

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE

Dr hab. Zbigniew KLIMIUK

Prof. nadzw. dr hab. Paweł SOROKA

ASPEKTY GOSPODARCZE I FINANSOWE BUDOWY SYSTEMU OBRONY POWIETRZNEJ POLSKI

Słowa kluczowe: System Obrony Powietrznej Polski, modernizacja armii, źródła finansowania, infrastruktura wojskowa i przemysłowa, potencjał badawczo-rozwojowy

STRESZCZENIE

Opracowanie przedstawia uwarunkowania gospodarcze budowy Systemu Obrony Powietrznej Polski, który jest największym i najbardziej kosztownym programem modernizacyjnym Sił Zbrojnych RP. Autorzy charakteryzują czynniki wzrostu gospodarczego mogące mieć wpływ na realizację projektu. Szczególnie dużo uwagi poświęcają sposobom jego finansowania, zarówno w warunkach wzrostu gospodarczego, co jasno reguluje ustawa o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, jak i w warunkach ewentualnego pogłębienia się kryzysu gospodarczego. W tym drugim przypadku wskazują na dodatkowe źródła finansowania projektu i towarzyszącej mu rozbudowy infrastruktury wojskowej i przemysłowej, które byłyby względnie niezależne od bieżącej koniunktury i gwarantowałyby skuteczne jego doprowadzenie do końca. Określają także kryteria wyboru partnerów zagranicznych, niezbędnych przy realizacji tego złożonego przedsięwzięcia oraz formułują postulat polonizacji elementów systemu pozyskiwanych od producentów zagranicznych. Ponadto, odwołując się do doświadczeń modernizacji polskiej armii i budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego u schyłku II RP, autorzy opracowania ukazują możliwe efekty gospodarcze realizacji projektu.

Wprowadzenie

Budowa Systemu Obrony Powietrznej Polski (SOPP), obejmującego zarówno środki obrony przeciwlotniczej jak i przeciwrakietowej, ma również wymiar ekonomiczno-finansowy oraz ogólnogospodarczy. Z punktu widzenia makroekonomiczne-

go oznacza wzrost wydatków obronnych (wojskowych) w stosunku do PKB, a także zwiększenie ich udziału w strukturze wydatków budżetowych, które będą głównym (choć nie jedynym) źródłem ich finansowania. Obronny charakter tego projektu oraz konieczność jego realizacji wynikająca z punktu widzenia czysto wojskowego, oznacza poniesienie wysokich nakładów finansowych i materialnych przeznaczonych na jego realizację, w celu zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego kraju. Okres realizacji projektu jest obliczony na co najmniej 10 lat. W tej sytuacji jego realizacja staje się problemem nie tylko bieżącej i długookresowej koniunktury w gospodarce, ale również zagadnieniem strukturalnym w szerokim znaczeniu, odnoszącym się nawet do istoty i logiki systemu gospodarczego¹.

Biorąc pod uwagę **cykliczność rozwoju** w krajach o gospodarce rynkowej, również w Polsce, ważne jest dla gospodarki, jak wysokie są zamówienia rządowe (w tym szczególnie wojskowe), jakiego są rodzaju, w której fazie cyklu występują i z czego są finansowane. Nie bez znaczenia jest również wielkość importu i eksportu broni oraz zużycie surowców, części i podzespołów potrzebnych do jej produkcji, a pochodzących z importu. Wydatki obronne (zbrojeniowe) mogą w zależności od fazy cyklu „utrzymać odpowiednią koniunkturę” lub też wpłynąć na jej pogorszenie². Poprawa lub pogorszenie się koniunktury w gospodarce uzależnione jest od stopnia jej samowystarczalności. Kulminacyjne procesy cyklicznego wzrostu i spadku koniunktury rozwijają się tym swobodniej, im mniej dana gospodarka jest zależna od handlu zagranicznego, w tym zwłaszcza od importu surowców, podzespołów i technologii. Im większa jest zależność gospodarki od importu, tym bardziej mechanizm ten podlega wpływom koniunktury zewnętrznej³.

Problem **strukturalny** wydatków wojskowych sprowadza się do oceny istoty obecnego kryzysu gospodarczo- finansowego, którego przejawem w Polsce w bieżącym roku będzie wyraźne spowolnienie wzrostu gospodarczego, połączone z niebezpieczeństwem pojawienia się recesji w II półroczu (co więcej – możliwe są nawet kolejne załamania i dłuższe okresy głębszej recesji w kolejnych latach). **Jednym z najbardziej rozpowszechnionych błędów jest interpretacja obecnego kryzysu nie, jako kryzysu systemowego i strukturalnego, ale jako cyklicznego załamania koniunktury. Obecnie mamy jednak do czynienia w gospodarce światowej nie**

¹ A. Karpiński, *O polską strategię przemysłową (wzorce uniwersalne czy specyfika przemysłu)*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania – Szkoły Wyższej, Warszawa 2012, s. 17–31.

² W. Małachowski, *Kapitalizm współczesnych Niemiec*, CeDeWu.pl, Warszawa 2013, s. 195–197 i 201–206.

³ A. Szeworski, *Rola wydatków wojskowych w gospodarce krajów Paktu Atlantyckiego*, WAP, Warszawa 1987, s. 23.

z okresowo powtarzającą się depresją, ale z załamaniem się systemu⁴. Przyczyn tego załamania można doszukiwać się w błędnych założeniach będących podstawą podejmowania decyzji przez instytucje finansowe, banki oraz rządy w ciągu ostatnich 40 lat. Do kulminacji zjawisk, wyrażających się w obserwowanym obecnie globalnym załamaniu finansowym, doprowadziła realizacja koncepcji ekonomicznych lansowanych w okresie ostatnich dziesięcioleci, które stały się podstawą prowadzonej polityki gospodarczej. Obecny kryzys nie jest rezultatem realizacji takich czy innych teorii bazujących na analizie statystycznej, jest on wynikiem niewłaściwych koncepcji i nie do końca przemyślanych zamierzeń. Koncepcje ekonomiczne sprowadzone zostały często do wyciągania środków płynnych z produktywnnej gospodarki i kierowania ich na rynki finansowe w celu powstrzymania krachu i załamania się prywatnego i publicznego zadłużenia powstałego w wyniku spekulacji finansowych⁵.

Dla danej gospodarki w okresie obejmującym ok. 20–30 lat (połowa cyklu Kondratiewa) zasadniczo rozstrzygające są długoterminowe inwestycje i związane z nimi długookresowe strategie gospodarcze poszczególnych rządów i sektora prywatnego, realizowane na przestrzeni co najmniej jednego pokolenia. Wyrażają się one nie tylko poprzez inwestycje finansowe, lecz także poprzez długoterminowe inwestycje o charakterze fizycznym niezbędne dla rozwoju kraju, wyrażającego się w postaci wzrostu liczby ludności, wspomaganie badań naukowych oraz rozwoju środków i możliwości produkcyjnych⁶. W celu zmobilizowania zdolności naukowo-badawczych oznacza to rozpoczęcie realizacji szeregu dużych projektów rozbudowy infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki, gospodarki wodnej oraz właśnie projektów militarnych, których sens ze względu na ich obronny charakter (w tym przypadku) nie może być kwestionowany. Projekty te powinny być oparte na zastosowaniu najnowszych odkryć w nauce i technice i pozostawać w związku z ogólną strategią gospodarczą kraju. Tak właśnie należy postrzegać realizację projektu w postaci budowy Systemu Obrony Powietrznej Polski (SOPP).

⁴ Por. szerzej: *Raport. Przyczyny i konsekwencje globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego i jego przejawy w Polsce*, *Polskie Lobby Przemysłowe – Konwersatorium „O lepszą Polskę”*, red. J. Horodecki, P. Soroka, Warszawa 2011.

⁵ T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2009, s. 15–38.

⁶ *The Knowledge-based Economy*, OECD, Paris 1996, s. 17–39.

Czynniki wzrostu gospodarczego mogące mieć wpływ na realizację projektu

Nowoczesne koncepcje wzrostu gospodarczego bazują na postępie technicznym oraz innowacjach techniczno – organizacyjnych. Różnie ujmują one wpływ oszczędności, postępu technicznego oraz polityki ekonomicznej na wzrost gospodarczy⁷. Ogólnie rzecz biorąc, można wyodrębnić z nich te, które traktują postęp techniczny (technologie, oszczędności i politykę gospodarczą) jako czynniki egzogeniczne – **niezależne** oraz te, które traktują je jako czynniki endogeniczne – **zależne**. Do pierwszych z nich zalicza się m.in. model R. Solowa, do drugich m.in. model P. Romera. W koncepcji wzrostu **endogenicznego – zależnego** przyjmuje się, że w gospodarce funkcjonują dwa sektory: sektor produkcji dóbr i sektor B+R (badań i rozwoju). W sektorze B+R produktem są osiągnięcia wzbogacające zasoby wiedzy technologicznej⁸. Technologie przenoszone są do systemu gospodarczego w postaci zbioru odkryć, z których każde jest formalnie grupą teorematów będących odkryciami w obszarze aksjomatów. Nowe technologie pojawiają się początkowo w formie projektu eksperymentu przeprowadzonego w celu demonstracji rozwiązania opartego na nowych zasadach. Proces ulepszenia takich eksperymentów prowadzi do włączenia ich do procesów produkcyjnych, gdzie przyjmują charakter działania maszyn.

Z teorii endogenicznego wzrostu gospodarczego wynika, że jeżeli technologie nie wykazują malejących przychodów w wytwarzaniu przyrostu technologii, to zwiększenie nakładów na poprawę technologii zwiększy stopę wzrostu gospodarczego. Ważną implikacją tej teorii jest również to, że polityka gospodarcza może podnieść na stałe stopę wzrostu gospodarczego, jeśli ma charakter propaźdowy – nastawiona jest na wzrost oszczędności, inwestycje w badania i rozwój, wzrost poziomu edukacji itd. **W historii gospodarczej świata można znaleźć wiele przykładów osiągania korzystnych efektów dzięki naciskowi na kapitałochłonne i energochłonne formy inwestycji lokowane w postęp naukowy i technologiczny oraz związane z tym ulepszenia w podstawowej infrastrukturze gospodarczej. Jako przykład można przytoczyć mobilizację w okresie wojen oraz inne „intensywne programy” (np. program badań kosmicznych w USA w okresie prezydentury J.F. Kennedygo, którego ostatecznym efektem był lot na księżyc).** Wynikają z tego następujące wnioski:

- a) podstawowe znaczenie dla długofalowego wzrostu gospodarczego ma propaźdowa polityka ekonomiczna kształtująca warunki sprzyjające rozwojowi

⁷ R.E. Lucas Jr., *Wykłady z teorii wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 31–76.

⁸ D.H.C. Chen, C.J. Dahlman, *The Knowledge Economy, the KAM methodology and World Bank operations*, World Bank, Washington DC, 2005, s. 37–53.

przedsiębiorczości, innowacyjności i zapewniająca otwartość i ochronę praw własności oraz wysoki stopień wolności gospodarczej.

- b) z analizy modeli **endogenicznego** wzrostu gospodarczego wynika, że istnieją istotne ograniczenia w stosowaniu polityki monetarnej w celu stymulowania wzrostu gospodarczego oraz, że propodażowa polityka fiskalna (**niskie i neutralne dla gospodarki podatki, wydatki budżetowe na badania naukowe, edukację i infrastrukturę**) mogą stymulować wzrost gospodarczy w długim okresie. Natomiast negatywnie na wzrost gospodarczy w długim okresie wpływa ekspansywna polityka fiskalna oparta na wzroście deficytu budżetowego i długu publicznego, szczególnie wówczas, gdy w wydatkach budżetowych dominuje konsumpcja rządu.
- c) negatywnie na wzrost gospodarczy w długim okresie wpływa utrzymywanie się wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego.

Z koncepcjami nowoczesnego wzrostu gospodarczego związany jest integralnie potencjał naukowo-badawczy kraju zdolny do kreowania czystego postępu technicznego. Polska najwyraźniej potrzebuje aktywniejszej polityki w dziedzinie gospodarki i nowoczesnych technologii, zwłaszcza teraz, gdy odczuwamy w naszym kraju pierwsze symptomy kryzysu. Niepokojem napawa fakt, iż pomimo przeznaczenia w ciągu ostatnich lat ok. 40 miliardów euro na politykę innowacyjności, nasz kraj zajmuje pod tym względem jedno z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej. Szczególnie niewydolne są procedury wdrożeniowe wynalazków i metody ich finansowania. Niski poziom inwestowania w przemyśle oraz jego brak zdolności do samofinansowania rozwoju wywołał równocześnie znaczne obniżenie wydatków przedsiębiorstw przemysłowych na badania i rozwój (B+R). Z kolei wydatki z budżetu na B+R z natury ich przeznaczenia bardziej kierowane były i są na badania podstawowe oraz badania stosowane najczęściej luźno powiązane z zamierzeniami przedsiębiorstw oraz z odnową przez nie produkcji i technologii. Często nie miały one i nie mają więc bezpośrednio wpływu zarówno na nowoczesność technologii, jak i na nowoczesność wyrobów⁹. W związku z realizacją programu SOPP te tendencje muszą ulec zmianie, a jednostki badawczo-rozwojowe i przedsiębiorstwa uczestniczące w tym programie powinny być odpowiednimi mechanizmami motywowane przez MON do podejmowania przede wszystkim prac stosowanych, które zostaną z powodzeniem wdrożone do produkcji elementów Systemu Obrony Powietrznej Polski. Warto zauważyć, iż potencjał intelektualny do wzrostu sektora wysokich technologii istnieje. Mimo niespójnej polityki w tym zakresie, polscy naukowcy prowadzą wiele

⁹ Zob. W. Kasperkiewicz, *Innowacyjność polskiej gospodarki: uwarunkowania-perspektywy rozwoju-strategia*, [w:] *Wzrost gospodarczy i finanse międzynarodowe*, red. S.I. Bukowski, CeDeWu.pl Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2011, s. 69–85.

obiecujących projektów w badaniach nad technologiami kosmicznymi, w zakresie radiolokacji, nad grafenem, czy neurobiologią.

Ogólnie biorąc, rozwój gospodarczy zależy od przewidywania zmian, które dokonają się w przyszłości i aktywnego tworzenia tej przyszłości za pomocą jak najszerszego dostępnego wachlarza instrumentów prorozwojowych, przez politykę pieniężną i fiskalną, kredytową, ulg inwestycyjnych, po tworzenie infrastruktury naukowej i technicznej, zawieranie równoważących wieloletnich porozumień handlowych i płatniczych oraz aktywację kapitału, w tym pośrednio i bezpośrednio podlegającemu Skarbowi Państwa¹⁰.

Wpływ wydatków zbrojeniowych na gospodarkę kraju – ujęcie tradycyjne

W pracach zajmujących się wpływem wydatków zbrojeniowych na gospodarkę, wyróżnić można dwa zasadnicze podejścia do tego problemu.

Pierwszy kierunek podejścia do zagadnień zbrojeń klasyfikuje gospodarki od strony relacji między popytem i podażą. Kierunek ten rozróżnia kraje mniej rozwinięte, gdzie rodzą się tendencje do wyprzedzania podaży przez efektywny popyt; kraje wysoko rozwinięte, gdzie popyt rzeczywisty pozostaje w tyle za potencjalną podażą oraz kraje, gdzie pozostawanie w tyle za podażą występuje regularnie.

Drugi kierunek uzależnia wpływ zbrojeń na gospodarkę od typów systemów gospodarczych. Rozróżnia się tutaj trzy grupy państw: 1) gospodarki, gdzie występuje nadmiar kapitału i siły roboczej; 2) gospodarki, gdzie nadmiar kapitału nie jest zbyt duży lub w ogóle nie występuje oraz 3) kraje gospodarczo zacofane.

W **pierwszej grupie krajów** istnieją potężne niewykorzystane czynniki produkcji. Istnieje również nadmiar kapitału. Mamy tutaj do czynienia ze zjawiskiem pozostawiania rzeczywistego popytu w tyle za potencjalną podażą. Wydatki zbrojeniowe tworzące z jednej strony dodatkowy popyt, a z drugiej strony angażujące do produkcji dotychczas wolne zasoby, mają w pewnych okresach stabilizacyjny wpływ na rozwój ekonomiczny kraju. Efekt stabilizacyjny będzie tym większy, im większe będą ich rozmiary. Wydatki wojskowe mają również tym większe znaczenie dla gospodarki, ponieważ tworzą tzw. skoncentrowany popyt. Przy istnieniu wolnych mocy produkcyjnych, wzrost popytu, jeżeli jest on rozproszony, nie może wywoły-

¹⁰ Część druga Raportu: *Przyczyny i konsekwencje globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego i jego przejawy w Polsce*, [w:] *Polskie Lobby Przemysłowe im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Materiały programowe i informacyjne, opinie i stanowiska z 2012 i początku 2013 roku* red. E. Misterski, H. Potrzebowski, P. Soroka, Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny SIM, Warszawa marzec 2013 r., s. 258.

wać ożywienia inwestycji przez dłuższy okres czasu. Skoncentrowany wzrost popytu jest znacznie silniejszym bodźcem do inwestowania. Popyt wojskowy wywołuje także zapotrzebowanie na inwestycje, również infrastrukturalne.

Inwestycje w przemyśle zbrojeniowym i jemu pokrewnych gałęziach, wzrastają również wskutek wysokich i stale rosnących zysków oraz długoterminowych kontraktów. Przedsiębiorstwa pracujące na rzecz wojska zwolnione są od wszelkiego ryzyka związanego z podejmowaniem nowych inwestycji, ponieważ cała ich produkcja lub zagwarantowana umową część, jest kupowana przez państwo. W wielu przypadkach państwo samo przeprowadza pewne inwestycje w zakładach prywatnych, uwalniając tym samym przedsiębiorstwa od najmniejszego ryzyka. Przedsiębiorstwa zbrojeniowe osiągają wyższe zyski niż przedsiębiorstwa produkujące na rzecz gospodarki cywilnej. Zainwestowane kapitały zwracają się szybciej również z powodu „podwyższonych stawek odpisów amortyzacyjnych dla nowych obiektów”. Pobudzające wzrost gospodarczy i jednocześnie stabilizujące wahania koniunkturalne znaczenie wydatków zbrojeniowych, zależy w głównej mierze od sposobu ich finansowania¹¹.

W drugiej grupie mamy gospodarki, które cały swój wysiłek wkładają w odbudowę i modernizację przemysłu, transportu, rolnictwa i infrastruktury. Rządy tych państw duży nacisk kładą na zmianę struktury spożycia, zwiększając spożycie artykułów trwałego użytkowania. Wzrasta również wymiana międzynarodowa, powodująca specjalizację państw w określonych dziedzinach produkcji. Ponieważ państwa te nie są samowystarczalne pod względem surowcowym, dużą uwagę przywiązują do zdobycia ich lub pozyskania odpowiednich rynków surowcowych. W krajach tych pozostawanie w tyle rzeczywistego popytu za podażą nie występuje tak regularnie. Zdarzają się często okresy, że normalne czynniki wzrostu gospodarczego zapewniają stosunkowo szybki wzrost popytu bez uciekania się do „wojennych sposobów nakręcania koniunktury”. W tej sytuacji wydatki rządu dostosowane są do finansowych możliwości państwa. Każde zwiększenie wydatków powodować musi zwiększenie opodatkowania lub długu publicznego.

Wspólną cechą tych gospodarek jest wysokie wykorzystanie mocy produkcyjnych oraz zasobów wykwalifikowanej siły roboczej. Każdy więc wydatek zbrojeniowy odbić się może na rozwoju gospodarczym kraju, szczególnie, że gospodarki te są uzależnione od importu surowców i eksportu wyrobów przemysłowych¹². To z kolei powoduje ich dużą zależność od wahań koniunkturalnych, jakie występują

¹¹ Z. Klimiuk, *Rozwój gospodarczy a system bankowo-finansowy*, [w:] *Konkurencyjność oraz rozwój w gospodarce*, red. K. Kłosiński, Wydawnictwo KUL, Lublin 2004, s. 75–113.

¹² T. Kowalik, *Systemy gospodarcze, efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*, Fundacja Innowacyjna, Warszawa 2005, s. 33–46.

na rynku światowym. Tylko nieodpłatne dostawy uzbrojenia z zewnątrz pozwalają zwiększyć potencjał wojskowy kraju bez ujemnego wpływu na konsumpcję ludności i bilans handlu zagranicznego.

Wpływ intensywnych zbrojeń na gospodarki tych krajów dał się szczególnie odczuć w czasie konfliktów militarnych na świecie, w które kraje te były pośrednio zaangażowane. Przemysł tych krajów, głównie ciężki, zaangażowany w produkcję zbrojeniową, zmniejszył swoje dostawy nie tylko na eksport, ale również na cele inwestycji krajowych. Jednocześnie zwiększył się w imporcie udział surowców i maszyn przeznaczonych do produkcji zbrojeniowej. Jest oczywiste, że przy napiętym bilansie płatniczym odbić się to musiało na imporcie przeznaczonym do produkcji cywilnej. Można ogólnie stwierdzić, że zbrojenia w tych krajach wywierają wpływ na tempo wzrostu gospodarczego w dwojaki sposób: po pierwsze powodują bezpośrednie zwiększenie importu surowców i urządzeń przeznaczonych na cele nieprodukcyjne; po drugie poprzez absorbowanie znacznej części przemysłu ciężkiego i maszynowego, hamują eksport wyrobów, na które istnieje w świecie duże zapotrzebowanie¹³.

Źródła finansowania wydatków zbrojeniowych – strona kosztowa

Na wielkość wydatków zbrojeniowych oraz na ich strukturę niezależnie od systemu gospodarczego, wpływ ma wiele czynników. Najważniejszym z nich jest aktualny poziom i tempo rozwoju gospodarczego, a ściślej wielkość i struktura wytworzonego produktu narodowego brutto (nie używamy świadomie miary w postaci PKB). Wpływ ma również tempo wprowadzania nowych rodzajów uzbrojenia. Determinowane jest ono także liczebnością sił zbrojnych, ich strukturą i charakterem wyposażenia. Ważną rolę odgrywa także potencjał ewentualnego przeciwnika oraz przyjęta koncepcja strategiczna.

Na przestrzeni dziejów zbrojenia były różnie finansowane¹⁴. Obecnie zbrojenia są finansowane głównie z budżetu centralnego. Jedyne część wydatków związana z obroną cywilną pokrywana jest z pozabudżetowych źródeł finansowania. Dla gospodarki narodowej, jej rozwoju nie jest obojętne z którego źródła są finansowane wydatki zbrojeniowe. Szczególnie w krajach o gospodarce rynkowej od sposobu

¹³ Z. Klimiuk, *Wydatki zbrojeniowe a wzrost gospodarczy*, [w:] *Modernizacja Wojsk Łądoczych impulsem rozwojowym dla polskiej gospodarki*, red. nauk. P. Soroka, Polskie Lobby Przemysłowe i Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2011, s. 58–79.

¹⁴ Z. Landau, *Polityka tzw. nakręcania koniunktury w Polsce w okresie 1936–1939*, „Najnowsze dzieje Polski”, Warszawa 1959, t. II.

finansowania wydatków zbrojeniowych zależy stopień wpływu państwa na działalność gospodarczą. Podatki bezpośrednie i pośrednie stanowią główne źródło wpływów budżetu państwa, a tym samym źródło finansowania wydatków wojskowych. W krajach rozwiniętych gospodarczo wpływy stanowią ponad 90% dochodów budżetowych. Każdorazowe zwiększenie wydatków wojskowych musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w ciężarach podatkowych. Z tego też względu kraje o wyższym poziomie PKN mają większe możliwości mobilizacji środków przeznaczonych na zbrojenia.

Ujemną stroną gromadzenia środków na zbrojenia z dochodów podatkowych jest ich zmieniająca się wielkość, uzależniona od bieżących dochodów i wydatków. tj. duże wahania tych wielkości w zależności od stanu koniunktury w gospodarce. W każdym jednak przypadku opodatkowanie wpływa ograniczająco w pierwszej kolejności na popyt konsumpcyjny (podatki od osób fizycznych) i częściowo inwestycyjny (podatki od firm). W przypadku osób fizycznych następuje przesunięcie części popytu globalnego na rzecz państwa i w sumie poziom popytu nie ulega zmianie. W przypadku opodatkowania zysków przedsiębiorstw problem wielkości popytu przedstawia się inaczej. Opodatkowanie zysków przedsiębiorstw zmierzające do osiągnięcia jednego z celów – rozbudowy sił zbrojnych- mogłoby doprowadzić do naruszenia równowagi ekonomicznej, do osłabienia bodźców dalszego rozwoju gospodarki, a tym samym wywołać całkowicie opaczne i niepożądane z punktu widzenia siły wojskowej następstwa w innej sferze.

Zbyt duże opodatkowanie zysków przedsiębiorstw mogłoby je zniechęcić do inwestowania. W takiej sytuacji państwo stosuje zazwyczaj politykę zmierzającą do zainteresowania firm produkcją zbrojeniową – poprzez ustalenie stałych i jednocześnie wysokich cen, zawieranie długoterminowych umów na dostawy, wyrażeniem zgody na przyspieszoną amortyzację, itd. Tak więc wzrost opodatkowania zysków częściowo kompensowany jest ulgami podatkowymi, otrzymywanymi w związku z podejmowaniem produkcji wojskowej. Lokowanie w niej kapitałów powoduje reakcję łańcuchową poprzez wzrost popytu na surowce, siłę roboczą itp., a tym samym ożywia produkcję w innych dziedzinach gospodarki. Uruchamiając w ten sposób niewykorzystane oszczędności, państwo pośrednio skłania ich do inwestowania. Reakcja taka może mieć miejsce jedynie przy istnieniu wolnych mocy produkcyjnych. Podwyżka podatków wyprzedza bodźce do inwestowania powstające w wyniku wzrostu wydatków wojskowych, państwo częściej ucieka do tzw. deficytowego finansowania- wzrost zadłużenia w systemie bankowym. Sposób ten, poprzez oddziaływanie na wzrost popytu, zatrudnienia i dochodów, umożliwia z kolei wzrost wpływów podatkowych. Podniesienie stopy obciążeń stosowane jest najczęściej wtedy, gdy gospodarka osiąga stan zbliżony do pełnego zatrudnienia, przy dostatecznie wysokim poziomie inwestycji.

Z kolei można by sądzić, że – w przeciwieństwie do finansowania zbrojeń z dochodów podatkowych – finansowanie w drodze wzrostu długu publicznego jest dla państwa niekorzystne, ponieważ pożyczki trzeba zwracać wraz z przypadającymi odsetkami. Problem długu publicznego we współczesnej gospodarce rynkowej przedstawia się w sposób bardziej złożony. Wzrost długu, jako źródła pokrycia deficytu budżetowego, stanowi jedną z metod polityki interwencyjnej państwa w kierunku pełnego zatrudnienia. Ten typ finansowania, niezależnie od rezerw jakie mogą istnieć w mocach wytwórczych, w każdym przypadku przynosi wzrost zysków przedsiębiorstw. Dzięki wykorzystaniu rezerw, jakie następuje poprzez finansowanie w drodze deficytu budżetowego, zyski wynikają ze wzrostu PNB. W przypadku braku rezerw, zyski powstają w wyniku wzrostu cen, powodującego w konsekwencji zmiany w relacji zyski – płace. W pierwszym przypadku państwo wykorzystuje istniejące oszczędności (raczej skłonności do oszczędzania) dotychczas nieprzeznaczone na finansowanie inwestycji przedsiębiorstw, w drugim zaś przyczynia się do powstania przymusowych oszczędności pracowników, realizowanych w drodze wzrostu kosztów utrzymania.

Realizacja projektu Systemu Obrony Powietrznej Polski nie oznacza militaryzacji gospodarki

Realizacja omawianego projektu SOPP nie może i nie będzie oznaczać militaryzacji gospodarki. Militaryzacja gospodarki jest bowiem przejawem i konsekwencją wydatków państwowych oraz związanych z tym przedsięwzięć natury organizacyjno-prawnej. Militaryzacja może być ograniczona lub głęboka w zależności od stosunku wydatków zbrojeniowych do PKB oraz stosunku wielkości produkcji wojennej do wielkości istniejących rezerw zdolności wytwórczych. Jeśli wydatki wojskowe nie mają wywoływać poważniejszych zaburzeń w gospodarce, to jak wskazuje doświadczenie międzynarodowe pierwszy stosunek nie może przekroczyć mniej więcej 1:9 (czyli na cele wojskowe można przeznaczyć maksymalnie do 10% PKB). Wskazane proporcje nie są stałe dla poszczególnych krajów. **Można jednak stwierdzić, że militaryzacja jest ograniczona tak długo, jak nie przekroczy ona tych granic lub głęboka, gdy te granice zostaną w poważniejszy sposób i na dłuższy okres przekroczone.** Wpływ militaryzacji na gospodarkę kraju uzależniony jest od jej rozmiarów, systemu gospodarczego oraz poziomu rozwoju gospodarczego (stopień rozwoju przemysłu, uzależnienie od handlu zagranicznego, stopień wykorzystania mocy produkcyjnych itd.). W Polsce ze względu na powyższe uwarunkowania rozpoczęłyby się już przy wydatkach na poziomie ok. 6–7% PKB.

Z punktu widzenia gospodarczego militaryzacja jest zazwyczaj niekorzystna ze względu na forsowanie produkcji zbrojeniowej kosztem produkcji cywilnej oraz wprowadzeniu dysproporcji w rozwoju gospodarczym, a szczególnie w strukturze przemysłu. Ponadto może prowadzić do zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego na skutek trudności w utrzymaniu wysokiej stopy inwestycji. W przypadku istnienia wolnych mocy produkcyjnych militaryzacja może jednak przyczynić się do uruchomienia beczynnych zasobów, a poprzez zwiększenie zatrudnienia stworzyć dodatkowy popyt na dobra konsumpcyjne. Może to spowodować równoległy do wzrostu produkcji wojskowej, lecz bez porównania wolniejszy wzrost produkcji cywilnej, a co za tym idzie wzrost konsumpcji. Należy zwrócić jednak uwagę na skutki osiągniętej tą drogą poprawy koniunktury. Poprawa ta jest chwilowa, dalsze jej utrzymanie wymaga nowych nakładów na zbrojenia. Utrzymanie zaś ich na stałym poziomie lub zmniejszenie może spowodować kryzys. Stąd też wpływ wydatków wojskowych na kształtowanie się sytuacji gospodarczej wzrasta. Im będą one wyższe, tym trudniej będzie wrócić do ich dawnych rozmiarów, nie wywołując kryzysu gospodarczego¹⁵. Zwiększenie skali militaryzacji motywowane chęcią poprawy koniunktury prowadzi do absurdu, ponieważ skutki nadprodukcji likwiduje się przy pomocy dalszego rozwijania produkcji. Dalsze jej zwiększanie pogłębia jedynie przepaść między produkcją a konsumpcją. Militaryzacja gospodarki daje więc pozytywne rezultaty tylko w niektórych przypadkach, z reguły jednak wpływa na nią niekorzystnie. Realizacja projektu SOPP nie będzie oznaczać militaryzacji gospodarki i takiego niebezpieczeństwa nie stwarza.

Warunki gospodarcze i finansowanie realizacji Systemu Obrony Powietrznej Polski

Budowa nowoczesnego, na miarę XXI wieku, systemu obrony powietrznej Polski to największy, najbardziej kompleksowy, najbardziej kosztowny i – biorąc pod uwagę przebieg oraz rezultaty największych w okresie ostatnich 50 lat konfliktów zbrojnych – zdecydowanie najważniejszy program modernizacyjny Sił Zbrojnych RP. Wymagana on opracowania w Polsce lub pozyskania zagranicą możliwie najnowszych technologii, niezbędnych do wyprodukowania poszczególnych komponentów dwóch podstawowych składników całego systemu: przeciwlotniczego i przeciwrakietowego. Budowa tego systemu jest konieczna choćby dlatego, że dotychczasowy system obrony dużych aglomeracji i strategicznych obiektów, oparty

¹⁵ M. Kalecki, *Wietnam przez pryzmat USA*, „Polityka” 1967, nr 3, s. 16.

w znacznej mierze na uzbrojeniu produkcji radzieckiej jest już bardzo przestarzały, a ponadto uległ znacznej redukcji¹⁶. Stopniowo redukowany jest także potencjał wojsk obrony przeciwlotniczej Wojsk Łądowych, którego podstawą również są zestawy produkcji radzieckiej, zmodernizowane w ostatnich latach przez polski przemysł.

Za realizacją tego wielkiego kompleksowego przedsięwzięcia – budowy systemu obrony powietrznej, obejmującego wszystkie rodzaje Sił Zbrojnych RP, przemawia również obecna, znacznie mniej przewidywalna niż w latach dziewięćdziesiątych sytuacja międzynarodowa, na którą nakłada się trwający od 2008 roku globalny kryzys finansowo-gospodarczy, mający – jak już wspomnieliśmy – charakter systemowy i strukturalny, wynikający w pierwszym rzędzie z dominacji świata finansów, w którym przeważają operacje o charakterze spekulacyjnym, nad realną gospodarką. Możliwe są kolejne fale i odsłony tego kryzysu, które rodzic będą różne turbulencje, a co za tym idzie – mniej lub bardziej bezpośrednio wpływać będą na sytuację międzynarodową także w sferze bezpieczeństwa. W tak niepewnych czasach gorszej koniunktury międzynarodowej, kraj o takim położeniu jak Polska, powinien dysponować sprawnym i nowoczesnym systemem obrony powietrznej, będącym częścią systemu natowskiego.

Program odbudowy kompleksowego i efektywnego systemu obrony powietrznej Polski, będącego w stanie spełniać wyznaczone mu funkcje w najbliższych dekadach, jest przedsięwzięciem, które bardzo poważnie może wpłynąć na kondycję i unowocześnienie polskiej gospodarki, zwłaszcza jej potencjału przemysłowego. **Mianowicie może wpisać się w działania mające na celu nowoczesną reindustrializację Polski, co może mieć szczególne znaczenie w warunkach pogłębienia się i przedłużenia kryzysu gospodarczego¹⁷.** Wybitni naukowcy zajmujący się jakością transformacją gospodarki, tacy jak profesor Carlota Perez z Uniwersytetu w Cambridge, zwracają uwagę na rolę kryzysów finansowych w ustanawianiu nowych paradygmatów techno-ekonomicznych. Według nich możemy mieć do

¹⁶ Jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych ub. wieku istniały w naszym systemie obronnym cztery brygady obrony raketowej Wojsk Obrony Powietrznej Kraju, wyposażone w zestawy Newa i Wołchow, przewidziane do obrony największych aglomeracji i obiektów strategicznych oraz dodatkowo 61 Brygada Raketowa, wyposażona w rakiety Krug., przewidziana do obrony wojsk. A obecnie pozostała tylko jedna – 3 Brygada Obrony Raketowej, na uzbrojeniu której znajdują się w tej chwili już bardzo przestarzałe zestawy Newa z początku lat siedemdziesiątych, oraz Dywizjon raket Wega, stacjonujący w Mrzeżynie.

¹⁷ A. Lech, *Działalność badawczo-rozwojowa firm innowacyjnych a kryzys gospodarczy*, [w:] *Wzrost gospodarczy i finanse międzynarodowe*, red. S.I. Bukowski, CeDeWu.pl Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2011, s. 87–99.

czynienia z fazą rozwoju technologicznego nowej generacji, której towarzyszy uporządkowanie sfery finansowej. Powrót sfery finansów do finansowania sfery realnej będzie oznaką dojrzałości cyklu techno-ekonomicznego. Zarówno naukowcy jak i publicyści gospodarczy – podobnie jak eksperci Polskiego Lobby Przemysłowego – stwierdzają, iż nadchodzi „Trzecia Rewolucja Przemysłowa”, czyli początek odradzania przemysłu w krajach wysokorozwiniętych; nowo budowane fabryki w Stanach Zjednoczonych otwiera m.in. Apple. Przemysł wpisuje się również w proces subtelnej zmiany priorytetów europejskich, z którą mamy do czynienia w ostatnich latach. Przewodniczący Komisji Europejskiej, Jose Manuel Barroso stwierdził, iż dla wyjścia z kryzysu konieczna jest strategia wzmocnienia w Europie sektora wytwórczego. Wzrost przemysłu jest doceniony jako stabilizator bilansu handlowego i narzędzie rozwoju gospodarczego, jak i stabilizator społeczny¹⁸.

Realizacja projektu systemu obrony powietrznej powinna być połączona z rozbudową ogólnej infrastruktury, która stworzy możliwości zastosowania nowych technologii w procesie produkcji. W przypadku programów rozbudowy infrastruktury „wąskim” gardłem staje się import, gdyż zbyt wysoki jego poziom może zniweczyć ekonomiczne korzyści takiej rozbudowy, które wypłyną poza granice kraju i mogą stać się źródłem znacznego zadłużenia. Importowana powinna być jedynie relatywnie niewielka część potrzebnych na ten cel środków, a w szczególności dobra kapitałowe oparte na najnowocześniejszych technologiach. Większość materiałów i urządzeń powinna być dostarczona przez przemysł krajowy, który w możliwie dużym zakresie należy jednocześnie rozbudować.

W przypadku pozyskiwania elementów systemu obrony powietrznej Polski, których polski przemysł nie jest w stanie sam wyprodukować (dotyczy to zwłaszcza rakiet średniego zasięgu), niezwykle ważną sprawą jest ich polonizacja. Nasz przemysł, posiadający znaczne osiągnięcia i doświadczenie w produkcji nowoczesnych systemów radiolokacyjnych i wozów dowodzenia oraz przeciwlotniczych zestawów rakietowych i artyleryjskich krótkiego zasięgu, a także w modernizacji zestawów rakietowych produkcji radzieckiej, jest do niej dobrze przygotowany¹⁹. Dobrym wzorem jest tu przeniesienie do Polski produkcji fińskiego Kołowego Transportera Opancerzonego „Rosomak”, do którego – stopniowo – coraz więcej elementów wytwarzają polskie przedsiębiorstwa, czy też produkcja izraelskich rakiet przeciw-

¹⁸ Szerzej: Część druga Raportu: *Przyczyny i konsekwencje globalnego kryzysu...*, dz. cyt., 28–31.

¹⁹ Warto tu wspomnieć dorobek i osiągnięcia Bumaru Elektronika S.A. (skupiającego dawny „Rawar” i Przemysłowy Instytut Telekomunikacji), Bumaru Amunicja S.A. (dawne Zakłady Metalowe „Mesko”), Wojskowych Zakładów Uzbrojenia S.A. w Grudziądzu czy Wojskowych Zakładów Łączności nr 1 i prywatnej firmy WB Electronics S.A.

pancernych „Spike” w Bumarze Amunicja S.A. w Skarżysko-Kamiennej. W obu przypadkach mamy do czynienia z transferem bardzo nowoczesnych technologii do naszego kraju, a także z przeniesieniem kompetencji, jak i produkcji. Ponadto, taki transfer powinien obejmować także sposoby zarządzania i produkcji. Rzecz jasna wymagać to będzie przeszkolenia w krajach będących dostawcą znacznej liczby polskich menedżerów, inżynierów, techników i pracowników. Będzie to sprzyjać modernizacji polskich firm uczestniczących w programie budowy systemu obrony powietrznej i kooperujących z nimi.

Dlatego dobór odpowiednich partnerów zagranicznych niezbędnych do realizacji przez polski przemysł SOPP, będzie zatem bardzo istotny nie tylko ze względów wojskowych, ale także gospodarczych. Wybrani powinni być tacy partnerzy, którzy zgodzą się na transfer możliwie najnowszych technologii i zapewnią korzyści polskiej gospodarce i liczący się udział polskiego przemysłu obronnego. Wymagać to będzie odpowiedniego i starannego wynegocjowania umów przemysłowych związanych z dostawą z zagranicy elementów systemu obrony powietrznej nieprodukowanych przez polski przemysł. Chodzi o to, aby nie powtórzyła się historia z kosztownym pozyskaniem samolotów wielozadaniowych F-16, które w minimalnym stopniu przyniosły korzyści dla polskiego przemysłu obronnego i lotniczego, a przede wszystkim nie zapewniły pozyskania od dostawcy tych samolotów nowoczesnych technologii.

Finansowanie budowy Systemu Obrony Powietrznej Polski reguluje **ustawa o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm RP w dniu 22 lutego br. (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 496)**. W art. 7 ust. 2a ustawy zostały jasno określone zasady i źródła finansowania SOPP: *W latach 2014–2023 na sfinansowanie wyposażenia Sił Zbrojnych w środki obrony przeciwrakietowej w ramach systemu obrony powietrznej przeznaczają się corocznie wydatki budżetowe z części budżetu państwa „obrona narodowa” co najmniej w wysokości stanowiącej przyrost planowanych wydatków tej części budżetu na rok bieżący w stosunku do ich wysokości w roku poprzednim. Zasada ta jest przejrzysta i ma wszelkie szanse powodzenia przy założeniu dodatniego przyrostu PKB w tym czasie, dzięki któremu będzie możliwe powiększanie z okresu na okres wydatków przeznaczonych na obronę narodową, a tym samym również finansowanie SOPP. W oparciu o obecne prognozy dotyczące kształtowania się PKB (przy utrzymaniu stałego wskaźnika finansowania Sił Zbrojnych RP wynoszącego 1,95% PKB)²⁰, całościowe środki, jakie zostaną wydatkowane na ten wieloletni program mogą wynieść nawet blisko 28 miliardów złotych!*

²⁰ Zgodnie z art. 7.1. ustawy z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na finansowanie potrzeb*

Problem powstanie jednak w momencie, kiedy wzrost gospodarczy w naszym kraju przyjmie wartości ujemne i wymusi obniżenie nakładów na obronę narodową. Taki negatywny scenariusz rozwoju sytuacji gospodarczej w okresie 2014–2023 trzeba jednak brać pod uwagę. Wynika to z wcześniejszego naszego stwierdzenia, że obecny globalny kryzys nie jest cyklicznym załamaniem koniunktury, lecz kryzysem systemowym i strukturalnym, którego przezwyciężenie potrwa raczej długo. Powstanie wówczas problem związany z finansowaniem projektu budowy Systemu Obrony Powietrznej Polski. Najgorszym scenariuszem byłaby sytuacja, kiedy jego realizację ze względów finansowych trzeba byłoby zawiesić lub przerwać przy znacznym już zaangażowaniu środków. Oznaczałoby to podwójną stratę dla Polski – marnotrawstwo poniesionych nakładów i brak efektu końcowego w postaci SOPP. Dlatego też niezależnie od powyższej zasady ustawowej, warto poszukiwać dodatkowych źródeł finansowania projektu i towarzyszącej mu rozbudowy infrastruktury, wojskowej i przemysłowej, które byłyby względnie niezależne od bieżącej koniunktury i gwarantowałyby skuteczne jego doprowadzenie do końca, zwłaszcza w sytuacji, gdyby zaistniały negatywne scenariusze oznaczające pogłębienie się kryzysu.

Do tego konieczna byłaby reforma systemu bankowego, a przede wszystkim systemu kredytowego, polegająca na zwiększeniu niskoprocentowanych kredytów przeznaczonych na cele inwestycyjne. Ich źródłem mógłby stać się Narodowy Bank Polski, zwiększając udział kredytu przeznaczanego na inwestycje centralne oraz wyspecjalizowana instytucja kredytu długoterminowego (np. przeobrażony Bank Gospodarki Krajowej). Innymi słowy, w sytuacji ewentualnego pogłębienia się kryzysu konieczne będzie wykreowanie nowego pieniądza zgodnie z zapotrzebowaniem, aby można było sfinansować projekty rozbudowy infrastruktury i zatrudnić istniejącą w kraju rzeszę pracowników.

Dzisiaj na świecie banki centralne wprowadzają do obiegu ogromne ilości pieniądza, które nie mają nic wspólnego z podnoszeniem produkcji konkretnych (użytecznych) dóbr, lecz służą jedynie podtrzymaniu spekulacji i rozwojowi zbędnych często usług. Bezpośrednie generowanie kredytu przez banki centralne jest niewielkie w porównaniu z kredytami liczonymi w bilionach dolarów, które tworzone są w ramach zachodniego systemu finansowego w związku ze spekulacyjnymi balonami instrumentów pochodnych, nieruchomości i innymi formami czysto spekulacyjnej działalności. Należy więc położyć kres szkodliwej spekulacyjnej ekspansji kredytu, co wcześniej lub później samo nastąpi oraz przywrócić prawo two-

obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2001.76.804) przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95 % Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego.

zenia nowego kredytu poszczególnym (suwerennym) rządóm. Podstawowa zasada polegałaby na bezpośrednim połączeniu tworzenia nowego kredytu z tworzeniem nowych dóbr materialnych. Finansowanie na szeroką skalę projektów rozbudowy infrastruktury oraz połączony z tą rozbudową wzrost produkcji przemysłowej byłaby efektywnym sposobem, by to osiągnąć.

Omawiany projekt SOPP jak najbardziej wpisuje się w tą logikę. Jego realizacja, bez jednoczesnej rozbudowy towarzyszącej infrastruktury (wojskowej i szczególnie przemysłowej), spowoduje ucieczkę efektów ekonomicznych poza granice kraju i może stać się źródłem wzrostu zadłużenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego (wzrost długu sektora finansów publicznych). Kredyty służące budowie opartej na nowoczesnych technologiach infrastruktury oraz rozwojowi przemysłu wykorzystującego nowe odkrycia naukowe i najnowsze technologie, mają strategiczne znaczenie dla całego kraju. Tak długo, jak wzrost produktu społecznego jest większy od kapitalizacji długu, nie istnieje niebezpieczeństwo inflacji czy ryzyko spłaty kredytów. Jedynym ograniczeniem dla linii kredytowych byłyby dostępne zasoby siły roboczej oraz materiały niezbędne do realizacji projektów inwestycyjnych. **Chociaż kredyt emitowany przez bank centralny byłby tworzony poza systemem budżetowym (budżet centralny i budżety lokalne), miałby jednak na niego pozytywny wpływ, gdyż sprzyjając rozbudowie i modernizacji istniejących podmiotów gospodarczych oraz tworząc nowe podmioty, zwiększałby samą podatką napływającą do budżetu centralnego i budżetów lokalnych i redukowałby również wydatki z sektora finansów publicznych przeznaczone na cele socjalne (np. zasiłki dla bezrobotnych).** Należy także rozpatrzyć możliwość emisji wielodziesięcioletnich celowych obligacji inwestycyjnych przez konsorcja dokonujące przedsięwzięć o dodatnim efekcie strukturalnym. Powinno to dotyczyć także niedawno zawiązanego konsorcjum, powołanego w celu budowy Systemu Obrony Powietrznej Polski. Duże przedsiębiorstwa realizujące projekt SOPP także mogłyby emitować tego rodzaju obligacje. Obligacje te byłyby skupowane przez bank państwowy np. Narodowy Bank Inwestycyjny, również ewentualnie przez NBP lub BGK na najniższy możliwy procent²¹.

W związku z tym, iż realizacja projektu pociągnie za sobą również konieczność importu (oby relatywnie niewielkiego), do wykorzystania są kredyty NBP, których źródłem mogłyby stać się posiadane przez bank centralny rezerwy walutowe (ok. 90 mld euro). Można byłoby przy ich pomocy sfinansować niezbędny import z zagranicy. NBP jako bank narodowy ma możliwość względnie swobodnego dysponowania tymi rezerwami dopóty, dopóki Polska nie wejdzie do strefy euro.

²¹ Część druga Raportu: *Przyczyny i konsekwencje globalnego...*, dz. cyt., s. 266.

Pewne pole manewru stwarza również relatywnie niewielki w przypadku Polski – w porównaniu z innymi krajami – udział długu publicznego w relacji do PKB (ok. 55%). Trzeba jednakże pamiętać, iż ewentualny ujemny wzrost gospodarczy doprowadziłby natychmiast do powiększenia tej relacji i przekroczenia poziomu 60%. Zwiększenie udziału długu publicznego w relacji do PKB nawet do poziomu 75-80% jest jednakże względnie bezpieczne z punktu widzenia równowagi makroekonomicznej i nie grozi poważniejszymi konsekwencjami.

Ewentualnie można jeszcze poczynić próbę pozyskania rezerwy w postaci pożyczki narodowej przeznaczonej na realizację projektu SOPP oraz dobrowolne składki i dary ze strony społeczeństwa (idea przedwojennego Funduszu Obrony Narodowej). Te źródła byłyby w praktyce do wykorzystania tylko w sytuacji bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia militarnego Polski.

Warto pamiętać także o tym, iż w krajach posiadających przedsiębiorstwa o charakterze narodowym (Polska w tej chwili według takiego kryterium wyodrębnionych przedsiębiorstw nie posiada) przy finansowaniu projektów o charakterze strategicznym wykorzystuje się często zasadę bezpośredniego obciążania zysków tych przedsiębiorstw i przekształcania ich w źródło finansowania (np. uzbrojenie i wyposażenie armii chilijskiej jest w decydującym stopniu finansowane bezpośrednio przez narodowy koncern miedziowy²². W przypadku naszego kraju ewentualnych przedsiębiorstw narodowych należałoby szukać w górnictwie węgla kamiennego i brunatnego oraz miedziowego, i w branży energetycznej.

Możliwe efekty gospodarcze realizacji projektu. Budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego bis

Konsekwentnie realizowany program budowy systemu obrony powietrznej zabezpieczy istniejące, a powinien także stworzyć nowe miejsca pracy w nowoczesnych gałęziach produkcyjnych, co będzie oznaczać oszczędność funduszy przeznaczonych na zasiłki dla bezrobotnych oraz płacenie podatków przez nowo zatrudnionych. Może on stworzyć szczególne perspektywy przed młodym pokoleniem inżynierów, spośród których wielu w ostatnich latach wyjechało pracować zagranicą. W ten sposób powstaną bardziej korzystne warunki do zbilansowania finansów publicznych i zmniejszenia udziału długu publicznego w relacji do PKB. Rozbudowa infrastruktury, towarzysząca realizacji SOPP, pozytywnie wpłynie na podniesienie wydajności całej gospodarki. W historii, projekty rozbudowy infra-

²² Wystąpienie prof. R. Piaseckiego (byłego ambasadora Polski w Chile) na konferencji w INEPAN nt. gospodarek krajów Ameryki Łacińskiej, która odbyła się w styczniu 2013 r.

struktury zawsze odgrywały rolę stymulatora tworzącego przedsiębiorstwa prywatne (np. budowa kolei w Niemczech oraz w Japonii)²³. Praca przy takich projektach mobilizuje inżynierów, techników i pracowników wykwalifikowanych do zakładania (często z pomocą państwa) swoich własnych małych i średnich przedsiębiorstw, wykorzystujących najnowsze technologie. Wykorzystanie kredytów państwowych na sfinansowanie realizacji niezbędnych programów naprawy i rozbudowy podstawowej infrastruktury gospodarczej, zarówno ze strony rządu, jak i prywatnych przedsiębiorstw, doprowadzić może – tak jak miało to miejsce już kilka razy w przeszłości – do szybkiego rozwoju prywatnych przedsiębiorstw w podstawowych gałęziach gospodarki.

Realizacja SOPP powinna sprzyjać przede wszystkim unowocześnieniu bazy badań naukowych i umożliwić jej wszechstronne wykorzystanie, gdyż rozwój nauki i techniki stanowi podstawę osiągnięcia niezależności gospodarczej i zwiększenia produkcji, co jest warunkiem koniecznym dla stworzenia fundamentów dla długoterminowego rozwoju. Powinno nastąpić również zmniejszenie stopnia uniezależnienia gospodarki w Polsce od kapitału zagranicznego oraz importu dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych, co doprowadzi do zwiększenia udziału sektora krajowego w strukturze gospodarki. W efekcie nastąpi zmniejszenie transferu wytworzonego w Polsce PKB do krajów, z których pochodzą zagraniczne podmioty gospodarcze prowadzące działalność w Polsce. Będzie to miało również dodatnie przełożenie na poziom płac (w tej chwili są one jednymi z najniższych w Unii Europejskiej) oraz przeciętny poziom życia.

Cechą charakterystyczną programów militarnych czy badań kosmicznych, jest względnie wysoki procent produkowanych w tych dziedzinach dóbr, które wymagają wykorzystania nowych technologii o wysokim stopniu amortyzacji ze względu na szybki postęp naukowo-techniczny, prowadzący do ich zużycia „moralnego”. W celu uzyskania nowych technologii należy zastosować je w sposób bezpośredni lub pośredni w sektorze produkcji maszyn, jako nowy czynnik. Stąd *nakłady na technologie militarne należałoby traktować, jako inwestycje, które charakteryzują się odpowiednio wysokim mnożnikiem inwestycyjnym oraz przynoszą tzw. efekty zewnętrzne w postaci rozprzestrzeniania się innowacji. Technologie podwójnego zastosowania, będące w większości technologiami przełomów, umożliwiają ponadto obniżanie kosztów wprowadzania na rynek nowych wyrobów i rozwiązań. Odpowiednio koordynowane mogą przyczynić się do rozwoju całych sektorów gospodarki przy równoczesnym dofinansowaniu prac na rzecz systemu obronnego państwa. Warto pamiętać, że problemy te dobrze rozumiał wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski, angażując się w budowę*

²³ T. Nakamura, *Gospodarczy rozwój współczesnej Japonii*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Japonii 1987, s. 35–41.

Centralnego Okręgu Przemysłowego, którego rdzeniem był nowoczesny przemysł zbrojeniowy²⁴. Na realizacji SOPP może także skorzystać znaczna część przemysłu cywilnego.

Nawet jeśli nie jest to przedsięwzięcie na miarę programów zbrojeniowych z końca lat trzydziestych II Rzeczypospolitej zagrożonej wybuchem wojny, którego efektem i podstawą była budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego, to nie będzie zatem przesadą stwierdzenie, że konsekwentna i pełna realizacja projektu budowy Systemu Obrony Powietrznej Polski będzie, oby nie zmarnowaną, szansą na modernizację i rozbudowę polskiego przemysłu opartego na najnowszych technologiach, którą określić można jako COP bis. Będzie ona w pierwszej kolejności stanowić szansę dla przemysłu obronnego i jego zaplecza badawczo-rozwojowego, uczestniczących w realizacji programu budowy systemu obrony powietrznej i innych programów modernizacyjnych Sił Zbrojnych, planowanych bądź już realizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

Wykorzystanie doświadczeń z realizacji programów modernizacji armii i budowy Centralnego Okręgu przemysłowego u schyłku II RP

Obecne Ministerstwo Obrony Narodowej wspólnie z Ministerstwem Gospodarki powinny dokładnie, wykorzystując wiedzę historyczną, przestudiować doświadczenia związane z realizacją programów zbrojeniowych realizowanych przez II RP u schyłku lat trzydziestych ubiegłego wieku i będącej w znacznym stopniu ich konsekwencją rozbudową infrastruktury państwa, szczególnie przemysłowej na terenie Centralnego Okręgu Przemysłowego. Warto przeanalizować zwłaszcza inżynierię finansową stosowaną wówczas w realizacji tych przedsięwzięć, uwzględniając obecne mechanizmy i uwarunkowania funkcjonowania rynków finansowych w czasach globalizacji i członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

W zakończeniu naszego opracowania krótko zatem przypominamy, na czym polegał fenomen zbudowania w ciągu kilku lat nowoczesnego okręgu przemysłowego. Podkreślić należy wielki wkład ówczesnych władz wojskowych w realizację tego osiągnięcia.

Zbudowanie, bez wywołania inflacji, Centralnego Okręgu Przemysłowego, należy uznać za ogromne osiągnięcie gospodarcze II Rzeczypospolitej. COP jest chlubą polskich polityków, ekonomistów, generałów, ministrów, inżynierów

²⁴ Raport: *Straty w potencjale polskiego przemysłu i jego ułomna transformacja po 1989 roku. Wizja nowoczesnej reindustrializacji Polski*, [w:] *Rocznik Polskiego Lobby Przemysłowego, Materiały programowe i informacyjne, opinie i stanowiska z 2011 i 2012 roku*, red. J. Horodecki, H. Potrzebowski i P. Soroka, Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny SIM, Warszawa 2012, s. 286.

i robotników. O wielkości tego przedsięwzięcia świadczy chociażby skala wydatków poniesionych w związku z realizacją tej inwestycji²⁵. Globalna suma wydatków inwestycyjnych państwa wyniosła na terenie COP w latach 1936-1939 około 1 mld zł²⁶. Samo państwo nie byłoby w stanie sprostać takim nakładom finansowym. Z myślą o COP powołano Fundusz Obrony Narodowej, który zgromadził ok. 1 mld zł. Były to środki pozabudżetowe pochodzące głównie od obywateli na budowę przemysłu zbrojeniowego. Łącznie, dodając do tego inwestycje prywatne oraz samorządowe, wydano niewyobrażalną na owe czasy kwotę ponad dwóch miliardów zł. Dzięki budowie Centralnego Okręgu Przemysłowego, Polska wkroczyła na drogę intensywnego rozwoju gospodarczego i przebudowy struktury gospodarczej. W latach 1936-1939 stopniowo wzrastał potencjał wytwórczy kraju, rosła również wydajność pracy dzięki wdrożeniu nowoczesnych narzędzi i technologii. Szybki wzrost produkcji przemysłowej był przede wszystkim rezultatem przystąpienia do realizacji programu uprzemysłowienia Polski, chociaż nie bez znaczenia była poprawa koniunktury gospodarczej, która nastąpiła w połowie lat trzydziestych. W 1937 roku wiele gałęzi przemysłu przekroczyło poziom produkcji z 1928 roku, który był najlepszym w okresie międzywojennym. Przemysł metalowo-maszynowy osiągnął produkcję wyższą o 30%²⁷.

Wzrost produkcji sprawił, że do działalności gospodarczej powróciła rentowność. W wielu przedsiębiorstwach spadła ona do niebezpiecznie niskiego poziomu wskutek głębokiego kryzysu. Cechą charakterystyczną odzyskanej rentowności było to, że narastała ona nie w wyniku wzrostu cen, lecz przez rozszerzenie produkcji i obrotów gospodarczych. Dzięki budowie Centralnego Okręgu Przemysłowego znacznie zwiększył się również dochód narodowy. Wielkość dochodu narodowego uzyskana w ostatnim roku przedkryzysowej koniunktury została przekroczona już w drugim roku realizacji Planu COP, następnie dochód wzrastał nieustannie aż do wybuchu wojny. Jednym z podstawowych celów uprzemysłowienia Polski, realizowanego w latach 1936–1939, było stopniowe rozwiązywanie problemu bez-

25 Szerzej: W. Roszkowski, *COP a gospodarka II RP po kryzysie*, [w:] *Centralny Okręg Przemysłowy wczoraj, dziś, jutro. Materiały z konferencji naukowej w 75. rocznicę rozpoczęcia budowy COP-u*, red. A. Garbacz, B. Trybuła, Muzeum Regionalne w Stalowej Woli, Muzeum Niepodległości w Stalowej Woli, 2012 oraz zamieszczone w tym samym wydawnictwie opracowanie M. Jabłonowskiego, *Znaczenie COP-u dla potencjału wojenno-ekonomicznego II RP*.

²⁶ *COP. Przeszłość. Teraźniejszość. Przyszłość*, red. J. Konefał, Stalowa Wola 2007, s. 67–69.

²⁷ Z. Judycki, *Zagadnienia strukturalno-organizacyjne współczesnego gospodarstwa narodowego Polski*, Nakładem Księgarni Eugeniusza Sowiera w Częstochowie, Częstochowa 1947, s. 128–130.

robocia strukturalnego, związanego z przeludnieniem wsi polskiej. Przez cały ten czas zatrudnienie w polskiej gospodarce systematycznie wzrastało. Przedkryzysowy poziom zatrudnienia w przemyśle został osiągnięty w 1938 roku. W ciągu niecałych trzech lat budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego stworzono tylko w przemyśle wielkim nie mniej niż 55 tys. nowych stanowisk pracy, a razem z zakładami średnimi i małymi oraz usługami nie mniej niż 110 tys.²⁸. Rozwinął się również rynek wewnętrzny Polski. Stabilizacja cen towarów konsumpcyjnych zapewniła wzrost wewnętrznego rynku zbytu. Zaznaczyć należy również, że nastąpił wzrost położenia materialnego ludności. Poprawa standardu życiowego ludności następowala powoli, ale systematycznie.

Dzięki budowie COP, Polska wkroczyła na płaszczyznę poprawy we wszystkich podstawowych przejawach życia gospodarczego. Był to niewątpliwy sukces, który naród zawdzięczał sobie oraz kompetencji ludzi odpowiedzialnych za losy polskiej gospodarki i stan armii. Ambitne plany gospodarcze w „trójkacie bezpieczeństwa” zostały przerwane przez II wojnę światową. COP miał być początkiem przebudowy polskiej gospodarki i ożywienia obszarów gospodarczo i ekonomicznie zacofanych. Budowa COP wykazała, że jest możliwy w krótkim czasie rozwój terenów gospodarczo zaniedbanych, rozbudowa infrastruktury, wznoszenie fabryk i osiedli mieszkaniowych.

Jak wynika jednak z materiałów archiwalnych prace nad rozbudową przemysłu zbrojeniowego w COP miały być kontynuowane jeszcze po 1942 roku²⁹. Związane to było m.in. z brakiem dostatecznej ilości środków finansowych umożliwiających zakończenie planowanych przedsięwzięć do 1942 roku. Potwierdził to również w ustnej relacji Eugeniusz Kwiatkowski, wicepremier i minister skarbu w latach 1936-39, dodając jednocześnie, że po zakończeniu realizacji planu rozbudowy COP dla potrzeb wojska, przewidywano realizację szeregu inwestycji pokojowych. Centralny Okręg Przemysłowy miał bowiem stanowić nie tylko „centrum obrony kraju”, lecz również – jako uprzemysłowiony obszar w centrum państwa – *zbliżyć ze sobą zachód i wschód kraju, jego północ i południe, stając się jakby węzłem wiążącym organizm Polski w jedną całość. Przez wytworzenie organizmu wszechstronnie wyposażonego pod względem przemysłowym, COP miał także stanowić podstawę wyjściową dla rozszerzenia aktywności na dzielnice kraju położone za Bugiem – na wschód*³⁰.

²⁸ Z. Szempliński, *Inwestycje a koniunktura*, „Polska Gospodarcza” z. 31, 5 VIII 1939, s. 1123.

²⁹ Ustawa z 1938 roku *o ulgach inwestycyjnych w COP*, DzU RP nr 26 poz. 224, art. 6 przewidywał prawo ubiegania się o ulgi do końca 1942 roku.

³⁰ *Plan budowy COP*, „Polityka Gospodarcza” 1938, nr 48, s. 6.

THE ECONOMIC ASPECTS AND FINANCING CONSTRUCTION OF THE AIR DEFENCE SYSTEM OF POLAND

Keywords: Air Defence System of Poland, modernization of the army, source of finances and financing, military and industrial infrastructure, scientific-development potential

SUMMARY

Authors of the study present economic conditions regarding the structure of the Air Defence System of Poland, which is the greatest and most expensive modernization program of Armed Forces of the Republic of Poland. In the study, the authors characterize factors of economic growth that are able to affect the projects implementation. Much attention is especially devoted to ways of financing the programme. One such way is financing it under the conditions of economic growth, which is clearly regulated by the Act amending the act on reshaping, technical modernization and financing of Armed Forces of the Republic of Poland. The second way is financing the programme under the conditions of possible deepening of the current economic crisis. In the second case, the authors point at additional sources of financing the project. Financing would be accompanied by extension of military and industrial infrastructure that would be relatively independent of the current economic situation, and would guarantee the project being effectively carried through. The authors also define criteria for the choice of foreign partners essential for the completion of this complex undertaking. In addition, the postulates of polonization of the system components acquired from foreign producers and manufacturers are formulated. Moreover, referring to past experience of the modernization of the Polish army and the structure of a Central Industrial Region at the close of the II Republic of Poland, the authors present possible economic effects of the project implementation today.