zakwalifikowane do wspólnego finansowania, jeżeli zapewnią zdolności obronne przynoszące wspólne korzyści. Oznacza to, że te zdolności powinny być dostępne dla wszystkich państw członkowskich i w praktyce użytkowane przez wiele lub większość z nich[1]. W celu otrzymania zgody na finansowanie danego projektu, wnioskodawca określa potrzebę wydatkowania środków i uzasadnia dlaczego koszty te nie mogą być pokryte przez jedno państwo. Pomimo wieloletnich wysiłków nie udało się dotychczas określić szczegółowych warunków wspólnego finansowania dla wszystkich możliwych przypadków. Uważa się, że to niedookreślenie ma także swój walor. W rzeczywistości bowiem do wspólnego finansowania można zakwalifikować wszystko, na co tylko wyrażą zgodę państwa członkowskie. Pozwala to na zachowanie elastyczności i różnorodności wspólnego finansowania[2].

[1] Zob. SRB-N(96)33..., op. cit.

[2] Zob. *50 Years of Infrastructure – NATO Security Investment Programme is the SHARING of Roles, Risks, Responsibilities, Costs and Benefits*, Publikacja okolicznościowa z okazji 50–lecia Komitetu Infrastruktury, Bruksela 2001.

Projekty są kwalifikowane do sfinansowania ze wspólnych funduszy w świetle określonych zasad, kryteriów i standardów technicznych. Wspólne finansowanie ogranicza się z zasady do tych potrzeb Sojuszu, które przewyższają narodowe wymogi obronne i byłoby nieuzasadnione, aby dane państwo ponosiło samodzielnie koszty ich finansowania (ang. „*over and above*"). Nowe inwestycje są podejmowane tylko wtedy, gdy w istniejących zasobach zarówno natowskich, jak i narodowych zostaną zidentyfikowane niedobory, mogące wpłynąć negatywnie na realizację przyjętych celów strategicznych Sojuszu[1]. Jeśli projekt będzie służyć także czysto narodowym celom państwa, na którego terenie ma zostać zrealizowany, państwo to zostanie poproszone o odpowiedni, proporcjonalny udział w kosztach jego realizacji, niezależnie od ogólnego wkładu finansowego do wspólnego budżetu.

Podział kosztów ustalono z uwzględnieniem zdolności płatniczej poszczególnych państw (ang. *ability to pay*), biorąc jednocześnie pod uwagę:

- wartość produktu dochodu narodowego brutto (PNB);
- powierzchnię państwa i liczbę jego ludności;
- przewidywane korzyści wynikające z uczestnictwa;
- wartość budżetu obronnego;
- uwarunkowania historyczne;
- ocenę roli danego państwa w Sojuszu[2].

Wyrażona w procentowym udziale we wspólnym finansowaniu zdolność do płacenia, mało precyzyjnie odzwierciedla relację do wyżej wymienionych czynników, których wpływ ważono bardziej politycznie niż ekonomicznie. Udziały poszczególnych państw były ponadto modyfikowane przed przyjęciem do Sojuszu nowych członków.

Politykę zarządzania wspólnymi zasobami wojskowymi wypracowuje **Wyższa Rada Zasobów**, wspierając w tym Radę Północnoatlantycką i Komitet Planowania Obrony (ang. *Defence Planning Committee* – DPC). Wyższa Rada Zasobów ponosi ogólną odpowiedzialność za zarządzanie wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi NATO. W jej skład wchodzą: wysocy rangą przedstawiciele państw członkowskich, przedstawiciele Komitetu Wojskowego, dowództw strategicznych, Komitetu Budżetu Wojskowego, Komitetu Infrastruktury i Komitetu NATO ds. Personelu Obronnego.

Do zasadniczych celów działania Rady należą[3]:

- zapewnienie skoordynowanego doradztwa Radzie Północnoatlantyckiej i Komitetowi Planowania Obrony w zakresie zarządzania zasobami, ich dostępności i alokacji;
- zapewnienie forum rozpatrującego implikacje nowych inicjatyw dla wspólnie finansowanych zasobów;
- optymalizacja średnio- i długookresowego zarządzania wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi przez monitorowanie tego procesu w świetle celów określonych przez Radę Północnoatlantycką/Komitet Planowania Obrony;
- zapewnienie maksymalnej elastyczności w procesie alokacji zasobów;
- rozpatrywanie i rekomendowanie do zatwierdzenia pakietów zdolności obronnych Radzie Północnoatlantyckiej lub Komitetowi Planowania Obrony (odpowiednio: finansowanie pakietów przez 19 państw lub przez 18 – bez Francji).

---

[1] Zob. C-M(93)38(Final) *Renewal of the Infrastructure Programme*, NATO HQ, Brussels 1993.
[2] Zob. *NATO Handbook...*, op. cit.
[3] Zob. PO(93)40 (Final) *Terms of Reference for the Senior Resource Board*, NATO HQ, Brussels 1993.

Wyższa Rada Zasobów rozpatruje pakiety zdolności operacyjnych w świetle przyjętych zasad kwalifikowania projektów do wspólnego finansowania, zapewniając pożądaną alokację zasobów, z uwzględnieniem aspektów ekonomicznych i politycznych. Koordynuje swoją działalność z pracami Komitetu Wojskowego oraz innych komitetów, uczestniczących w określaniu wymagań odnośnie do wspólnego finansowania. Przedkłada roczne raporty ze swej działalności Radzie Północnoatlantyckiej.

W szczególności Wyższa Rada Zasobów ma zapewnić, aby nie następowało dublowanie zamierzeń inwestycyjnych, finansowanych z poszczególnych, wspólnych budżetów. Zarządzanie zasobami narodowymi leży zasadniczo poza mandatem Rady i pozostaje w gestii odpowiednich rządów państw członkowskich. Rada odnosi się do nich jedynie w kontekście realizacji tych pakietów zdolności obronnych, w których przewidziano wykorzystanie zasobów narodowych, obok zasobów wspólnych.

Wyższa Rada Zasobów wykorzystuje w swej pracy następujące formy działania:

- posiedzenia plenarne – będące formalnymi spotkaniami rady, podczas których podejmuje się wszystkie decyzje dotyczące polityki ogólnej, pakietów zdolności obronnych i zagadnień szczególnych;
- sesje przygotowawcze – służące wstępnemu uzgodnieniu stanowisk przed posiedzeniami plenarnymi;
- „burze mózgów" – spotkania w celu wstępnego wyjaśnienia ogólnych koncepcji polityki zarządzania wspólnymi zasobami;
- „procedurę milczenia" – metoda podejmowania decyzji bez konieczności spotkań, dla spraw uzgodnionych wcześniej podczas posiedzenia plenarnego lub sesji przygotowawczej.

Jednym z zasadniczych zadań rady jest opracowywanie średniookresowego planu zasobów (MTRP).

Pakiety zdolności obronnych (ang. *capability package* – CP) opracowuje się w celu identyfikacji i zatwierdzania do realizacji przedsięwzięć wspólnie finansowanych zasobów wojskowych NATO. Stanowią one sformalizowane dokumenty, w których dokonuje się powiązania wymaganych zasobów z procesem planowania obronnego Sojuszu. W cyklu rozwojowym pakietu wyróżnia się cztery zasadnicze fazy:

1) definiowanie;
2) opracowywanie;
3) zatwierdzanie;
4) realizacja[1].

Definiowanie pakietu ma na celu zapewnienie powiązania planowania wspólnych zasobów wojskowych z planowaniem obronnym NATO. Na bazie wytycznych ministerialnych (ang. *ministerial guidance* – MG), w procesie formułowania celów sił, wypracowuje się określone zadania planistyczne do osiągnięcia przez poszczególne państwa członkowskie w celu zapewnienia Sojuszowi łącznego poziomu sił i zdolności obronnych, koniecznych do realizacji strategii Sojuszu. Cele sił powinny stanowić kompromis pomiędzy wymogami wojskowymi, techniczną wykonalnością, dostępnymi zasobami i względami politycznymi. W wytycznych do planowania obronnego Komitetu Wojskowego określa się zasadnicze wymogi wojskowe (ang. *principal military requirements* – PMR) i identyfikuje wymagane funkcje wojskowe (ang. *military functions* – MF). Tworzy to podstawę do określenia przez władze wojskowe NATO wymaganych zdolności obronnych. Dowództwa

[1] Zob. *NATO Logistics Handbook...*, op. cit.

strategiczne NATO wydają coroczne wytyczne do opracowywania nowych pakietów zdolności obronnych. Po konsultacjach z dowództwami regionalnymi i niższego szczebla, państwami-gospodarzami (ang. *host nation* – HN) oraz użytkownikami, opracowują pakiety, które zapewnią wymagane zdolności obronne w ich rejonach odpowiedzialności. Pakiety muszą być wykonalne z punktu widzenia zakresu prac, kosztów i uwarunkowań technologicznych. Koszt i złożoność pakietu nie mogą stanąć na przeszkodzie jego realizacji w rozsądnych granicach czasowych, co oznacza okres 5–7 lat od jego zatwierdzenia.

Na etapie opracowywania pakietu władze wojskowe NATO identyfikują potrzeby inwestycyjne przez porównanie dostępnych zasobów z wymaganymi. Robią to dowództwa regionalne pod nadzorem dowództw strategicznych i przy pomocy swych dowództw podległych. Opracowywanie pakietu jest ściśle uzgadniane z państwami-gospodarzami i użytkownikami w celu zapewnienia wymaganego poparcia ze strony państw członkowskich w trakcie sprawdzania i zatwierdzania pakietu do realizacji. Identyfikuje się takie minimalne zasoby (sił, uzbrojenia, logistyki i instalacji wojskowych), które muszą być dostępne w celu osiągnięcia wymaganych zdolności obronnych. W szczególności identyfikuje się rodzaj i wymaganą liczbę instalacji infrastruktury. Następnie, biorąc pod uwagę zarówno istniejące instalacje infrastruktury NATO, jak i potencjalnie dostępne wojskowe i cywilne obiekty (instalacje narodowe), określa się te, które mogą zapewnić wymagane zdolności obronne. Wybiera się te spośród instalacji, które zapewnią wymagane zdolności obronne. Wyboru dokonuje się z uwzględnieniem analizy kosztów ich obsługi i utrzymania oraz potrzeb w zakresie obsady kadrowej. Jeżeli ani istniejące zasoby infrastruktury NATO, ani zasoby narodowe nie są wystarczające i odpowiednie do zapewnienia wymaganych zdolności obronnych, planuje się dodatkowe inwestycje, przewidziane do sfinansowania ze wspólnego funduszu lub ze środków narodowych. Często stosuje się finansowanie mieszane, zarówno z budżetu NATO, jak i budżetów narodowych. Zamierzenia te mogą dotyczyć utworzenia nowych instalacji lub usunięcia niedoborów w istniejących, we wszystkich wyżej wymienionych obszarach wspólnego finansowania.

Zatwierdzenie pakietu do realizacji dokonuje się w Kwaterze Głównej NATO. Sekretariat Międzynarodowy wspólnie z Międzynarodowym Sekretariatem Wojskowym przygotowują raport dotyczący sprawdzenia przedłożonego przez dowództwo strategiczne pakietu. W raporcie są zawarte rekomendacje dotyczące: możliwości sfinansowania i technicznej wykonalności projektów, zgodności z zasadami wspólnego finansowania i możliwości realizacji pakietu w przyjętych wytycznych nakreślonych w średniookresowym planie zasobów. Raport ten jest następnie rozpatrzony przez Wyższą Radę Zasobów i Komitet Wojskowy. Wyższa Rada Zasobów koncentruje się przede wszystkim na kwestii dostępności funduszy i zasobów. W zakresie jej działania leży także określenie wykonalności i kwalifikacja inwestycji do wspólnego finansowania, biorąc pod uwagę implikacje zarówno dla narodowych, jak i sojuszniczych zasobów oraz względy polityczne. Komitet Wojskowy rozpatruje pakiety z punktu widzenia wymagań wojskowych, nadając priorytety wojskowe, zgodnie z którymi pakiety będą konkurować o fundusze. Wyrażenie poparcia dla danego pakietu (ang. *endorsement*) oznacza rekomendowanie go do zatwierdzenia Radzie Północnoatlantyckiej lub Komitetowi Planowania Obrony. Przyjęcie pakietu do realizacji (ang. *approval*) stanowi zobowiązanie ze strony państw członkowskich, uczestniczących w finansowaniu danego pakietu, do udostępnienia wymaganych zasobów (włącznie z międzynarodowym personelem). W odniesieniu do części pakietu przewidzianej do sfinansowania ze środków narodowych, zatwierdzenie pakietu stanowi zobowiązanie się danego państwa członkowskiego Sojuszu do udostępnienia zidentyfikowanych narodowych instalacji dla

NATO i do realizacji wskazanych wymagań dodatkowych. Poprzez akt zatwierdzenia pakietu zostają ustanowione zadania dla komitetów odpowiedzialnych za realizację projektów zawartych w tym pakiecie (za realizacje projektów odpowiadają: Komitet Infrastruktury – IC, Komitet Budżetu Wojskowego – MBC).

Realizacja pakietu leży w gestii odpowiednich komitetów, które działają w ramach ogólnych wytycznych w zakresie polityki dotyczącej alokacji zasobów, wypracowanej przez Wyższą Radę Zasobów. Dla tych pakietów, dla których nie występuje potrzeba dodatkowych inwestycji ani konieczność usunięcia niedoborów istniejących instalacji, komitety te zapewnią dostępność niezbędnych zasobów. Zapewnienie środków budżetu wojskowego na bieżące utrzymanie obiektów/instalacji i obsady kadrowej. Dla pakietów, dla których konieczne są dodatkowe inwestycje, właściwe działania podejmie Komitet Infrastruktury, który odpowiada za zarządzanie procesem realizacji wspólnie finansowanych inwestycji. W zakresie zapewnienia środków budżetu wojskowego na bieżące utrzymanie instalacji i zapewnienie obsady kadrowej, komitet ten jest wspierany przez pozostałe dwa komitety odpowiedzialne za realizację wspólnych projektów, odpowiednio do posiadanych kompetencji.

20.2. Program inwestycyjny Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NSIP)

Geneza programu wspólnej infrastruktury NATO sięga początków istnienia tej organizacji. W 1950 r. pięciu członków Zachodniego Związku Organizacji Obronnej (WUDO): Wielka Brytania, Francja, Belgia, Holandia i Luksemburg uznało, że ze względu na specyfikę warunków geopolitycznych, obciążenia wiążące się z odbudową instalacji obronnych po zniszczeniach wojennych w większym stopniu spadną na niektóre z tych państw. W 1951 r. uzgodniły one zasady partycypacji w kosztach pierwszego programu wspólnej infrastruktury. Obejmował on inwestycje na 30 lotniskach, w jednym dowództwie wojskowym oraz 34 projekty z zakresu łączności o łącznej wartości 32 mln funtów. Większość instalacji była rozmieszczona na terenie Francji i Holandii[1].

Te pierwsze wspólne projekty dały początek programowi wspólnej infrastruktury NATO. Przez ponad 50 lat funkcjonowania programu zrealizowano ponad 15 tys. projektów. Począwszy od 1990 r., w związku z zakończeniem zimnej wojny, rozpoczęło się radykalne zmniejszanie wydatków obronnych państw NATO. W efekcie zmniejszono również zakres realizowanych inwestycji w obszarze wspólnej infrastruktury wojskowej. W 1998 r. roczny pułap finansowy programu wspólnej infrastruktury wynosił ok. 50% jego wielkości z 1990 r. Jednocześnie w 1994 r. dokonano rewizji i odnowy programu, nadając mu nową nazwę „NATO Security Investment Programme"[2]. Zamiast „transz projektów" wprowadzono „pakiety zdolności obronnych". Oznaczało to istotne zmiany w procesie podejmowania decyzji, ukierunkowane na usprawnienie zarządzania ograniczonymi zasobami i lepszą weryfikację zamierzeń inwestycyjnych. W celu zapewnienia większej przejrzystości procesu zarządzania i poszukiwania oszczędności wspólnych funduszy utworzono Wyższą Radę Zasobów. Zmieniono zasadniczo podejście do zatwierdzania zamierzeń inwestycyjnych do realizacji. Wprowadzono zasadę, że prawo definiowania wymagań, czyli zgłaszania potrzeb

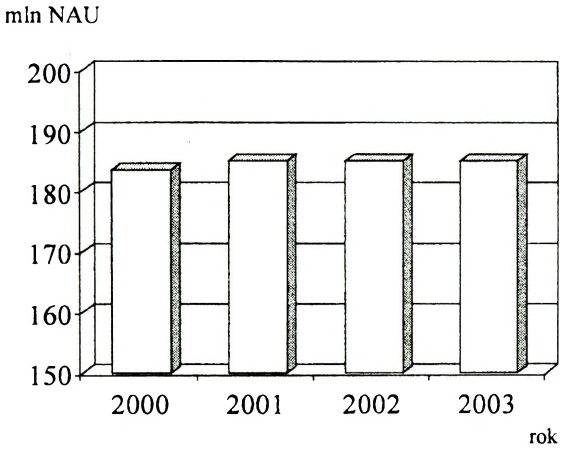
[1] Lord Ismay, *NATO – The First Five Years*, NATO HQ, Brussels 1955.
[2] C-M(93)38 (Final)..., op. cit.

inwestycyjnych, mają dowództwa wojskowe NATO (ang. *top-down approach*), podczas gdy poprzednio projekty mogły zgłaszać państwa członkowskie (ang. *bottom-up approach*). W odnowionym programie wspólnej infrastruktury (NSIP), propozycje inwestycyjne są zgłaszane w postaci pakietów zdolności obronnych. Zmieniono także zakresy działania komitetów odpowiedzialnych za realizacje projektów, przede wszystkim Komitetu Infrastruktury.

Wielkość wspólnych inwestycji wynika z ustalanego corocznie pułapu finansowego programu NSIP. Porozumienie państw członkowskich w sprawie jego wysokości jest wypracowywane na forum Wyższej Rady Zasobów i zatwierdzane przez Radę Północnoatlantycką.

Wykres 8

ROCZNY PUŁAP FINANSOWY NSIP W LATACH 2000–2003 (w mln NAU)



Źródło: C-M(2002)19, *The 2003–2007 Medium Term Resource Plan* (MTRP), Report by the Senior Resource Board, NATO HQ, Brussels 2002 oraz poprzednie edycje tego planu na lata 2000–2004, 2001–2005, 2002–2006.

W latach 2001–2003 roczny pułap finansowy programu NSIP ustabilizował się na poziomie 185 mln NAU (ang. *NATO accounting unit*), 1 NAU = 3,642 euro. Od 1 stycznia 2003 r. NAU zostanie zastąpiony przez euro. W kolejnych latach, w wyniku wzrostu potrzeb inwestycyjnych[1], dopuszczono możliwość podniesienia pułapu finansowego do poziomu190 mln NAU. Składki państw członkowskich mogą przewyższyć wydatki poniesione na realizację projektów inwestycyjnych. Środki niewykorzystane w danym roku, przenosi się na rok kolejny.

[1] Zob. C-M(2002)19 *The 2003–2007 Medium Term Resource Plan (MTRP)*, Report by the Senior Resource Board, NATO HQ, Brussels 2002.

Kategorie inwestycyjne programu NSIP mieszczą się w obszarze infrastruktury wojskowej i obejmują:

- lotniska,
- bazy morskie,
- składnice materiałów pędnych i smarów oraz rurociągi paliwowe,
- systemy łączności,
- systemy informatyczne,
- lotniskowe i morskie systemy nawigacyjne,
- podwodne i nawodne systemy ostrzegawcze,
- systemy ostrzegania o zagrożeniu z powietrza,
- wojenne stanowiska dowodzenia,
- obiekty szkoleniowe,
- stanowiska rakiet ziemia-ziemia,
- stanowiska rakiet ziemia-powietrze,
- składnice amunicji,
- wysunięte składnice sprzętu,
- obiekty wsparcia dla sił wzmocnienia,
- inne[1].

Ze środków NSIP są także finansowane przygotowawcze opracowania studyjne (ang. *feasibility study*), prace projektowe oraz usługi konsultantów związane z realizacją wspólnych inwestycji. Usługi te mogą obejmować opracowanie wniosków o fundusze, przygotowanie dokumentacji przetargowej, nadzór inwestorski oraz szkolenie personelu. Przydziela się ponadto dodatkowe środki w wysokości 3% wartości projektu inwestycyjnego na pokrycie wydatków administracyjnych (ang. *national administrative expenses* – NAE) państwa-gospodarza, związanych z jego realizacją.

Koszty utrzymania i obsługi obiektów wspólnej infrastruktury NATO są pokrywane z narodowych budżetów obronnych państw-gospodarzy. W odniesieniu do systemów ogólnonatowskich koszty te są pokrywane z budżetu wojskowego NATO.

Zgodnie z nową koncepcją strategiczną NATO, przesuwa się akcent z obiektów stacjonarnych na rzecz obiektów mobilnych, które mogą być wykorzystywane poza obszarem NATO. Jednocześnie obserwuje się wzrost wartości inwestycji dotyczących systemów obrony powietrznej, łączności i informatyki. W znacznym stopniu jest to konsekwencją osiągnięcia przez NATO w skali globalnej dominacji w powietrzu i przewagi technologicznej w elektronice i informatyce. Pozwala to na częściowe odchodzenie od konieczności umacniania obiektów stacjonarnych i tym samym zmniejszenie zakresu kosztownych robót budowlanych.

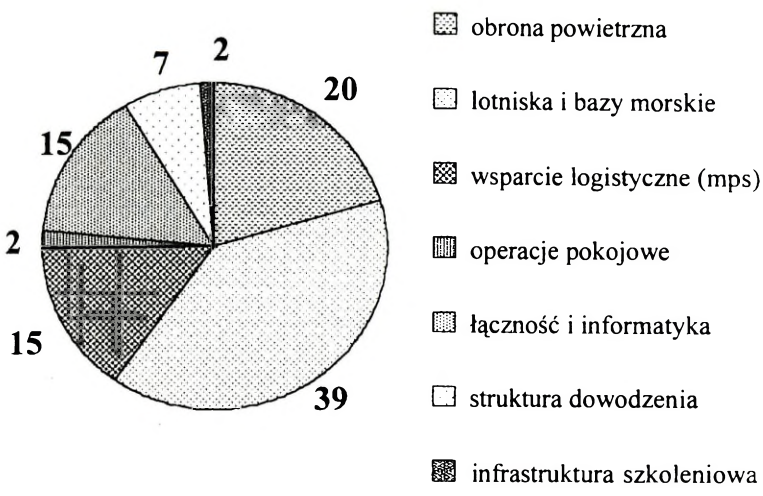
Strukturę planowanych wydatków co do zatwierdzonych do realizacji wspólnych inwestycji odzwierciedlają prognozy, dla których okresy planowania wynoszą 10–12 lat. W latach 2000–2010 najwięcej środków finansowych programu NSIP zostanie przeznaczonych na inwestycje dotyczące lotnisk i baz morskich (zob. wykres 9), przewidywanych do wykorzystania przez sojusznicze siły reagowania lub wzmocnienia. Znaczne nakłady są planowane na rzecz systemów kierowania operacjami powietrznymi, wsparcia logistycznego – obejmującego głównie instalacje składowania i dystrybucji paliw oraz systemy łączności i informatyki.

---

[1] Zob. Bi-SCs *Capability Package Directive 85-1 NATO Security Investment Programme Management in Allied Command Atlantic and Allied Command Europe*, SHAPE, ACLANT 2001.

Wykres 9

PROGNOZA WYDATKÓW WSPÓLNEJ INFRASTRUKTURY NATO W LATACH 2000–2010 (w %)



Źródło: *Approved Programme Expenditure Profile (2000–2010 Onwards)*, [w:] AC/4(PP)N (2000)135. *NATO Security Investment Programme Fall 2000 Exponditure Profiles Update Report*.

Stopniowo będą się zmniejszać wydatki na rzecz operacji pokojowych na Bałkanach, dla których wydatki w 2000 r. wyniosły blisko 10% rocznego pułapu finansowego. W wypadku konieczności przeprowadzenia innej operacji pokojowej, nastąpi zmiana nadanych priorytetów, wynikająca z pilnych potrzeb inwestycyjnych, niezbędnych do zapewnienia powodzenia takiej operacji.

Projekty inwestycyjne zatwierdza **Komitet Infrastruktury,** który odpowiada za koordynację alokacji zasobów zgodnie z wytycznymi Wyższej Rady Zasobów oraz za realizację projektów NSIP, zawartych w zatwierdzonych pakietach zdolności obronnych. Komitet ma także uprawnienia do zatwierdzania projektów pilnych (ang. *urgent requirements procedure*) oraz projektów drobnych (ang. *minor works*) o wartości do 125 tys. NAU, których nie ujmuje się w pakietach.

Komitet Infrastruktury NATO dysponuje kompetencjami odnośnie do:

- sprawdzania projektów z punktu widzenia technicznego i finansowego, z uwzględnieniem aspektów ekonomicznych i politycznych,
- uzgadniania zasad kwalifikowania projektów do wspólnego finansowania zgodnie z wytycznymi Wyższej Rady Zasobów;
- zatwierdzania zakresu prac i zgody na uruchomienie środków finansowych na realizację projektów;
- określania trybu przyznawania zamówień i rozstrzygania sporów powstałych w trakcie przetargów międzynarodowych;
- zatwierdzania włączenia zrealizowanych projektów do inwentarza NATO i zarządzania tym inwentarzem;

- zarządzania przepływem środków finansowych w ramach ustalonego pułapu finansowego;
- wydawania wezwań do zapłaty składek przez państwa członkowskie NATO[1].

Funkcjonowanie Komitetu Infrastruktury jest wspierane przez **Dyrektoriat Inwestycji w dziedzinie Bezpieczeństwa** (ang. *security investment directorate* – SID), wchodzący w skład Sekretariatu Międzynarodowego NATO. Dyrektoriat ten składa się z sekcji proceduralno-finansowej i trzech sekcji technicznych, skupiających cywilnych ekspertów technicznych. Na czele dyrektoriatu stoi kontroler programu NSIP i jednocześnie stały przewodniczący Komitetu Infrastruktury, w randze zastępcy asystenta Sekretarza Generalnego.

Do zadań dyrektoriatu należy:
- sprawdzanie wniosków o fundusze pod kątem ich zgodności z kryteriami i standardami NATO, zgodności z przyjętą polityką wspólnego finansowania, spełniania wymagań wojskowych, efektywności kosztów, interoperacyjności, podziału kosztów, wymagań prawnych i ochrony środowiska;
- przygotowywanie raportów dla komitetów zarządzających wspólnymi zasobami z odpowiednimi rekomendacjami do przyjęcia przez państwa członkowskie;
- przewodniczenie grupom roboczym narodowych ekspertów technicznych (funkcjonują trzy takie grupy: WGNTE(COM), WGNTE(ADP) i WG28 zajmujące się odpowiednio łącznością, informatyką i obroną powietrzną);
- koordynacja zarządzania pakietami zdolności obronnych, przy współdziałaniu z Międzynarodowym Sekretariatem Wojskowym, sprawdzanie pakietów z punktu widzenia technicznego, finansowego i politycznego;
- przewodniczenie komisjom odbiorczym złożonych projektów;
- przewodniczenie spotkaniom technicznym, włącznie z wizjami lokalnymi, z władzami wojskowymi i cywilnymi zarówno narodowymi, jak i NATO, przy rozpatrywaniu projektów wymaganych przez dowództwa strategiczne;
- pełnienie funkcji sekretariatu Komitetu Infrastruktury, przygotowującego porządek obrad komitetu, wydającego dokumenty dotyczące jego bieżącej działalności i podjętych decyzji;
- utrzymywanie bazy danych dotyczącej spraw finansowych programu NSIP, przygotowywanie dokumentów w tym zakresie, nadzór nad przepływem środków finansowych między państwami członkowskimi i przeprowadzanie analiz finansowych;
- wypracowywanie polityki dotyczącej procedur i finansowania w ramach programu NSIP[2].

20.3. Proces zarządzania wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi NATO

Państwa członkowskie NATO ponoszą kolektywną odpowiedzialność za decyzje dotyczące zarządzania wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi.

Proponowane przez dowódców strategicznych NATO przedsięwzięcia podlegają wielokrotnemu i wieloszczeblowemu sprawdzaniu. Opiniowane i zatwierdzane są przez wła-

[1] Zob. PO(93)153 *Terms of Reference for the Amalgamated Infrastructure Committee*, NATO HQ, Brussels 1993.

[2] *50 Years of Infrastructure...*, op. cit.

ściwe ciała decyzyjne (rady, komitety) na podstawie raportów sporządzanych przez niezależnych od pionu wojskowego ekspertów, co zapewnia ich powiązanie z planowaniem strategicznym NATO. Potrzeby wojskowe są systemowo konfrontowane z posiadanymi zasobami. W ten sposób osiąga się zaspokojenie potrzeb na minimalnym poziomie i po możliwie najniższych kosztach.

W trakcie opracowywania pakietów zdolności obronnych, stosuje się podejście kompleksowe, uwzględniające zarówno wydzielenie środków na realizację danej inwestycji, jak i na eksploatację wykonanego obiektu oraz utrzymanie personelu.

Wykorzystuje się planowanie średnioterminowe w cyklu 5-letnim, w ramach uzgodnionych pułapów finansowych, wraz z etapem planowania wstępnego i programowania. Decyzje dotyczące wspólnie finansowanych zasobów są podejmowane zarówno przez dowódców strategicznych NATO, jak i poszczególne struktury polityczno-wojskowe KG NATO, w ramach ściśle określonych zakresów kompetencyjnych:

– dowódcy NATO ustalają wymagania wojskowe w ramach kryteriów polityczno-wojskowych, określonych przez organy polityczne i wojskowe Sojuszu;

– niezależni od nich eksperci dokonują sprawdzenia wymagań wojskowych i wynikających z nich zamierzeń inwestycyjnych pod kątem ich zgodności z określonymi priorytetami politycznymi, obowiązującymi standardami technicznymi i możliwościami ich realizacji, biorąc pod uwagę posiadane zasoby;

– na podstawie raportów ekspertów są podejmowane decyzje dotyczące uruchomienia środków finansowych na realizację poszczególnych projektów.

W przypadku negatywnej opinii cykl sprawdzania i opiniowania jest powtarzany.

W rezultacie przyjęcia takiej koncepcji procesu podejmowania decyzji uzyskuje się:

– ścisłe powiązanie priorytetów inwestycyjnych z określonymi kierunkami strategicznymi;

– skorelowanie zamierzeń inwestycyjnych z posiadanymi zasobami;

– elastyczny i uniwersalny system o wysokiej efektywności i przejrzystości procesu podejmowania decyzji, obejmujący wstępne planowanie, ocenę możliwości finansowych inwestora oraz trybu realizacji zamówień[1].

Po upływie 8 lat od wprowadzenia zarządzania wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi NATO, opartego na pakietach zdolności obronnych, zaczęto dostrzegać niedoskonałości tego procesu. W efekcie podjęto wiele działań ukierunkowanych na jego unowocześnienie i usprawnienie.

20.4. Kierunki usprawnienia procesu zarządzania wspólnymi zasobami wojskowymi NATO

Działania dotyczące usprawnienia procesu zarządzania wspólnie finansowanymi zasobami podjęto na podstawie analizy doświadczeń własnych oraz propozycji i oczekiwań poszczególnych państw członkowskich. Nowe wyzwania w środowisku bezpieczeństwa Sojuszu wymusiły konieczność zmiany priorytetów, nadawanych wspólnym przedsięwzięciom, a nawet zaniechania realizacji tych przedsięwzięć, które utraciły swą aktualność i przydatność.

Większość państw członkowskich nie jest skłonna zwiększyć nakłady na wspólnie finansowane przedsięwzięcia. Wobec narastających nowych potrzeb, wymusza to koniecz-

[1] Zob. J. Ghesquiere, *Zarządzania wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi NATO przedstawione stronie polskiej podczas rozmów akcesyjnych*, KG NATO w Brukseli, październik 1997 r.

ność rewizji uprzednio zatwierdzonych do realizacji przedsięwzięć i usprawnienia zarządzania ograniczonymi zasobami. Ze względu na znaczny stopień inercji procesu podejmowania decyzji, dotyczących wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, nie jest to zadanie łatwe. Cykl rozwojowy projektów inwestycyjnych NATO (bez fazy eksploatacji) wynosi zwykle 7–10 lat. Dodatkowa komplikacja wynika ze specyfiki procesu podejmowania decyzji w NATO. Ewentualne cięcia w inwestycjach mogą naruszyć interesy poszczególnych państw członkowskich NATO, którym trudno będzie się z tym pogodzić.

W przewidywaniu napięć finansowych rozpoczęto poszukiwania bardziej nowoczesnych i precyzyjnych narzędzi umożliwiających racjonalne gospodarowanie ograniczonymi funduszami.

Przewidywane usprawnienia procesu zarządzania mają dotyczyć w szczególności:

– wypracowania doskonalszych narzędzi zapewniających w większym niż dotychczas stopniu powiązanie wspólnych inwestycji z planowaniem obronnym Sojuszu;

– uwolnienia funduszy na nowe zamierzenia inwestycyjne, służące wdrażaniu obecnej koncepcji strategicznej przez rezygnację z uprzednio zaprogramowanych zamierzeń inwestycyjnych;

– zwiększenia wpływu dowództw strategicznych na proces realizacji projektów;

– dokładniejsze definiowanie wymagań wojskowych.

Nowe mechanizmy i narzędzia zarządzania wspólnymi zasobami wypracowuje Wyższa Rada Zasobów i Komitet Infrastruktury, zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Odpowiedzialność za realizację projektów spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, dowództwach i agencjach NATO, spełniających rolę inwestorów głównych. Kwestią kluczową jest dostarczanie do KG NATO wiarygodnych danych finansowych oraz harmonogramów realizacji projektów. Dane te są wykorzystywane do monitorowania procesu realizacji projektów i wieloletniego planowania kolejnych inwestycji. Opóźnienia w realizacji projektów rozbijają jego logikę i mogą wywołać napięcia finansowe. Dlatego też przewiduje się zaostrzenie dyscypliny finansowej przez wprowadzenie nowych procedur przepływu środków finansowych. W celu wyegzekwowania bardziej wiarygodnych prognoz wydatków, decyzje o przyznaniu funduszy mają być uwarunkowane dostarczeniem harmonogramu planowanych wydatków. Przewiduje się ponadto ustalanie kolejności zatwierdzania projektów do realizacji, podczas gdy obecnie wnioski o fundusze są zatwierdzane w miarę ich napływania. W celu wymuszenia terminowej realizacji projektów przewiduje się wskazanie warunku czasu, w którym należy zrealizować dany projekt, pod groźbą jego kasacji.

Z kolei dowództwa strategiczne NATO wypracowały nowy system nadawania priorytetów pakietom zdolności obronnych. W trakcie ich opracowywania przypisuje się większe znaczenie właściwemu wykorzystaniu posiadanych zasobów i wiarygodności potrzeb inwestycyjnych[1]. Większą racjonalizację inwestycji ma zapewnić okresowe potwierdzanie przez dowództwa strategiczne ważności potrzeb wojskowych. Jest to najważniejszy instrument w ręku dowództw wojskowych, pozwalający im rzeczywiście wpływać na proces realizacji projektów. Potwierdzenie wymagań wojskowych stanowi konieczny warunek przyznania funduszy na realizację danego projektu. Postulaty zwiększenia wpływu dowództw strategicznych na proces realizacji projektów wywołują wiele kontrowersji. Obecnie państwa członkowskie posiadają dobrze ugruntowaną suwerenność w zakresie podejmowania decyzji dotyczących wdrażanych na ich terenie projektów inwestycyjnych.

---

[1] Postulowane zmiany wprowadzono w życie przez opracowanie nowej dyrektywy dowództw strategicznych „Bi-SCs Capability Package Directive" 85–1 „NATO Security Investment Programme Management in Allied Command Atlantic and Allied Command Europe", SHAPE, ACLANT 2001.

21. EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA MISJI POKOJOWYCH

21.1. Siły zbrojone RP w misjach pokojowych

Misje pokojowe w ciągu ponad pięćdziesięciu lat obecności na arenie światowej zostały uznane za wiodące instytucje społeczności międzynarodowej wpływające na utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, wprowadzania demokratycznych reguł rządzenia. Polska od początku działalności misji pokojowych aktywnie uczestniczy w tych działaniach. Z tego też względu ważną kwestią są rozmiary udziału polskich jednostek w działaniach pokojowych, koszty ich funkcjonowania w rejonach działań oraz źródła finansowania, procedury finansowania misji pokojowych zarówno ze strony organizacji tworzących misje Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) czy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), jak i kraju uczestniczącego w operacjach, jakim jest Polska i jej jednostki wojskowe. Pożądane również wydaje się podjęcie problemów związanych z funkcjonowaniem misji, takich jak: aspekty prawno-organizacyjne tworzenia i działania, świadczenia przysługujące żołnierzom wchodzącym w skład misji, zasady i procedury finansowania przez ONZ i budżet państwa, sposób zabezpieczenia logistycznego oraz ocena efektywności ponoszonych wydatków na ich utrzymanie.

Udział sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodowej działalności na rzecz wygaszania konfliktów i przywracania pokoju na świecie ma prawie półwiekową tradycję. Trwa nieprzerwanie od połowy 1953 r., począwszy od polskich kontyngentów w Międzynarodowych Komisjach Kontroli i Nadzoru: w Korei (od 1953 r.), Wietnamie (1954–1975), Kambodży (1954–1969) po udział w misjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych na Bliskim Wschodzie i Bałkanach.

W latach 1953–2001 46 880 polskich żołnierzy i pracowników wojska uczestniczyło w 51 misjach i operacjach pokojowych (w 35 krajach), w tym w 29 zorganizowanych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Zestawienie misji, w których uczestniczyli polscy żołnierze, zawiera tabela 27.

Tabela 27

UDZIAŁ POLSKICH ŻOŁNIERZY W MISJACH POKOJOWYCH W LATACH 1953–2001
(wg stanu na 31 grudnia 2001 r.)

Lp.	Nazwa misji	Kraj misji	Okres trwania misji	Liczba żołnierzy
1.	*NNSC*	KOREA	1953–	1067
2.	*ICCS*	WIETNAM, LAOS, KAMBODŻA	1954–1975	1298
3.	*OTN*	NIGERIA	1968–1970	5
4.	*ICCS*	WIETNAM PŁD.	1973–1976	650
5.	*UNEF II*	EGIPT	1973–1979	11 699
6.	*UNDOF*	SYRIA – IZRAEL	1974–	9294
7.	*UNIIMOG*	IRAK – IRAN	1988–1990	45
8.	*UNTAG*	NAMIBIA	1989–1990	373
9.	*OSGAP*	AFGANISTAN – PAKISTAN	1990–1991	2
10.	*„PUSTYNNA BURZA"*	ARABIA SAUDYJSKA	1990–1991	393
11.	*UNGOMAP*	AFGANISTAN – PAKISTAN	1991–1993	1
12.	*UNAMIC*	KAMBODŻA	1991–1992	2
13.	*UNIKOM*	IRAK – KUWEJT	1991–	62
14.	*UNGCI*	IRAK	1991–	63
15.	*MINURSO*	SAHARA ZACHODNIA	1991–	34
16.	*OBWE*	b. JUGOSŁAWIA	1991–1994	4
17.	*UNTAC/UNMLT*	KAMBODŻA	1992–1994	1254
18.	*UNSCOM*	IRAK	1992–1998	8
19.	*UNIFIL*	LIBAN	1992–	8210
20.	*UNPROFOR*	b. JUGOSŁAWIA	1992–1995	3867
21.	*OBWE*	GRUZJA	1992–	11
22.	*OBWE*	GÓRNY KARABACH	1992	1
23.	*UNOMIL*	LIBERIA	1993–1994	3
24.	*UNAMIR*	RWANDA	1993–1995	5
25.	*UNOMIG*	GRUZJA	1994–	30
26.	*EU (Unia Europejska)*	b. JUGOSŁAWIA	1994	2
27.	*MNF*	HAITI	1994–1995	56
28.	*UNCRO*	CHORWACJA	1995	1064
29.	*UNAVEM II/III*	ANGOLA	1995–1997	14
30.	*UNMOT*	TADŻYKISTAN	1995–2000	24
31.	*IFOR*	BOŚNIA I HERCEGOWINA	1996–1996	931
32.	*UNTAES*	WSCHODNIA SLAVONIA	1996–1997	10
33.	*UNPREDEP*	MACEDONIA	1996–1999	8
34.	*UNMOP*	CHORWACJA	1996–	6
35.	*OBWE*	ŁOTWA	1996–1999	3
36.	*OBWE*	CHORWACJA	1996–2000	5
37.	*MONUA*	ANGOLA	1997–1998	8
38.	*SFOR*	BOŚNIA I HERCEGOWINA	1997–	3564
39.	*OBWE*	MACEDONIA	2001–	2
40.	*OBWE*	BOŚNIA I HERCEGOWINA	1998–1999	2
41.	*KVM – OBWE*	KOSOWO	1998–2000	4
42.	*AFOR*	ALBANIA	1999	140

Lp.	Nazwa misji	Kraj misji	Okres trwania misji	Liczba żołnierzy
43.	*KFOR (w tym OS)*	KOSOWO	1999–	2594
44.	*UNMIK*	KOSOWO	1999–	3
45.	*UNMIBH*	BOŚNIA I HERCEGOWINA	1999–	3
46.	*MONUC*	KONGO	1999–	6
47.	*UNMEE*	ETIOPIA I ERYTREA	2000–	18
48.	*MIF*	ZATOKA PERSKA	2000–2001	6
49.	*Operacja „AMBER FOX"*	MACEDONIA	2001–	25
RAZEM W MISJACH POKOJOWYCH				**46 881**
OBSERWATORZY W WYBORACH				
1.	OBWE	BOŚNIA I HERCEGOWINA	1996, 1997 1998	141
2.	OBWE	KOSOWO	2000, 2001, 2002	44
RAZEM W WYBORACH				185
OGÓŁEM W MISJACH I WYBORACH				**46 881**

Źródło: *Rozliczenie stanów osobowych żołnierzy i pracowników wojska pełniących służbę w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych*, sporządzone w Sztabie Generalnym WP.

W 2002 r. polscy żołnierze pełnili służbę na rzecz pokoju w 17 misjach i operacjach pokojowych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Było to pięć dużych kontyngentów, liczących ok. 1795 żołnierzy. W 12 misjach obserwacyjnych uczestniczyło 56 żołnierzy. Zestawienie misji pokojowych i obserwacyjnych, w których obecnie uczestniczą polscy żołnierze, zawiera tabela 28.

Tabela 28

ZESTAWIENIE MISJI POKOJOWYCH, W KTÓRYCH UCZESTNICZĄ POLSCY ŻOŁNIERZE (stan na 30 czerwca 2002 r.)

Lp.	Nazwa misji	Kraj misji	Okres trwania misji	Liczba żołnierzy
1.	*UNDOF*	SYRIA – IZRAEL	1974–	356
2.	*UNIKOM*	IRAK – KUWEJT	1991–	5
3.	*UNGCI*	IRAK	1991–	1
4.	*MINURSO*	SAHARA ZACHODNIA	1991–	5
5.	*UNIFIL*	LIBAN	1992–	473
6.	*OBWE*	GRUZJA	1992–	3
7.	*UNOMIG*	GRUZJA	1994–	4
8.	*UNMOP*	CHORWACJA	1996–	1
9.	*SFOR*	BOŚNIA I HERCEGOWINA	1997–	286
10.	*OBWE*	MACEDONIA	2001–	1
11.	*KFOR (w tym OS)*	KOSOWO	1999–	565
12.	*UNMIK*	KOSOWO	1999–	1
13.	*UNMIBH*	BOŚNIA I HERCEGOWINA	1999–	1
14.	*MONUC*	KONGO	1999–	3
15.	*UNMEE*	ETIOPIA I ERYTREA	2000–	6

Lp.	Nazwa misji	Kraj misji	Okres trwania misji	Liczba żołnierzy
16.	*Operacja „AMBER FOX"*	MACEDONIA	2001–	25
17.	*Operacja „ENDURING FREEDOM"*	AFGANISTAN	2001–	115
RAZEM W MISJACH I OPERACJACH POKOJOWYCH				1851

Źródło: *Rozliczenie stanów osobowych żołnierzy i pracowników wojska pełniących służbę w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych*, sporządzony w Sztabie Generalnym WP.

Obecnie siły zbrojne RP są zaangażowane w pięciu misjach i operacjach pokojowych:

1. Misje pokojowe:

a) polski kontyngent wojskowy w siłach rozdzielająco-obserwacyjnych ONZ (UNDOF) wykonuje zadania mandatowe obserwacyjno-patrolowe na wzgórzach Golan od 1974 r., w południowej części strefy rozdzielenia wojsk izraelskich i syryjskich. W siłach tych polscy żołnierze współpracują z żołnierzami z Austrii, Kanady, Japonii i Słowacji. Kontyngent liczy około 350 żołnierzy i pracowników;

b) polski kontyngent wojskowy w tymczasowych siłach ONZ w Libanie (UNIFIL) wykonuje zadania mandatowe od 1992 r. Początkowo był to kilkudziesięcioosobowy szpital polowy. W latach 1994 i 1996 zwiększono liczebność kontyngentu o batalion logistyczny, kompanie – inżynieryjną i remontową. Do zasadniczych zadań tego kontyngentu należą:

– transport i magazynowanie żywności, materiałów i paliwa,
– wykonywanie prac inżynieryjno-saperskich,
– remont sprzętu będącego na wyposażeniu UNIFIL,
– zabezpieczenie medyczne,
– pomoc humanitarna dla ludności.

W siłach tych polscy żołnierze współpracują z żołnierzami z: Fidżi, Finlandii, Francji, Ghany, Indii, Irlandii, Nepalu, Ukrainy i Włoch. Polski kontyngent liczy około 470 żołnierzy i pracowników.

2. Operacje pokojowe:

a) polski kontyngent wojskowy w siłach stabilizacyjnych (SFOR) w Bośni i Hercegowinie wykonuje zadania od 1996 r. Jest to operacja wymuszania pokoju, co umożliwia zastosowanie niezbędnych środków przymusu w wypadku niestosowania się stron do wymogów układu pokojowego zawartego w Dayton 21 listopada 1995 r. Zadaniem tej jednostki jest patrolowanie rejonu odpowiedzialności, nadzorowanie działalności militarnej stron konfliktu, zapewnienie bezpieczeństwa konwojom, kontrolowanie miejsc składowania uzbrojenia, monitorowanie procesu powrotu ludności do miejsc zamieszkania sprzed wybuchu konfliktu, a także asystowanie przy rozminowywaniu terenu przez miejscowych saperów. W siłach tych polscy żołnierze w ramach nordycko-polskiej grupy bojowej współpracują z żołnierzami z Danii, Szwecji, Litwy, Łotwy i Estonii, a w ramach międzynarodowej dywizji „Północ", także z żołnierzami amerykańskimi, tureckimi i rosyjskimi. Stan osobowy liczy ok. 300 żołnierzy.

b) polski kontyngent wojskowy KFOR w Kosowie liczący 670 żołnierzy wykonuje zadania od 1999 r. Podobnie jak w Bośni i Hercegowinie, tak i ta operacja ma charakter wymuszania pokoju. Zasadniczymi zadaniami tej jednostki są: monitorowanie, sprawdzanie i egzekwowanie wprowadzania postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ i planów

operacyjnych NATO w celu stworzenia warunków do normalizacji sytuacji w Kosowie, wspieranie działań UNHCR w ramach akcji humanitarnej, zapewnienie powrotu uchodźców do Kosowa, prowadzenie obserwacji, kontrolowanie osób i pojazdów w rejonie przygranicznym, demonstrowanie siły oraz zapewnienie bezpieczeństwa w rejonach odpowiedzialności. W operacji tej polscy żołnierze współpracują z żołnierzami z Ukrainy i Litwy oraz z żołnierzami państw-członków Traktatu Północnoatlantyckiego.

c) Od 16 marca 2002 r. w Afganistanie działa polski kontyngent wojskowy w ramach operacji „ENDURING FREEDOM". Operacja ta ma charakter wymuszania pokoju. Polscy żołnierze wypełniają zadania patrolowania, konwojowania transportów, rozminowania, prowadzą prace inżynieryjne, uczestniczą także w ochronie bazy sił sojuszniczych w Bagram przed atakami terrorystów. W operacji tej polscy żołnierze współpracują z żołnierzami NATO.

d) W grupach obserwatorów, wykonujących zadania w różnych częściach świata (Etiopia i Erytrea, Kuwejt, Sahara Zachodnia, Gruzja, Kongo, Chorwacja, Kosowo, Bośnia i Hercegowina) w misjach prowadzonych przez ONZ oraz OBWE, uczestniczy 30 polskich oficerów. Realizują oni typowe zadania obserwacyjno-łącznikowe, a także angażują się w udzielanie pomocy humanitarnej.

Poza wyżej wymienionymi misjami i operacjami siły zbrojne RP biorą udział w tworzeniu brygady szybkiego rozwinięcia ONZ – SHIRBRIG. W ramach tej brygady polscy żołnierze uczestniczyli w misji pokojowej UNMEE w Etiopii i Erytrei.

Obecność polskich żołnierzy w misjach i operacjach pokojowych w różnych częściach świata ma istotne znaczenie w kreowaniu wizerunku Polski jako państwa aktywnie włączającego się w proces budowy pokoju na arenie międzynarodowej. Wydzielenie ze składu sił zbrojnych RP, wyposażenie i stałe utrzymywanie poza granicami kraju blisko 1,1% stanów osobowych, jest znacznym wysiłkiem finansowym dla budżetu państwa.

21.2. Prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania misji pokojowych

Analiza pięćdziesięcioletniego funkcjonowania misji pokojowych umożliwia dokonanie ich podziału na misje obserwacyjne *(military observer missions)* i misje utrzymywania pokoju *(peacekeeping missions)*. Wszystkie misje są powoływane na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, zgodnie z procedurą i na zasadach określonych w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Misje pokojowe są zewnętrznym, bezstronnym mechanizmem, który można zaproponować zwaśnionym stronom, by zachęcić je do zawarcia pokoju[1].

W celu przeprowadzenia operacji pokojowych ONZ powołuje doraźne siły zbrojne ONZ, które mogą być określane jako tymczasowe siły zbrojne lub siły pokojowe ONZ. Zasady powołania i wykorzystania sił pokojowych są następujące:

– doraźne siły zbrojne ONZ tworzy się z kontyngentów wojsk wydzielonych przez członków ONZ,

– operacje pokojowe mogą być prowadzone tylko za zgodą stron biorących udział w konflikcie,

– operacje pokojowe nie mogą polegać na stosowaniu przemocy, Siły Zbrojne powinny przestrzegać zasady neutralności,

[1] K. Pojarski, M. Obrusiewicz, *Misje pokojowe*, „Myśl Wojskowa" 2002, nr 2, s. 181.

– operacje pokojowe prowadzi sekretarz generalny ONZ pod nadzorem Rady Bezpieczeństwa[1].

Poza wyżej przedstawionym aspektem wojskowym misji pokojowych, ONZ realizuje zadanie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego przez działania dyplomatyczne.

Rozpatrując działania ONZ można wyodrębnić wiele charakterystycznych odmian misji:

– misje przywracania pokoju,
– operacje utrzymywania pokoju,
– operacje budowania pokoju,
– rozbrojenie,
– sankcje,
– wymuszanie pokoju,
– operacje prewencyjnego rozwinięcia.

Operacje przywracania i utrzymywania pokoju wymagają zgody stron konfliktu, choć nie we wszystkich wypadkach. W wypadku odmowy takiej zgody, będą to operacje wymuszenia pokoju siłą. Po 1989 r., po zakończeniu zimnej wojny, miało miejsce wiele konfliktów narodowościowych, religijnych, etnicznych, antagonizmów narodowościowych generujących potrzebę organizowania operacji pokojowych. Przykładem może być operacja w Zatoce Perskiej w 1991 r.

Ponadto sytuacja międzynarodowa i charakter konfliktów spowodowały zmianę realizowanych zadań przez misje – od rozdzielania stron konfliktów do tworzenia rejonów ochronnych (b. Jugosławia) oraz przeprowadzania akcji humanitarnych.

Działania misji pokojowych można usystematyzować następująco:

1) Obserwacja, nadzór i kontrola. Zadania polegają na wczesnym ostrzeganiu w celu zapobiegania powstania lub eskalacji konfliktu, obserwacji wychodzenia wojsk z danego obszaru.

2) Nadzorowanie traktatów i porozumień ma na celu upewnienie się, czy strony konfliktu przestrzegają postanowień porozumień pokojowych, zawieszenia broni. Nadzorowanie obejmuje następujące działania:

a) realizację porozumień, wymianę jeńców, organizację wyborów;
b) utrzymanie kontaktów między stronami konfliktu;
c) pełnienie funkcji mediatora;
d) rozpatrywanie skarg i badanie wypadków naruszenia porozumień.

3) Tworzenie stref buforowych, polega na rozdzieleniu stron konfliktu, przeważnie po zakończeniu działań zbrojnych.

4) Zapobieganie konfliktom, niedopuszczanie do przekształcenia napiętej sytuacji w otwarty konflikt zbrojny. Działanie takie można nazwać prewencyjnym w kilku grupach:

a) wczesne ostrzeganie – przez działania informacyjno-wywiadowcze, obserwacje;
b) środki przyczyniające do obniżenia napięcia w rejonie konfliktu;

5) Działania militarne podejmują siły pokojowe na rzecz cywilnych lub wojskowych grup rządzących, a gdy nie ma organów władzy, działania są podejmowane na rzecz społeczności lokalnej. Działania wojskowe mają na celu utrzymanie istniejącego porządku prawnego lub jego przywrócenia.

---

[1] A. Piotrowski, W. Matczyński, *Międzynarodowe operacje pokojowe, podstawy prawne i zasady prowadzenia operacji pokojowych*, część 1, „Myśl Wojskowa" 2002, nr 1, s. 186.

6) Działania demobilizacyjne mają na celu przywrócenie i utrzymanie spokoju społecznego i bezpieczeństwa w rejonie operacji i składają się z następujących etapów:

a) negocjacje i podpisanie porozumienia pokojowego;

b) kontrola zawieszenia broni;

c) wycofania;

d) rozbrajanie uczestników konfliktów;

e) rozdzielanie stron konfliktów.

7) Pomoc humanitarna polega na współpracy z organizacjami cywilnymi, rządowymi i pozarządowymi, ONZ. Zadania w tym względzie polegają na ochronie zaopatrzenia i ludzi wykonujących prace humanitarne, pomoc w transporcie i dystrybucji towarów.

8) Ustanowienie i kontrola rejonów (stref) bezpieczeństwa w celu realizacji akcji humanitarnych i zapobiegania wykorzystania rejonów do prowadzenia działań zbrojnych przez strony konfliktów.

9) Gwarancja i utrzymanie zakazów przemieszczania ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa w powietrzu, na lądzie i na wodzie[1].

Kierowanie jednostek wojskowych sił zbrojnych RP do udziału w operacjach pokojowych może się odbywać zgodnie z procedurą i na zasadach określonych w Ustawie z dnia 17 grudnia 1998 roku *o zasadach użycia i pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*[2]. W myśl tych zasad siły zbrojne RP mogą wykonywać zadania poza granicami kraju w ściśle określonych celach, w związku z udziałem w:

1) konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia państwa albo państw sojuszniczych,

2) misji pokojowej,

3) akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom.

Ponadto siły zbrojne RP mogą także brać udział poza granicami kraju w:

1) szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych,

2) akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych,

3) przedsięwzięciach reprezentacyjnych.

Wykonanie powyższych zadań może się odbywać za pomocą odpowiednio zorganizowanych związków operacyjnych, oddziałów i pododdziałów. Do podjęcia decyzji w sprawie użycia jednostek wojskowych poza granicami kraju jest uprawniany prezydent RP na wniosek prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów. Natomiast udział jednostek wojskowych w ćwiczeniach, szkoleniach, akcjach ratowniczych lub w przedsięwzięciach reprezentacyjnych poza granicami kraju, wymaga decyzji ministra obrony narodowej.

W praktyce w ostatnich latach skierowanie polskich jednostek wojskowych do udziału w misjach pokojowych wiązało się z wydzieleniem dodatkowych środków z budżetu państwa na przygotowanie i doposażenie żołnierzy oraz utrzymanie w pierwszych miesiącach działania w rejonie misji.

---

[1] A. Piotrowski, W. Matczyński, *Międzynarodowe operacje pokojowe...* część 2 „Myśl Wojskowa" 2002, nr 2, s. 134–148.

[2] DzU 1998, nr 162, poz. 1117, art. 2, ust. 1.

21.3. Świadczenia przysługujące żołnierzom pełniącym służbę w misjach pokojowych

Status (uprawnienia i obowiązki) żołnierzy wchodzących w skład jednostek użytych poza granicami kraju, są ustalone w chwili ich wyznaczania do pełnienia służby w takiej jednostce.

W czasie pełnienia służby w misji, żołnierzom zachowuje się wszystkie uprawnienia i świadczenia, które wynikają z przepisów regulujących służbę w kraju, z uwzględnieniem szczególnych unormowań zawartych w poniższych przepisach:

1) Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 roku *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*[1],

2) ustawa z dnia 17 grudnia 1974 roku *o uposażeniu żołnierzy*[2],

3) oraz w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ww. ustaw:

a) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 roku *w sprawie pełnienia służby wojskowej przez żołnierzy zawodowych poza granicami kraju*[3],

b) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 roku *w sprawie uposażenia i innych należności pieniężnych otrzymywanych przez żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami kraju*[4],

c) Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 roku *w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych*[5].

W stosunku do tych żołnierzy, w sprawach nieuregulowanych ww. przepisami, mają zastosowanie pozostałe przepisy dotyczące służby wojskowej chyba, że inaczej regulują to przepisy szczególne.

W rozporządzeniach Rady Ministrów z 5 grudnia 2000 r. rozszerzono zakres przedmiotowych uprawnień żołnierzy, dostosowując je do pełnej realizacji upoważnień zawartych w art. 20a, ust. 4, pkt. 1 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej i w art. 25 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy.

Do świadczeń przysługujących na podstawie ww. przepisów można zaliczyć:

1) jednorazową należność pieniężną w wysokości uposażenia żołnierza w stopniu plutonowego i zaszeregowanego do grupy U-32;

2) należność zagraniczną, uzależnioną od stopnia etatowego stanowiska, na które żołnierz został wyznaczony w strukturze misji. Należność ta może być zwiększona żołnierzom biorącym udział w rozminowywaniu terenu, przechowywaniu i niszczeniu amunicji i materiałów wybuchowych;

3) dodatek wojenny w rejonach działań wojennych;

4) dodatek rodzinny, o ile w rejonie misji z żołnierzem przebywają jego najbliżsi członkowie rodziny;

5) należności pieniężne z tytułu podróży służbowych.

Ponadto należy dodać, że należności otrzymywane przez żołnierzy z tytułu pełnienia służby w misjach pokojowych nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Zestawienie uposażeń walutowych na poszczególnych stanowiskach zawiera tabela 29.

---

[1] DzU 1997, nr 10, poz. 55.
[2] DzU 1992, nr 5, poz. 18 z późn. zm.
[3] DzU 2000, nr 115, poz. 1197.
[4] DzU 2000, nr 115, poz. 1198.
[5] DzU 1997, nr 7, poz. 38 z późn. zm.

Tabela 29

STAWKI NALEŻNOŚCI ZAGRANICZNYCH (W USD) PRZYSŁUGUJĄCE POLSKIM ŻOŁNIERZOM BIORĄCYM UDZIAŁ W MISJACH I OPERACJACH POKOJOWYCH

Lp.	Stopień wojskowy	Stanowisko służbowe	Grupa zaszeregowania	Stawka należności zagranicznej
1.	generał	dowódca sił	I	2500
2.	pułkownik	dowódca kontyngentu	IIa–IIc	2000–1850
3.	podpułkownik	szef sztabu, szef logistyki	IIIa–IIIb	1800–1650
4.	major	st. oficer sztabu	IVa–IV c	1600–1450
5.	kapitan	dowódca kompanii, szef sekcji	Va–Vc	1400–1250
6.	porucznik	dowódca kompanii	VIa–VIb	1200–1100
7.	podporucznik	dowódca plutonu	VIIa–VIIb	1050–950
8.	chorąży	kierownik sekcji	VIIIa–VIIIc	950–850
9.	podoficer zawodowy	magazynier, szef kompanii, dowódca drużyny, patrolu	IXa–IXd	850–700
10.	żołnierze niezawodowi pełniący funkcje dowódcze lub na stawiskach żołnierzy zawodowych			600 (1) 500 (2
11.	pozostali żołnierze niezawodowi			550 (1) 450 (2
12.	pracownicy wojska (3			819–1210

(1) *miesięczne stawki dodatku zagranicznego dla żołnierzy niezawodowych wchodzących w skład polskich kontyngentów wojskowych uczestniczących w operacjach wojskowych ONZ,*

(2) *miesięczne stawki dodatku zagranicznego dla żołnierzy niezawodowych wchodzących w skład polskich kontyngentów wojskowych uczestniczących w operacjach wojskowych sił wielonarodowych,*

(3) *stawki dodatku zagranicznego uzależnione są od zajmowanego stanowiska – od IXd do VII grupy, stawka od 810 do 1210 USD.*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 roku *w sprawie uposażenia i innych należności pieniężnych otrzymywanych przez żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami kraju* i Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 roku *w sprawie należności pieniężnych i świadczeń otrzymywanych przez żołnierzy niezawodowych wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa i pracowników wojska zatrudnionych w jednostkach wojskowych wykonujących zadnia poza granicami państwa.*

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 roku *w sprawie należności pieniężnych i świadczeń otrzymywanych przez żołnierzy niezawodowych wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa i pracowników wojska zatrudnionych w jednostkach wojskowych wykonujących zadnia poza granicami państwa*[1] określa wysokość i zasady otrzymywania uposażenia oraz innych należności pieniężnych i świadczeń dla żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa w składzie polskich kontyngentów wojskowych wydzielonych z sił zbrojnych RP do operacji wojskowych, organizacji międzynarodowych i sił wielonarodowych oraz w kwaterach głównych, dowództwach i sztabach tych operacji.

Rozporządzenie to w szczególności określa zasady otrzymywania:

1) bezpłatnego zakwaterowania i wyżywienia;

2) umundurowania, wyekwipowania i uzbrojenia;

[1] DzU 1999, nr 110, poz. 1257.

3) bezpłatnych badań lekarskich przed wyjazdem w rejon działania misji i po zakończeniu służby w misji po powrocie do kraju;

4) jednorazowej należności, dodatku zagranicznego i wojennego;

5) bezpłatnych świadczeń zdrowotnych oraz bezpłatnego zaopatrzenia w leki i artykuły sanitarne;

6) bezpłatnego przewozu;

a) w rejon działania misji i z powrotem w związku z rozpoczęciem i zakończeniem pełnienia służby w misji,

b) z rejonu działania misji do kraju i z powrotem w wypadkach losowych;

7) świadczeń odszkodowawczych w razie wypadków lub chorób związanych z pełnieniem służby za granicą;

8) urlopu zdrowotnego po powrocie do kraju w wysokości 1 dnia urlopu za każde rozpoczęte 10 dni pełnienia służby w misji.

Żołnierzom pełniącym służbę w misjach przysługują także:

– świadczenia odszkodowawcze, w razie wypadków lub choroby pozostającej w związku z wykonywanymi obowiązkami[1];

– świadczenia na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin[2], jeżeli zdarzenie powodujące prawo do tych świadczeń zaistniało w czasie pełnienia służby w misji. Wysokość świadczenia odszkodowawczego jest uzależniona od uposażenia przysługującego żołnierzowi w kraju oraz należności zagranicznej. Natomiast świadczenia emerytalne są ustalane tylko od uposażenia krajowego.

Dodatkowo żołnierze pełniący służbę w charakterze obserwatorów wojskowych, w kontyngentach wojskowych misji specjalnych lub uczestniczący w akcjach ratowniczych, poszukiwawczych, humanitarnych czy antyterrorystycznych są ubezpieczani dodatkowo na koszt Ministerstwa Obrony Narodowej od następstw nieszczęśliwych wypadków zaistniałych w czasie służby w misji. Zakres i wysokość tego ubezpieczenia nie mogą być niższe, niż świadczenie wynikające z przepisów ustawy o świadczeniach w razie wypadków lub choroby pozostającej w związku wykonywanymi obowiązkami służbowymi.

Analizując przedstawiany wykaz świadczeń pieniężnych i rzeczowych przysługujących żołnierzom skierowanym do służby w misjach, można stwierdzić, że otrzymują – w porównaniu do pełniących służbę w kraju – stosunkowo wysokie należności. W związku z tym służba, mimo że pełniona w trudnych warunkach, niejednokrotnie zagrożenia życia i zdrowia oraz w długich okresach rozłąki z rodziną, cieszy się szerokim zainteresowaniem żołnierzy zarówno zawodowych, jak i żołnierzy zasadniczej służby wojskowej i niejednokrotnie do jednego stanowiska pretenduje wielu kandydatów.

21.4. Zasady finansowania misji pokojowych

Operacje utrzymania pokoju były tylko w początkowym okresie finansowane z budżetu ONZ. Obecnie finansowanie odbywa się ze specjalnych funduszy tworzonych na pokrycie kosztów utrzymania poszczególnych operacji. Fundusz ten składa się z wkładów państw

---

[1] Ustawa z dnia 18 grudnia 1972 roku *o świadczeniach przysługujących w razie w wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową*, DzU 1973, nr 53, poz. 342 z późn. zm.

[2] Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin*, (DzU 1994, nr 10, poz. 36 z późn. zm.

członkowskich, których wysokość jest każdorazowo określana według przyjętego systemu, ustalonego przez Zgromadzenie Ogólne. Państwa wpłacają wkłady proporcjonalnie do wnoszonych składek członkowskich. System ten także uwzględnia pewne preferencje i tak:

- stali członkowie Rady Bezpieczeństwa – wkłady zwiększone o 22%,
- inne państwa rozwinięte (w tym Polska) – wkład równy,
- bogatsze kraje rozwijające się – wkłady stanowiące jedną piątą,
- pozostałe kraje – wkłady stanowiące jedną dziesiątą udziału[1].

System ten nie zapewniał dostatecznych środków na utrzymanie misji oraz był przedmiotem krytyki. W związku z tym w 1992 r. stworzono dodatkowe możliwości do finansowania operacji pokojowych, tworząc:

1. Fundusz rezerwowy operacji utrzymania pokoju składający się z:
   - nadwyżek powstałych w niektórych operacjach,
   - środków doraźnych,
   - kontrybucji państw członkowskich. Środki z tego funduszu są przeznaczone na pokrycie kosztów przygotowań operacji do czasu uchwalenia budżetu i wpływu wkładów państw członkowskich na fundusz specjalny operacji.
2. Pomocniczy rachunek dla operacji utrzymania pokoju na pokrycie kosztów personelu w Sekretariacie Generalnym obsługującego operacje.
3. Fundusz powierniczy złożony z dobrowolnych wkładów państw członkowskich.

Utworzenie tych dodatkowych funduszy nie poprawiło stanu finansowania operacji pokojowych, dodatkową przyczyną były opóźnienia w wywiązywaniu się państw z obowiązku wnoszenia ustalonych wkładów. Z tego powodu ONZ musiała zaciągnąć kredyt na pokrycie kosztów operacji. Deficyt wyniósł w 1993 r. ponad 1,5 mld USD, a koszty operacji 2,3 mld USD oraz dodatkowe zobowiązania wobec państw uczestniczących w operacjach w wysokości 0,3 mld USD[2]. Sytuacja ta wymusiła podjęcie przez ONZ działań mających na celu:

- zmniejszenie kosztów operacji,
- uproszczenie procedur opracowania i zatwierdzania budżetów operacji,
- uzyskanie dobrowolnych wkładów finansowych państw członkowskich, a także rzeczowych w postaci uzbrojenia i sprzętu wojskowego i utrzymania tych kontyngentów.

Polska uczestnicząc w operacjach pokojowych dostosowuje się do rozwiązań wypracowanych przez ONZ, finansując swój udział w misjach z własnych środków – w początkowym okresie organizacji misji, z ogólnej rezerwy budżetu państwa, zaś w następnych latach – z budżetu resortu obrony narodowej. Tabela 30. zawiera zestawienie wydatków na utrzymanie misji pokojowych w latach 1999–2003.

W opinii Zakładu Budżetowego „Wojskowe Misje Pokojowe" przeciętny miesięczny koszt utrzymania jednego żołnierza w misji pokojowej, w zależności od rejonu działania i zakresu realizowanych przedsięwzięć, wynosi od 5 do 6 tys. złotych.

Uczestnictwo w pozostałych misjach pokojowych UNDOF w Syrii i UNIFIL w Libanie jest refundowane z budżetu ONZ, niemniej jednak z budżetu resortu obrony narodowej są ponoszone wydatki dotyczące: wypłat należności jednorazowej, wyposażenia w specjalistyczne umundurowanie i wyposażenie oraz uposażenie wypłacane przez macierzyste jednostki żołnierzy skierowanych do misji.

---

[1] Zob. A. Skowroński, *Siły pokojowe i operacje utrzymania pokoju Organizacji Narodów Zjednoczonych*, AON, Warszawa 1997, s. 99.

[2] Zob. ibidem, s. 100.

Tabela 30

ZESTAWIENIE PONIESIONYCH WYDATKÓW Z BUDŻETU RESORTU OBRONY NARODOWEJ NA UTRZYMANIE MISJI POKOJOWYCH W LATACH 2000–2002 ORAZ PLAN NA 2003 R. (w tys. zł)

Lp.	Nazwa misji	2000	2001	2002*	2003**
1.	**SFOR**	36 811,20	25 736,20	37 749,00	25 736,00
2.	**KFOR**	59 031,10	53 637,20	55 097,00	53 638,00
3.	**Amber Fox**		5284,20		
4.	**Inne operacje**	27 775,50			
	Razem	**123 617,80**	**84 657,60**	**92 846,00**	**79 374,00**

* szacunek wykonania
** wielkości planowane

Źródło: Księgi rachunkowe DWLąd z lat 2000–2001; Plan finansowy na 2002 KFOR, SFOR; Projekt budżetu DWLąd na 2003 r.

Uznając specyficzny sposób finansowania misji pokojowych przez ONZ (refundacje krajom tworzącym misje, poniesionych wydatków na przygotowanie i wyposażenie kontyngentów wojskowych) oraz istniejące (w 1992 r.) rozwiązania w polskim prawie dewizowym i budżetowym, skłoniły kierownictwo resortu obrony narodowej do wyodrębnienia ze struktury Ministerstwa Obrony Narodowej jednostki organizacyjnej zajmującej się przepływem środków finansowych związanych z funkcjonowaniem misji pokojowych. Dodatkowymi czynnikami wpływającymi na utworzenie zakładu budżetowego były doświadczenia uzyskane przez Departament Finansów MON w 1991 r., w trakcie finansowania i rozliczania udziału polskich jednostek wojskowych w operacji „Pustynna Burza" i w dużej misji UNAMIC w Kambodży. Stwierdzono, że w resorcie powinien powstać wyspecjalizowany organ mogący dodatkowo zajmować się zaopatrzeniem misji (zakupy wyposażenia w kraju i zagranicą) prowadzeniem gospodarki finansowej i jednocześnie nie generujący dodatkowych kosztów dla budżetu resortu.

W 1992 r. powstał Zakład Budżetowy „Wojskowe Misje Pokojowe", powołany decyzją ministra obrony narodowej[1] wydaną na podstawie rozporządzenia ministra finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych[2], który przejął rozliczania finansowe z tytułu utrzymania kontyngentów wojskowych z Sekretariatem Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące polskich jednostek wojskowych w misjach pokojowych. Ponadto przejął pełną obsługę finansową i koordynację zabezpieczenia logistycznego polskich kontyngentów wojskowych w misjach pokojowych ONZ (UNIFIL, UNDOF) i w misjach sojuszniczych NATO (KFOR, SFOR).

Szczegółowe zadania przedstawiają się następująco:

1) prowadzenie finansowania i refundacje wydatków poniesionych przez wojskowe jednostki budżetowe na rzecz kontyngentów wojskowych,

2) określanie zasad prowadzenia gospodarki materiałowej i finansowej w polskich kontyngentach wojskowych,

---

[1] Decyzja nr 20/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 maja 1992 roku *w sprawie utworzenia zakładu budżetowego* „Wojskowe Misje Pokojowe" (nie publikowana).

[2] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 roku *w sprawie zakładów budżetowych* (DzU 1991, nr 42, poz. 183).

3) koordynowanie zaopatrzenia polskich kontyngentów wojskowych we współpracy z komórkami logistycznymi Sztabu Generalnego i rodzajów sił zbrojnych organizujących kontyngenty wojskowe,

4) prowadzenie rozliczeń ONZ za udział polskich kontyngentów wojskowych w operacjach pokojowych,

5) prowadzenie rozliczeń finansowych i materiałowych dowódców polskich kontyngentów wojskowych po zakończeniu ich działalności.

Zasady i tryb finansowania przygotowania i działania jednostek wojskowych poza granicami państwa określa:

1) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 roku *w sprawie szczególnych zasad i trybu finansowania przygotowania i działania jednostek wojskowych poza granicami kraju*[1],

2) Decyzja nr 171/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 września 2000 roku *w sprawie podziału kompetencji w zakresie przygotowania, kierowania i wycofywania polskich jednostek wojskowych/polskich kontyngentów wojskowych oraz obserwatorów wojskowych w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych i sił wielonarodowych* (nie publikowana).

Przepisy te w szczególnie uprzywilejowanej pozycji stawiają Zakład Budżetowy „Wojskowe Misje Pokojowe", kierując przepływ wszystkich środków finansowych do jednostek przygotowujących się do działania i działających poza granicami państwa.

Sprowadzając działania Zakładu Budżetowego do praktycznego wymiaru, można przedstawić je w dwóch pionach: zaopatrzenia i ekonomiczno-księgowym.

Pion ekonomiczno-księgowy prowadzi rachunkowość zakładu oraz rozrachunki z tytułu należności i świadczeń zagranicznych, rozrachunki z budżetem resortu (jednostki budżetowe odpowiedzialne za zabezpieczenie przygotowania misji w kraju) i z urzędami skarbowymi z tytułu podatku dochodowego i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Pion zaopatrzenia realizuje zamówienia ONZ i rozliczenia związane z wyposażeniem i dostawami materiałów i usług na potrzeby polskich kontyngentów.

Finansowanie misji jest zawarte w planach finansowych poszczególnych kontyngentów, ZB „WMP" skupia je w swoim planie całości środków, gdzie:

– wpływami zakładu są refundacje Sekretariatu ONZ związane z kosztami osobowymi oraz wyposażeniem i zaopatrzeniem misji,

– środkami otrzymanymi od dysponentów tworzących misje i planujących wydatki budżetowe na ich utrzymanie,

– rozchodami zakładu są refundacje wydatków poniesionych przez jednostki wojskowe prowadzące szkolenie i wyposażenie misji, a także wydatki związane z zakupami wyposażenia i materiałów dostarczanych na zamówienia ONZ oraz transportem i ubezpieczeniem uczestników misji i zakupów na zamówienia ONZ.

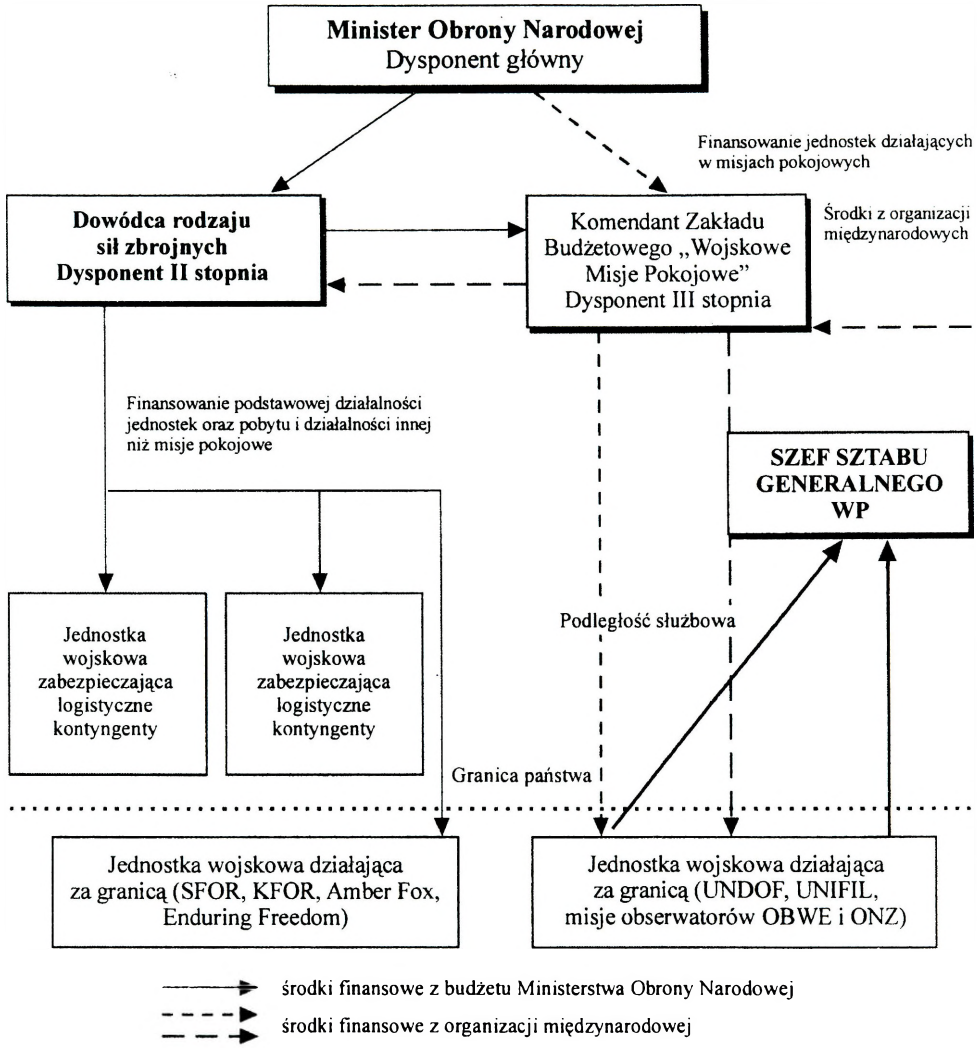
Szczegółowy obraz przepływu środków finansowych związanych z finansowaniem i zaopatrzeniem misji pokojowych zawiera schemat 29.

Finansowanie misji pokojowych jest poważnym problemem dla organizacji międzynarodowych oraz dla krajów uczestniczących w tych misjach zarówno w aspekcie źródeł finansowania, jak i organizacyjnym. ONZ uznając działanie misji pokojowych jako dobry sposób rozwiązywania konfliktów zbrojnych oraz utrwalania pokoju, musi się liczyć z po-

[1] DzU 1999, nr 64, poz. 732.

Schemat 29

FINANSOWANIE MISJI I OPERACJI POKOJOWYCH



noszeniem dużych nakładów finansowych. Niekiedy pojawiają się pytania: czy stać społeczność międzynarodową na finansowanie kosztownych operacji, które nie zawsze przynoszą pozytywne rezultaty, kiedy można te fundusze wykorzystać na walkę z głodem i aktywizowanie najbiedniejszych rejonów świata? Jednak należy jednoznacznie stwierdzić, że zapobieganie konfliktom i stabilizowanie jest dla społeczności międzynarodowej znacznie tańsze niż naprawianie skutków wojen, choćby lokalnych.

21.5. Zabezpieczenie logistyczne misji pokojowych

Misje pokojowe działają w różnych krajach świata i zużywają środki materialne pozwalające im wypełniać zadania operacyjne. Zabezpieczenie potrzeb materiałowych odbywa się przez zaopatrywanie materiałowe. Zaopatrywanie – to całokształt rozwiązań systemowych zapewniających siłom zbrojnym (w tym misjom pokojowym) środki materialne niezbędne do zaspokojenia potrzeb związanych ze szkoleniem, utrzymaniem określonego poziomu zdolności i gotowości bojowej oraz zapewnienia standardowych warunków bytowych[1].

Podstawowymi zagadnieniami, którymi zajmuje się logistyka, są problemy zaopatrywania. Logistyka jako dziedzina nauki w sposób systemowy i pełny definiuje oraz jednocześnie stwarza warunki do efektywnego rozwiązywania problemów zaopatrywania wojsk. Rozwiązania systemu logistycznego ONZ wypracowane na przestrzeni pięćdziesięciu lat działania misji pokojowych posiadają szczególne cechy. Logistyka zaopatrzenia misji pokojowych wykazuje wiele odmiennych cech od funkcjonujących rozwiązań krajowych. Do tych cech można zaliczyć:

– funkcjonowanie misji pokojowych w zupełnie odmiennych od krajowych warunkach klimatycznych, kulturowych i politycznych;

– duże odległości jednostek zaopatrywanych od zaopatrujących;

– współpraca z organizacjami międzynarodowymi (w innych systemach zaopatrywania)[2].

Właściwa organizacja zabezpieczenia, uwzględniająca powyższe uwarunkowania, stwarza przesłanki do efektywnego zaopatrywania misji pokojowych. Na system zabezpieczenia misji pokojowych składa się wiele elementów, w których uczestniczy wiele instytucji krajowych oraz jednostek organizacyjnych tworzących misje (ONZ, NATO czy OBWE).

Wyposażenie polskich kontyngentów wojskowych jest realizowane na podstawie:

1) wytycznych ONZ dla rządów krajów wydzielających kontyngenty lub dwustronnych umów w spawie udziału w operacji pokojowej,

2) etatu jednostki (sprzęt podstawowy, łączności i uzbrojenie),

3) tabel należności (umundurowanie, środki czystości, żywność),

4) norm wyposażenia (sprzęt kwaterunkowy, mesowy, rekreacyjno-sportowy, elementy wystroju itp.),

5) rozpoznania i określonych potrzeb w zakresie wyposażenia kuchennego, biurowego i innego)[3].

Na wyposażenie kontyngentów wojskowych składa się:

– mienie ONZ zakupione lub wydzielone z zasobów ONZ,

– kontyngentowe, zakupione lub wydzielone z zasobów sił zbrojnych RP i uzgodnione z ONZ,

– narodowe, zakupione lub wydzielone z zasobów sił zbrojnych RP poza uzgodnieniami z ONZ.

---

[1] Zob. K. Pajewski, *Logistyczny system zaopatrywania na przykładzie resortu obrony narodowej*, Bellona, Warszawa 1995, s. 100.

[2] Szerzej zob. *Wybrane zagadnienia logistyki i ekonomiki wojskowej*, red. W. Sułek, Warszawa 1996, rozdział 10.

[3] Zob. *Instrukcja w sprawie gospodarki materiałowej w Zakładzie Budżetowym „Wojskowe Misje Pokojowe"*, Warszawa 1995 (nie publikowana).

Wyposażenie powinno zapewnić wykonanie przydzielonych zadań operacyjnych, w tym bezpieczeństwo osobiste i ochronę mienia na odpowiednim poziomie oraz godziwe warunki zakwaterowania i spędzania czasu pozasłużbowego żołnierza.

Jednostki wojskowe (kontyngenty) udające się w rejon działania misji pokojowych powinny posiadać pełne wyposażenie (indywidualne i zbiorowe), uzbrojenie i zabezpieczenie w materiały eksploatacyjne, a ponadto całość wyposażenia musi być uzgodniona z odpowiednią agendą organizacji międzynarodowej i odpowiadać warunkom wykonywania zadań.

Wyposażenie, sprzęt i materiały będące na wyposażeniu kontyngentów, można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

1) pozostające własnością kontyngentów lub wypożyczone i wykorzystywane w związku z prowadzeniem operacji pokojowej (*contingent owned equipment* – COE),

2) pozostające własnością narodową (przekazane do wykorzystania przez kontyngent w operacji pokojowej, poza warunkami określonymi w umowach dwustronnych (*national owned equipment* – NOE),

3) sfinansowane i pozostające własnością organizacji międzynarodowej.

Każda w wyżej wymienionych grup wyposażenia jest odrębnie finansowana. I tak COE w klasycznym systemie zaopatrzenia pozostaje własnością kontyngentu, podlega refundacji ze strony organizacji, a po refundowaniu 100% wartości, sprzęt ten przechodzi na własność organizacji.

Funkcjonują cztery zasadnicze systemy zaopatrzenia kontyngentów:

1) leasing, tzw. suchy,

2) leasing, tzw. mokry,

3) system zaopatrzenia narodowego (*national supply system* – NSS),

4) samowystarczalność[1].

Leasing suchy – to system zaopatrzenia kontyngentów, w którym kraj zobowiązuje się do dostarczenia do rejonu działania misji sprzętu (wraz z niezbędnym oprzyrządowaniem pomocniczym, narzędziami i wyposażeniem niezbędnym do jego funkcjonowania) uzgodnionego w umowie z ONZ. Odpowiedzialność za eksploatację sprzętu, w tym użytkowanie, obsługiwanie i remonty przejmuje ONZ. Sprzęt może być wydzielony przez kraj na rzecz innego kontyngentu wystawionego przez inne państwo. Rozliczenia za wydzielony sprzęt odbywają się na zasadach zryczałtowanych stawek miesięcznych, niezależnych od intensywności eksploatacji, obejmujące rekompensatę kosztów poniesionych za udostępnienie wyposażenia oddanego do dyspozycji ONZ.

Leasing mokry – system zaopatrzenia kontyngentów, w którym kraj zobowiązuje się do dostarczenia do rejonu działania misji sprzętu, wraz z niezbędnym do jego funkcjonowania wyposażeniem pomocniczym, częściami i usługami, na okres jego eksploatacji w rejonie działania misji. Odpowiedzialność za użytkowanie sprzętu przejmuje ONZ, natomiast zaopatrywanie w części, wraz z ich spedycją, wykonywaniem obsługi, przeglądów i napraw pozostaje w gestii kraju wydzielającego dany sprzęt. Rozliczenia w tym systemie odbywają się na podstawie zryczałtowanych stawek miesięcznych, obejmujących amortyzację, wraz z kosztami części zamiennych i materiałów technicznych oraz wyposażenia pomocniczego.

Narodowy system zaopatrzenia (NSS) polega na tym, że dowódca kontyngentu, działając w ramach przydzielonych przez Kwaterę Główną ONZ limitów finansowych, doko-

[1] Zob. ibidem.

nuje zamówień na części i zespoły do sprzętu samochodowego poza systemem ONZ. Refundacje są dokonywane na rzeczywiście zużyte elementy.

Samowystarczalność – to nowa koncepcja wsparcia logistycznego, w której kraj wystawiający kontyngent do misji pokojowej zapewnia mu całkowite zaopatrzenie w części, materiały eksploatacyjne i usługi, zgodnie ze standardami kwalifikacyjnymi ujętymi w dwustronnej umowie w sprawie udziału w operacji pokojowej.

W praktycznej działalności ZB WMP występują obok siebie wszystkie wyżej wymienione systemy zaopatrywania.

Organizacja systemu logistycznego dla organizacji międzynarodowej jest zadaniem skomplikowanym i jednocześnie niepowtarzalnym, wynikającym z warunków geograficznych, sytuacji wojskowej i gospodarczej rejonu działania misji oraz środków finansowych znajdujących się w dyspozycji tej organizacji. W ostatnim okresie zauważa się tendencję do przenoszenia ciężaru organizacji logistyki na kraje uczestniczące w misjach. Polska podjęła te zadania, organizując jednostki zabezpieczenia logistycznego (10 Brygada Logistyczna) i prowadząc rozliczenia międzynarodowe (ZB WMP). Działania tych instytucji w szybko zmieniających się uwarunkowaniach międzynarodowych nie zawsze w pełni pozwalają zabezpieczyć działanie polskich kontyngentów wojskowych.

21.6. Ekonomiczno-wojskowa ocena misji pokojowych

Tworzenie misji pokojowych, tak jak każdego przedsięwzięcia, powinno być poprzedzone przeprowadzeniem obiektywnego rachunku ekonomicznego. Podstawowy cel misji, jaki powinien być zrealizowany, to utrzymanie pokoju, obniżenie napięcia międzynarodowego i jego właściwe zdefiniowanie, co umożliwia przeprowadzenie tego rachunku. Najbardziej ogólnie zdefiniowaną miarą efektowności każdego przedsięwzięcia jest relacja między ilością osiągniętych efektów a wielkością poniesionych nakładów. Podstawą oceny każdego efektywnego przedsięwzięcia jest zasada racjonalnego gospodarowania. Osiągnięcie wyznaczonych celów stanowi podstawę do określenia efektywności. W zasadzie są dwie możliwości:

1) osiąganie maksymalnych efektów, przy określonych zasobach środków gospodarczych;

2) osiąganie określonych efektów, przy minimalnym zużyciu środków gospodarczych.

W pierwszym wypadku można powiedzieć o maksymalizacji efektów, bowiem im wyższa jest efektywność przedsięwzięcia, tym więcej efektów można uzyskać z posiadanych zasobów.

W drugim wypadku można powiedzieć o minimalizacji nakładów. Im wyższa jest efektywność, tym mniej nakładów trzeba ponieść w celu uzyskania określonych efektów.

Zasady racjonalnego gospodarowania wymagają takiego sposobu prowadzenia przedsięwzięć, który uwzględnia uzyskanie odpowiedniej relacji między efektami a nakładami. Wybór najbardziej efektywnego sposobu osiągnięcia celu przedsięwzięcia, wymaga przeprowadzenia szeregu rachunków. Całokształt rachunków, jakie wykonuje się w celu podjęcia przedsięwzięcia, nosi nazwę rachunku ekonomicznego. Rachunek ten powinien umożliwić ocenę efektywności przedsięwzięć, w tym także tworzenia misji pokojowych. Rachunek obejmuje:

1) zestawienie nakładów (kosztów) i efektów (przychodów) odnoszące się do każdego z rozważanych wariantów,

2) porównanie rozważanych wariantów i wybór najlepszego[1].

Przeprowadzenie rachunku ekonomicznego tworzenia misji wymaga spełnienia kilku warunków wstępnych, mianowicie:

– zdefiniowania celu, jaki został postawiony do zrealizowania przez daną misję,

– poznania warunków, w jakich będzie działała misja,

– określenia zasobów, jakie są w dyspozycji do przeprowadzenia misji.

Istotą rachunku ekonomicznego jest dochodzenie do rozwiązań optymalnych.

Z powyższych rozważań wynikają podstawowe problemy do rozwiązania, przede wszystkim, jaka jest wartość uzyskanych efektów w wyniku działania misji oraz jak oszacować w mierniku pieniężnym wartość przywrócenia pokoju w danym rejonie.

Analiza zakończonych misji i operacji pokojowych skłania do wyraźnego stwierdzenia, że założone cele: utrwalenie pokoju, wprowadzanie demokratycznych reguł rządzenia krajem, niesienie ulgi ludziom cierpiącym z powodu wojen – są wartością niewymierną. Podejmując się organizacji misji, należy kierować się zasadą dopięcia zamierzonego celu, choć nie wycenionego, ale zdefiniowanego, przy minimalnych nakładach, jakimi dysponuje dana organizacja. Minimalizacji nakładów należy poszukiwać:

– we właściwej i sprawnej organizacji systemu organizacji międzynarodowej,

– w pozbyciu się wpływu czynników narodowych, rasowych i kulturowych zatrudnionego personelu,

– w pozyskaniu kompetentnych fachowców, zwłaszcza do służb logistycznych,

– w pokonaniu barier językowych.

Przeżywająca obecnie kryzys finansowy ONZ oraz doświadczenia zakończonych operacji pokojowych, zapewne zdecydowanie przyspieszą zmiany, szczególnie w sferze administracji i logistyki misji.

Uczestnictwo polskich jednostek wojskowych w misjach i operacjach pokojowych także powinno być poddane rachunkowi ekonomicznemu, w którym należy porównać uzyskane efekty oraz koszty poniesione na uzyskanie tych efektów.

W związku z tym, iż efekty działalności sił zbrojnych są trudne do wyrażenia w mierniku pieniężnym, ocena tych efektów może być nieprecyzyjna. Zatem niezbędnym elementem branym pod uwagę w ocenie efektywności uczestnictwa polskich jednostek w misjach pokojowych, powinny być, z punktu widzenia sił zbrojnych RP, uzyskane doświadczenia do przyjmowania rozwiązań w strategii i taktyce wojskowej oraz nabycie umiejętności i doświadczeń przez poszczególnych żołnierzy. Wśród efektów wynikających z uczestnictwa jednostek polskich w misjach jest przejawianie aktywności naszego kraju na forum międzynarodowym.

Analizę aspektów ekonomicznych misji pokojowych należy rozpocząć od oceny nakładów ponoszonych w związku z uczestnictwem w misjach pokojowych.

Do oceny ponoszonych przez resort obrony narodowej wydatków związanych z uczestnictwem polskich jednostek w misjach pokojowych, należy włączyć – poza bezpośrednio realizowanymi przez ZB WMP – wydatki ponoszone na:

1) zakup i wyposażenie oraz wyekwipowanie misji;

2) utrzymanie Centrum Szkolenia na potrzeby ONZ w Kielcach, prowadzącego szkolenie personelu (wojskowego i cywilnego) na rzecz wszystkich misji pokojowych;

---

[1] E. Nowak, *Ocena efektywności przedsięwzięć gospodarczych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 14.

3) utrzymanie 10 Brygady Logistycznej, zajmującej się przygotowaniem i organizacją zabezpieczenia logistycznego misji;

4) szkolenie językowe, realizowane przez ośrodki nauczania języków obcych w całych siłach zbrojnych;

5) wypłatę uposażeń i innych świadczeń przez jednostki delegujące żołnierzy do misji;

6) utrzymanie komórek organizacyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej i w dowództwach rodzajów sił zbrojnych związanych z organizacją misji pokojowych i ich nadzorem.

Zestawienie szacunkowych wydatków ponoszonych z budżetu MON, w związku z uczestnictwem polskich jednostek w misjach i operacjach pokojowych, zawiera tabela 31.

Informacje o wielkości ponoszonych wydatków w powyższych grupach należy zestawić z uzyskanymi efektami przydatnymi siłom zbrojnym. Do tych efektów można zaliczyć przeszkolenie do wykonywania zadań w warunkach bojowych znacznej części kadry sił zbrojnych, językowe, operacyjne i do współdziałania z innymi armiami świata.

Tabela 31

ZESTAWIENIE SZACUNKOWYCH WYDATKÓW PONIESIONYCH Z BUDŻETU MON W ZWIĄZKU Z UCZESTNICTWEM POLSKICH JEDNOSTEK W MISJACH I OPERACJACH POKOJOWYCH W 2002 R. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie wydatków	Szacunkowa kwota wydatków
1.	Wydatki poniesione bezpośrednio na utrzymanie misji	98 338,00
2.	Wydatki na utrzymanie Centrum Szkolenia na potrzeby ONZ w Kielcach	23 205,90
3.	Wydatki na utrzymanie 10 Brygady Logistycznej z Opola	61 504,20
4.	Wydatki na utrzymanie komórek organizacyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej i w dowództwach rodzajów sił zbrojnych organizujących misje pokojowe (ok. 70 osób)	4 176,00
5.	Wypłaty uposażeń i innych świadczeń żołnierzom skierowanym do misji	58 717,40
	Razem	**245 941,50**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ksiąg rachunkowych DWLąd za 2001 r. i orientacyjnych kosztów utrzymania w resorcie obrony narodowej. Podstawowe informacje o budżecie MON na 2002 r., MON, Warszawa 2002.

Przytoczone dane wskazują, że wysiłek Polski dotyczący sfinansowania uczestnictwa w misjach pokojowych jest dość znaczny, wynosi on ok. 1,1% stanów osobowych sił zbrojnych i około 1,7% budżetu MON na 2002 r.

Udział polskich żołnierzy i pracowników w misjach i operacjach pokojowych ONZ, NATO i OBWE jest trwałym przejawem obecności i zaangażowania Polski na forum międzynarodowym i mimo znacznych nakładów powinien być kontynuowany.

ZAKOŃCZENIE

Rozważania podjęte w opracowaniu „**Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa**" upoważniają do sformułowania szeregu wniosków.

Pierwszy. Rzeczywistość polityczno-gospodarcza i militarna w Europie wymusza nieustanną weryfikację podejścia do problemu bezpieczeństwa państwa i narodu. Dla ekonomistów zajmujących się obronnością, sytuacja ta rodzi konieczność szerszego postrzegania bezpieczeństwa, to jest widzenia bezpieczeństwa narodowego jako elementu bezpieczeństwa europejskiego. Konsekwencją tego oraz postępujących procesów unijnej europeizacji powinno stać się również nowe naukowe uogólnienie rzeczywistości politycznej i gospodarczo-obronnej, wymuszające jednocześnie zmianę podejścia do obecnego postrzegania obszaru i przestrzeni ekonomiki obrony. Jego efektem powinno być jej postrzeganie w wymiarze nie tylko przestrzeni koalicyjnej, ale również kontynentalnej, przy jednoczesnej ewolucji jej obszaru w kierunku ekonomiki bezpieczeństwa. Oznacza to jednocześnie potrzebę wskazania jej kierunków badań. Powinny stać się nimi – wymieniając tylko najważniejsze – takie problemy, jak: bezpieczeństwo a ekologia, transformacja ustrojowa a bezpieczeństwo, wydatki militarne w warunkach neutralności i w układzie koalicyjnym, zarządzanie zasobami obronnymi, konsolidacja przemysłu zbrojeniowego, kształtowanie rezerw ze względu na wymagania bezpieczeństwa koalicyjnego i kontynentalnego, handel bronią a współczesne konflikty, ekonomika sojuszy wojskowych, ekonomika misji pokojowych, czy też ekonomiczne aspekty terroryzmu państwowego. Wyzwaniem dla ekonomistów zajmujących się obronnością – w nowej sytuacji rozwojowej na kontynencie europejskim – powinno być podjęcie dociekań i przyczynienie się do skrystalizowania ekonomiki bezpieczeństwa jako dyscypliny naukowej. Pożądaną w tej sytuacji wydaje się propozycja podjęcia trudu opracowania podręcznika ekonomiki bezpieczeństwa. Jest to nie tylko konieczność, ale również obowiązek środowiska ekonomistów wojskowych.

Drugi. Problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego ukazuje, iż jest ono pojęciem wielowymiarowym i interdyscyplinarnym. Osiągnięcie go i utrzymanie na pożądanym poziomie wymaga współpracy wielu obszarów funkcjonujących w państwie. Aby mogło ono pełnić przypisaną mu rolę, należy rozpoznać i uchwycić mechanizmy rządzące obszarem, który ono obejmuje. Wydaje się, iż nie trzeba tworzyć nowego modelu jego funkcjonowania, a jedynie przywołać naturalnie istniejące powiązania i sprzężenia, które tworzą samoistnie postulowany model kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego. Poznanie ich i umiejętne wykorzystanie, przybliży pożądany poziom bezpieczeństwa ekonomicznego, a przez to bezpieczeństwa rozumianego w szerszym ujęciu. Wiąże się to ściśle z faktem, iż współczesna gospodarka każdego państwa jest zaangażowana w realizację celów obrony narodowej, co determinuje potrzebę ponoszenia określonych nakładów ekonomicznych (zasobów ludzkich, rzeczowych oraz finansowych) na wszelkie przedsięwzięcia związane z przygotowaniem i prowadzeniem wojny. Oznacza to jednocześnie, że przygotowanie obronne jest trwałym elementem struktury systemu państwa oraz jego gospodarki i należy je umiejętnie uwzględniać w polityce rozwoju społeczno-gospodarczego i w polityce przestrzennego zagospodarowania kraju. Równie ważne jest, aby kształtowanie

i umacnianie bezpieczeństwa państwa było wiązane z szeroko pojętą obronnością oraz ścisłymi związkami gospodarczymi i militarnymi państwa z innymi państwami w ramach sojuszu wojskowego. Odzewem na takie wymagania jest formuła gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (GPB) jako obiektu badawczego ekonomiki bezpieczeństwa. Rozumie się przez to pojęcie tę 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 gospodarkę służącą zaspokojeniu potrzeb bezpieczeństwa. Obszar przeznaczony wyłącznie do zapewnienia 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. Postrzegać je trzeba w wymiarze narodowym i sojuszniczym, przy wyróżnieniu w nich sfery realnej i regulacyjnej.

Trzeci. Czyniąc kondycję gospodarczo-obronną państwa – postrzeganą jako ogólną sytuację, w jakiej znajduje się gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia potrzeb obronnych, wyrażającą się przez sprawność funkcjonalną oraz wytrzymałość i odporność na oddziaływanie wszelkich negatywnych czynników o charakterze zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym – podstawowym wyznacznikiem bezpieczeństwa państwa, a głównie bezpieczeństwa ekonomicznego, trzeba ją rozpatrywać zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i narodowej. Koncentracja uwagi rozważań powinna się skupiać w głównej mierze na określeniu nie tyle globalnych, ile regionalnych (ograniczonych do krajów sąsiedzkich) uwarunkowań i tendencji rozwoju gospodarczego i ich wpływu na kształtowanie się warunków rozwoju ekonomicznego kraju oraz wskazaniu wewnętrznych i zewnętrznych ekonomicznych uwarunkowań rozwojowych, ich wpływu na pojawienie się i kształtowanie zagrożeń bezpieczeństwa państwa. W takim ujęciu bezpieczeństwo ekonomiczne postrzegać należy jako taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, jego struktury oraz stosunków ekonomicznych i powiązań gospodarczych, który: zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania oraz zdolność do skutecznego przeciwstawiania się zewnętrznym naciskom mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych; jest wypadkową czynników rozwoju gospodarczego i barier ograniczających go; umożliwia skuteczne przeciwstawianie się negatywnym oddziaływaniom zewnętrznym, które mogą osłabić rozwój gospodarczy, stabilność systemu społeczno-politycznego i zdolność obronną; tworzy stan zależności ekonomicznej, określającej stopień efektywności zewnętrznej ingerencji ekonomicznej w wewnętrzny rozwój gospodarczy; wyraża stopień podatności danego państwa na przeniesienie przez płaszczyznę gospodarczą – głównie przez transmisję kanałami i mechanizmami zależności ekonomicznych – działań o charakterze politycznym skierowanych na osłabienie bezpieczeństwa państwa; odzwierciedla bilans potrzeb rozwojowych i możliwości ich zaspokajania. Wykorzystanie miar kondycji gospodarczo-obronnej w ocenie bezpieczeństwa państwa, we współczesnej rzeczywistości gospodarczej, militarnej i politycznej otaczającego nas świata, jest zagadnieniem niezwykle trudnym. Przyczyn takiego stanu rzeczy można wymienić bardzo dużo, jednak z punktu widzenia przedstawionych dociekań ważne są dwa fakty: *po pierwsze* w dniu dzisiejszym kondycja gospodarki narodowej stała się głównym determinantem stanu bezpieczeństwem państwa i *po drugie* sama analiza wielkości potencjału gospodarczego czy gospodarczo-obronnego danego

kraju, bez uzupełnienia jej o kwestie jakościowe, jawi się być obecnie niewystarczająca w kwestii określenia poziomu bezpieczeństwa. Przedstawione fakty sprawiają, iż w tym właśnie obszarze, w sposób uzasadniony, znajduje swoje miejsce zagadnienie kondycji gospodarczo-obronnej i wykorzystania jej wskaźników w ocenie bezpieczeństwa.

Czwarty. Rozwiązywanie problemów oraz scharakteryzowanie elementów systemu zarządzania w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego, wymaga odwołania się do koncepcji wspomagania decyzji dotyczących wyboru strategii przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa ekonomicznego na podstawie bazy danych opisujących zagrożenia oraz bazy danych opisujących strategie przeciwdziałania zagrożeniom. Wspomaganie to powinno zostać oparte na aparacie wielokryteriowej ocenie jakościowej strategii przeciwdziałania zagrożeniom, uwzględniającej strukturę preferencji decydenta oraz istniejące warunki otoczenia. Istotne jest przy tym, by decyzje podejmowane w rozwiązywaniu podstawowych problemów sfery zarządzania były związane z racjonalnymi wyborami: celów, sposobów i środków działania, w stanach: kumulacji określonych zjawisk wewnątrz systemu lub w jego otoczeniu powodującym wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej; możliwości wystąpienia sytuacji, w której system może utracić zdolność rozwoju; lub jako relację między źródłem zagrożeń a ich obiektem. Podstawą zarządzania strategicznego, uwzględniającego realne lub potencjalne sytuacje kryzysowe, powinna stanowić analiza systemowa. Obecnie elementem nowoczesnych systemów zarządzania stały się komórki ds. kryzysów, sztaby antykryzysowe, systemy wczesnego ostrzegania itp. Środki stwarzające możliwość efektywnego rozwiązywania sytuacji kryzysowych przez zastosowanie odpowiedniej strategii przeciwdziałania powinna dostarczyć inżynieria systemów. Powinna ona pomóc w przezwyciężeniu psychologicznej bariery myślenia o rzeczach nie do pomyślenia. Pomocne w tym względzie są modele sytuacji zagrożeń, odnośnie do których budujemy model decyzyjny wyboru szukanej strategii przeciwdziałania.

Piąty. Programowanie gospodarczo-obronne jako proces podejmowania decyzji umieszcza się najczęściej między polityką gospodarczo-obronną a planowaniem gospodarczo-obronnym. Nie tworzy ono jednak jednolitego metodycznie i organizacyjnie systemu strategicznego, mimo że powstaje coraz więcej planów, programów i strategii, które mogą się przekształcić w sprawnie funkcjonujący system podejmowania decyzji obronnych, dotyczących zwłaszcza kształtowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. Ta zaś sfera, będąc przede wszystkim kierowana przez państwo, wymaga określenia celów ogólnych (funkcjonalnych), a następnie sposobów i środków ich realizacji odniesionych do trzech szczebli – planowania polityki, planowania strategicznego i planowania taktycznego.

Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa można podzielić na ogólnoekonomiczne i sektorowe. Postrzegać je trzeba przez pryzmat ich charakteru oraz związków ze strategią bezpieczeństwa, zwracając uwagę zarówno na czynniki rozwojowe, jak i ograniczające. Ważnym z tego punktu widzenia jest potrzeba wypracowania metodologicznych podstaw rachunku efektywności sfery bezpieczeństwa. Ten zaś nie może ograniczyć się wyłącznie do metodologii ekonomii, ale musi również skorzystać z metodologii nauki wojennej. Ekonomika bezpieczeństwa państwa musi odzwierciedlać syntezę tych dwóch sposobów, jeśli chce zasługiwać na swoje miano. Podejście takie musi znaleźć odzwierciedlenie w praktyce programowania gospodarczych podstaw bezpieczeństwa, znajdującej odzwierciedlenie zarówno w metodycznym, informacyjnym, instytucjonalnym, jak i legislacyjnym podłożu. Współczesna zaś sytuacja rozwojowa nakazuje dostrzegać te wszystkie kwestie nie tylko w wymiarze narodowym, ale również sojuszniczym.

Szósty. Na bezpieczeństwo państwa wpływa wiele uwarunkowań. Obok wielu o charakterze gospodarczym i ekonomicznym, są także sozoekonomiczne. Realizacja bezpieczeństwa państwa wymaga zidentyfikowania tych uwarunkowań. Są nimi przede wszystkim koszty ochrony środowiska oraz efektywność tej ochrony. W swej istocie są one funkcją układu społeczeństwo–gospodarka–środowisko. Fakt ten uwzględnia dokonujące się w Polsce stopniowa przebudowa systemu prawa ekologicznego, wzorowanego na standardach Unii Europejskiej. Odwołują się one do formuły celu nadrzędnego i celów współzależnych strategii zrównoważonego rozwoju. Celem nadrzędnym jest zapewnienie wzrostu dobrobytu polskich rodzin, umocnienie ich samodzielności materialnej oraz poczucia bezpieczeństwa, zaś celami współzależnymi – zmniejszenie dystansu w rozwoju i rozwój gospodarki opartej na wiedzy, zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego i zachowanie wartości środowiska przyrodniczego dla przyszłych pokoleń oraz ochrona dziedzictwa kulturowego. Realizacja tych celów wymaga podjęcia działań zmierzających do rozwoju instrumentów ekonomicznych w kierunku realnej wyceny zasobów (wody, drewna, minerałów, paliw kopalnych, gruntów, czystego powietrza) oraz działań proekologicznych, np. odzysk surowców, recykling, stosowanie surowców i źródeł odnawialnych. Oznacza to także, iż w ostatnich latach coraz większe znaczenie przywiązuje się do problematyki stanu środowiska i jego wpływu na rozwój cywilizacji.

Siódmy. Istotną częścią składową bezpieczeństwa państwa jest bezpieczeństwo energetyczne. Jego rozpoznanie wymaga łączenia teorii i praktyki. Problematyka ta nierozerwalnie wiąże się ze sferami: polityki, ekonomii, ekologii i obronności. Aktywne działania w tym względzie, wymagają wszechstronnego modelowania szeregu elementów składających się na końcowy rezultat w postaci pewności i niezawodności dostaw energii pod każdą postacią. Rzeczowe i wyczerpujące potraktowanie problemu, wymaga skupienia się zarówno na istocie bezpieczeństwa energetycznego, jak i na czynnikach jego kształtowania, a także stanie i sposobach jego poprawy. Zasadniczym elementem bezpieczeństwa energetycznego jest niezawodność dostaw energii zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych. W praktyce oznacza to konieczność zapewnienia ciągłych i niezawodnych dostaw możliwie taniej energii, o strukturze umożliwiającej jej maksymalnie produktywne wykorzystanie oraz pokrywającej zapotrzebowanie odbiorców. O poziomie bezpieczeństwa energetycznego kraju decyduje szereg kwestii, które muszą zostać rozwiązane. Wynika to z faktu, iż zaopatrywanie odbiorców w energię jest dość skomplikowanym, wieloetapowym procesem, którego uczestnikami jest wiele podmiotów gospodarczych, zaś obszar ich kooperacji często wykracza poza terytorium jednego państwa. Dodatkowo należy uwzględnić różnorodne kwestie natury technologicznej, ekonomicznej, a także politycznej, ponieważ decyzje o wyborze źródeł zaopatrywania w surowce mają wymiar strategiczny i są rezultatem oceny gospodarczych i politycznych interesów danego kraju. Również kondycja techniczna i ekonomiczna sektora energetycznego odgrywa ważną rolę w zaopatrywaniu odbiorców w energię, gdyż wpływa na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, cenę energii i możliwość jej dystrybucji. Realizując swe zadania przedsiębiorstwa muszą ponosić koszty związane z ochroną środowiska naturalnego oraz uwzględniać wymagania techniczne i ekonomiczne stąd wynikające. Rozważając kwestię niezawodności dostaw energii w skali państwa, nie można pomijać zagrożenia ciągłości tego procesu w odniesieniu do określonych jego regionów. Obecny stan bezpieczeństwa energetycznego Polski jest dobry. Do głównych jego bolączek należy zaliczyć nierozwiązane problemu dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w gaz ziemny oraz brak możliwości magazynowania odpowiedniej ilości ropy naftowej i gazu. Innym zagrożeniem polskich firm może być również konieczność sprosta-

nia obcej konkurencji po wejściu Polski do Unii Europejskiej, kiedy nastąpi stopniowe otwarcie rynku. Przyjęty w ostatnich latach sposób korygowania działań rządu w zakresie polityki energetycznej, powinien pozwolić na dość płynne wprowadzanie korekt do przyjętych wcześniej założeń oraz umożliwić reagowanie na negatywne zjawiska stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz podjęcie stosownych działań.

Ósmy. Problematyka wywiadu gospodarczego i jego miejsce na współczesnym rynku, w ramach codziennej działalności nowoczesnych przedsiębiorstw i instytucji, należy do tych, które wiążą się z uzyskaniem przewagi nad konkurencją. Pozyskiwanie informacji jest powszechnie znaną i starą praktyką działalności przedsiębiorstwa (instytucji). Przedsiębiorstwa zawsze potrzebowały bardzo dużo rozmaitych informacji związanych ze swoją działalnością, przede wszystkim dotyczących konkurentów. Nigdy jednak wobec zalewu informacji w takim stopniu, jak współcześnie, przedsiębiorstwa nie stanęły przed wielkim wyzwaniem związanym z potrzebą uporządkowania wiedzy o otoczeniu. Dało to asumpt do wykorzystania wywiadu gospodarczego jako systemowego narzędzia, które obecnie zyskuje należne mu miejsce jako jeden z ważnych instrumentów zarządzania przedsiębiorstwem (instytucją). O istocie i znaczeniu wywiadu gospodarczego dla potrzeb teorii i praktyki zarządzania przedsiębiorstwem, decydują przede wszystkim trzy grupy zagadnień: działanie komórek wywiadu gospodarczego w strukturach współczesnych firm, tworzenie i ochrona wizerunku firmy oraz zasady klasyfikacji i ochrony informacji. Wywiad gospodarczy jest narzędziem twórczego rozwoju, które wymusza korzystne zmiany w organizacji pracy ludzi, pozwalając na pełne wykorzystanie ich wiedzy i kompetencji, podnosząc w ten sposób znacznie wartość rynkową przedsiębiorstwa. Musi to spowodować znaczne przewartościowanie w strukturze i sposobie działania przedsiębiorstwa (instytucji), głównie kadry kierowniczej, menedżerskiej oraz pracowników. Dzięki pozyskiwaniu informacji z otoczenia, ich przetwarzaniu, odpowiedniemu rozpowszechnianiu zarówno w samym przedsiębiorstwie, jak i w jego otoczeniu przedsiębiorstwo zdobywa silną pozycję na rynku. Wytyczenie kierunku rozwoju przedsiębiorstwa oraz realizacja jego różnorodnych celów, są w znacznym stopniu pochodną właściwego wykorzystania narzędzia, którym jest wywiad gospodarczy.

Dziewiąty. Wydarzenia ostatnich lat, które zachodzą w naszym państwie, potwierdzają konieczność zbudowania spójnego i jednolitego systemu zarządzania kryzysowego. Zintegrowany system umożliwia skuteczne prowadzenie akcji ratowniczych i antykryzysowych oraz koordynowanie działań na poszczególnych szczeblach. Ważna z tego punktu widzenia jest współpraca cywilno-wojskowa w sytuacjach kryzysowych. Zbadanie problematyki związanej z udziałem sektora cywilnego w realizacji zadań obronnych, powinno być jednym z kluczowych zagadnień, służących określeniu roli i zadań administracji państwowej w całokształcie realizowanych przez państwo funkcji (misji) państwa-gospodarza na obszarze Polski. NATO jest jednym z aktorów wielkich międzynarodowych operacji pokojowych, a siły zbrojne Sojuszu są tylko jednym z czynników wykorzystywanych przez społeczność międzynarodową do opanowania kryzysu. Równie ważne jak działania militarne są różnorodne działania pozamilitarne – inicjatywy dyplomatyczne, sankcje ekonomiczne, zmagania informacyjne, oddziaływania psychologiczne, pomoc humanitarna itp. W odróżnieniu od wojny, rozstrzygnięcie kryzysu w dużo większym, jeżeli nie wręcz decydującym, stopniu, zależy od czynników pozamilitarnych. Stąd też tak dużo uwagi przywiązuje się do **problematyki skutecznego współdziałania cywilno-wojskowego (CIMIC)**, obejmującego zarówno cywilne wsparcie operacji zbrojnych, jak i udzielane przez siły zbrojne dla cywilnych wysiłków rozwiązania konfliktu. Doświadczenia uzyskane w operacjach poko-

jowych oraz w trakcie zabezpieczenia pobytu i ćwiczeń wojsk NATO w Polsce wskazują kierunki i potrzeby dalszego doskonalenia polskich rozwiązań i umiejętności w tym zakresie. Szansę rozwikłania problemów kryzysowych można rozpatrywać przede wszystkim we wzmocnieniu pozamilitarnych działań kryzysowych, zwłaszcza dyplomatycznych i ekonomicznych oraz optymalnym ich skoordynowaniu z działaniami militarnymi. Jest to bowiem zgodne z istotą nowocześnie rozumianej cywilno-wojskowej międzynarodowej operacji kryzysowej, której model się ukształtował podczas ostatnich konfliktów międzynarodowych.

Dziesiąty. Rola i zadania administracji państwowej w województwie są dostosowane do wymagań stawianych przez ustawodawcę podczas sytuacji kryzysowej. Ich rozpoznanie wymaga przedstawienia i charakteryzacji pojęć sytuacji kryzysowej, określenia roli administracji państwowej, jaką ma do odegrania podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych oraz wskazania zadań osób funkcyjnych działających z ramienia wojewody. Ochrona ludności przed katastrofami, zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, a także organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Zadania wynikające z tego obowiązku polegają głównie na rozpoznaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa. Rola oraz zadania administracji podczas sytuacji zagrożenia, w tym również kryzysu, wymagają znacznego wzrostu sprawności i efektywności działania organu zarządzającego w porównaniu z okresami funkcjonowania w sytuacjach stabilnych, dlatego zagadnienie to jest tak istotne. Przedstawione kwestie kierowania czy zarządzania podczas sytuacji kryzysowej na terenie województwa stanowią ważny element rozwiązywania problemów bezpieczeństwa kraju. Wojewódzkie ogniwo administracji w państwie jest bardzo istotne i od jego przygotowania, a następnie działania podczas sytuacji, o których jest mowa, wiele zależy.

Jedenasty. Wielkiego znaczenia w szybko zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej nabierają rezerwy państwowe, stanowiące podstawowy element bezpieczeństwa państwa, tj. stanu uzyskanego w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażonego stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń. Gospodarka narodowa każdego kraju jest narażona na różnego rodzaju zakłócenia i to bez względu na stopień rozwoju gospodarczego, system gospodarczy, położenie geograficzne czy obowiązujący w nim ustrój polityczny. W warunkach gospodarki rynkowej państwo oddziałuje na przebieg procesów gospodarczych i pobudza ich aktywność, tworząc preferencje dla pożądanych kierunków rozwoju. Wykorzystanie rezerw jako instrumentu interwencji państwa nie może stać w sprzeczności z zasadami działania rynku, polityki gospodarczej i musi być zorientowane na szczególnie ważne cele. Każdy kraj dostosowuje strukturę rzeczową i poziom (w relacji do popytu krajowego) utrzymywanych rezerw do swoich warunków funkcjonowania. Zatem, wykorzystując system rezerw, państwo powinno oddziaływać tylko na najważniejsze segmenty gospodarki. Duże znaczenie dla osiągnięcia wymienionych celów będą miały różne czynniki, jak np.: cele utrzymywania poszczególnych rodzajów rezerw i ich struktura rzeczowa, stopień uzależnienia danego kraju od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia w zakresie podstawowych paliw, surowców i materiałów – poziom utrzymywanych rezerw w relacji do popytu krajowego; oraz rozwiązania prawno-organizacyjne funkcjonowania gospodarki, w tym podmiotów gospodarczych oraz zasady wykorzystania rezerw jako instrumentu interwencji na rynku; źródła finansowania wynikające m.in. ze stopnia zamożności danego kraju (państwa społeczeństwa). Przy czym wystę-

puje wyraźna zależność między stopniem zamożności danego kraju a poziomem utrzymywanych rezerw – kraje bogate, rozwinięte gospodarczo, utrzymują wyższy poziom rezerw w relacji do popytu wewnętrznego. Polityka państwa dotycząca rezerw rzeczowych, powinna zmierzać do gromadzenia i utrzymywania (przynajmniej teoretycznie) między innymi wszystkich surowców i materiałów wyłącznie importowanych oraz tych, których brak na rynku powoduje prawie natychmiastowe zatrzymanie produkcji niektórych gałęzi przemysłu. Rezerwy są tworzone przez wszystkie państwa. Niemożliwe jest zapewnienie stabilnej gospodarki i pożądanego stopnia bezpieczeństwa kraju bez posiadania rezerw rzeczowych i finansowych, których funkcjonowanie jest ściśle związane z zapewnieniem równowagi rynkowej (równowaga między popytem a podażą dóbr materialnych). Ważnym elementem w odniesieniu do rezerw pozostaje określenie ich poziomu. Wyznacza się go zwykle po ustaleniu struktury rodzajowej (asortymentowej) rezerw. Podstawą ich wielkości jest analiza jakościowa, uwzględniająca: założenia polityki gospodarczej i obronnej; strukturę podaży: produkcja krajowa, kierunki i wielkość importu (stopień zróżnicowania źródeł dostaw); strukturę i wielkość popytu; przeznaczenie rezerw (obronne czy gospodarcze); stopień wrażliwości rezerw (utrata własności użytkowych w wyniku długotrwałego przechowywania); możliwości finansowe w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw. Rezerwy stanowią wspólny, ściśle połączony system. Rezerwy rzeczowe tworzone przez państwo nie tylko ułatwiają utrzymywanie równowagi rynkowej, ale są głównym elementem bezpieczeństwa kraju zarówno w sferze ekonomicznej, jak i militarnej. Wojskowy potencjał ekonomiczny, zgromadzone zapasy wojenne i gospodarka nimi mają również swoje miejsce, a także spełniają konkretne zadania w rezerwach państwowych.

Dwunasty. Polski przemysł obronny, mimo wielu prób jego przebudowy, jest nadal nie zrestrukturyzowany, nie skonsolidowany i źle zarządzany. W efekcie jest zapóźniony pod względem technologicznym, a w konsekwencji jego wyroby są mało konkurencyjne. Niewielki w związku z tym eksport oraz wciąż śladowe zamówienia ze strony odbiorców krajowych powoduje utrzymywanie się jego kondycji we wciąż w fatalnym stanie. Lata dziewięćdziesiąte to okres bezpowrotnie stracony dla polskiego przemysłu obronnego. Realizacja żadnego z podejmowanych programów konwersji oraz restrukturyzacyjnych się nie powiodła. Przeradzały się one w działania na utrzymanie posiadanego potencjału produkcyjnego, ograniczenie kosztów funkcjonowania, przy jednoczesnych zwolnieniach pracowniczych. Przynosiły z reguły krótkotrwały efekt, pozwalający na czasowe przetrwanie. Do pozytywnych przedsięwzięć dokonanych w tej dekadzie w sektorze przemysłu obronnego, uznać należy: zmniejszenie liczby przedsiębiorstw sektora zbrojeniowego; ograniczenie zatrudnienia; powołanie dwóch konsorcjów do realizacji strategicznych programów rządowych (LOARA – modernizacja systemów obrony przeciwlotniczej i HUZAR – dotyczący śmigłowca do zwalczania broni pancernej); komercjalizację przedsiębiorstw; unormowanie zasad utrzymywania rezerw produkcyjnych w ramach PMG; likwidację produkcji obronnej w niektórych zakładach oraz podjęcie procesu konwersji przedsiębiorstw. Przyszłość polskiego przemysłowego potencjału obronnego wymaga: przeprowadzenia prywatyzacji przedsiębiorstw go tworzących; zapewnienia różnorodnych źródeł finansowania; stworzenia pożądanych regulacji prawnych; uruchomienia form kompensacji importu; poszerzenia skali dotychczasowej współpracy międzynarodowej. Szansę na spełnienie tych wymagań daje ostatni z proponowanych programów restrukturyzacyjnych. Nie zmieni on jednak – tak jak poprzednie programy – znacząco sytuacji, jeśli deklaracje nie zostaną zastąpione konkretnymi działaniami.

Trzynasty. Problematyka planowania i wykorzystania zasobów obronnych należy do jednego z najważniejszych problemów polityki gospodarczo-obronnej państwa. Jego rozwiązanie utrudnia złożoność zarówno istoty samych zasobów obronnych, jak i procedur ich planowania i wykorzystania. W Polsce system planowania obronnego obejmujący planowanie i wykorzystanie zasobów obronnych, mimo iż podjęto jego wdrażanie, ciągle jeszcze nie osiągnął ani na poziomie planowania, ani programowania, ani budżetowania takiego poziomu, który można by uznać za zadowalający. W perspektywie najbliższego dziesięciolecia finansowanie potrzeb polskiego resortu obrony narodowej będzie kształtowane adekwatnie do poziomu rozwoju gospodarczego państwa i realizowanej polityki społecznej, przy uwzględnieniu bieżących i rysujących się zagrożeń zewnętrznych kraju, a także przy jednoczesnej realizacji zadań wynikających z zobowiązań sojuszniczych.

Czternasty. Przejście na armię w pełni zawodową, wiąże się z dużymi kosztami, chociaż w dalszej przyszłości funkcjonowanie takiej armii może przynieść pewne oszczędności na eksploatacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz szkoleniu żołnierzy. Uważa się, że dla Polski najodpowiedniejszy byłby wariant mieszany, tzn. armia obywatelska o znacznym stopniu uzawodowienia i to zarówno z punktu widzenia potrzeb kraju leżącego na krawędzi systemu natowskiego, jak i bardzo istotnego problemu, którym jest wpływ służby żołnierzy z poboru na wysoki poziom stale rosnącego bezrobocia w naszym kraju. Obecnie w Polsce dąży się do modelu armii z 55-procentowym uzawodowieniem, z udziałem oprócz żołnierzy zawodowych, także żołnierzy kontraktowych i nadterminowych. Ten wskaźnik stawia nas na poziomie innych krajów europejskich, zamożniejszych od Polski, takich jak Niemcy i Włochy, które mają mniej więcej taki sam poziom uzawodowienia. W Polsce niewątpliwie rodzajami sił zbrojnych, które w pierwszym rzędzie będą podlegały daleko idącemu uzawodowieniu są WLOP, marynarka wojenna, zaś w mniejszym stopniu wojska lądowe. Rezygnacja z obowiązkowego poboru i przechodzenie na ochotniczą armię zawodową, zdobywa w Europie Zachodniej coraz więcej zwolenników i ten model sił zbrojnych jest tam coraz częściej przyjmowany z bardzo dobrym skutkiem. Dlatego o wprowadzeniu armii zawodowej w Polsce należy rozmawiać coraz częściej oraz podejmować właściwe decyzje, powodujące podjęcie stosownych działań w tym zakresie. Za uzawodowieniem sił zbrojnych przemawia wiele argumentów politycznych, strategicznych, socjalnych, kulturowych i ekonomicznych. Wprowadzanie armii zawodowej zwiększa dyspozycyjność sił oraz możliwość obsługi coraz bardziej skomplikowanego uzbrojenia. Uwzględniając ekonomiczny aspekt tworzenia modelu armii o pełnym uzawodowieniu, można stwierdzić, że na utrzymanie armii zawodowej trzeba przeznaczyć o wiele więcej środków finansowych niż na armię z poboru. Pomimo pieniądze wydatkowane na armię zawodową spowodują zapewne uzyskanie większego potencjału bojowego niż w wyniku przeznaczania ich na armię z poboru. Armia dobrze funkcjonująca jest bojowo i ekonomicznie efektywniejsza oraz przyczynia się do obniżania kosztów w dłuższym okresie. Polska w ciągu najbliższych dziesięciu lat powinna zdecydować się na armię całkowicie zawodową, gdyż nowoczesna technika i nowoczesne systemy obronne muszą być obsługiwane przez dobrze wyszkolonych i opłacanych żołnierzy zawodowych. Niemożliwe jest, aby nauczył się tego żołnierz służby zasadniczej, szkolący się tylko przez kilka miesięcy.

Piętnasty. Obecnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także dla zewnętrznego bezpieczeństwa Polski, stały się zagrożenia kryzysowe. Sytuacja taka implikuje konieczność stworzenia nowego oraz kompatybilnego z NATO, a przede wszystkim skutecznego systemu reagowania na sytuacje kryzysowe. Polska, w tym jej siły zbrojne, pozostaje jedynym z nielicznych państw w ramach Sojuszu, które

nie mają dopracowanego systemu reagowania na szeroko rozumiane sytuacje kryzysowe. Polska, podobnie jak inne państwa europejskie, musi być przygotowana do reakcji na wyzwania i potencjalne zagrożenia, które się mogą pojawić w naszym bezpośrednim otoczeniu. W ramach systemu reagowania na sytuacje kryzysowe, niebagatelną rolę musi odegrać system logistyczny, nie tylko SZ RP, lecz całego systemu obronnego państwa. System taki powinien cechować się dużą skutecznością w zakresie funkcjonowania i zasięgu działania. W zależności od rodzaju zagrożenia kryzysowego, system logistyczny musi posiadać możliwość szybkiego i efektywnego zabezpieczenia działań sił wydzielonych do reagowania na zaistniałe zagrożenia.

Szesnasty. Problem obrony w wymiarze sojuszniczym obejmuje szereg podstawowych kwestii dla ekonomiki Sojuszu, takich jak: koszty przystąpienia do Sojuszu, podział obciążeń obronnych w Sojuszu oraz współpraca i integracja gospodarczo-obronna w Sojuszu. Informacje dotyczące tych kwestii są dalece zróżnicowane, w zależności od źródła. Podstawą szacunków jest metodologia bazującą na modelach teoretycznych, zakładających korelację między wielkością dochodu narodowego członka Sojuszu i procentem dochodu narodowego wydatkowanego na wspólne cele, u której podstaw leży przeświadczenie, że bogatsze państwa wnoszą nieproporcjonalnie większy wkład do wspólnych wydatków. Wszystkie te kwestie skłaniają do postrzegania w obszarze ekonomiki bezpieczeństwa pewnej jej części, którą można by określić jako ekonomikę sojuszu obronnego. Obejmuje ona obok wskazanych, także inne zagadnienia, jak: koszty połączonych działań bojowych i operacji pokojowych, koszty szkoleń i ćwiczeń sojuszniczych, koszty modernizacji wspólnych systemów uzbrojenia, koszty zabezpieczenia logistycznego działań sojuszniczych, koszty realizacji działań w ramach wsparcia przez państwo-gospodarza (HNS). Ważną ich grupę stanowią zagadnienia metodologii ekonomiki Sojuszu, takie jak: normowanie kosztów funkcjonowania sił zbrojnych, standaryzacja rachunku kosztów sił zbrojnych, planowanie, programowanie i budżetowanie rozwoju sił zbrojnych oraz ocena efektywności wykorzystania zasobów obronnych. Każdy z nich stanowi sam w sobie złożony problem. Przykładowo, koszty zabezpieczenia logistycznego działań sojuszniczych należy widzieć jako system kosztów, obejmujący koszty: zaopatrzenia wojsk sojuszniczych, obsług i remontów uzbrojenia i sprzętu wojsk sojuszniczych, usług pocztowych, telefonicznych kurierskich i innych, likwidacji niewypałów, niewybuchów i innych środków bojowych, transportu i przeładunków zasobów obronnych, prac inżynieryjnych świadczonych wojskom sojuszniczym oraz zapewnienia opieki medycznej żołnierzom wojsk sojuszniczych. Problemy te stają się szczególnie donośne, gdy Sojusz stoi przed koniecznością wprowadzenia zmian, które zapewnią większą elastyczność, mobilność i w efekcie skuteczność działań. Przy ograniczonych i wciąż malejących budżetach obronnych państw członkowskich, wymaga to jak najefektywniejszego wydatkowania posiadanych środków. To z kolei nie będzie możliwe, dopóki nie będziemy mieli pełnej możliwości poznania kosztów funkcjonowania sił zbrojnych w układzie narodowym i sojuszniczym. Tylko rachunek kosztów i efektów może wskazać te działania, które są niezbędne do optymalnego wykorzystania posiadanych narodowych budżetów obronnych i wspólnych budżetów sojuszniczych.

Siedemnasty. Zapewnienie skutecznego wdrażania przyjętej koncepcji strategicznej i realizacji uzgodnionej polityki Sojuszu Północnoatlantyckiego, wymaga udostępniania mu przez państwa członkowskie zasobów niezbędnych do jego bieżącego funkcjonowania. Zasoby te pozwalają na utrzymywanie infrastruktury potrzebnej do konsultacji polityczno-wojskowych, kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi NATO oraz przeprowadzania

operacji wojskowych przez wysokich dowódców NATO. Wspólnie finansowane zasoby wojskowe NATO stanowią niewielką, jednak ważną ze względów politycznych część łącznych zasobów obronnych państw członkowskich Sojuszu. Celowe w tej sytuacji wydaje się przedstawienie najważniejszych elementów związanych z zarządzaniem zasobami wojskowymi NATO w aspekcie ich koalicyjnego finansowania. Reguły jego podlegają pewnym zmianom, chociaż dominuje wciąż przekonanie, iż amerykańskie nakłady na utrzymanie NATO są nadal traktowane jako forma wojskowej pomocy ekonomicznej, będąca rodzajem zachęty dla innych państw członkowskich NATO do zwiększenia wydatków obronnych. W miarę wzrostu ekonomicznego państw europejskich oraz stopniowej redukcji wydatków obronnych USA i jednocześnie zaniku polityczno-wojskowej potrzeby wzmacniania NATO, zmniejszała się wielkość tej pomocy. Także obecnie problematykę wspólnie finansowanych przedsięwzięć NATO można postrzegać w kategoriach wojskowej pomocy ekonomicznej dla państw mniej zasobnych ze strony państw bogatszych. Przedsięwzięcia te mogą stanowić dla państw znaczących ważny instrument nacisku, pozwalający osiągać cele w zakresie podtrzymania przez dane państwo pożądanego kursu działań lub kontynuację kursu już uprzednio obranego. Podejmując decyzje o przydzieleniu zagranicznej pomocy, dąży się do osiągnięcia zdolności do zmiany danego status quo w pożądanym kierunku lub niedopuszczenia do zmian pożądanych aspektów status quo. Ważne jest tutaj odniesienie wkładu danego państwa do wspólnych funduszy w stosunku do całości jego wydatków obronnych. Dla państw mniej zasobnych, potencjalnie dostępne fundusze w ramach wspólnie realizowanych programów są znaczące, często sięgające 100% całości nakładów inwestycyjnych danego państwa. Biorąc pod uwagę wkład narodowy, zwykle 10–30% wartości danego przedsięwzięcia, podjęcie decyzji o udziale w nim, oznacza pozbawienie się możliwości podjęcia inwestycji alternatywnych. Obok podkreślania zysku finansowego netto, należy dążyć do uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy podjęcie decyzji o wspólnym finansowaniu danego przedsięwzięcia sojuszniczego na własnym terenie nie pozbawia nas możliwości realizacji innych, ważnych celów strategii narodowej? Aby to umożliwić, należy zapewnić niezbędną koordynację między ośrodkami wypracowującymi strategie bezpieczeństwa narodowego i podejmującymi decyzje o alokacji zasobów obronnych, potrzebnych do realizacji celów strategicznych. W polskiej rzeczywistości jest wiele przed nami do osiągnięcia w tym zakresie. Wypracowane na przestrzeni ostatniego pięćdziesięciolecia zasady i procedury wspólnie finansowanych zasobów wojskowych NATO, mogą stanowić dobre odniesienie do doskonalenia analogicznego systemu narodowego w miarę pogłębiania procesu integracji z NATO.

Osiemnasty. Misje i operacje pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w ciągu ponad pięćdziesięciu lat obecności na arenie światowej, zostały uznane za wiodące instytucje społeczności międzynarodowej wpływające na utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, wprowadzania demokratycznych reguł rządzenia. Polska od początku działalności misji pokojowych aktywnie w nich uczestniczy. Pełnią one bardzo ważną rolę we współczesnym świecie. Wspólne działania społeczności międzynarodowej przyczyniły się do wygaszenia wielu konfliktów lokalnych i międzynarodowych, stabilizacji i utrwalenia pokoju, a także rozwiązania wielu problemów wewnętrznych krajów. Jednoznacznie można stwierdzić, że zapobieganie konfliktom jest dużo tańsze niż likwidowanie jego skutków. Przygotowanie, organizacja i utrzymanie misji z możliwościami wykonania powierzonych zadań wymaga dużych nakładów środków finansowych, ale także przygotowanego personelu. Operacje pokojowe są skomplikowanym systemem,

łączącym wiele różnych dziedzin związanych z działaniami operacyjnymi, logistyką, zarządzaniem zasobami ludzkimi, dyplomacją, a ponadto występuje tu wielonarodowość, współdziałanie sztabów cywilnych z wojskowymi, nieadekwatne struktury organizacyjne, scentralizowane zarządzanie. Ta specyfika funkcjonowania misji rzutuje na wielkość kosztów ponoszonych przez poszczególne misje. Niejednokrotnie właśnie organizacja, a właściwie jej aparat biurokratyczny, pochłania znaczne środki finansowe. Sytuacja ta wpływa na kształtowanie nowych koncepcji finansowania i zabezpieczenia logistycznego misji pokojowych przez ONZ na rzecz narodowych, samowystarczalnych jednostek wykonujących zadania misji pokojowych. W Polsce można też obserwować podobną sytuację, wiele instytucji i jednostek zajmuje się kierowaniem, organizacją i zabezpieczeniem misji pokojowych pochłaniających znaczne środki finansowe. Podejmowanie decyzji uczestnictwa polskich jednostek wojskowych, powinno być poprzedzone rachunkiem ekonomicznym, a przede wszystkim efektami uzyskanymi dla wizerunku Polski na arenie międzynarodowej i osiąganiem najlepszych rezultatów dziania misji, przy skromnych środkach finansowych, którymi dysponuje budżet państwa.

BIBLIOGRAFIA

A. Wydawnictwa zwarte

„*50 Years of Infrastructure* – NATO Security Investment Programme is the SHARING of Roles, Risks, Responsibilities, Costs and Benefits", publikacja okolicznościowa z okazji 50-lecia Komitetu Infrastruktury, Bruksela 2001.

Aben J., *Économie politique de la défense*, Cujas, Paris 1992.

Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989–1997), red. M. Daniluk, UW, Warszawa 1999.

Analiza systemowa – podstawy i metodologia, red. W. Findeisen, PAN, Warszawa 1985.

Arystoteles, *Polityka z dodatkiem pseudo-arystotelowskiej ekonomiki*, PWN, Warszawa 1964.

Badanie procesów konfliktowych w otoczeniu RP „OPCJA-SK", kier. nauk. P. Sienkiewicz, AON, Warszawa 1997.

Badura-Madej M., *Ośrodki interwencji kryzysowej*, Kraków 1997.

Bako Z., *Wojna ekonomiczna*, MON, Warszawa 1983.

Balcerowicz B., *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999.

Balcerowicz B., *Pokój i nie-pokój na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2002.

Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1999.

Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999.

Bimber Bruce A., Popper Steven W., *What Is a Critical Technology?* CA: RAND, DRU-605-CTI, Santa Monica 1994.

Binsztok A., *Zarządzanie przez ryzyko*, [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000.

Bloch A., *L'Intelligence economique*, Economica, Paris 1996.

Bolkowka Z., Skowronek C., *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, PWSBiA, Warszawa 1997.

Borowiecki R., Romanowska M., *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2001.

Bubnicki Z., *Podstawy informatycznych systemów zarządzania*, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1993.

Chyłkowski H., Wieczorek P., *Proces restrukturyzacji krajowego przemysłu obronnego w latach 1990–1997 na tle zmian zachodzących w sektorze zbrojeniowym europejskich państw NATO*, AON, MG, Warszawa 1998.

Cieślak M., *Prognozowanie gospodarcze*, PWN, Warszawa 1997.

Cilecki E., *Penetracja rynków zagranicznych. Wywiad gospodarczy*, PWBiA, Warszawa 1997.

Cooper R., *The Economic Dimension of Security*, [w:] *Global Security, North American, European and Japanese Interdependence in the 1990's.*, red. Eric Grove, Brassey's (UK) 1991.

Czaja S., *Teoretyczne i metodologiczne konsekwencje wprowadzenia prawa entropii do teorii ekonomii*, AE, Wrocław 1997.

Dobrzański G., *Ekologiczne uwarunkowania lokalizacji inwestycji przemysłowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998.

Dworecki S., Kęstoń T., Kulisz M., *Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa*, AON, Warszawa 1999.

Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka, red. S. Kurinia, M. Krč, AON w Warszawie, VA w Brnie, Warszawa 2000.
Ekonomika obrony, red. nauk. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994.
Elizabeth D., Denning R., *Kryptografia i ochrona danych*, Warszawa 1992.
Encyklopedia organizacji i zarządzania, PWE, Warszawa 1982.
Fałkowski A., *Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski*, Bellona, Warszawa 1998.
Famielec J., Górka K., Mojżesz-Wlazło G., *Straty i korzyści ekologiczne*, [w:] *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1993.
Famielec J., *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa-Kraków 1999.
Folmer H., Gabel L., Opschoor H., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. nauk. wydania polskiego T. Żylicz, Wydawnictwo Krupski i s-ka, Warszawa 1996.
Fuld L.M., *Competitor Intelligence*, John Wiley&Sons, New York 1985.
Generic Crisis Managament Handbook, Brussels 1997.
Glikman P., Kabaj M., Muszkiet T., *Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystanie do roku 2001–2010*, Key Text, Warszawa 1997.
Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej, Materiały konferencji, CUP, Warszawa 1993.
Gospodarcze podstawy obrony narodowej, red. M. Sułek, J. Płaczek, AON, Warszawa 1998.
Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, red. nauk. J. Płaczek, AON, Warszawa 2001.
Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989–1992), red. nauk. T. Kaminski, AON, Warszawa 1993.
Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy, red. M. Sułek, AON, Warszawa 1995.
Gospodarka Polski w okresie transformacji 1992, Raporty, IRiSS, Warszawa 1993.
Górka K., Poskropko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998.
Górny P., *Wielokryterialna analiza porównawcza w informatycznym wspomaganiu planowania obronnego*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 1996.
Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody doboru zmiennych w modelach ekonometrycznych*, PWN, Warszawa 1988.
Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.
Grabowski T., Leszczyński J., Stankiewicz W., *Historia wojenno-gospodarcza*, WAP, Warszawa 1970.
Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1999.
Górny P., Józefczak M., *Informatyczne wspomaganie wyboru strategii przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, [w:] Materiały VI Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Wojskowa Konferencja Telekomunikacji i Informatyki, cz. 1, Jabłonna 1997.
Haliżak E., *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. nauk. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Uniwersytet Warszawski, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.
Hartley K., Sandler T., *Handbook of Defense Economics*, Elsevier, Amsterdam 1995.
Hitch Ch.J., Mc Kean R.N., *Ekonomika obrony w erze jądrowej*, MON, Warszawa 1965.
Hübner D., Lubiriski M., Małecki W., Matkowski Z., *Koniunktura gospodarcza*, PWE, Warszawa 1994.
Human Development Report 2001, Oxford University Press, New York-Oxford 2001.
Hundley R.O., Anderson R.H., Bikson T.K., Dewar J.A., Green J., Libicki M., Neu C.R., *The Global Course of the Information Revolution: Political, Economic and Social Consequences, Proceedings of an International Conference*, RAND CF-154-NIC, 2000.

Isaacson J.A., Layne Ch., Arquilla J., *Predicting Military Innovation*, CA: RAND, DB-242-A, Santa Monica 1997.
Kaldor M., *The Disintegrating West*, Mill and Wang, New York 1978.
Kennedy G., *Burden Sharing in NATO*, Duckworth, London 1979.
Kennedy G., *The Economics of Defence*, Faber and Faber, London 1975.
Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, AON, Warszawa 2001.
Kitler W., *Współczesny charakter obrony cywilnej w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, AON, Warszawa 1999.
Koch M., *Gospodarka wojskowa*, MON, Warszawa 1987.
Kołodko G., *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993;
Kołodziejak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne – geneza, uwarunkowania, zakres pojęciowy, aktualności*, [w:] E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996.
Kołodziński E., Pietkiewicz T., Matela J., *Zarys koncepcji systemu zarządzania kryzysowego MON*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, praca zbiorowa, WAT, Warszawa-Rynia 2002.
Komański J., *Współpraca cywilno-wojskowa w systemie obrony terytorialnej*, AON, Warszawa 1999.
Kondycja gospodarczo-obronna Polski i państw sąsiedzkich, cz. 1 i 2, red. nauk. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2000 i 2001.
Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Oficyna Wydawnicza Garmond, Poznań–Warszawa 2001.
Koziej S., *Rozważania o przyszłej strategii NATO oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1999.
Kozłowski S., *Systemy ekonomiczne. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
Kurek S., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka*, AON w Warszawie, VA w Brnie, Warszawa 2000.
Kurek S., *Stan i możliwości rozwoju wybranych elementów infrastruktury techniczno-ekonomicznej Polski. Aspekty ekonomiczno-obronne*, AON, Warszawa 2000.
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.
Kuźma T., *Istota i charakterystyka programowania mobilizacji gospodarczej*, AON, Warszawa 2001.
Kuznets S., *Wzrost gospodarczy narodów. Produkt i struktura produkcji*, PWE, Warszawa 1976.
Kwieciński M., *Wywiad gospodarczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, PWN, Warszawa–Kraków 1999.
Landau R., Rosenberg N., *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*, Washington, D.C.: National Academy Press 1986.
Libicki M., Neu C.R., *The Global Course of the Information Revolution: Political, Economic, and Social Consequences*, Proceedings of an International Conference, RAND CF-154-NIC, 2000.
Lisicka H., Macek I., Radecki W., *Leksykon ochrony środowiska. Prawo i polityka*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 1999.
Lord Ismay, *NATO – The First Five Years*, NATO HQ, Brussels 1955.
Lorell M., Lowell J., Kennedy M., Levaux H., *Cheapter, Faster, Better? Commercial Approaches to Weapons Acquisition*, RAND, MR-1147-AF, Santa Monica 2000.
Mała encyklopedia ekonomiczna, PWE, Warszawa 1974.
Mała encyklopedia wojskowa, MON, Warszawa 1970.
Mały rocznik statystyczny Polski 2001, GUS, Warszawa 2001.
Mandel E., *Marxist Economic Theory*, London 1968.
Martinet A., Marti Y.M., *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, PWE, Warszawa 1999.

Martinet A., Marti Y.M., *L'Inteligence economique*, Paris 1995.
Matsumura J., Steeb R., et al., *Analytic Support to the Defense Science Board: Tactics and Technology for 21st Century Military Superiority*, CA: RAND, DB-198-A, Santa Monica 1997.
Miary zgodności, metody doboru zmiennych, problemy współliniowości, red. nauk. M. Kolupa, PWN, Warszawa 1979.
Michajłow W., *Sozologia i problemy środowiska życia człowieka*, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975.
Model gospodarki obronnej państwa i logistyki, „Alfa-K", red. nauk. T. Kamiński, cz. 2. *Model gospodarki obronnej*, AON, Warszawa 1994.
Molek W., *Kompetencje i zadania naczelnych organów państwa w zakresie obronności (w świetle obowiązujących przepisów prawnych)*, AON, Warszawa 1996.
NATO Handbook, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.
NATO Logistics Handbook, SNLC Secretariat NATO HQ, Brussels 1997.
New Challenges for Defense Planning, red. Paul K. Davis, CA: RAND, Santa Monica 1994.
Nowak E., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.
Nowak E., *Ocena efektywności przedsięwzięć gospodarczych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
Obronność w aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej. Implementacja międzynarodowego prawa humanitarnego. Zbiór dokumentów. Wybór M. Gąska, AON, Warszawa 2000.
Olvey D., Golden J.R., Kelly R.C., *The Economies of National Security*, Wayne, New York 1984.
Paczulski R., *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.
Pajewski K., *Logistyczny system zaopatrywania na przykładzie resortu obrony narodowej*, Bellona, Warszawa 1995.
Piątkowski K., *Informator dla żołnierzy, NATO*, MON, Warszawa 1997.
Pincus J., *Economic Aid and International Cost Sharing*, RAND, Johns Hopkins Press, Baltimore, Maryland 1965.
Płaczek J., *Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000*, cz. 1, AON, Warszawa 2001.
Płaczek J., *Miejsce wydatków wojskowych Polski na tle wydatków wojskowych państw NATO*, AON, Warszawa 2002.
Płaczek J., *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995.
Platon, *Państwo*, t. 1 i 2, PWN, Warszawa 1958.
Pluta W., *Wielowymiarowa analiza porównawcza w modelowaniu ekonometrycznym*, PWN, Warszawa 1986.
PO(93)153 *„Terms of Reference for the Amalgamated Infrastructure Committee"*, NATO HQ, Brussels 1993.
PO(93)40 (Final) *„Terms of Reference for the Senior Resource Board"*, NATO HQ, Brussels 1993.
Poskropko B., *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998.
Projekty inwestycyjne. Finansowanie, metody i procedury oceny, red. T. Gostkowska-Drzewicka, ODDK, Gdańsk 1997.
Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.
Rączkiewicz M., *Bezpieczeństwo sieci komputerowych*, Kraków 1995.
Rezerwy, konflikty, obrona, red. Z. Kołodziejak, AE w Poznaniu, WAP w Warszawie, WSOSK w Poznaniu 1989.
Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Bellona, Warszawa 1995.
Ross A.L., *The Political Economy of Defense*, New York 1991.
Rycerski W., *Wariant działania ochrony zdrowia sił zbrojnych i ludności na wypadek kryzysu i konfliktu zbrojnego*, [w:] *Systemy komunikacji. Logistyka i dydaktyka w ratownictwie*, red. Grzywna, J. Konieczny, *VI Forum Ratownictwa*, Inowrocław 2001.

Sienkiewicz P., *Analiza systemowa – podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994.
Skowroński A., *Siły pokojowe i operacje utrzymania pokoju Organizacji Narodów Zjednoczonych*, AON, Warszawa 1997.
Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1996.
Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.
Słownik współczesnego języka polskiego, Wydawnictwo „Wilga", Warszawa 1999.
Słownik wyrazów obcych, red. nauk. J. Tokarski, PWN, Warszawa 1980.
Smith D., *The Defence of Realm in the 1980's*, Croom Helm, London 1980.
Smolski R., Smolski M., Stadtmüller E.H., *Słownik encyklopedyczny edukacji obywatelskiej*, Wydawnictwa Europa, 1999.
SRB-N(96)33 (Revised) *Eligibility for NATO Common Funding – The „Over and Above" Principle*, Senior Resource Board, NATO HQ, Brussels 1996.
Stachowiak Z., *Dylematy powstania europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa*, [w:] *Europejska ekonomika bezpieczeństwa*, red. nauk. Z. Stachowiak, cz. 1. *Identyfikacja problemu*, AON, Warszawa 1999.
Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994.
Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej na przełomie XX i XXI wieku. Aspekty obronno-ekonomiczne*, AON, Warszawa 1995.
Stachowiak Z., *Ekonomia. Zarys podstawowych problemów*, WSISiZ, Warszawa 1998.
Stachowiak Z., *Günter Kirchhoff – teoretyk i praktyk ekonomiki wojskowej*, (maszynopis).
Stachowiak Z., *Johanes Gerber – żołnierz i ekonomista*, (maszynopis).
Stachowiak Z., *Narodziny i rozwój europejskiej ekonomiki bezpieczeństwa*, [w:] *Europejska ekonomika bezpieczeństwa*, red. nauk. Z. Stachowiak, cz. 2. *Teoria i praktyka*, AON, Warszawa 2000.
Stachowiak Z., *Polityka gospodarczo-obronna*, AON, Warszawa 1996.
Stachowiak Z., *Procedury badawcze ekonomicznych dociekań naukowych*, AON, Warszawa 1999.
Stankiewicz W., *Geneza systemu gospodarki zagrożenia wojennego*, [w:] *Gospodarka zagrożenia wojennego*, red. W. Stankiewicz, WAP, Warszawa 1983.
Stankiewicz W., *Konwersja zbrojeń. Oczekiwania i fakty*, Bellona, Warszawa 1999.
Stankiewicz W., *Planowanie obronne*, MON, Warszawa 1977.
Stoner J., Wankel C., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.
Sułek M., *Metodologiczne podstawy wyodrębnienia ekonomiki bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka*, AON w Warszawie, AV w Brnie, Warszawa 2000.
Sułek M., *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*, WSEiA, Kielce 2001.
Sułek M., *Wykorzystanie syntetycznych miar potencjału gospodarczo-obronnego w polityce i strategii bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1994.
System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2001.
System gospodarki obronnej. Studium teoretyczne, red. nauk. T. Kamiński i M. Krč, AON w Warszawie, VA w Brnie, Warszawa 1996.
Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Aries, Warszawa 2000.
Śleszyński J., *Przegląd polskich oszacowań strat spowodowanych degradacją środowiska*, [w:] *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, red. nauk. G. Andersom, J. Śleszyński, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996.
Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Ulmak, Warszawa 1997.
The Changing Role of Information in Warfare, red. Z.M. Khalilzad, J. White, CA: RAND, Santa Monica 1999.
The Cost of Expanding the NATO Alliance, CBO Papers, March 1996, Washington.

The North Atlantic Treaty Organisation – Facts and Figures, NATO HQ, Brussels 1989.
Toffller A., *The Third Wave*, William Morrow, New York 1980.
Vademecum NATO. Wydanie jubileuszowe, Bellona, Warszawa 1999.
Van Creveld, Martin L., *Technology and War*, The Free Press, New York 1989.
Wieczorek P., *Polski przemysł obronny w kontekście nowego modelu sił zbrojnych*, PISM, Warszawa 1993.
Wojskowe aspekty integracji polskich sił zbrojnych z zachodnim systemem obronnym, DWSZ, Warszawa 1994.
Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie i Amerykańska Agencja Ochrony Środowiska, *Podręcznik szkoleniowy oceny stanu środowiska*, Kraków 1992.
Wójcik J., *Wykorzystanie obiektów systemu terenowych baz remontowych do zabezpieczenia technicznego w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, praca zbiorowa, WAT, Warszawa-Rynia 2002.
Wróblewski R., *Państwo w kryzysie*, AON, Warszawa 2001.
Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.
Z prac nad syntetycznymi wskaźnikami koniunktury dla gospodarki polskiej, red. nauk. Z. Matkowski, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego", SGH, Warszawa 1997.
Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w kontekście jej członkostwa w NATO, AON, Warszawa 1998.
Zięba R., *Pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, MON, Warszawa 1991.
Ziemkowski L., *Poziom życia. Metody mierzenia i oceny*, PWE, Warszawa 1979.
Zoń R., Rycerski W., Włodarczyk E., *Zadania Ministerstwa Zdrowia w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, red. Grzywna, J. Konieczny, Międzynarodowe Forum Ratownictwa, Inowrocław 2000.
Żylicz T., *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i s-ka, Warszawa 1996.

B. Periodyki

Asmus R.D. et. al., *What will NATO Enlargement Cost*, „Survival" 1996, vol. 38, no. 3.
Balcerowicz B., *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, „Zeszyty Naukowe AON" 1994, nr 4.
Bojarski W., Filipowicz J., Kolenda Z., Siemek J., *Kontrakt stulecia a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Rzeczpospolita" 1996, nr 27.
Budnikowski A., *Ekonomia i środowisko*, „Ekonomia i Środowisko" 1994, nr 1(4).
Całkiewicz M., Czarnowski A., Pogorzelec K., *Przedsiębiorstwo szeroko otwarte*, „ComputerWorld", 1998, nr 32.
Cygler M., *Teoretyczne podstawy zintegrowanego gospodarowania środowiskiem*, „Ekonomia i Środowisko" 1996, nr 1–2(8–9).
Czaja S., Jakubczyk Z., *Przegląd polskiego piśmiennictwa ekologiczno-ekonomicznego z ostatniego dziesięciolecia*, „Ekonomia i Środowisko" 1993, nr 1(3).
Daniluk M., *Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990–1994*, „Myśl Wojskowa" 1995, nr 1.
Dechnik S., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, „Przegląd Pożarniczy" 2000, nr 9.
Domagała J., *Wywiadownie bez granic*, „Życie Gospodarcze" 1996, nr 33.
Doroz K., *Administracja publiczna, a zarządzanie w sytuacjach kryzysowych i gotowości cywilnej państwa*, „Biuletyn Informacyjny TWO" 2002, nr 2(22).
Fałkowski A., *Dekalog finansowy NATO*, „Polska Zbrojna" 2002, nr 8.
Ferreras-Tascon M., *ARW zabezpiecza tajność informacji*, „Puls Biznesu" 1997, nr 13.

Fiedor B., *Ogólna charakterystyka ekonomii środowiska jako części składowej współczesnej teorii ekonomii*, „Ekonomia i Środowisko" 1992, nr 1.
Gołębiowski J., *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna" 2001, nr 1(196).
Górka K., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych w nauce i nauczaniu*, „Ekonomia i Środowisko" 1995, nr 2(7).
Gospodarka obronna – ujęcie makroekonomiczne, „Materiały i Studia AON" 1993, nr 24.
Hartley K., Martin S., *UK Firms' Experience and Perceptions of Defence Offsets: Survey Results*, „Defence and Peace Economics" 1995,vol. 6.
Hoffman W.G., *The Share of Defence Expenditure in Gross National Product: An International and Diachronic Comparision*, „German Economic Review" 1969, vol. 7, no. 4.
Herer W., Sadowski W., *Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990–1993 na surowcowo-energetyczną barierę wzrostu gospodarczego w Polsce*, „Prace ZBS-E", nr 219, ZBS-E GSU i PAN, Warszawa 1994.
Hussain M., *Dobór mierników rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów współczesnego świata*, „Wiadomości Statystyczne" 1980, nr 9.
Hypki T., *NT-D dla Huzara*, „Raport" 1997, nr 12.
Informacje, „Raport WTO" 1999, nr 2.
Kaldor M., *European Defence Industries – National and International Implications*, „ISIO Monographs" 1972, vol. 1, no. 8.
Koziej S., *Doktryna przesilenia strategicznego*, „Polska Zbrojna" 2001, nr 32.
Kurinia S., *Ekonomika obrony. Stan i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe AON" 1998, nr 1.
Lipecki J., *Wywiad gospodarczy o konkurentach*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 1999, nr 2.
Łuczak W., *Czy program KTO zostanie ożywiony?* „Raport WTO" 1999, nr 2.
Łuczak W., *Korwety, miny i radiostacje*, „Raport WTO" 1999, nr 2.
Martyniak Z., *Wywiad gospodarczy w natarciu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw" 1997, nr 5.
Mikielewicz G., *Gospodarka obronna a mechanizm rynkowy*, „Wojsko i Wychowanie" 1992, nr 12.
Murdoch J., Sandler T., *Nash-Cournot or Lindhal Behavior?: An Empirical Test for the NATO Allies*, „Quarterly Journal of Economics" no. 105(4).
M. van J., *Ypersale de Strihou: Sharing the Defence Burden among Western Allies*, „Yale Economic Essays" 1968, no. 8.
NATO sojusznikiem polskiej „zbrojeniówki", (wywiad redakcyjny z J. Ambroziakiem, K. Piątkowskim, S. Głowackim i B. Pleckim), „Polska Zbrojna" 2001, nr 30.
Nowak E., *Propozycja prostej metody konstruowania miernika rozwoju i jego wykorzystania do badań regresyjnych*, „Przegląd Statystyczny" 1979, nr 1–2.
Olson M., Zeckhauser R., *An Economic Theory of Alliances*, „Review of Economics and Statistics" 1966, vol. 48.
Orłowski W.M., *Makroekonomiczne przyczyny deficytu obrotów bieżących*, „Ekonomista" 1999, nr 1–2.
Palmer G., *Alliance Politics and Issue Areas: Determinants of Defence Spending*, „American Journal of Political Science" no. 34(1).
Palmer G., Wohlander S.B., Morgan T.C., *Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability*, „Journal of Peace Research, 2002, vol. 39, no. 1.
Piotrowski A., Matczyński W., *Międzynarodowe operacje pokojowe, podstawy prawne i zasady prowadzenia operacji pokojowych*, cz. 1, „Myśl Wojskowa" 2002, nr 1.
Piotrowski A., Matczyński W., *Międzynarodowe operacje pokojowe, podstawy prawne i zasady prowadzenia operacji wojskowych*, cz. 2, „Myśl Wojskowa" 2002, nr 2.
Płaczek J., Sułek M., *Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej*, „Zeszyty Naukowe AON" 1994, nr 3.
Pojarski K., Obrusiewicz M., *Misje pokojowe*, „Myśl Wojskowa" 2002, nr 2.
Rabiej P., *Informacja pod niespecjalnym nadzorem*, „Gazeta Bankowa" 1996, nr 8(383).

Rembelski D., *Bankruci*, „Polska Zbrojna" 1999, nr 21.
Rycerski W., *Wkład sektora cywilnego w zabezpieczenie operacji sił polskich i NATO w zakresie zabezpieczenia medycznego*, „Wiedza Obronna" 2001, nr 3(198).
Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 4(45).
Smart I., *Future Conditional: The Prospect for Anglo-French Nuclear Co-operation*, „Adelphi Papers, 1971, no. 78.
Smith R., *Models of Military Expenditures*, „Journal of Applied Econometrics" no. 4(4).
Soroka P., *Recepta dla zbrojeniówki*, „Polska Zbrojna" 1999, nr 27.
Stachowiak Z., *Gospodarka obronna – ujęcie makroekonomiczne*, „Materiały i Studia AON" 1993, nr 6(24).
Stachowiak Z., *Pokus o predbeznou definici evropskie ekonomiky obrony*, „Sbornik Vojenske Akademie v Brnie" 2001, nr 2.
Stankiewicz W., *Ewolucja gospodarki obronnej PRL i jej teoretyczne odzwierciedlenie*, „Zeszyty Naukowe WAP" 1984, nr 119.
Stankiewicz W., *Konflikt i bezpieczeństwo. Kilka uwag teoretycznych*, „Wojskowy Przegląd Ekonomiczny" 1981, nr 3/4.
Stankiewicz W., *Z zagadnień ekonomiki bezpieczeństwa i obrony*, „Materiały i Studia AON" 1995, nr 5(33).
Stankiewicz W., *Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony*, „Materiały i Studia AON" 1991, nr 1.
Staroń W. *Struktura NATO a system planowania obronnego*, „Biuletyn Departamentu Integracji z NATO BBN" 1998, nr 1(10).
Światowe bazy danych – dlaczego nie ma chętnych?, „ComputerWorld" 1993, nr 23.
Szafran H., *Relacje cywilno-wojskowe wynikające z obowiązków państwa-gospodarza*, „Wiedza Obronna" 2001, nr 3(198).
Thurow L., *Globalization: The Product of a Knowledge-Based Economy*, „Annals of the American Academy of Political&Social Science" 2000, vol. 570.
Wróblewski R., *Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe AON" 1991, nr 3/4.
Z. Martyniak, *Wywiad gospodarczy w natarciu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 1997, nr 5.
Zubek J., *System pojęć i podstawowe problemy bezpieczeństwa RP*, „Zeszyty Naukowe AON" 1992, nr 3.
Bloch A., *L'Intelligence economique*, wyd. „Economica", Paris 1996.
Hypki T., *Centralizacja przemysłu*, „Raport WTO" 2001, nr 1.
Hypki T., *Europa przyspiesza. Konsolidacja przemysłu zbrojeniowego w 1999 r.*, „Raport WTO" 2001, nr 1.
Hypki T., *Program zwolnień i wyprzedaży*, „Raport WTO" 1999, nr 3.
Hypki T., *Przemysł zbrojeniowy 2000. Na świecie stagnacja, w Polsce upadek*, „Raport WTO" 2001, nr 9.
Kade J., *Jak zarządzać gospodarczym potencjałem obronnym*, „Raport WTO" 1999, nr 12.
Polańczyk M., Dominik A., *Rywalizacja firm USA i Europy trwa*, „Raport WTO" 1999, nr 12.
Polarczyk K., *Gospodarka i bilans militarny. NATO i Polska na tle świata*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport 109, maj 1997.
Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza decyzyjna w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa*, Materiały na Krajową Konferencję Bezpieczeństwo i Niezawodność „KONBIN '99", t. 3, ITWL, Warszawa 1999.
Strategia bezpieczeństwa RP z 4 stycznia 2000 r., załącznik do „Myśli Wojskowej" 2000, nr 5.

C. Dokumenty

AC/4-M/206 (Revised) *NATO Infrastructure Manual, part 1, Policy and Procedures*, NATO HQ, Brussels 1991.

ACE Directive 85-1 „*NATO Security Investment Programme Management*", SHAPE, Mons 1997.

AJP-1(A) Allied Joint Doctrine, NATO Standardization Agency 2000.

ATP-35(B) *Doktryna taktyczna sił lądowych*, Military Agency for Standardization, Brussels 2000.

Bi-SCs Capability Package Directive 85-1, „*NATO Security Investment Programme Mana-gement in Allied Command Atlantic and Allied Command Europe*", SHAPE, ACLANT 2001.

Clarke M., *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, (maszynopis wystąpienia), Bruksela 1995.

C-M(2002)19 „*The 2003–2007 Medium Term Resource Plan (MTRP)*", Report by the Senior Resource Board, NATO HQ, Brussels 2002.

C-M(93)38(Final) „*Renewal of the Infrastructure Programme*", NATO HQ, Brussels 1993.

Decyzja nr 171/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 września 2000 roku *w sprawie podziału kompetencji w zakresie przygotowania, kierowania i wycofywania polskich jednostek wojskowych/polskich kontyngentów wojskowych oraz obserwatorów wojskowych w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych i sił wielonarodowych* (nie publikowana).

Decyzja nr 20/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 maja 1992 roku *w sprawie utworzenia zakładu budżetowego „Wojskowe Misje Pokojowe"* (nie publikowana).

Euvre Collective du Commisariat Generał du Plan, Intelligence Economique et strategie des entreprieses, La Documentation Francaise, Paris 1994.

Ghesquiere J., *Zarządzanie wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi NATO przedstawione stronie polskiej podczas rozmów akcesyjnych*, KG NATO w Brukseli, październik 1997.

II polityka ekologiczna państwa, druk sejmowy nr 2095, http://ks.sejm.gov.pl:8009/proc3 /opisy/2095.htm.

Instrukcja w sprawie gospodarki materiałowej w Zakładzie Budżetowym „Wojskowe Misje Pokojowe", Warszawa 1995 (nie publikowana).

Instrukcja w sprawie prowadzenia gospodarki materiałowej w Zakładzie Budżetowym „Wojskowe Misje Pokojowe", wydanie wewnętrzne Zakładu Budżetowego „Wojskowe Misje Pokojowe", Warszawa 1995.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

Majcherek T., *Cele i zadania oraz metody pracy komórek wywiadu gospodarczego*, Referat wygłoszony na konferencji nt. *Wywiad gospodarczy. Teoria i praktyka*. Warszawa, 30 września 1999 r., http://wiem.onet.pl/wiem/01441d.html.

Materiał z konferencji „*Administracja wobec sytuacji kryzysowych*", Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa, 6–8 maja 1998.

MC 334/1 *NATO Principles and Policies for Host Nation Support (HNS).*

National Critical Technologies Panel, *Report of the National Critical Technologies Panel*, Washington, D.C.: U.S. GPO, March 1991.

NATO w świecie, Polska w NATO. Porównania międzynarodowej sytuacji społeczno-gospodarczej i militarnej, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport 159, czerwiec 1999.

Niepodpisana przez prezydenta RP propozycja ustawy *o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju*, http://www.mswia.gov.pl/prawa/prawo_ bezp_1.html.

Ogólna koncepcja opracowania i wdrażania w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie, Programowanie, Budżetowanie". Materiał opracowany i powielony w Departamencie Budżetowym na posiedzenie kierownictwa MON, Warszawa 1999.

Podstawowe informacje o budżecie MON na 2002 rok, Departament Budżetowy, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2002.

Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Wytyczne dla resortów, http://www.mos.gov.pl/mos/publikac/Raporty_opracowania/strategia/ index. html.

Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji SZ RP na lata 1998–2012, Rada Ministrów, Warszawa 15 października 1998 r.

Program przekształcenia gospodarki, Rada Ministrów, Warszawa 1 stycznia 1990 r.

Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, Rada Ministrów, Warszawa luty 1999 r.

Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010, Rada Ministrów, Warszawa kwiecień 1996 r.

Program wykonawczy do II polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010, http:// www.mos.gov.pl/mos/publikac/mat_robocze/pepII/index.html.

Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi. Materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1–5 lutego 1999 r., Warszawa 1999.

Raport ZSK 2000, Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA, na podstawie: International CEP Handbook 1999–2000. Civil Emergency Planning in the NATO/ EAPC Countries, 2000,The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, Partnership for Peace.

Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organisation: Rationale, Benefits, Costs and Implications, Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, February 24, 1997.

Rola i zadania współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) oraz państwa-gospodarza (HNS) w operacjach sojuszniczych, Szt. Gen. WP, Warszawa 2001.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 roku *w sprawie zakładów budżetowych*, DzU 1991, nr 42, poz. 183.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 listopada 1995 roku *o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*, DzU 1996, nr 7, poz. 44.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 roku *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.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 roku *w sprawie należności pieniężnych i świadczeń otrzymywanych przez żołnierzy niezawodowych wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa i pracowników wojska zatrudnionych w jednostkach wojskowych wykonujących zadnia poza granicami państwa*, DzU 1999, nr 110, poz. 1257.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 roku *w sprawie szczególnych zasad i trybu finansowania przygotowania i działania jednostek wojskowych poza granicami kraju*, DzU 1999, nr 64.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku *w sprawie obrony cywilnej*, DzU 1993, nr 93, poz. 429.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 roku *w sprawie uposażenia i innych należności pieniężnych otrzymywanych przez żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami kraju*, DzU 2000, nr 115, poz. 1198.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 roku *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych*, DzU 1998, nr 5, poz. 15.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1999 roku *w sprawie wykazu spółek realizujących obrót specjalny*, DzU 1999, nr 91, poz. 1027.

Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza decyzyjna w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa*. Materiały na VII konferencję naukową „Bezpieczeństwo systemów", t. 2, ITWL, Warszawa 1998.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku).

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 roku).

Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2002 r.

Straty gospodarcze spowodowane zanieczyszczeniem środowiska naturalnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej, red. Józefa Famielec http://www.mos. gov.pl/mos/publikac/Raporty_opracowania/.

Uchwała Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 roku „*Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*", MP 1990, nr 9, poz. 66.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin*, DzU 1994, nr 10, poz. 36 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 31 marca 1995 roku *o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej*, DzU 1995, nr 34, poz. 163 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 roku *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw*, DzU 1999, nr 110, poz. 1255 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006*, DzU 2001, nr 76, poz. 804.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej*, DzU 2002, nr 62, poz. 558.

Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 roku *o ochronie informacji niejawnych*, DzU 1999, nr 11, poz. 95.

Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*, DzU 1996, nr 90, poz. 404.

Ustawa z dnia 1 marca 2002 roku *o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw*, DzU 2002, nr 25, poz. 253.

Ustawa z dnia 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.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 roku *o uposażeniu żołnierzy*, DzU 1992, nr 5.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku *o zasadach użycia i pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, DzU 1998, nr 162, poz. 1117.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1972 roku *o świadczeniach przysługujących w razie w wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową*, DzU 1973, nr 53.

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. *o ratyfikacji Umowy między Państwami – Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi Państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotyczącej statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokołu dodatkowego, sporządzonych w Brukseli w dniu 19 czerwca 1995 r.*, DzU 1998, nr 97, poz. 605.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62, poz. 627.

Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 roku *o normalizacji, przepisy ogólne*, DzU 1993, nr 55.

Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 roku *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*, DzU 1997, nr 10.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym*, DzU 1998, nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca1998 roku *o administracji rządowej w województwie*, DzU 1998, nr 91, poz. 577.

Ustawa z dnia 6 września 2001 roku *o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*, DzU 2001, nr 129, poz. 1442.

Ustawa z dnia 7 października 1999 roku *o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 1999, nr 83, poz. 932.

Vademecum celów sił zbrojnych. Materiał opracowany i powielony w Departamencie do spraw Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa, styczeń 2000 r.

Zbiór materiałów z warsztatów roboczych nt. *Wsparcie państwa-gospodarza* przeprowadzonych z udziałem ekspertów Królewskich Sił Zbrojnych Holandii, Gdynia 27–29 września 2000 r.

WYKAZ TABEL, SCHEMATÓW I WYKRESÓW

A. Tabele

1. Interpretacja treści wydzielonych obszarów gospodarki z punktu widzenia ich przydatności do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb 58
2. Wybrane własności zagrożeń 92
3. Sytuacje i strategie systemu – idea problemu 106
4. Zasoby środowiska w rachunku dochodu narodowego 165
5. Cel nadrzędny i cele współzależne strategii zrównoważonego rozwoju 166
6. Cele polityki ekologicznej państwa 170
7. Nakłady na realizację polityki ekologicznej państwa w latach 2002–2010 171
8. Struktura pozyskania energii pierwotnej w Polsce w latach 1990–1998 (w %) 178
9. Struktura zużycia energii pierwotnej w Polsce w latach 1990–1998 (w %) 179
10. Wartości wskaźnika dywersyfikacji zaopatrzenia w paliwo i energię w Polsce w latach 1997–2000 185
11. Wartości wskaźnika samowystarczalności energetycznej w Polsce w latach 1997–2000 206
12. Zagrożenia systemu informatycznego 206
13. Charakterystyka organizacyjno-techniczna polskiego przemysłu obronnego w latach dziewięćdziesiątych XX w. 259
14. Charakterystyka ekonomiczno-finansowa polskiego przemysłu obronnego w latach dziewięćdziesiątych XX w. 260
15. Wartość eksportu specjalnego latach 1998–2001 (w tys. PLN) 269
16. Siły zbrojne państw NATO w latach 1999–2001 (w tys. żołnierzy) 287
17. Koszty przystąpienia państw GW do NATO wg BBK (w latach 1996–2010 w mld USD, w cenach stałych z 1996 r.) 320
18. Koszty przystąpienia państw GW do NATO wg RAND (w latach 1996–2010, w mld USD, w cenach stałych z 1996 r.) 321
19. Koszty przystąpienia państw GW do NATO wg DS (w latach 1997–2009, w mld USD, w cenach stałych z 1997 r.) 322
20. Podstawowe wskaźniki statystyczne Polski, Czech i Węgier 323
21. Koszty przystąpienia Polski do NATO według DWSZ (w latach 1995–2010, w mld USD, w cenach stałych z 1994 r.) 324
22. Wydatki budżetowe MON w 1998 r. (w cenach bieżących, w mln USD) 325
23. Wysokość wydatków obronnych krajów członkowskich NATO jako procent PKB w latach 1980–2000 331
24. Podział obciążeń finansowych krajów członkowskich NATO we wspólnych budżetach w 1999 r. (w %) 331
25. Wspólnie finansowane zasoby obronne NATO 342
26. Udział w kosztach wspólnie finansowanych zasobów NATO w 2000 r. (w %) 346
27. Udział polskich żołnierzy w misjach pokojowych w latach 1953–2001 (wg stanu na 31 grudnia 2001 r.) 358
28. Zestawienie misji pokojowych, w których uczestniczą polscy żołnierze (stan na 30 czerwca 2002 r.) 359
29. Stawki należności zagranicznych (w USD) przysługujące polskim żołnierzom biorącym udział w misjach i operacjach pokojowych 365

30. Zestawienie poniesionych wydatków z budżetu resortu obrony narodowej na utrzymanie misji pokojowych w latach 2000–2002 oraz plan na 2003 r. (w tys. PLN) 368
31. Zestawienie szacunkowych wydatków poniesionych z budżetu MON w związku z uczestnictwem polskich jednostek w misjach i operacjach pokojowych w 2002 r. (w tys. PLN) 375

B. Schematy

1. Idea przeprowadzenia dociekań w opracowaniu „Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa" 7
2. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu narodowym 57
3. Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa w ujęciu sojuszniczym 61
4. Sytuacje systemowe 91
5. Przyczyny zagrożeń 92
6. Strategie przeciwdziałania zagrożeniom 94
7. Elementy systemów zarządzania w sytuacjach kryzysowych 95
8. Ogólny algorytm analizy decyzyjnej 102
9. Analiza identyfikacyjna w sytuacji zagrożeń 103
10. Podstawowy model decyzyjny strategii przeciwdziałania zagrożeniom 104
11. Podstawowe człony systemu ekspertowego 107
12. Idea funkcjonowania systemu 108
13. Ogólny schemat wyboru strategii przeciwdziałania zagrożeniom 109
14. Rola baz danych: „Przypadki zbadane" i „Strategie przeciwdziałania" 110
15. Analiza zależności między technologiami, artefaktami i użytkowaniem 142
16. Zależności między systemami społeczeństwo – gospodarka – środowisko 156
17. Systematyzacja skutków zanieczyszczenia środowiska 161
18. Fazy przebiegu procesu wywiadu gospodarczego przedsiębiorstwie 191
19. Elementy wiedzy wyznaczające obszar zainteresowania wywiadu gospodarczego 194
20. Rodzaje badań stosowanych w wywiadzie o konkurentach 195
21. Uczestnicy wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie 197
22. Źródła informacji wywiadowni gospodarczych 203
23. Obszary współpracy cywilno-wojskowej 212
24. Etapy funkcjonowania CIMIC 217
25. Podział kryzysów stosowany w koncepcjach sojuszniczych 301
26. Ogólna struktura systemu reagowania kryzysowego państwa 304
27. System kierowania reagowaniem kryzysowym w MON 305
28. Obszary wsparcia przez państwo-gospodarza 308
29. Finansowanie misji i operacji pokojowych 370

C. Wykresy

1. Wartości syntetycznego wskaźnika kondycji gospodarczo-obronnej (WKG-O) dla Polski i państw sąsiedzkich w roku 1995 i 1999 (w punktach umownych) 87
2. Przebieg zmian sytuacji kryzysowej w czasie 93
3. Produktywność energii pierwotnej w Polsce w latach 1989–1998 (PKB w cenach stałych 1995 r.) 177
4. Struktura zużycia energii finalnej w Polsce w latach 1995–2000 wg nośników 185
5. Udział wydatków budżetowych MON w PKB i w budżecie państwa w latach 1991–2002 278
6. Stan osobowy sił zbrojnych RP w latach 1991–2001 (w tys. osób) 293
7. Krzywe preferencji i kosztów obrony sojuszniczej 328
8. Roczny pułap finansowy NSIP w latach 2000–2003 (w mln NAU) 351
9. Prognoza wydatków wspólnej infrastruktury NATO w latach 2000–2010 (w %) 353

PUBLIKACJE AKADEMII OBRONY NARODOWEJ

do nabycia w Wydziale Wydawniczym AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa, tel. 681 40 55, tel./faks 681 37 52

- H. Binkowski, A. Ciupiński – **Polityka obronna i siły zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszehradzkiej**
- A. Bujak – **Praca w terenie na szczeblach taktycznych według standardów NATO**
- M. Cieślarczyk, P. Krawczyk, Z. Korulczyk – **Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych**
- A. Ciupiński, R. Białoskórski – **Wczesne ostrzeganie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego**
- J. Czaja – **Stolica apostolska wobec integracji europejskiej**
- K. Czajka – **Użycie artylerii w obronie oddziału**
- P. Daniluk – **Radiostacje pola walki**
- A. Dawidczyk – **Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI w.**
- **Dowodzenie lotnictwem sił powietrznych w działaniach wojsk lądowych** (praca zbiorowa)
- W. Drążczyk – **Logistyka sił powietrznych w działaniach wielonarodowych**
- **Działania (operacje) połączone.** Materiały z konferencji naukowej
- M. Gąska – **Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych**
- M. Gąska, A. Ciupiński – **Międzynarodowe prawo humanitarne**
- A. Glen, W. Marud – **Kontrola przestrzeni powietrznej w czasie kryzysu i wojny**
- J. Gotowała – **Lotnictwo XXI wieku**
- J. Groskrejc – **Antropologiczne i aksjologiczne aspekty edukacji oficerów**
- J. Groskrejc – **Nauczyciel w edukacji. Funkcje – kompetencje – koncepcje kształcenia**
- J. Halik – **Metodyka opracowania pracy magisterskiej i studyjnej**
- M. Huzarski (red.) – **Taktyka ogólna wojsk lądowych**
- K. Jałoszyński – **Terroryzm antyizraelski**
- K. Jałoszyński – **Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?**
- K. Jałoszyński – **Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych**
- J. Janczak – **Zakłócanie informacyjne**
- T. Jemioło – **Globalizacja. Szanse i zagrożenia**
- T. Jemioło, K. Malak (red.) – **Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej**
- A. Jóźwiak, Cz. Marcinkowski – **Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych**
- L. Kanarski, P. Gawliczek – **Przywództwo w armiach NATO**
- L. Kanarski, B. Rokicki (red.) – **Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych**
- J. Kardas, K. Loranty – **Wybrane problemy bezpieczeństwa i obronności państwa w opiniach pracowników administracji publicznej**
- C. Kącki – **Izrael. Jego wpływ na rozwój sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu**
- W. Kitler (red.) – **Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP**
- W. Kitler – **Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System** (rozprawa habilitacyjna)
- W. Kitler – **Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych**
- Z. Klawitter – **Wybrane aspekty systemu dowodzenia brygady zmechanizowanej (pancernej) w działaniach taktycznych**
- Z. Klawitter – **Rola i zadania zespołu wsparcia personalnego na stanowisku dowodzenia BZ/BPanc**
- T. Kochański – **Logistyka międzynarodowa**
- K. Koliński – **Dowodzenie siłami powietrznymi**
- S. Korzeniowski – **Żandarmeria wojskowa**
- M. Koziński – **Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym**
- M. Kozub – **Lotnictwo w operacjach połączonych**
- M. Kozub – **Lotnictwo w bojowym poszukiwaniu i ratownictwie**
- J. Kręcikij – **Metodyka pracy sekcji dowodzenia stanowiska dowodzenia oddziału i związku taktycznego**
- J. Kręcikij – **Współczesne kierowanie wojskami. proces dowodzenia**
- R. Kwećka – **Siły specjalne w kontekście współczesnych zagrożeń**
- R. Kwećka, M. Gryga – **Informacja w walce zbrojnej**
- L. Łukaszuk – **Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa**
- L. Łukaszuk – **Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa**

- L. Łukaszuk – **Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego**
- T. Majewski – **Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych**
- J. Marczak (red.) – **Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP**
- Z. Maślak, K. Kozłowski, P. Krawczyk – **Podstawy użycia lotnictwa myśliwskiego**
- Z. Maślak – **Podstawy teorii informacji obrony powietrznej**
- Z. Maślak (oprac.) – **Informacje w obronie powietrznej – potrzeby, wymagania, zagrożenia.** Materiały z sympozjum naukowego
- W. Michalak – **Dominacja z powietrza**
- J. Michniak (red.) – **Projektowanie struktury organizacyjnej dowództwa brygady zmechanizowanej (pancernej)**
- G. Nowacki – **Informacja w walce zbrojnej. Materiały z sympozjum naukowego**
- G. Nowacki – **Strategiczne siły jądrowe wybranych państw**
- G. Nowacki – **Rozpoznanie satelitarne USA i Federacji Rosyjskiej**
- E. Nowak – **Gospodarowanie zasobami majątkowymi**
- I. Nowak – **Wybrane problemy historii polskiej techniki wojskowej XX wieku. Sprzęt i środki wojsk chemicznych**
- M. Obrusiewicz – **Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF**
- J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.) – **Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny**
- J. Płaczek – **Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000**
- J. Płaczek (red.) – **Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia**
- A. Polak – **Wybrane zagadnienia obrony wybrzeża w Polsce (1920–2002)**
- A. Polak – **Teoria grup operacyjnych w polskiej sztuce wojennej okresu międzywojennego**
- **Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów** (praca zbiorowa)
- K. Przeworski – **Ewakuacja jako sposób ochrony ludności**
- A. Radomyski – **Zagrożenie śmigłowcowe dywizji zmechanizowanej**
- A. Radomyski – **Metody i treść pracy zespołu OPL na stanowisku dowodzenia dywizji zmechanizowanej**
- S. Sadowski – **Podstawowe zagadnienia teorii walki zbrojnej**
- P. Sienkiewicz – **5 wykładów**
- A. Skrabacz – **Kobiety w obronie narodowej Polski u progu XXI w.**
- J. Skrzyp (red.) – **Informator geograficzny o państwach kandydujących do Sojuszu Północnoatlantyckiego**
- Z. Skwarek – **Powietrzne systemy wczesnego wykrywania i powiadamiania**
- K. Słaboń – **Sytuacja jeńców wojennych w konflikcie iracko-irańskim (1980–1988)**
- **Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego** (praca zbiorowa)
- **Słownik terminów z zakresu psychologii** (praca zbiorowa)
- M. Sołoducha, P. Malinowski – **Użycie artylerii w szczególnych rodzajach działań bojowych**
- H. Spustek – **Wybrane zagadnienia badań operacyjnych i modelowania liniowego**
- Z. Stachowiak – **Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych (licencjackich, magisterskich i podyplomowych)**
- R. Stępień (red.) – **Edukacja w wyższych szkołach wojskowych**
- M. Strzoda, N. Prusiński – **System dowodzenia. Terminologia. Część I**
- M. Strzoda (red.) – **Wybrane terminy z zakresu dowodzenia i zarządzania**
- R. Szpyra – **Powietrzna sztuka operacyjna wybranych państw**
- B. Szulc, T. Majewski (red.) – **Rozwój kompetencji kierowniczych. Pomiar motywacji studentów i absolwentów AON do rozwoju kompetencji kierowniczych**
- E.A. Wesołowska, A. Szerauc (red.) – **Patriotyzm – Obronność – Bezpieczeństwo**
- J. Wołejszo, Z. Fiołna – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w obronie**
- J. Wołejszo – **Wybrane aspekty projektowania struktury organizacyjnej zespołu dowodzenia stanowiska dowodzenia brygady zmechanizowanej**
- J. Wołejszo, Z. Fiołna – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w marszu**
- **Wojsko wobec polskiego października'56. Rezolucje, uchwały, listy** (wybór, wstęp i opracowanie: E. J. Nalepa)
- J. Wojtasik (red.) – **Studia z dziejów polskiej techniki wojskowej od XVI do XX wieku**
- E. Zabłocki – **Współczesne siły powietrzne**
- S. Zalewski – **Służby specjalne w państwie demokratycznym**
- L. Zapała – **W rembertowskiej Alma Mater**
- W. Zawadzki, T. Majewski, N. Prusiński – **Informacyjne uwarunkowania procesu decyzyjnego**
- B. Zdrodowski, M. Marszałek – **Operacje pozawojenne sił powietrznych**
- J. Zieliński (red.) – **Podstawowe założenia dydaktyki sztuki operacyjnej**
- J. Zuziak – **Dzieje Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie 1947–1997**

BIBLIOTEKA GŁÓWNA – ARCHIWUM
Akademia Obrony Narodowej
Nr ewid. 55850

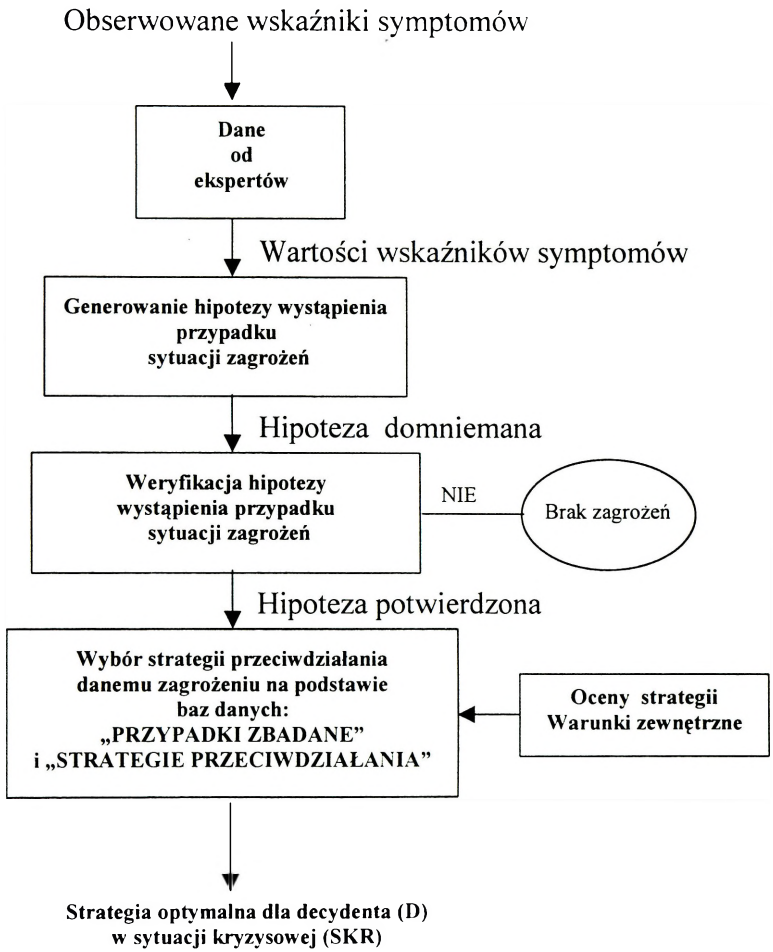
Zamówienia przyjmujemy telefonicznie lub pisemnie

ERRATA

Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, red. nauk. Z. Stachowiak, J. Płaczek, str. 108

Schemat 12

IDEA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU



Źródło: P. Górny, M. Józefczak, *Informatyczne wspomaganie wyboru strategii przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, [w:] Materiały VI Międzynarodowej Konferencji Naukowej. Wojskowa Konferencja Telekomunikacji i Informatyki, cz. 1, Jabłonna 1997, s. 331