



Grey Scale #13



DANES-PICTA.COM

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



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO OBRONNY
INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH

POLITYKA
GOSPODARCZO - OBRONNA

KRYPTONIM „PGO”

CZĘŚĆ I

TEORIA POLITYKI
GOSPODARCZO - OBRONNEJ

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/3896 cz. 1



05-003896-001-0

Opracowanie naukowe pod kierownictwem
plk dra hab. Zenona STACHOWIAKA

WARSZAWA

68912



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Wydział Strategiczno - Obronny
Instytut Nauk Ekonomicznych



POLITYKA
GOSPODARCZO - OBRONNA

KRYPTONIM „PGO”

CZĘŚĆ I – TEORIA POLITYKI GOSPODARCZO-
OBRONNEJ



Opracowanie naukowe pod kierownictwem
plka dra hab. Zenona Stachowiaka

Warszawa 1998

ZESPÓŁ AUTORSKI:

plk dr hab. Zenon STACHOWIAK / kierownik naukowy /

pplk dr Michał DROZD

pplk mgr Ryszard KŁODZIŃSKI / sekretarz zespołu /

pplk mgr Stanisław KUREK

dr Barbara MAŻBIC-KULMA

mgr Marian GÓRECKI

mgr Ewa ROGALSKA – MONSERRAT

Krystyna KACZMAREK

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	5
CZĘŚĆ GŁÓWNA	6
1. WPROWADZENIE DO POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ	6
1.1. Definicje polityki	7
1.2. Płaszczyzny polityki gospodarczo-obronnej	13
1.2.1. Polityka gospodarczo-obronna jako nauka	13
1.2.2. Polityka gospodarczo-obronna jako działalność praktyczna	14
1.3. Dziedziny polityki gospodarczo-obronnej	15
1.4. Umieszczenie polityki gospodarczo-obronnej	16
2. SYSTEM ANALITYCZNY POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ..	20
2.1. Cele	20
2.1.1. Cele ustrojowo-systemowe i polityczne	23
2.1.2. Cele ekonomiczne	23
2.1.3. Cele obronne	24
2.1.4. Cele społeczne	25
2.1.5. Cele ekologiczne	25
2.2. Zadania	26
2.3. Instrumenty kształtowania i realizacji	27
2.4. Metody badawcze	30
2.5. Zakres	32
2.6. Funkcje	34
3. SYSTEM FUNKCJONALNY POLITYKI GOSPODARCZO- OBRONNEJ	35
3.1. Preparacyjna faza polityki gospodarczo-obronnej	35
3.1.1. Wymiary polityki gospodarczo-obronnej	37
3.1.1.1. Wymiar polityczny	38
3.1.1.2. Wymiar gospodarczy	38
3.1.1.3. Wymiar obronny	39
3.1.2. Obszary polityki gospodarczo-obronnej	40
3.1.2.1. Gospodarcze podstawy obronności	40
3.1.2.1.1. Gospodarka obronna	46
3.1.2.1.2. Potencjał gospodarczo-obronny	49
3.1.2.1.3. Przemysł obronny	51
3.1.2.1.4. Infrastruktura obronna	52
3.1.2.1.5. Rezerwy obronne	54
3.1.2.2. Logistyka obronna	57
3.1.2.2.1. Zasilanie rzeczowe (materiałowe)	59
3.1.2.2.2. Zasilanie świadczeniowe	60

3.1.2.2.3. Zasilanie finansowe (finansowanie publiczne)	61
3.1.2.2.3.1. Dochody publiczne	62
3.1.2.2.3.2. Wydatki publiczne	62
3.1.2.2.3.2.1. Wydatki obronne	64
3.1.2.2.3.2.1.1. Wydatki wojskowe	64
3.1.2.2.3.2.1.2. Wydatki zbrojeniowe	65
3.1.2.3. System kierowania gospodarczymi podstawami obronności	66
3.1.2.3.1. Militaryzacja gospodarki	67
3.1.2.3.2. Zbrojenia	67
3.1.3. Uwarunkowania realizacji polityki gospodarczo-obronnej	68
3.1.3.1. Uwarunkowania zewnętrzne	69
3.1.3.1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe	69
3.1.3.1.2. Uwarunkowania geograficzne	71
3.1.3.1.3. Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej	72
3.1.3.1.3.1. Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej	72
3.1.3.1.3.2. Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej	72
3.1.3.1.3.3. Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej	74
3.1.3.2. Uwarunkowania wewnętrzne	75
3.1.3.2.1. Uwarunkowania ustrojowo-systemowe	75
3.1.3.2.2. Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze	76
3.1.3.2.3. Uwarunkowania gospodarcze	77
3.1.3.2.3.1. Uwarunkowania materialne	77
3.1.3.2.3.2. Uwarunkowania demograficzne	78
3.1.3.2.3.3. Uwarunkowania społeczne	78
3.2. Planowanie i programowanie polityki gospodarczo-obronnej	79
3.3. Realizacja i ocena osiągniętych wyników gospodarczo-obronnych oraz ogólnospołecznych	82
ZAKOŃCZENIE	84
BIBLIOGRAFIA	87
SPIS SCHEMATÓW I TABLIC	89

WSTĘP

Niniejsze opracowanie stanowi prezentację metodologicznie uporządkowanych wyników badań z obszaru teorii polityki gospodarczo-obronnej. Jest ono pierwszą częścią szerszego opracowania. Obejmuje ono wiedzę z obszaru nauk politycznych, ekonomicznych i wojskowych. Przedstawiono w nim podstawowe zagadnienia polityki gospodarczo-obronnej, jako dziedziny wiedzy.

Materiał i treść wykładu teorii polityki gospodarczo-obronnej został uporządkowany według kilku prostych założeń. Pierwszym jest chęć przybliżenia warstwy teoretycznej polityki gospodarczo-obronnej. Drugim jest założenie ścisłego wiązania warstwy teoretycznej z praktyką. Trzecim zaś widzenie podejmowanych problemów w kontekście szerokim, bo polityki bezpieczeństwa państwa. Czwartym natomiast dążenie do posługiwania się językiem pokrewnym do używanego w wykładach ekonomiki obrony, polityki gospodarczej oraz nauk wojskowych. Przeprowadzone rozważania mają na uwadze zarówno potrzeby dydaktyki, jak i cele poznawcze. Stad też oprócz istniejącego dorobku w tej dziedzinie, przedstawiono również szereg nowych przemyśleń i uogólnień.

Konstrukcja opracowania oparta została na trzech rozdziałach, które stanowią część główną opracowania. Układ wewnętrzny każdego z rozdziałów składa się z krótkiego wstępu i prezentacji podstawowych zagadnień. Całość konstrukcji uzupełnia wstęp, zakończenie, bibliografia, wykaz schematów i tabel oraz spis treści.

CZEŚĆ GŁÓWNA

1. WPROWADZENIE DO TEORII POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ

Studia nad każdą nową dyscypliną wiedzy - a za taką uznać trzeba politykę gospodarczo-obronną - skłaniają do jej umiejscowienia w obszarze nauk z którymi wykazuje ona więzy pokrewne. Zabieg ten umożliwia na częściowe skorzystanie z wykształconej już przez te nauki aparatury metodologicznej oraz zbiorów twierdzeń do których się one odwołują. W odniesieniu do polityki gospodarczo-obronnej będą to - chociaż w różnym zakresie - trzy grupy nauk: ekonomiczne, wojskowe i polityczne.

Dążąc do metodologicznego rozpracowania polityki gospodarczo-obronnej, nieodzownym przedsięwzięciem jest skonstruowanie szkieletu prezentacji jej istoty i to zarówno w wymiarze teoretycznym jak i praktycznym. Z punktu widzenia "metody wykładu" pierwotnym postępowaniem w rozpoznawaniu i wyjaśnieniu podstawowych problemów i kwestii gospodarczo-obronnych jest płaszczyzna teoretyczna. Skupiając na niej uwagę rozważań skoncentrować je trzeba na wprowadzeniu metodologicznym do polityki gospodarczo-obronnej, a następnie na systemie analitycznym i systemie funkcjonalnym polityki gospodarczo-obronnej państwa. Z punktu widzenia tegoż samego kryterium "metody wykładu" wtórnym postępowaniem rozpoznawczym jest praktyka polityki gospodarczo-obronnej. Taka konstrukcja szkieletu prezentacji istoty polityki gospodarczo-obronnej państwa w wymiarze teoretycznym i praktycznym upoważnia z kolei do spójnych - teoretycznych i praktycznych - analiz założeń polityki gospodarczo-obronnej państwa, jej stanu obecnego i przyszłego (perspektywicznego) przy uwzględnieniu jej wszystkich wymiarów, oraz uwarunkowań realizacyjnych.

Mając na uwadze przyjęte założenia prezentowany w pierwszej części opracowania zbiór rozdziałów stanowi w istocie wykład problemów tworzących warstwę teoretyczną polityki gospodarczo-obronnej.

Termin polityka (z greckiego *politike* oznaczający sztukę rządzenia państwem) współcześnie bywa rozumiany różnie. W węższym znaczeniu oznacza całokształt działalności państwowej w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego stosunków z zagranicą. W szerszym znaczeniu obejmuje on wszelką działalność zmierzającą do wpływania na sprawy publiczne, bez względu na to, kto ją prowadzi. Jeśli w pierwszym znaczeniu podmiotem polityki jest tylko władza państwowa, to w drugim znaczeniu obok niej także każda organizacja, grupa społeczna czy nawet osoba, kiedy podejmuje działania mające wywrzeć zamierzony wpływ na tok spraw publicznych. Podjęte rozważania dotyczyć będą przede wszystkim rozumienia tego pojęcia w pierwszym znaczeniu.

1.1. Definicje polityki

W rzeczywistości pojęcie "polityka" funkcjonuje zazwyczaj uzupełnione o odpowiednio dobrany przymiotnik, określający przedmiot, czyli rodzaj spraw, których interesująca nas działalność dotyczy. W przypadku podejmowanych rozważań jest on także ściśle związany z realizowaną przez państwo funkcją obronną. Konkretyzując pojęcie polityka przymiotnikiem "gospodarczo-obronna" wskazujemy, że analizować będziemy działalność państwa odnoszącą się do dwóch ściśle ze sobą powiązanych obszarów, a mianowicie do gospodarki i do obronności.

Jeśli w literaturze i w życiu codziennym powszechnie używane i zdefiniowane są pojęcia polityki gospodarczej (zamiennie określanej także jako ekonomiczna)¹ i polityki obronnej², to z definicją polityki gospodarczo-obronnej

¹ Por. W. Stankiewicz, *Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony*, w: "Materiały i Studia" 1991 nr 1, AON WS-O IEO, s. 31

² Por. M. Sulek, *Podjęcie decyzji gospodarczo-obronnych*, w: "Materiały i Studia" 1993 nr 3, AON WS-O IEO, s. 26

spotykamy się rzadziej - chociaż bywa ona również często używana w praktyce. Pomijając na tym etapie rozważań prezentację istniejących definicji, najtrafniejszym podejściem wydaje się, przyjęcie dla potrzeb rozważań prezentowanych w pracy, te które nakazują traktować politykę gospodarczo-obronną jako część składową polityki bezpieczeństwa państwa³, dostrzeganą zarówno jako naukę jak i jako praktyczną działalność państwa w obszarze bezpieczeństwa państwa. Podejście to jest uzasadnione widzeniem każdej polityki (ekonomicznej, rolnej, zagranicznej, i innych) jako wiedzy (nauki) i jako sztuki (praktyki)⁴. W obu przypadkach przy tym rozpatrywać trzeba ją przy tym przez pryzmat bezpieczeństwa narodowego, uwzględniającego związki i zależności z interesem narodowo-państwowym oraz suwerennością narodową, a także uwarunkowaniami i czynnikami jej kształtowania i realizacji. Oznacza to jednocześnie, że problemy polityki gospodarczo-obronnej państwa muszą być rozpatrywane jako powinność państwa do zagwarantowania niepodległości kraju i stabilnego jej rozwoju.

Podejście to upoważnia z kolei do spójnych - teoretycznych i praktycznych - analiz założeń polityki gospodarczo-obronnej państwa, jej stanu obecnego i przyszłego (perspektywicznego) przy uwzględnieniu jej wszystkich wymiarów, oraz uwarunkowań realizacyjnych. Te odniesienia kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa stanowić będą jednocześnie szkielet dalszej prezentacji istoty polityki gospodarczo-obronnej państwa w wymiarze teoretycznym i praktycznym. Pierwotnym postępowaniem w rozpoznawaniu i wyjaśnieniu tych kwestii jest płaszczyzna teoretyczna, a wtórnym dopiero podjęcie rozważań na płaszczyźnie praktycznej.

W literaturze traktującej o bezpieczeństwie państwa pojęcie polityki gospodarczo-obronnej definiowane jest bardzo rzadko. Najczęściej przyjmuje się, w ślad za klasycznym wzorcem definicji, że "polityka gospodarczo-obronna

³ Por. W.Stankiewicz. Przedmiot i język ekonomiki obrony, w: *Ekonomika obrony*, Praca zespołowa pod redakcją W.Stankiewicza, AON, Warszawa 1994, s.26-27

⁴ Por. M.Luczak, Z.Stachowiak, *Polityka gospodarczo-obronna na początku lat 80-tych*, w: *Analiza warunków ekonomicznych i struktury gospodarki wybranych państw*, Materiały analityczno-studyjne przygotowane w ramach realizacji programu naukowo-badawczego pod kryptonimem "Rozwój - 3", AON WS-O IEO, Warszawa 1991, s.219

jest częścią polityki państwa związaną z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału gospodarczego zgodnego z doktryną obronną⁵. Definiuje się ją także, jako część wspólną polityki gospodarczej i polityki obronnej związanej z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału gospodarczo-obronnego⁶. Mówi się też polityce gospodarczo-obronnej jako o sztuce rządzenia gospodarką obronną, której podstawą jest doktryna obronna państwa, która określa cele i charakter przewidywanego konfliktu i tym samym narzuca wielkość i strukturę potrzeb, którym powinna sprostać gospodarka obronna⁷.

Każda z tych definicji wskazuje, że traktować trzeba ją jednocześnie jako wypadkową ogólnej strategii obronnej państwa i strategii rozwoju gospodarczego kraju oraz potencjału gospodarczo-obronnego państwa⁸. Wielość członów stanowiących o polityce gospodarczo-obronnej wskazuje jednocześnie na znaczny stopień ograniczenia jej samodzielności. Jest ona w swej istocie zbiorem przedsięwzięć dążących do utrzymania równowagi między wymaganiami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi państwa. Podstawą ich jest zaś

⁵ W literaturze ekonomicznej polityka gospodarcza definiowana jest najczęściej jako: a) działalność państwa polegająca na określaniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania (Por. K.Secomski. Elementy polityki ekonomicznej. PWE. Warszawa 1972. s.26-27); b) bezpośrednie kierowanie gospodarką narodową przez państwo lub pośrednim oddziaływaniem państwa na funkcjonowanie i rozwój tej gospodarki (Por. S. Kruszczyński. Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej. Warszawa 1974.s.7); c) praktyczne zastosowanie praw ujawnionych przez ekonomię polityczną do osiągnięcia, za pomocą metod racjonalnego gospodarowania, celów określonych przez państwo (Por.S.Kuziński. Polityka gospodarcza. Realia, dylematy, propozycje. Warszawa 1987. s.7); d) świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową - na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą (Por.Polityka ekonomiczna. Pod redakcją B.Winiarskiego. AE. Wrocław 1992.s.12)

⁶ Por. M.Sulek. Podejmowanie ...op.cit.s.26

⁷ Por. W. Stankiewicz. Przedmiot ...op.cit.s.26

⁸ Na przykład w odniesieniu do polityki ekonomicznej spotykamy się z rozróżnieniem na wiedzę o kierunkach i sposobach oddziaływania państwa na gospodarkę oraz na sztukę rozumianą jako umiejętność porządkowania i hierarchizowania celów o charakterze często niejednorodnym, doboru właściwych instrumentów oddziaływania na rzeczywistość społeczno-gospodarczą, uruchamiania właściwych mechanizmów ekonomicznych (Por. Polityka ekonomiczna, pod redakcją B.Winiarskiego. AE. Wrocław 1992. s. 408). Innym nazwaniem tego samego podziału jest określenie polityki ekonomicznej jako konkretnego zjawiska które pojawiło się na określonym etapie rozwoju społeczeństw oraz jako dyscypliny naukowej zajmującej się polityką gospodarczą jako zjawiskiem. (Por. J.Kaja. Zarys polityki gospodarczej. SGH, Warszawa 1994. s.7)

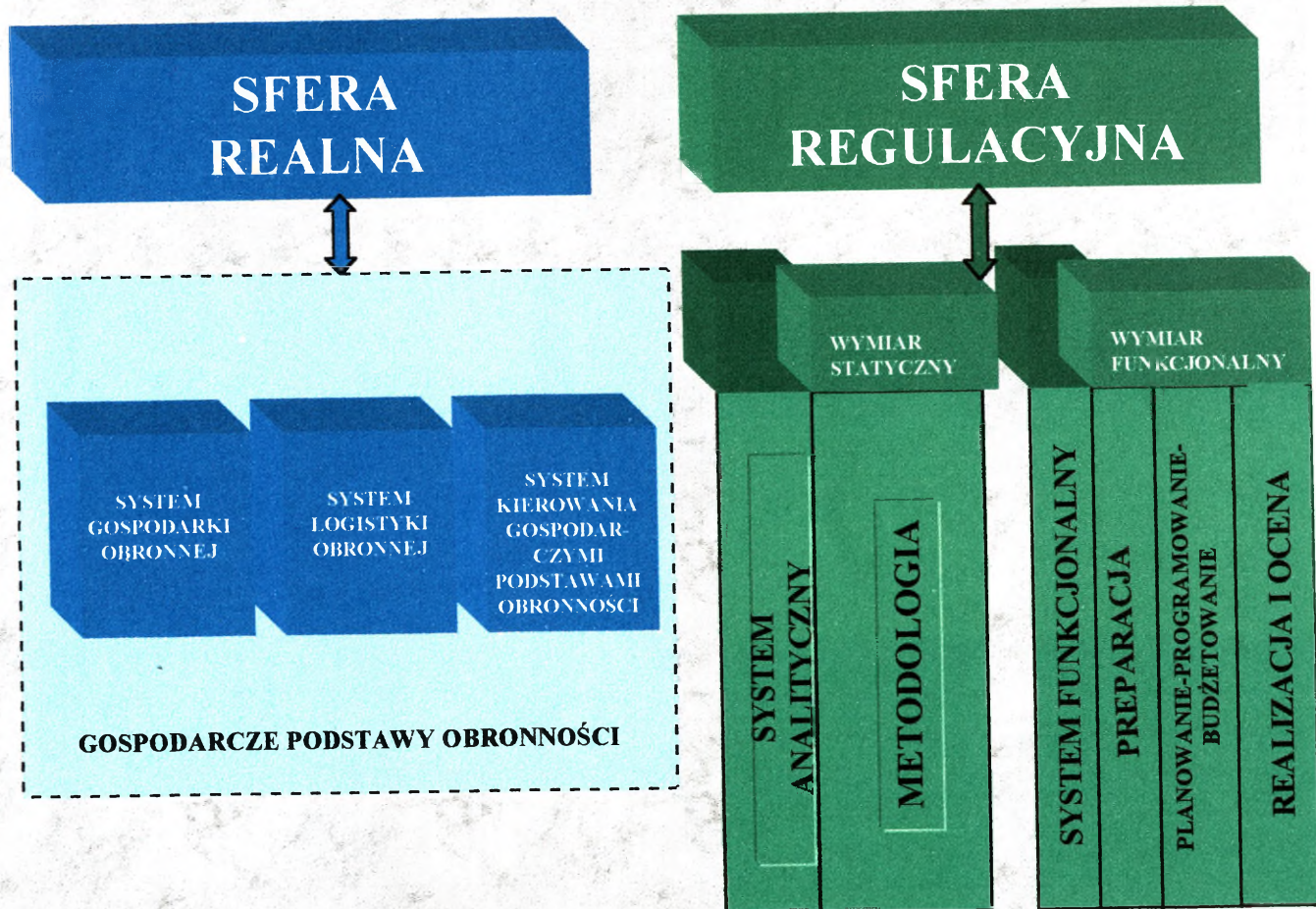
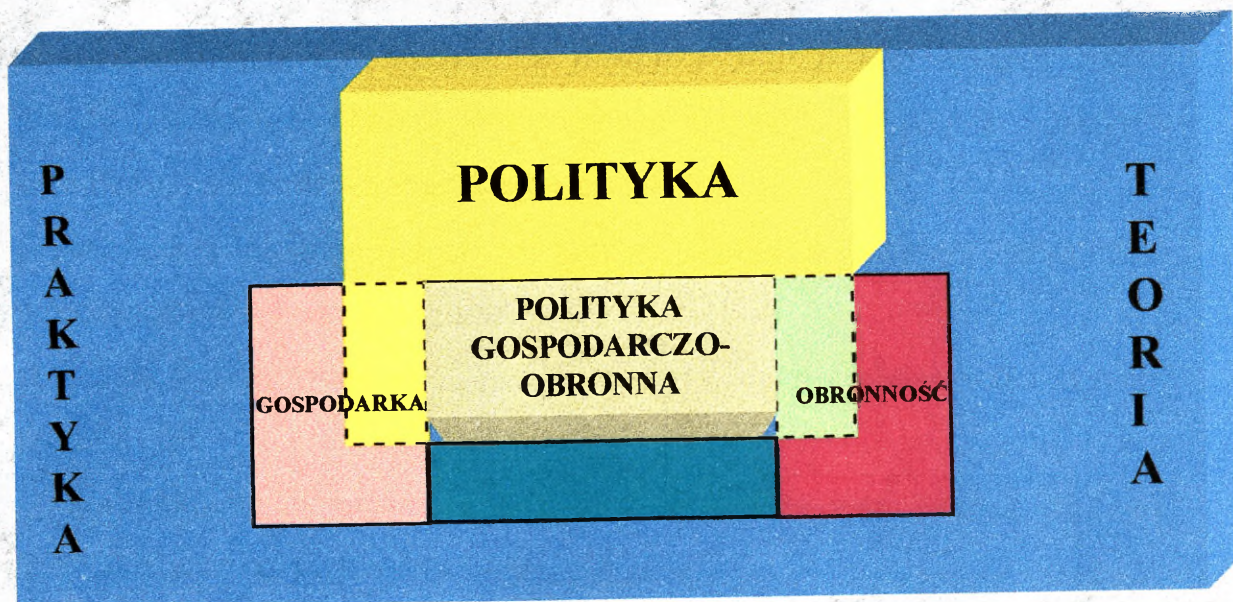
doktryna obronna państwa, to jest system poglądów na obronność, akceptowany lub narzucony społeczeństwu przez władzę. Wobec istniejących związków i zależności polityki gospodarczo-obronnej z doktryną obronną państwa, sprawą pierwszoplanową staje się potrzeba jedności jej z doktryną polityczną i gospodarczą. Tylko bowiem spójny pogląd na zbiór możliwych i prawdopodobnych konfliktów, z których z kolei wyłaniają się konkretne stany zagrożenia, pozwala tworzyć i realizować taką politykę gospodarczo-obronną która zapewni bezpieczeństwo narodowe.

Obecnie coraz bardziej uzasadnione wydaje się wiązanie polityki gospodarczo-obronnej państwa z polityką bezpieczeństwa państwa, przy traktowaniu pierwszej jako części składowej drugiej. Poprawnym i pożądanym w tej sytuacji jest traktowanie polityki gospodarczo-obronnej jako całokształtu działań obronnych, gospodarczych i społecznych zapewniających bezpieczeństwo państwa i bezpieczny byt narodu.

Tak rozumiana polityka gospodarczo-obronna państwa ujawnia wyraźnie dwoistość. Jej rozbiór z punktu widzenia szerokich kryteriów interdyscyplinarnych pozwala na rozróżnienie w niej sfery realnej i sfery regulacyjnej. Wynika to z faktu, iż obszary jej zainteresowania - a zwłaszcza gospodarka obronna będąca jego zasadniczą częścią - nie są systemami jednowymiarowymi. Mimo, że każda z tych sfer pozostaje w obszarze zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej, o istocie jej stanowi przede wszystkim sfera regulacyjna. W niej zaś z kolei dostrzec trzeba wymiar statyczny i funkcjonalny. W ślad za tym można również mówić o polityce gospodarczo-obronnej w wymiarze statycznym i funkcjonalnym (schemat 1).

Z jednej strony politykę gospodarczo-obronną dostrzegać trzeba bowiem poprzez cele, zadania, zakres, funkcje, metody i narzędzia realizacji, oraz strukturę przedmiotową i płaszczyzny występowania. Przybiera ona wówczas charakter systemu statycznego, będącego jednocześnie systemem analitycznym polityki gospodarczo-obronnej państwa.

Sfery i wymiary polityki gospodarczo-obronnej



Z drugiej strony natomiast politykę gospodarczo-obronną dostrzegać trzeba jako system funkcjonalny (procesowy), którego poszczególnymi elementami są fazy polityki gospodarczo-obronnej, takie jak :

- a) preparacyjna, na którą składa się diagnoza początkowej sytuacji całego układu gospodarczo-obronnego i prognoza przyszłych bliższych i dalszych warunków zewnętrznych względem tego układu;
- b) planowania i programowania, w którym chodzi o warianty programów globalnych i dziedzinowych, oraz
- c) realizacji i oceny osiągniętych rezultatów ekonomiczno-obronnych i ogólnospołecznych.

Wszystkie te elementy jak i związki pomiędzy nimi tworzą strukturę funkcjonalną polityki gospodarczo-obronnej państwa.

1.2. Płaszczyzny polityki gospodarczo-obronnej

Działalność państwa w obszarze gospodarczo-obronnym znajduje się w obrębie zainteresowań nauki jak również praktycznego jej urzeczywistniania. Stąd też nauka i praktyka stanowią dwie zasadnicze płaszczyzny występowania polityki gospodarczo-obronnej.

1.2.1. Polityka gospodarczo-obronna jako nauka

W ujęciu polityki gospodarczo-obronnej jako nauki mamy do czynienia z wiedzą o sposobach, celach i narzędziach oddziaływania organów państwowych na gospodarkę obronną państwa. Jako taka opisuje i wyjaśnia działalność gospodarczą oraz formułuje jej zasady zgodnie z prawami ekonomicznymi i wymogami obronności kraju. Oznacza to, że charakteryzuje ją trojaki sposób podejścia do przedmiotu dociekań.

Przy czym przez opis polityki gospodarczo-obronnej należy rozumieć przede wszystkim odwoływanie się do zbioru faktów działań państwa w danym obszarze i w danym miejscu. Preferowanie takiego podejścia grozi jednak przekształceniem się jej w wykład historii gospodarczej ograniczonej do niedawnej przeszłości.

Natomiast wyjaśnianie polityki gospodarczo-obronnej to podanie przyczyn faktów i działań polityki gospodarczo-obronnej oraz wskazanie związków przyczynowych pomiędzy nimi. To zaś wymaga odwołania się do uogólnień, budowy pewnych generalizacji i dokonania typologii pewnych faktów.

Dopiero na podstawie zaobserwowanej powtarzalności pewnych procesów możliwym staje się sformułowanie pewnych prawidłowości i zasad polityki gospodarczo-obronnej, które z kolei mogą zostać zastosowane do przewidywania nowych faktów i procesów.

Polityka gospodarczo-obronna jako nauka, chociaż sama nie formułuje praw, to w wyjaśnianiu działań gospodarczych posługuje się prawami wykrytymi przez ekonomię, a w wyjaśnianiu działań obronnych wymogami obronności

kraju. Zaznaczyć trzeba jednak, że przy pełnym korzystaniu z teorii ekonomii, nie jest ona wystarczającą dla teoretycznego ujęcia polityki gospodarczo-obronnej. Wymaga ona bowiem uwzględnienia nie tylko gospodarczych aspektów działań, ale również ich strony militarnej (wojskowej) politycznej, społecznej, technicznej a także kulturowej, moralnej a nawet psychologicznej.

Polityka gospodarczo-obronna może służyć i służy jako egzemplifikacja twierdzeń ogólnych o aplikacji praw ekonomicznych w działalności gospodarczej sprzyjającej kształtowaniu obronności państwa. Przy takim podejściu, nie może ona jednak poprzestawać na odpowiedzi na pytanie: jak jest?, lecz również starać się odpowiedzieć na pytanie: jak być powinno, to znaczy jaka powinna być polityka jako działanie. W tym zakresie polityka gospodarczo-obronna jako nauka winna łączyć w sobie cechy nauki normatywnej i stosowanej. Winna ona zajmować się także metodologią przygotowania, podejmowania i realizacji organów państwowych w sferze ich oddziaływania na gospodarkę, w tym również problematyką metod i technik prognozowania i planowania gospodarczo-obronnego.

1.2.2. Polityka gospodarczo-obronna jako działalność praktyczna

Z kolei politykę gospodarczo-obronną jako działalność traktować trzeba, jako działanie państwa określające cele gospodarcze i cele obronne, a w ślad za tym środki ich realizacji oraz organizujące te środki podmioty w procesie gospodarowania w sytuacji gdy państwo jest ograniczane w tym działaniu przez inne podmioty gospodarcze, wobec których nie ma pełnej dysproporcji oraz gdy działanie to dokonuje się przez wybór alternatywnych celów i ograniczonych środków substytucyjnych.

W rozumieniu istoty polityki gospodarczej jako działalność gospodarczo-obronnej podkreślić trzeba cechę specyficzną którą jest słowo "polityka" i jego rozumienie sprowadzające się do łączenia przez podmioty działań z działaniami innych podmiotów, często niezgodnymi lub sprzecznymi z jego działaniami.

Polityką gospodarczo-obronną będzie również działanie wyboru określonej decyzji spośród wielu różnorodnych alternatyw, a więc wszelkie działanie o charakterze gospodarowania w którym ograniczone środki zdatne do różnych użytków dzielone są między różne cele. Polityką gospodarczo-obronną jest również każde działanie dotyczące spraw gospodarczych, które nie jest w pełni zdeterminowane lecz zostawia pole wyboru.

1.3. Dziedziny polityki gospodarczo-obronnej

W pierwszym rzędzie politykę gospodarczo-obronną państwa możemy podzielić na makroekonomiczną i mikroekonomiczną. Pierwsza z nich obejmuje te oddziaływania państwa, które dotyczą całokształtu procesów gospodarczo-obronnych lub ich zasadniczych części i prowadzone są głównie za pośrednictwem takich mechanizmów regulacji jak pieniądz i budżet państwa. Druga zaś zajmuje się regulacją szczegółowych zagadnień gospodarczo-obronnych, w - poszczególnych gałęziach gospodarki obronnej kraju, rodzajach ich produkcji oraz rynkach poszczególnych towarów.

Ze względu na rodzaj problemów które podejmuje polityka gospodarczo-obronna można wyodrębnić politykę wzrostu i politykę strukturalną. Funkcją pierwszej jest dynamizowanie procesów gospodarczo-obronnych w skali długookresowej, przeciwdziałanie siłom i zjawiskom, które mogły by hamować lub osłabiać wzrost. Druga zaś zmierza do przekształcenia układu relacji i proporcji występujących pomiędzy poszczególnymi sektorami, działami i gałęziami gospodarki narodowej a jej całością przez koncentrację uwagi na sektorach wybranych (specjalistycznych). Ma ona przy tym na uwadze nie tylko proporcje działowo-gałęziowe i rodzajowe, lecz także inne proporcje występujące w gospodarstwie narodowym typu społecznego, technologicznego i terytorialnego.

Ze względu na kryterium przedmiotowe, czyli ze względu na dziedziny gospodarki, na które skierowane jest oddziaływanie rządu możemy wyróżnić

politykę sektorową, która obejmuje: politykę przemysłową, politykę rolną, politykę handlową, politykę komunikacyjną, infrastrukturalną i inną. Jest ona zwykle skorelowana z podmiotowym podziałem zadań pomiędzy poszczególne organy państwowe. Te poszczególne części polityki gospodarczo-obronnej państwa wiążą się ściśle z polityką społeczną (oświatową, ochrony zdrowia, mieszkaniową), polityką demograficzną i migracyjną.

Przyjmując zaś za podstawę kryterium instrumentalizacji, czyli rodzajem sposobów, mechanizmów i czynników których używa się w oddziaływaniu na gospodarkę, gospodarkę obronną można wyróżnić politykę pieniężną (emisyjną i kredytową) - zwaną też monetarną, politykę cenowo-dochodową i ubezpieczeń społecznych.

1.4. Umiejscowienie polityki gospodarczo-obronnej

Polityka gospodarczo-obronna państwa, w przedstawionym rozumieniu, mając wymiar polityki bezpieczeństwa narodowego realizowana jest na trzech wzajemnie powiązanych ze sobą obszarach : politycznym, militarnym i gospodarczym. Przy czym, jeśli dwa pierwsze decydują bezpośrednio o zdolności obronnej państwa, to obowiązkiem trzeciego jest tworzenie materialnych podstaw obronności.

Podstawą kształtowania rozwiązań w tych obszarach i ich realizacji jest obowiązująca strategia obronna wypracowana w oparciu o aktualny stan społeczno-polityczny, gospodarczy i militarny kraju oraz wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania jego kształtowania. Oznacza ona jednocześnie, że polem zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej państwa jest wyraźnie wyodrębniony obszar gospodarki narodowej pełniący różne funkcje na rzecz bezpieczeństwa narodowego, suwerenności i nienaruszalności terytorialnej.

Istniejące zależności i związki w obszarze bezpieczeństwa narodowego, wyraźnie wskazują na rolę polityki gospodarczo-obronnej państwa w procesach kształtowania tego stanu. Ma ona charakter proceduralny, tak na etapie jej

kształtowania jak i realizacji. Politykę gospodarczo-obronną należy traktować więc zarówno jako wyraz dociekań uogólniających, sprowadzających się do określania celów, środków, metod i narzędzi realizacji przedsięwzięć państwa zmierzających do kształtowania, umacniania i utrzymania bezpieczeństwa państwa, jak również praktycznej realizacji tych celów przy wykorzystaniu w praktyce, w określonych warunkach, konkretnych jej środków, metod i narzędzi.

Przedstawiona struktura analityczna polityki gospodarczo-obronnej wymaga w następnym kroku jej konkretyzacji do bezpośrednich i pośrednich obszarów zainteresowań. Są nimi: gospodarka narodowa jako całość we wszystkich płaszczyznach przejawiania się - w tym szczególnie ta jej część, która tworzy gospodarcze podstawy obronności kraju tzn. potencjał ekonomiczno-obronny państwa oraz czynniki i uwarunkowania jego kształtowania się, dalej, zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa z punktu widzenia ich źródeł, skali oraz skutków a także wymogi do jakich winna zmierzać gospodarka z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

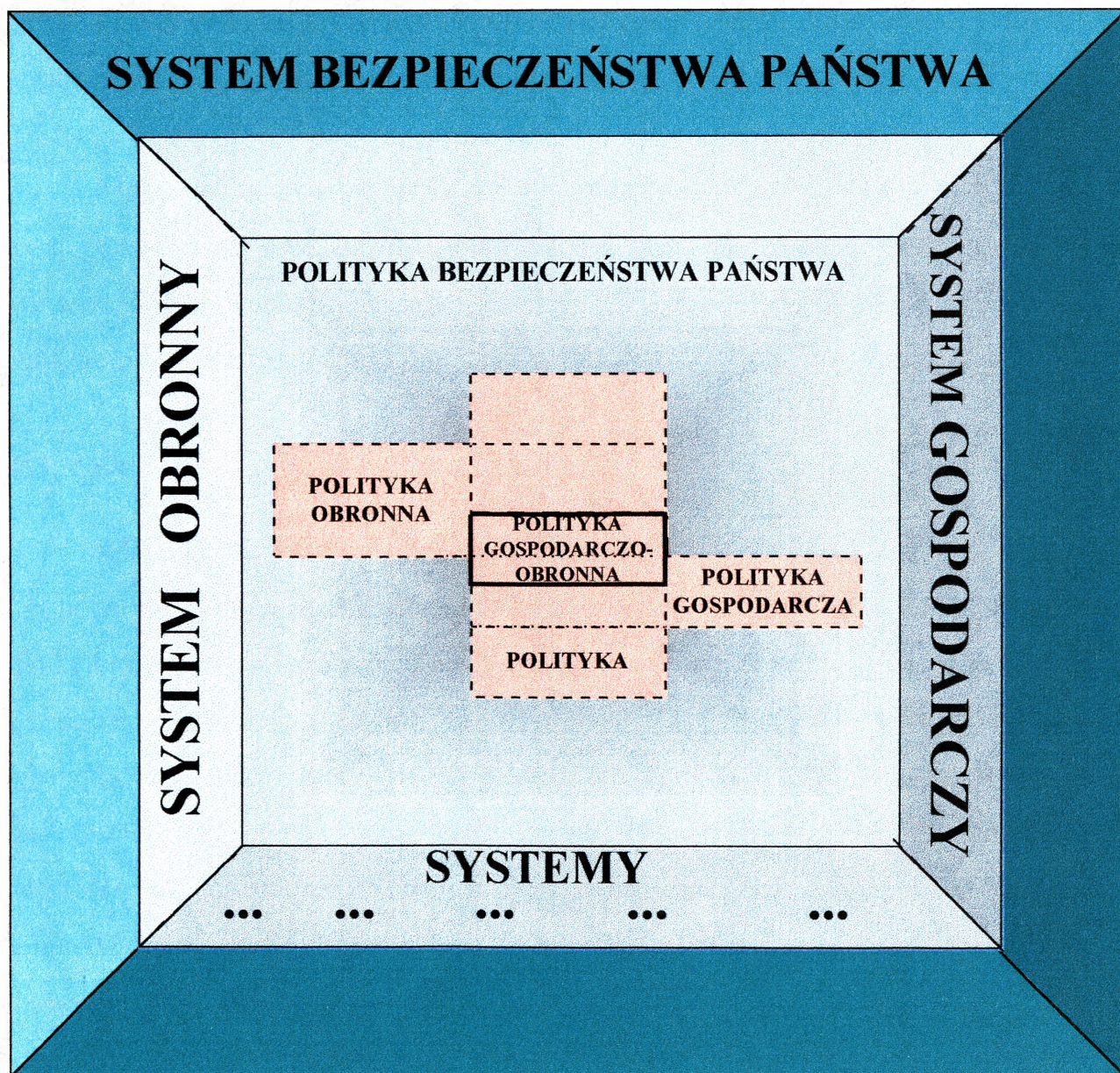
Wiązanie polityki gospodarczo-obronnej państwa z uwarunkowaniami rozwojowymi gospodarki narodowej ujawnia jednocześnie problem skuteczności polityki gospodarczo-obronnej.

Obszarem zainteresowań - bezpośrednim i pośrednim - tak rozumianej polityki gospodarczo-obronnej państwa jest całość gospodarki narodowej, z koncentracją uwagi jednak na tej jej części która tworzy gospodarcze podstawy obronności kraju, to znaczy na: potencjale ekonomiczno-obronnym państwa oraz uwarunkowaniach (czynnikach, barierach) jego kształtowania; bezpieczeństwie ekonomicznym państwa z punktu widzenia zagrożeń (źródeł, skutków) dla niego oraz wymagań (odporności, żywotności, wrażliwości) do jakich winna zmierzać gospodarka narodowa z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

Polityka gospodarczo-obronna państwa, będąc więc częścią wspólną polityki gospodarczej i polityki obronnej (schemat 2), jest uzależniona od obu swych podstaw, a więc ze względu na samodzielność ma ona znaczące

ograniczenia. Jako taka spełnia ona rolę równowagi pomiędzy wymaganiami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi państwa. takiemu podejściu sprzyja fakt, iż na szczeblach centralnych wymienione polityki kształtowane i realizowane są przez te same organy.

Umieszczenie i zależności polityki gospodarczo-obronnej



2. SYSTEM ANALITYCZNY POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ

Dostrzeżenie zróżnicowanej struktury polityki gospodarczo-obronnej pozwala głębiej poznać jej istotę. Koncentrując uwagę na strukturze statycznej zauważyć trzeba, że tworzą ją cele, zadania, zakres, funkcje i metody polityki gospodarczej państwa oraz instrumenty jej realizacji oraz strukturę przedmiotową i płaszczyzny jej występowania. W takim wymiarze przyjmuje ona postać systemu analitycznego polityki gospodarczo-obronnej państwa (schemat 3).

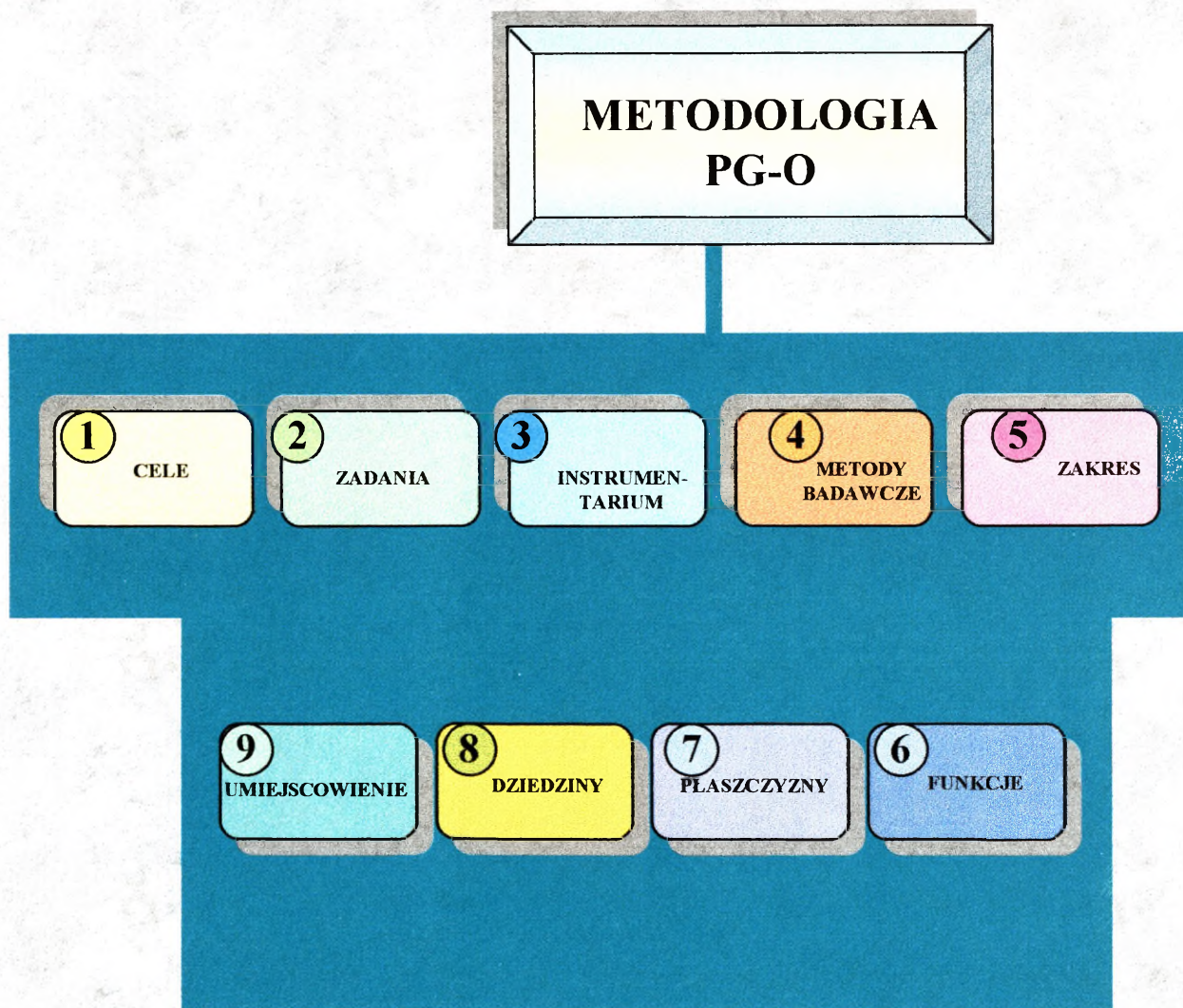
Mając to na uwadze, polityka gospodarczo-obronna jawi się jako takie postępowanie państwa, które stosownie do swoich celów wpływa na bieg rozwiązań gospodarczo-obronnych, formułuje je bądź wręcz określa warunki ich zaistnienia, wykorzystując do tego celu zróżnicowane środki którymi dysponuje.

2.1. Cele

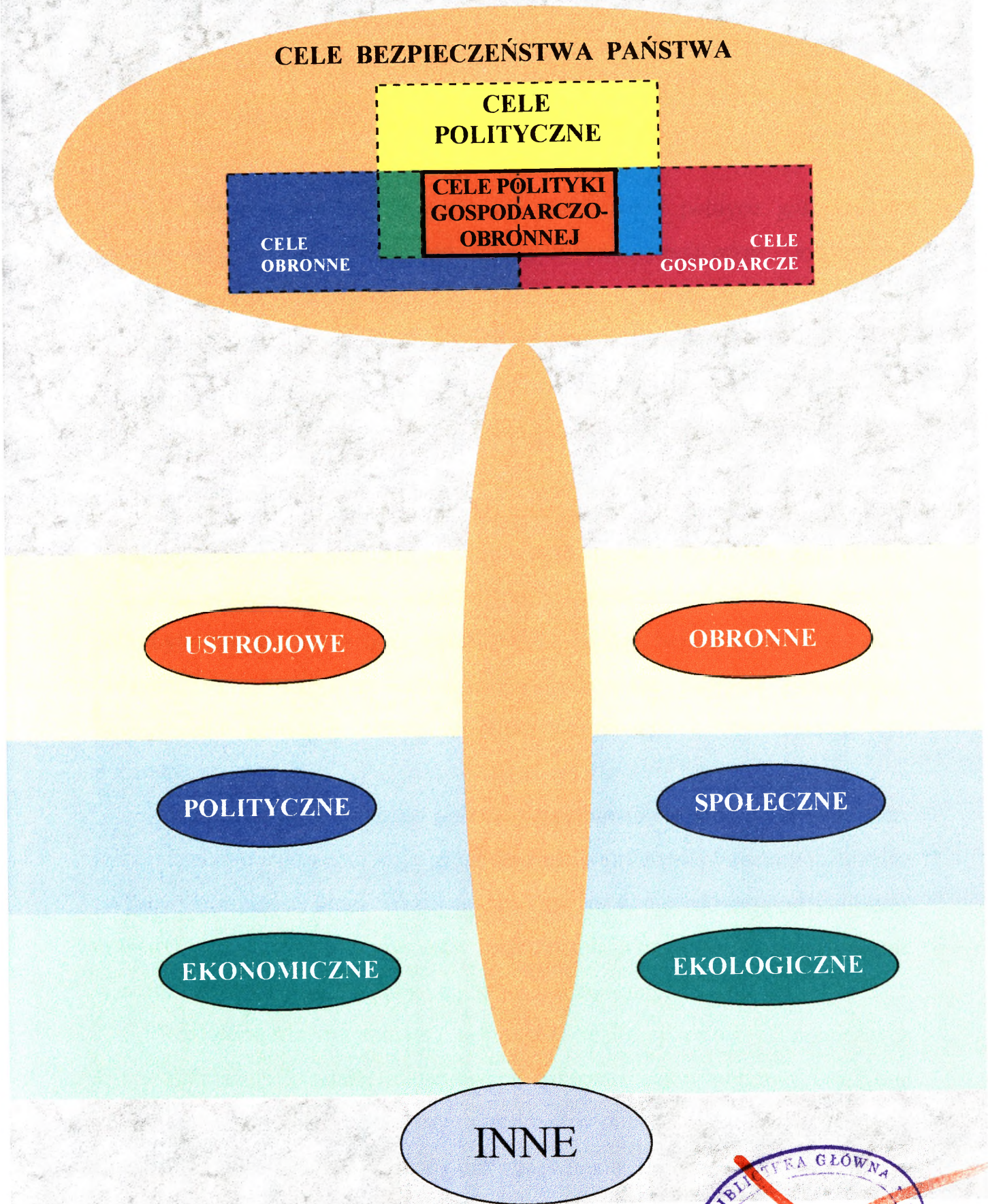
Państwo w imię realizacji określonych celów ingeruje w sprawy gospodarcze i dotyczące obronności. Układ celów każdego z tych obszarów funkcjonowania państwa wpływa w zasadniczy sposób na kształt i formy polityki gospodarczo-obronnej państwa. Są one symbiozą celów z jednej strony polityki gospodarczej, z drugiej strony zaś polityki obronnej. Ich wspólną cechą jest to, że odwołują się one w części do zbieżnego zbioru powszechnie uznawanych wartości, jak suwerenność narodowa, sprawiedliwość, wolność i prawo, postęp i innych, będących w istocie celami polityki bezpieczeństwa państwa. Mają one bowiem współuczestniczyć w zapewnieniu takiego bezpieczeństwa, które odpowiada stanowi równowagi między grożącym konfliktem a przeciwstawnym mu potencjałem obronnym kraju.

Dokonując rozbioru celów polityki gospodarczo-obronnej (schemat 4) dają się one podzielić na cele ustrojowo-systemowe i polityczne, ekonomiczne,

System analityczny polityki gospodarczo-obronnej



Systematyka celów polityki gospodarczo-obronnej



obronne, społeczne, ekologiczne i inne. Zaznaczyć trzeba, że w konkretnych sytuacjach i układach cele te mogą stawać się niekiedy względem siebie konkurencyjne.

2.1.1. Cele ustrojowo-systemowe i polityczne

W każdym kraju w prowadzonej przez niego polityce gospodarczo-obronnej uwzględnione są cele ustrojowo-systemowe i polityczne. Dotyczą one respektowania podstawowych wartości dla każdego narodu, a więc utrzymania suwerenności narodowej i jej obrony przed zewnętrznymi zagrożeniami.

2.1.2. Cele ekonomiczne

Spośród wielu celów polityki gospodarczo-obronnej o różnej skali ważności, na czoło wysuwają się cele ekonomiczne. Wiązą się one zwykle z pomnażaniem bogactwa kraju i powiększaniem materialnych podstaw dobrobytu społeczeństwa oraz materialnych podstaw bezpieczeństwa państwa. Osiągnąć to można przez optymalne wykorzystanie zasobów narodowych, powiększenie produkcji, wzrost dochodu narodowego i racjonalizację jego podziału.

Podstawowym kierunkiem polityki gospodarczo-obronnej na dłuższą metę jest realizacja wzrostu i rozwoju gospodarczego który to współtworzy materialne podstawy obronności kraju. Wiązą się one często z koniecznością podejmowania dramatycznych wyborów pomiędzy potrzebami przyspieszenia i umocnienia wzrostu i rozwoju gospodarczego a potrzebami konsumpcji i dobrobytu.

Rozwiązaniem optymalnym w procesie realizacji celów ekonomicznych jest współbieżnie z celami rozwojowymi osiągnięcie celów poprawy bieżącego dobrobytu. Stąd też istotne miejsce wśród celów polityki ekonomicznej zajmuje równowaga gospodarcza. Wymaga ona zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu gospodarczego, który z kolei zależy przede wszystkim od rozmiarów

istniejących zasobów i działalności gospodarczej. W krajach o ustabilizowanej gospodarce rynkowej wiązkę celów ekonomicznych winno stanowić: podtrzymywanie koniunktury oraz eliminowanie różnych dla niej zagrożeń; utrzymywanie wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia; zwalczanie inflacji i dążenie do osiągnięcia względnie stałego poziomu cen; sprzyjanie kształtowaniu rosnącego poziomu życia, oraz zmniejszaniu nierówności podziału dochodów i bogactwa społeczeństwie.

W związku z rolą współczesnych stosunków ekonomicznych w wiązce celów ekonomicznych znaleźć musi się dążenie do umacniania konkurencyjności gospodarki narodowej wobec otoczenia zewnętrznego i zwiększenia udziału w międzynarodowym podziale pracy. Pochodną tych przedsięwzięć jest osiągnięcie satysfakcjonującego stanu bilansu płatniczego oraz rozwiązywanie problemów zadłużenia zagranicznego.

Osiągnięcie celów rozwojowych wymaga odpowiedniego ukształtowania celów niższego rzędu, pozwalających na stopniową konkretyzację działań polityki gospodarczej państwa. Do tego zbioru celów zaliczyć trzeba wzrost przedsiębiorczości, inicjatywności i innowacyjności wszystkich podmiotów funkcjonujących w gospodarce narodowej, przekształcenia strukturalne gospodarki i inne.

Cele te w sumie oddziałują na uwarunkowania polityki gospodarczo-obronnej.

2.1.3. Cele obronne

Podstawową grupą obok celów ekonomicznych polityki gospodarczo-obronnej są cele obronne (określane również często jako cele militarno-obronne). Do ich zbioru zaliczyć trzeba przede wszystkim rozbudowę potencjału gospodarczo-obronnego państwa w którym upatrywać trzeba gospodarczych podstaw obronności państwa. Ich cechą charakterystyczną jest konkurencyjność wobec innych celów. W sytuacji zagrożenia wojennego lub wojny cele te

zazwyczaj wysuwają się na plan pierwszy. Im większa jest ich dominacja, tym mniejszy jest stopień realizacji celów pozostałych.

W warunkach pokojowego rozwoju realizacja celów obronnych może stać się czynnikiem pobudzającym koniunkturę tylko w warunkach dysponowania przez gospodarkę narodową dużymi rezerwami nie wykorzystanych mocy wytwórczych. W praktyce realizacja celów obronnych jest pochodną nakładów na nie pozostających w określonej proporcji do rozmiarów dochodu narodowego. Oznacza to jednocześnie, że uzależnienie ich realizacji od ogólnego potencjału gospodarczego kraju. Uwzględniając tę zależność polityka gospodarczo-obronna dąży do ukształtowania odpowiedniej struktury gospodarki oraz jej elastyczności, co winno umożliwić szybką zmianę profilu jej działalności (z cywilnej na zbrojeniową i odwrotnie) a także odpowiedniego jej rozmieszczenia w celu zmniejszenia jej wrażliwości na ataki przeciwnika.

Efektem realizacji celów obronnych jest rozwój przemysłu obronnego - w tym przede wszystkim zbrojeniowego.

Znaczenie celów obronnych ulega zwykle osłabieniu w miarę utrwalania się poprawnych stosunków międzynarodowych.

2.1.4. Cele społeczne

W grupie celów polityki gospodarczo-obronnej znajdują się również cele społeczne. Wiążą się one z jednej strony z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, z drugiej strony z współtworzeniem dobrobytu społecznego (dodatkowe miejsca pracy, większe zatrudnienie, lepsze warunki życia). Ich rola i zakres jest jednak dalece ograniczona.

2.1.5. Cele ekologiczne

Grupą celów zyskujących coraz bardziej na znaczeniu są cele ekologiczne. Wynikają one z faktu, iż zagrożenia środowiska i jego elementów są w istocie

także zagrożeniami dla ludzi, bowiem godzą w ich zdrowie i warunki życia oraz podważają na dalszą metę także gospodarcze podstawy obronności państwa.

Realizacja tego typu celów ma to do siebie, że wymaga wprowadzenia różnego rodzaju ograniczeń i uwarunkowań w prowadzeniu działań o charakterze gospodarczo-obronnym.

2.2. Zadania

Pochodnymi wskazanych celów polityki gospodarczo-obronnej państwa są wynikające z nich zadania.

Z celów ustrojowo-systemowych i politycznych wynikają zadania mające zapewnić respektowanie podstawowych wartości dla każdego narodu. Stanowi je zbiór działań na rzecz:

- zapewnienia interesu narodowo-państwowego,
- utrzymania suwerenności narodowej,
- zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obrony przed zewnętrznymi zagrożeniami.

Z celów ekonomicznych wynikają zadania:

- pomnażania bogactwa kraju poprzez optymalne wykorzystanie zasobów narodowych,
- powiększania materialnych podstaw dobrobytu społeczeństwa drogą wzrostu dochodu narodowego i racjonalizacji jego podziału, które z kolei rodzą zadania niższego rzędu o charakterze wewnętrznych i zewnętrznych. Do wewnętrznych zaliczyć trzeba takie jak: podtrzymywanie koniunktury i eliminowanie różnych dla niej zagrożeń; restrukturyzację gospodarki narodowej; utrzymywanie wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia; zwalczanie inflacji i dążenie do osiągnięcia względnie stałego poziomu cen; sprzyjanie kształtowaniu rosnącego poziomu życia, oraz zmniejszaniu nierówności podziału dochodów i bogactwa społeczeństwie, wzrost przedsiębiorczości,

inicjatywności i innowacyjności wszystkich podmiotów funkcjonujących w gospodarce narodowej. Do zewnętrznych natomiast: umacniania konkurencyjności gospodarki narodowej wobec otoczenia zewnętrznego i zwiększenia udziału w międzynarodowym podziale pracy poprzez osiągnięcie satysfakcjonującego stanu bilansu płatniczego oraz rozwiązywanie problemów zadłużenia zagranicznego.

- powiększania materialnych podstaw bezpieczeństwa państwa poprzez realizację wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz podejmowanie wyborów pomiędzy potrzebami przyspieszenia i umocnienia wzrostu i rozwoju gospodarczego a potrzebami konsumpcji i dobrobytu.

Z celów obronnych wynikają zadania wiążące się z rozbudową potencjału gospodarczo-obronnego państwa. Sprowadzają się one do kształtowania odpowiedniej struktury gospodarki obronnej oraz jej elastyczności. Winno to umożliwić szybką zmianę profilu jej działalności (z cywilnej na zbrojeniową i odwrotnie) a także odpowiedniego jej rozmieszczenia w celu zmniejszenia jej wrażliwości na ataki przeciwnika. Efektem realizacji tych zadań jest rozwój przemysłu obronnego - w tym przede wszystkim zbrojeniowego.

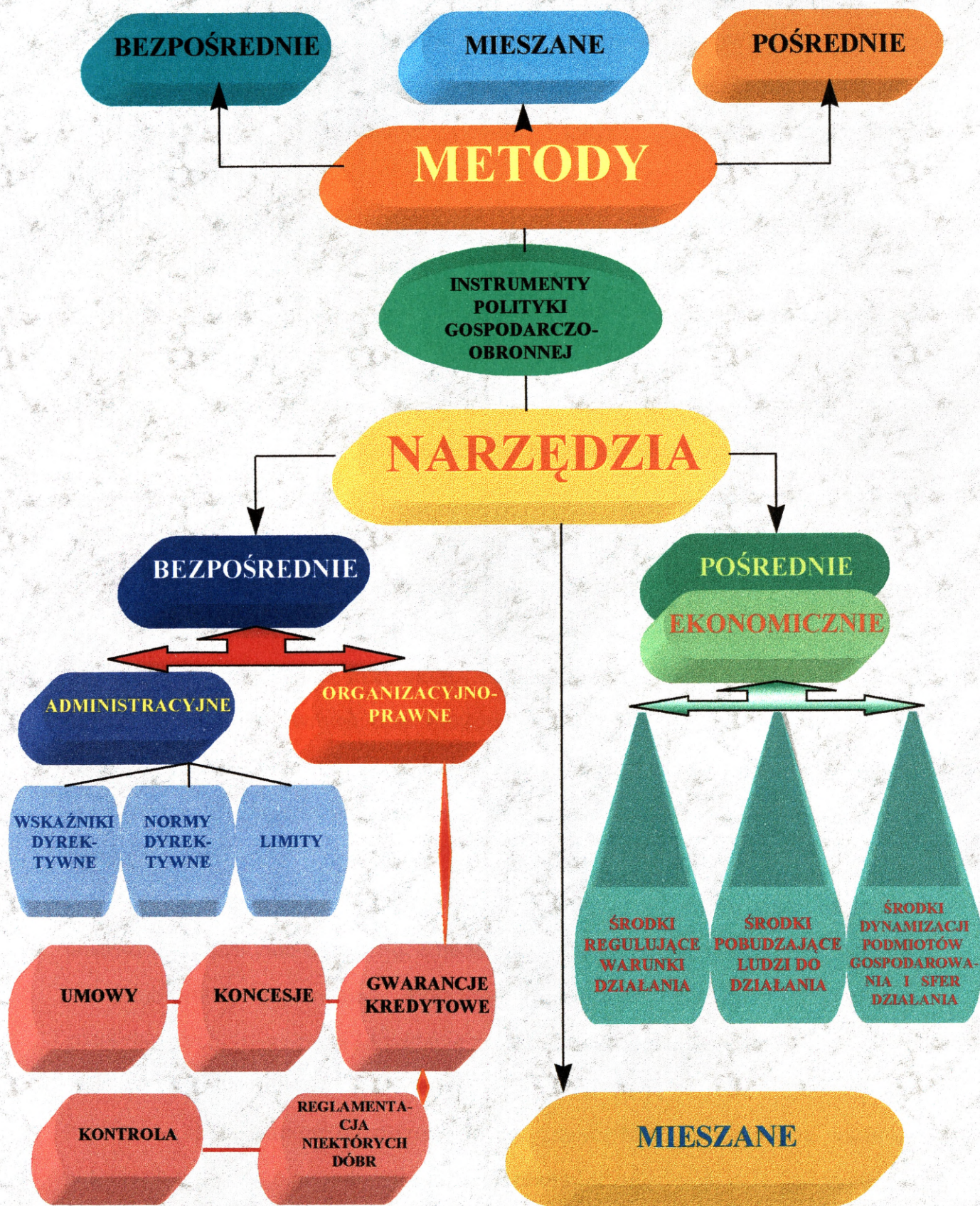
Z celów społecznych wynikają zadania współtworzenia dobrobytu społecznego jako jednego z elementów bezpieczeństwa społecznego, a w konsekwencji także bezpieczeństwa państwa.

Z celów ekologicznych wynikają zadania przeciwdziałania zagrożeniom środowiska godzących w zdrowie i warunki życia ludzi oraz podważających gospodarcze podstawy obronności państwa. Opierają się one na wprowadzeniu różnego rodzaju ograniczeń i uwarunkowań w prowadzeniu działań o charakterze gospodarczo-obronnym.

2.3. Instrumenty kształtowania i realizacji

W skład struktury statycznej polityki gospodarczo-obronnej obok celów i zadań wchodzi także instrumenty jej kształtowania i realizacji (schemat 5).

Instrumentarium polityki gospodarczo-obronnej



Stanowią je metody i narzędzia, które rząd wykorzystuje do osiągania swoich celów ekonomiczno-obronnych.

Najogólniej określając, kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej w warunkach gospodarki rynkowej zasadza się na zróżnicowanych metodach oddziaływania, które można określić jako bezpośrednie (inaczej nakazowe albo administracyjne) i pośrednie (zwane także parametrycznymi, albo ekonomicznymi).

Dominującymi w gospodarce rynkowej są metody pośredniego oddziaływania. W okresie zmian ustrojowych, z jakimi mamy do czynienia w Polsce a także w innych krajach postsocjalistycznych, sprowadzających się w zasadniczym nurcie do przechodzenia od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej, ciągle w znacznym stopniu odwołuje się do metod mieszanych.

Adekwatnym do podziału metod polityki gospodarczo-obronnej jest także podział narzędzi polityki gospodarczo-obronnej. Dzielą się one na administracyjne i ekonomiczne; bezpośredniego i pośredniego oddziaływania.

Narzędzia administracyjne to instrumenty bezpośredniego oddziaływania Centrum Gospodarczego na podmioty gospodarcze. Są nimi : nakazy, zakazy, polecenia i zarządzenia. Przybierają one postać wskaźników dyrektywnych, normatywów dyrektywnych oraz limitów. Maja one charakter obligatoryjny, to znaczy wskaźniki i normatywy muszą być wykonane, a limitów z kolei nie wolno przekroczyć. Spełnienie tych nakazów jest zagwarantowane systemem kontroli i sankcji.

Za narzędzia bezpośredniego oddziaływania uznać trzeba także narzędzia prawno-organizacyjne naruszające takie działania jak np. powołanie i likwidację przedsiębiorstw, wydawanie zakazów łączenia i zrzeszania podmiotów gospodarczych, tworzenie i likwidację zrzeszeń monopolistycznych.

Z kolei narzędziami pośredniego oddziaływania są narzędzia ekonomiczne (nazywane także parametrycznymi). Są one parametrami ustalającymi warunki, w których poszczególne jednostki gospodarcze realizują swoje cele gospodarcze. Dobierane są one w taki sposób aby skłoniły jednostki gospodarujące do działań

zgodnych z celami stawianymi przez państwo. Jako takie przybierają one postać środków regulacji warunków działania, środków pobudzania ludzi, czy też środków zasilania.

2.4. Metody badawcze

Polityka gospodarczo-obronna w rozumieniu nauki posługuje się tymi samymi metodami badawczymi co inne nauki ekonomiczne, to jest empirią i dedukcją. Punktem wyjścia dla niej są zawsze badania empiryczne wykonywane na podstawie gromadzonych informacji. Ich pierwszym etapem jest obserwacja rzeczywistości gospodarczo-obronnej pod kątem ustalenia i rozpoznania oddziaływań organów państwowych na gospodarkę oraz stwierdzenia występujących w niej zjawisk. Pozwala to w dalszej kolejności na wyodrębnienie zjawisk powtarzających się i określenie występujących w nich związków. To z kolei pozwala dopiero na przejście do stopniowej konkretyzacji, uwzględniającej wpływ różnego typu uwarunkowań na zróżnicowanie form, kierunków i metod polityki gospodarczo-obronnej państwa.

Najistotniejszymi z punktu widzenia działań rozpoznawczych są te które dotyczą zagrożeń dla istotnych narodowych interesów oraz możliwości przeciwstawienia się im określonym potencjałem. Bazą wyjściową do ich pozyskania jest z jednej strony otaczająca nas rzeczywistość, z drugiej strony zaś doświadczenia historyczne.

Podstawą oceny współczesnej rzeczywistości są obok informacji naukowych także informacje jawne i niejawne. Na podstawie tak zebranego materiału możliwym staje się dopiero przystąpienie do wyodrębnienia powtarzających się zjawisk i określenie występujących między nimi związków. To z kolei pozwala dokonać stopniowej konkretyzacji, poprzez uwzględnienie wpływu różnego typu uwarunkowań na zróżnicowanie form, kierunków i metod polityki gospodarczo-obronnej. Wypracowane na tej drodze ustalenia w dalszej

kolejności wymagają weryfikacji poprzez porównywanie z rzeczywistym przebiegiem procesów gospodarczo-obronnych w określonych warunkach.

Bogatego materiału do kreacji polityki gospodarczo-obronnej państwa dostarcza także historia. Pozwala ona na uogólnienie wiedzy o oddziaływaniu państwa na procesy gospodarczo-obronne. Wiele bowiem problemów, wobec których staje polityka gospodarczo-obronna wyływa z doświadczeń przeszłości. Bez ich poznania nie sposób określić wpływu wielu uwarunkowań na rozwiązania polityki gospodarczo-obronnej państwa.

Znaczącej roli jako metody polityki gospodarczo-obronnej należy dopatrywać się w eksperymencie, który pozwala określić jak innowacja w jakimś obszarze polityki gospodarczo-obronnej państwa odbije się na kształtowaniu gospodarczych podstaw obronności państwa. Pozwala on również na przygotowanie pewnych modyfikacji systemowych w tych obszarach. Pewne rozwiązania wprowadza się najpierw w wybranych ograniczonych obszarach, a następnie obserwuje się jak się one sprawdzają i jakie przynoszą efekty.

Ważną rolę w wypracowywaniu polityki gospodarczo-obronnej państwa pełni symulacja (postępowanie symulacyjne) będące formą quazi-eksperymentu. Sprowadza się ona do konstruowania odpowiednich modeli przedstawiających w sposób uproszczony rzeczywistość gospodarczo-obronną państwa. Jest stosowana przede wszystkim w planowaniu gospodarczo-obronnym i w programowaniu działań polityki gospodarczo-obronnej. Pozwala ona na wariantowe formułowanie zmiennych zależnych od polityki, badanie i ich ocenę przed uruchomieniem środków właściwych. Jej istota sprowadza się do tego, że przed uruchomieniem właściwych środków i oddziaływań na rzeczywistość gospodarczą, dopuszcza możliwość wprowadzania w skonstruowanym modelu wariantowo wyznaczonych zmiennych zależnych od polityki, badaniu ich wpływu na projektowane działania i ich ocenę. Największe efekty przynosi przy rozwiązywaniu problemów dających się skwantyfikować.

Bardzo często stosowaną metodą polityki gospodarczo-obronnej jest metoda prób i błędów. Polega ona na podejmowaniu działań mających służyć

osiąganiu wytyczonego celu tak długo, aż natrafi się na działanie właściwe. Jej użycie jest uzasadnione zwykle w sytuacjach nowych, w okolicznościach nie w pełni rozpoznanych. Wykorzystujący tą metodę weryfikują trafność podejmowanych działań w trakcie ich prowadzenia, jednocześnie ucząc się i wzbogacając doświadczenie. Metoda ta jest podstawą procedury kolejnych przybliżeń, która może znaleźć wykorzystanie zarówno w praktyce jak i w teorii polityki gospodarczo-obronnej.

Metodą z której korzysta polityka gospodarczo-obronna jest analiza i ocena doświadczeń polityki gospodarczo-obronnej w innych krajach. Korzystanie z nich możliwe jest jednak po uprzednim rozpoznaniu uwarunkowań jej kształtowania i odmienności kraju do którego się ona odnosi.

Przedstawione metody polityki gospodarczo-obronnej państwa rozpatrywać trzeba również z administracyjno-politycznego i społecznego punktu widzenia. W zinstytucjonalizowanym sektorze polityki gospodarczo-obronnej głównymi metodami podejmowania decyzji będzie grupa metod intuicyjnych (scenariusze, ekspertyzy, opinie, symulacje, gry, itp.). Kreowanie i kształtowanie zaś polityki gospodarczo-obronnej w warstwie społecznej wiązać należy z różnego typu metodami nienaukowymi (petycje, protesty, strajki, manifestacje, i inne).

2.5. Zakres

Istotę polityki gospodarczo-obronnej państwa oddaje także jej zakres. Jest on wielopłaszczyznowy i daje się opisać podmiotowo, przedmiotowo, przestrzennie oraz czasowo.

Podmiotem polityki gospodarczo obronnej państwa jest władza państwowa, która poprzez swoje organy prowadzi konkretne działania. Istotnym problemem w związku z tym jest sposób tworzenia (powoływania) tych organów, ich struktura oraz zakres kompetencji i odpowiedzialności, a także sama procedura przygotowania i podejmowania decyzji.

Przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej państwa jest natomiast rodzaj spraw działalności władzy państwowej. Za takowe uznać trzeba procesy zachodzące w gospodarce obronnej ujęte w makro skali, ze szczególnym zwróceniem uwagi na:

a/ określaniu:

- kierunków rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem ogólnie określonych potrzeb obronnych;
- stosunków własności w sektorze obronnym gospodarki;
- zasad funkcjonowania przemysłu obronnego (wielkości, struktury, rozmieszczenia przestrzennego);
- zasad stosunków gospodarczych z zagranicą, zwłaszcza zaś w produkcji zbrojeniowej;
- wielkości, struktury i dyslokacji rezerw mobilizacyjnych;
- sposobów finansowania poszczególnych elementów systemu obronnego (sił zbrojnych, rezerw mobilizacyjnych, infrastruktury obronnej, itp.);

b/ sterowaniu:

- poziomem gotowości mobilizacyjnej gospodarki obronnej;

c/ inicjowaniu i sterowaniu:

- koordynacją prac naukowo-badawczych;
- przygotowania kadr do gospodarki obronnej.

Przestrzeń polityki gospodarczo-obronnej stanowią gospodarcze podstawy obronności państwa - utożsamiane z potencjałem gospodarczo-obronnym państwa - ze szczególnym zwróceniem uwagi na jej odporność, żywotność i wrażliwość oraz bariery i zagrożenia dla jego kształtowania i funkcjonowania.

Zakres czasowy polityki gospodarczo-obronnej ograniczony jest z reguły do bieżącego i krótkoterminowego rozwiązywania problemów stanowiącej o niej.

2.6. Funkcje

W kształtowaniu rzeczywistości gospodarczo-obronnej państwa istotną rolę jej regulacji odgrywa państwo. Wyznaczają ją funkcje polityki gospodarczo-obronnej. Do najważniejszych zaliczyć trzeba: poznawczą, kreatywną i aplikacyjną.

Funkcja poznawcza polityki gospodarczo-obronnej sprowadza się do gromadzenia i selekcji informacji otrzymanych z obserwacji.

Z kolei funkcja kreatywna polityki gospodarczo-obronnej sprowadza się do formułowania ocen i hipotez.

Istotą funkcji aplikacyjnej polityki gospodarczo-obronnej jest natomiast wykorzystywanie twierdzeń nauk ekonomicznych - w tym zwłaszcza ekonomiki obrony, a także nauk wojskowych dla potrzeb praktyki gospodarczo-obronnej. Przykładowo, jeśli ekonomika obrony w analizach potrzeb materiałowych przewidywanego konfliktu i możliwości jej zaspokojenia przez gospodarkę obronną państwa wykrywa bariery ich realizacji, to informacja o ich pojawieniu się, narastaniu i aktywizacji musi zostać przekazana władzy obronnej, co jest dla niej sygnałem o potrzebie podjęcia stosownych decyzji w polityce gospodarczo-obronnej dotyczących np. zwiększenia produkcji, wydobycia lub zapasów. Sygnały takie muszą nie tylko zaniepokoić władze odpowiedzialne za bezpieczeństwo kraju i organy prognozujące i planujące przedsięwzięcia gospodarczo-obronne, ale również wymusić podjęcie działań ograniczających ujawnione zagrożenia.

Ich zbiór stanowią te które dotyczą gospodarki, to jest zapewnienie przestrzegania ustrojowych i systemowych zasad porządku społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza zasady wolności gospodarczej, poszanowania praw własności prywatnej i swobody przedsiębiorczości oraz te które wiążą się z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego poprzez utrzymanie sił i urządzeń służących obronie narodowej. Wykonując swe funkcje, państwo ponosi odpowiednie wydatki publiczne, których rozmiary i strukturę określa budżet państwa.

3. SYSTEM FUNKCJONALNY POLITYKI GOSPODARCZO-OBRONNEJ

System polityki gospodarczo-obronnej dotyczy wielu dziedzin i aspektów gospodarczych i obronnych państwa. Identyfikacja występujących w tych dziedzinach problemów wskazuje na to, iż w całości polityki gospodarczo-obronnej wykształciły się jej różne dziedziny i podsystemy odpowiadające procesom, które o niej stanowią. Upoważnia to jednocześnie do traktowania polityki gospodarczo-obronnej jako systemu funkcjonalnego (procesowego), którego poszczególnymi elementami są fazy polityki gospodarczo-obronnej: 1) preparacyjna; 2) planowania i programowania; oraz 3) realizacji i oceny osiąganych rezultatów ekonomiczno-obronnych i ogólnospołecznych (schemat 6). Elementy te, jak i związki pomiędzy nimi tworzą strukturę funkcjonalną polityki gospodarczo-obronnej państwa. Są one jednocześnie tożsame ze sferą realną polityki gospodarczo-obronnej.

3.1. Preparacyjna faza polityki gospodarczo-obronnej

Na fazę preparacyjną polityki gospodarczo-obronnej państwa składa się diagnoza początkowej sytuacji całego układu gospodarczo-obronnego i prognoza przyszłych - bliższych i dalszych warunków zewnętrznych względem tego układu. Dla przejrzystości metodologicznej omawianej fazy polityki gospodarczo-obronnej najtrafniejszym podejściem wydaje się być prezentacja jej istoty poprzez rozpoznanie wymiarów, obszarów i uwarunkowań polityki gospodarczo-obronnej w odniesieniu do współczesności oraz horyzontu bliższej i dalszej przyszłości.

System funkcjonalny polityki gospodarczo-obronnej



3.1.1. Wymiary polityki gospodarczo-obronnej

Polityka gospodarczo-obronna - co ujawniły rozważania w kwestii jej istoty - mając charakter polityki bezpieczeństwa narodowego realizowana jest na trzech wzajemnie powiązanych wymiarach : politycznym, obronnym (militarnym) i gospodarczym. Przy czym, jeśli dwa pierwsze decydują bezpośrednio o zdolności obronnej, to obowiązkiem trzeciego z nich jest tworzenie materialnych podstaw obronności. Te związki i zależności wskazują jednocześnie wyraźnie na rolę polityki gospodarczo-obronnej państwa w procesach kształtowania tego stanu.

Polityka gospodarczo-obronna zajmuje znaczące miejsce w obszarze ogólnej problematyki bezpieczeństwa państwa. Wynika to z faktu naturalnej powinności każdego państwa wobec swego społeczeństwa do kierowania częścią swoich działań na rzecz zapewnienia bezpiecznego bytu i egzystencji. Zadanie to ma także znamiona obligacji konstytucyjnej i wynika z faktu pełnienia przez każde państwo funkcji obronnych. Dotyczy ona zarówno teraźniejszości jak i przyszłości. Obejmuje ona swoim zasięgiem wszechstronne przygotowanie organizmu państwowego do odparcia ewentualnej agresji jak i jej prewencyjne przeciwdziałanie.

Politykę gospodarczo-obronną trzeba traktować więc także jako sztukę zarządzania gospodarką obronną w taki sposób aby łączyć realizację celów oraz zadań obronnych i ekonomicznych⁹. Stopień jej zbieżności z doktryną polityczną, gospodarczą i obronną państwa stanowi o jej racjonalności. Doktryna obronna państwa określa przeciwnika, cele oraz charakter przewidywanego konfliktu, a w konsekwencji wielkość i strukturę potrzeb, którym powinna sprostać gospodarka obronna. Mając na uwadze te związki i zależności wyodrębnić można trzy zasadnicze wymiary polityki gospodarczo-obronnej: polityczny, gospodarczy i obronny.

⁹ Por. W. Stankiewicz. Polityka obronno-gospodarcza w latach 1989-1992. w: Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), AON. Warszawa 1993, s.27

3.1.1.1. Wymiar polityczny

Podstawą kształtowania i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa jest strategia obronna państwa oraz strategia rozwoju gospodarczego. Ich symbiozą a jednocześnie konkretyzacją jest strategia gospodarczo-obronna. Punktem wyjścia dla jej wypracowania są wewnętrzne i zewnętrzne, społeczno-polityczne, gospodarcze i militarne uwarunkowania rozwojowe państwa. Oznacza to jednocześnie, że problemy polityki gospodarczo-obronnej państwa są komponentem wszystkich podstawowych funkcji państwa w wyraźnie wyodrębnionym obszarze gospodarczo-obronnym.

3.1.1.2. Wymiar gospodarczy

Polityka gospodarczo-obronna w wymiarze ogólnorozwojowym to działania państwa na rzecz wykorzystania rozwiązań i procesów stanowiących o niej nie tylko do realizacji celów i zadań obronnych, ale również do realizacji celów i zadań ogólnorozwojowych. W takim rozumieniu ujawnia się ona jako interwencjonizm państwowy - czyli jako specyficzna forma polityki gospodarczej państwa. Jest ona realizowana w drodze przeznaczania określonej części zasobów ekonomicznych kraju na cele obronne. W praktyce jej efekty ujawniają się jako wyniki wpływu wydatków wojskowych oraz zbrojeń na ogólną kondycję gospodarki narodowej. Pomocnym w jej określeniu jest odwołanie się do podstawowych agregatów społeczno-gospodarczych, takich jak: dochód narodowy lub produkt krajowy brutto, dochody i wydatki budżetu państwa, nakłady inwestycyjne w gospodarce, produkcja przemysłowa, produkcja rolnicza, wykorzystanie poszczególnych zasobów w gospodarce, obroty handlu zagranicznego, nakłady na badania naukowe, zatrudnienie, płace, konsumpcja i inflacja.

Zasadniczy wpływ na kształtowanie się tych agregatów ma wpływ popytu wojskowego na kształtowanie się popytu globalnego. Jego wielkość jest w sumie

nieznaczna i kształtuje się na poziomie zaledwie kilku procent¹⁰. Występuje on jako wojskowy popyt konsumpcyjny i jako wojskowy popyt zaopatrzeniowy. Pierwszy z nich, reprezentowany w zasadzie przez wojskowe wydatki osobowe w zasadzie nie wykazuje specjalnych właściwości w stosunku do analogicznego popytu powstającego w sferze działalności materialnej i usługowej. Nie wykazuje on pod względem rzeczowej struktury jak i wartości większych odmienności od cywilnego popytu konsumpcyjnego. Jako taki zwiększa on popyt konsumpcyjny pochodzący ze sfery działalności niematerialnej i może wywierać pewien wpływ w przekroju regionalnym. Inna ranga jest natomiast popytu zaopatrzeniowego, reprezentowanego przez wojskowe wydatki zbrojeniowe. Mimo, że nie stanowi on zbyt dużego udziału w popycie wojskowym (średnio od 15-30%) to wywiera większy wpływ na procesy gospodarcze niż analogiczne wielkości zaopatrzeniowego popytu cywilnego¹¹. Spowodowane jest to specyfiką tego popytu¹².

3.1.1.3. Wymiar obronny

W wymiarze obronnym polityka gospodarczo-obronna odnosi się do funkcjonowania **gospodarki obronnej**, kształtowania skali procesów **militaryzacji gospodarki narodowej** oraz **zbrojeń**. Wstępnie określając podstawą praktycznej realizacji polityki gospodarczo-obronnej są funkcje pełnione przez państwo. Dla polityki gospodarczo-obronnej najistotniejszymi są dwie funkcje: organizatora życia gospodarczego oraz władcza. Pierwsza z nich sprowadza się do określenia prawnych warunków podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej (produkcji, świadczenia usług, handlu) i ich egzekucji. Druga zaś do zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Pierwsza wiąże się ściśle z tworzeniem **finansów**

¹⁰ Por. M.Daniluk. Wojsko na rynku wyrobów i usług, w: "Myśl Wojskowa" 1994 nr 4, s.134

¹¹ Por. J.Placzek. Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, AON. Warszawa 1995, s.14

¹² Por. F.Majchrzak. Problemy ekonomiki wojennej, MON. Warszawa 1984, s.52-53

publicznych, druga natomiast z ich rozdysponowaniem. Państwo jako organizator życia gospodarczego w warunkach gospodarki rynkowej dla realizacji celów i zadań publicznych odwołuje się zarówno do mechanizmów rynkowych jak i do mechanizmów przymusu.

3.1.2. Obszary polityki gospodarczo-obronnej

Polityka gospodarczo-obronna mając charakter polityki bezpieczeństwa narodowego realizowanej w trzech wzajemnie przenikających się wymiarach: politycznym, obronnym (militarnym) i gospodarczym, pozwala również na wyodrębnienie jej podstawowych obszarów. Stanowią je: gospodarcze podstawy obronności, logistyka obronna oraz system kierowania obronnością. Są one ściśle związane z każdym z wyróżnionych wymiarów, przy czym w największym stopniu z wymiarem gospodarczym.

3.1.2.1. Gospodarcze podstawy obronności

Gospodarka narodowa każdego państwa w części realizuje zadania obronne. Stąd też można w niej wyróżnić obszary o różnym stopniu przydatności do zaspokojenia potrzeb obronnych państwa. Udział tych obszarów zmienia się z w zależności z jednej strony od poziomu bezpieczeństwa państwa, z drugiej zaś jednocześnie od intensywności zagrożenia konfliktem i ich charakteru.

Podstawą wyodrębnienia obszarów gospodarki narodowej ze względu na obronność państwa są kryteria ekonomiczne i obronne. Pierwsze z nich formułuje ekonomia, która rozpatruje gospodarkę przez pryzmat możliwości zaspokajania różnorodnych i konkurujących ze sobą potrzeb społecznych. Natomiast drugie formułuje ekonomia obrony, która rozpatruje tę samą gospodarkę z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb obronnych państwa.

Ekonomia może dać odpowiedź na pytania: które z posiadanych zasobów i w jakiej części może przeznaczyć na potrzeby bezpieczeństwa państwa?

Z kolei ekonomika obrony może określić przydatność tych zasobów do zaspokajania tych potrzeb.

Z punktu widzenia interesującej nas tutaj problematyki, potrzeby w sferze ekonomicznej można podzielić na:

- konsumpcyjne i rozwojowe;
- służące zaspokajaniu potrzeb związanych z bezpieczeństwem.

Gospodarka stanowi źródło zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych. Spojrzenie na gospodarkę z tych dwu różnych perspektyw¹³ wskazuje, że poszczególne segmenty (elementy) zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) wykazują zróżnicowaną przydatność do zaspokajania tych potrzeb.

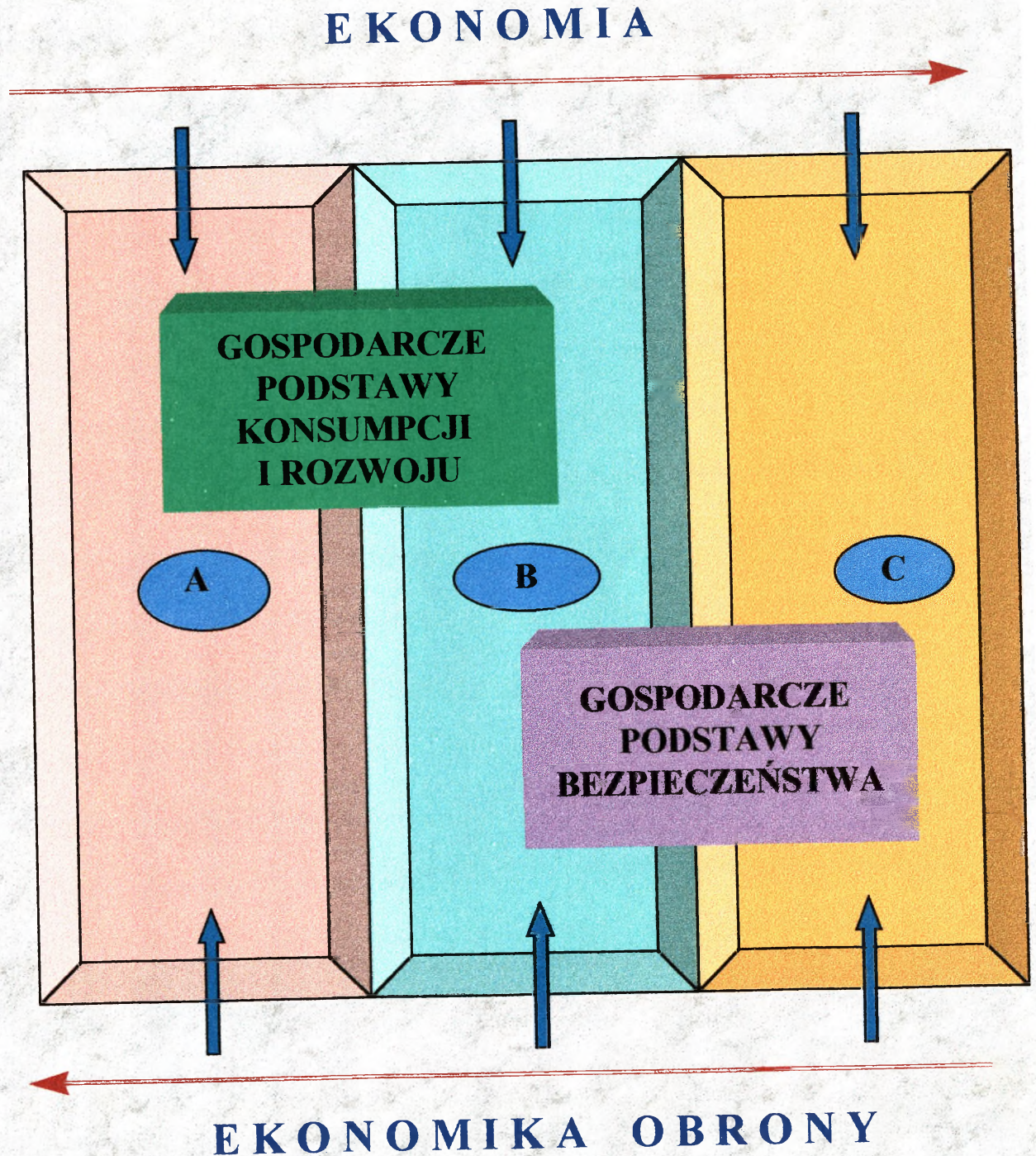
Nałożenie na siebie otrzymanych w ten sposób obrazów, prowadzi do wydzielenia trzech specyficznych obszarów funkcjonalnych (schemat 7, tabela 1), w których mieści się całość zasobów gospodarczych (potencjału gospodarczego) państwa. Uwidaczniają one przy tym zasięg przydatności uporządkowanych w ten sposób zasobów gospodarczych do zaspokajania obu rodzajów potrzeb.

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 rozpatrywana jest nie abstrakcyjna lecz “normalna” poddawana zagrożeniom gospodarka, wydzielone w obszarze “C” zasoby są kosztem alternatywnym bezpieczeństwa w stosunku do innych potrzeb¹⁴.

¹³ Oglądu i opisu tego samego obiektu można dokonać z różnych punktów widzenia. Inny opis tego samego przedmiotu przedstawi np. artysta, a inny inżynier

¹⁴ Występuje tu uproszczenie polegające na pomijaniu np. “efektów zewnętrznych” dla gospodarki wynikających z “wytwarzania” i zaistnienia bezpieczeństwa.

Wydzielone obszary gospodarki narodowej z punktu widzenia ekonomii i ekonomiki obrony



**Interpretacja treści wydzielonych obszarów gospodarki narodowej
z punktu widzenia ekonomii i ekonomiki obrony**

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

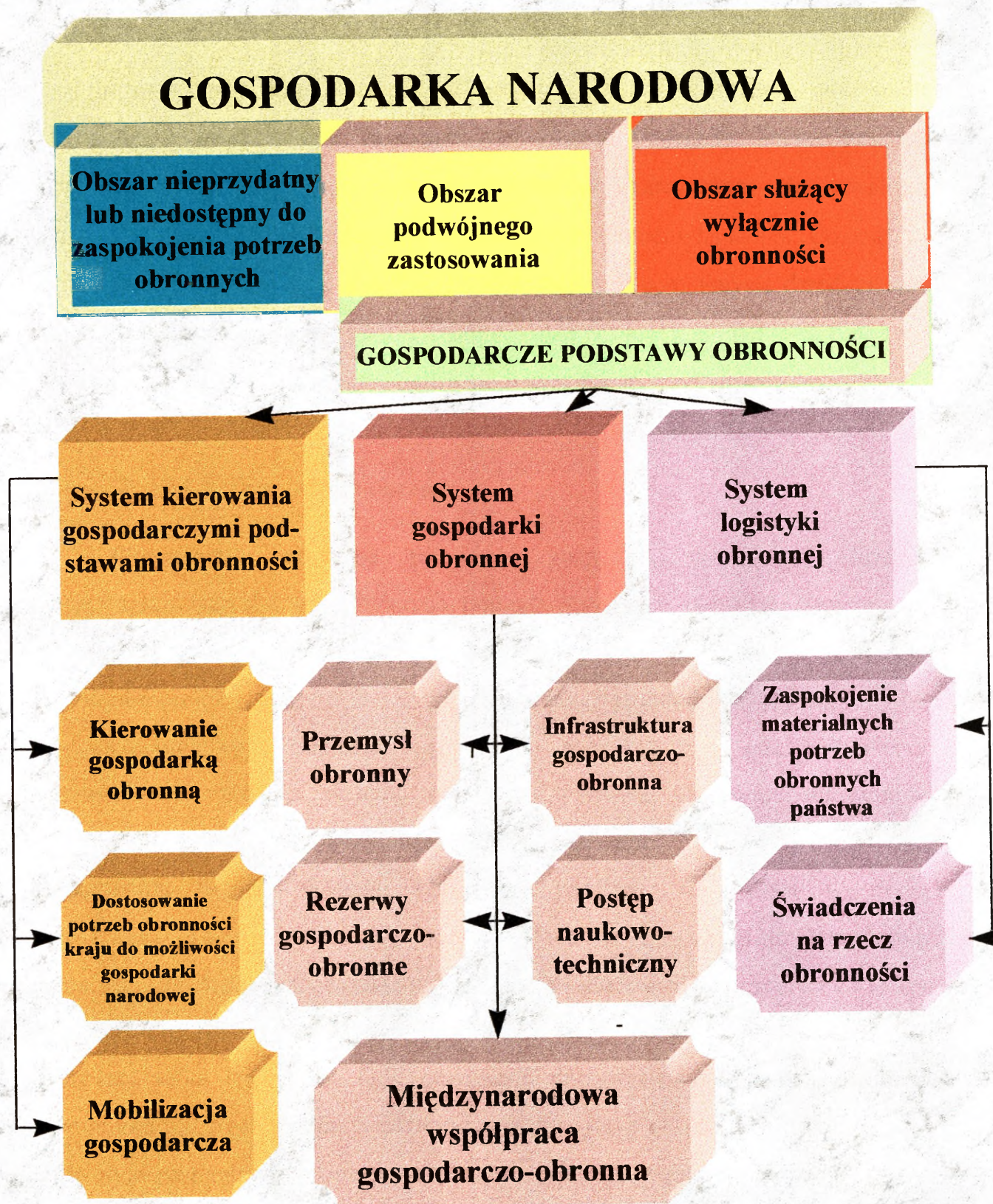
Z kolei rozpatrywanie gospodarki z punktu widzenia jej zdolności do zaspokajania potrzeb związanych z bezpieczeństwem wskazuje na granice wykorzystania zasobów gospodarczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Przekroczenie tych granic doprowadza państwa do załamania, zarówno w warunkach totalnego konfliktu militarnego (upadek państw centralnych pomimo utrzymania frontów w I wojnie światowej) jak i w czasie pokoju (jedną z głównych przyczyn upadku ZSRR).

Odwołując się do kryterium przydatności w zaspokajaniu potrzeb związanych z bezpieczeństwem można wyróżnić trzy obszary gospodarki narodowej. Pierwszy z nich to obszar nieprzydatny do zaspokajania potrzeb związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa (A), bowiem angażujący się tylko do realizacji celów cywilnych. Drugi zaś to obszar służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa (C) i odpowiadający w istocie gospodarce obronnej państwa. Trzeci z obszarów to obszar podwójnego zastosowania (B), w którym trzeba widzieć swoistą rezerwę gospodarki obronnej, ponieważ stosownie do potrzeb i okoliczności może być przystosowany do celów związanych z realizacją potrzeb obronnych. W sumie zaś obszar służący wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa kraju (C) i obszar podwójnego zastosowania (B) tworzą **gospodarcze podstawy obronności kraju** (schemat 8). Jego rozmiary i struktura powinna odpowiadać przewidywanym zagrożeniom.

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

Spotkać można się również z poglądami konstruującymi na bazie wydzielonych obszarów gospodarki narodowej pojęcia gospodarczych podstaw bezpieczeństwa i gospodarczego potencjału obronnego.

Gospodarcze podstawy obronności kraju



Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa traktuje się jako sumę zasobów gospodarczych w obszarach "B" i "C" łącznie z mechanizm uruchomienia usytuowanych w nich zasobów. Istotną cechą gospodarczych podstaw bezpieczeństwa jest gotowość do uruchomienia zasobów w określonym czasie. Jest to więc ujęcie strumieniowe. Z kolei treścią gospodarczego potencjału obronnego będą zasoby tworzące gospodarcze podstawy bezpieczeństwa przydatne do wykorzystania w przeciwdziałaniach zagrożeniom. Nie zawierają one jednak oceny elementów uruchamiających przeciwdziałania. Pojęcie to odzwierciedla więc ujęcie zasobowe. W praktyce (także innych dziedzin, np. militarnej) znaczenie mają tylko te zasoby, które w określonej perspektywie (np. czasu spodziewanego konfliktu) dadzą się wykorzystać, czyli uruchomić¹⁵.

3.1.2.1.1. Gospodarka obronna

Gospodarka obronna to część gospodarki narodowej służącej zaspokajaniu szeroko pojmowanych potrzeb obronnych państwa. Istnieje ona w każdym państwie. Powinnościami bowiem każdego państwa jest realizacja zadań obronnych i angażowanie w tym celu części gospodarki narodowej.

Gospodarka obronna stanowi gospodarcze odzwierciedlenie zaspakajanych potrzeb systemu obronnego państwa, stosownie do stanów zagrożenia militarnego bezpieczeństwa narodowego. Jako taka jest ona immanentną częścią systemu obronnego państwa. Jej udział w życiu gospodarczym jest zróżnicowany i zależny od stanów zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Stąd też rozpatrywana musi być ona z punktu widzenia jej roli i wkładu w realizację funkcji obronnych państwa. Z tego punktu widzenia daje się wyróżnić kilka jej typów. Gdy obciążenie dochodu narodowego wydatkami obronnymi nie sięga pułapu 8-10% jest ona pokojową gospodarką obronną, gdy ta granica zostanie przekroczona jest ona gospodarką pogotowia wojennego, gdy zaś co najmniej 20-25% dochodu narodowego angażowane jest na obronność jest

¹⁵ Można tu wykorzystać używane pojęcia "zasobów bliższych" i "zasobów dalszych"

ona gospodarką wojenną. Gdy zaś dochodzi do zmniejszania obciążenia dochodu narodowego wydatkami obronnymi mamy do czynienia z gospodarką okresu demobilizacji¹⁶.

W systemie obronnym państwa gospodarka obronna lokalizowana jest w obrębie układu pozamilitarnego. Specyficznymi elementami ją tworzącymi jest między innymi przemysł obronny, rezerwy i zapasy (w rozmiarach przekraczających bieżące problemy techniczno-produkcyjne), infrastruktura obronna, oraz instytucje zajmujące się gospodarką obronną.

Do jej podstawowych zadań zaliczyć należy: produkcja dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym, wymiana tych dóbr z zagranicą, przygotowanie i ciągle aktualizowanie planu mobilizacji gospodarczej na wypadek zagrożenia lub wojny; wyposażenie sił zbrojnych oraz budowanie obiektów wojskowych; dostosowanie infrastruktury społeczno-ekonomicznej do wymogów obronności; przygotowania w zakresie obrony cywilnej; gromadzenie rezerw materiałowych na zaopatrzenie sił zbrojnych ludności i gospodarki narodowej; utrzymywanie rezerw i zapasów, przygotowanie bazy produkcyjno-remontowej w przemyśle do realizacji zadań w warunkach zagrożenia lub wojny. Ze względu na jej funkcjonalne przeznaczenie jest ona, obok ochrony państwa i obrony cywilnej - ważnym ogniwem systemu obronnego państwa. Jej miejsce i rolę w tym systemie wyznaczają zadania jakie wykonuje ona na rzecz sił zbrojnych i obronności kraju. Ma ona wpływ na funkcjonowanie wojska - zwłaszcza zaś na utrzymanie pożądanego stopnia gotowości bojowej w czasie pokoju; zabezpieczenia sprawnego mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania wojsk w okresie zagrożenia oraz prowadzenia działań bojowych w czasie wojny.

Na gospodarce obronnej - jako gospodarczo-obronnym ogniwie układu pozamilitarnego systemu obrony państwa spoczywa obowiązek tworzenia bazy zaopatrzeniowej na potrzeby sił zbrojnych oraz zapewnienia żywotności szeroko pojętej infrastruktury techniczno-ekonomicznej kraju mającej wpływ na

¹⁶ Por. J. Plączek, L. Urbański. Ogólna charakterystyka gospodarki obronnej RP. w: Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy. Praca zbiorowa pod redakcją M. Sulka. AON. Warszawa 1994. s.25

wykonanie zadań obronnych. Tworzą ją wszystkie działy i resorty gospodarki narodowej podległe różnym szczeblom administracji państwowej i samorządowej oraz zakłady produkcyjno-usługowe podległe osobom fizycznym i podmiotom nieuspołecznionym.

Część spośród nich, ze względu na wagę podejmowanych działań obronnych podlega militaryzacji. W części z nich do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i odtwarzaniem infrastruktury tworzone są zmilitaryzowane specjalistyczne oddziały.

W niektórych ogniwach gospodarki obronnej - zgodnie z określonymi planami mobilizacyjnymi - gromadzone i utrzymywane są określone zasoby rezerw gospodarczych i specjalistycznych na potrzeby MON, MSW i jednostek zmilitaryzowanych.

Gospodarką obronną kierują szefowie resortów gospodarczych i wojewodowie dysponujący odpowiednimi siłami i środkami¹⁷. Stanowią je:

- przedsiębiorstwa (zakłady) przemysłu zbrojeniowego oraz podlegające konwersji;
- magazyny, składy, hurtownie oraz zakłady przetwórcze przemysłu rolno-spożywczego, gromadzące rezerwy żywnościowe;
- baza i zakłady paliwowo-energetyczne;
- pojazdy mechaniczne i maszyny inżynieryjne podmiotów gospodarczych, przeznaczone na uzupełnienie potrzeb mobilizowanych jednostek wojskowych;
- zmilitaryzowane oddziały podległe jednostkom wojskowym;
- terenowe organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego, administrujące rezerwami.

Gospodarka obronna na potrzeby sił zbrojnych realizuje szereg zadań¹⁸.

¹⁷ Por. J.Kostkowski. Rola i zadania układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa, w: "Myśl Wojskowa" 1995 nr 1, s. 18

¹⁸ Ibidem, s. 18-19

Do głównych spośród nich zaliczyć należy:

- wydzielenie transportu kolejowego, samochodowego, morskiego i lotniczego do przewozu ludzi, sprzętu i środków materiałowych wojska;
- utrzymanie i odbudowa infrastruktury komunikacyjnej (dróg kołowych, kolei, mostów itp.);
- urządzenie i osłona techniczna przepraw, dróg wodnych, nabrzeży przeladunkowych i obiektów hydrotechnicznych;
- urządzenie dodatkowych ujęć wody pitnej;
- świadczenie usług remontowych w zakresie sprzętu wojskowego;
- tworzenie rezerw państwowych i specjalnych oraz gospodarowanie nimi;
- realizacja świadczeń osobistych i rzeczowych zabezpieczających mobilizacyjne rozwinięcie wojsk oraz na potrzeby fortyfikacyjnej rozbudowy rejonów (rubieży) obrony;
- zaopatrywanie w produkty rolno-spożywcze i specjalistyczne środki materiałowe;
- wydzielanie styków i łączy oraz utrzymanie traktów i linii telekomunikacyjnych na potrzeby kierowania obronnością;
- wydzielenie bazy medycznej oraz świadczenie usług farmaceutycznych i hospitalizacyjnych w obiektach społecznej służby zdrowia;
- zabezpieczenie akcji doręczania dokumentów mobilizacyjnych i dowozu rezerw osobowych do jednostek wojskowych lub rejonów punktów zbornych;
- wydzielenie środków transportu i maszyn inżynierskich dla sił zbrojnych;
- utrzymanie rezerw drewna, materiałów budowlanych i drogowych.

3.1.2.1.2. Potencjał gospodarczo-obronny

Na gruncie szerokiego ujęcia gospodarki obronnej wyrasta pojęcie potencjału gospodarczo-obronnego. Ujmowane jest ono zazwyczaj na dwa zasadnicze sposoby. Pierwszy z nich sprowadza się do eksponowania

określonych możliwości, drugi zaś do pokazywania źródeł tych możliwości. Oznacza to, że potencjał gospodarczo-obronny ma swój wymiar zasobowy i rezultatywny¹⁹.

Potencjał gospodarczo-obronny to część składowa potencjału gospodarczego kraju. Jest on silnie sprzężony z gospodarką obronną i niekiedy bywa nawet z nią utożsamiany. Jest on jednocześnie jednym z trzech elementów podstaw potencjału obronnego kraju²⁰. Stanowią go gospodarcze zdolności państwa do wytwarzania określonego zestawu dóbr i usług, zgodnego z charakterem i wymogami stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Sprowadzają się one do możliwości utrzymywania i zaopatrywania sił zbrojnych oraz innych elementów systemu obronnego w tym także ludności pozostającej poza systemem obronnym.

Opis potencjału gospodarczo-obronnego powinien zawierać oszacowanie przynajmniej trzech następujących wielkości, a mianowicie: masy, gotowości i mobilności. Przy czym masa potencjału gospodarczo-obronnego ma wymiar zasobu. Wyrażają ją zazwyczaj wielkości jednorodne i słabo przetworzone (np. liczba ludności, powierzchnia kraju, liczebność sił zbrojnych, ilość uzbrojenia, rezerwy osobowe, rezerwy materiałowe, itp.). Natomiast gotowość potencjału gospodarczo-obronnego - która jest wielkością bezwymiarową - wyraża udział elementów już uruchomionych (gotowych) w potencjale ujętym całościowo. Wyrażają ją takie składniki jak: udział wydatków obronnych w PKB, stosunek liczebności sił zbrojnych do populacji generalnej, udział produkcji o przeznaczeniu wojskowym do produkcji przemysłowej, itp.. Z kolei przez

¹⁹ Por. R. Zieliński. Determinanty potencjału wojenno-ekonomicznego. w: Nauka - Finanse - Potencjał wojenno-ekonomiczny. "Folia Oeconomica", nr 126. Łódź 1993. s.67

²⁰ Pozostałymi dwoma podstawami potencjału obronnego są podstawy polityczne i podstawy militarne. Podstawy polityczne potencjału obronnego stanowią czynnik organizujący i mobilizujący potencjału obronnego. Składają się na niego takie elementy jak: forma rządów, tradycje i morale narodu. Wyrażają się one przede wszystkim w polityce zagranicznej oraz w polityce wewnętrznej, preferowaniem określonego wzorca rozwoju, w zakresie i intensywności przygotowań obronnych w gospodarce narodowej. Militarne zaś podstawy potencjału obronnego wyrażają się w zdolności sił zbrojnych do neutralizacji poczynań przeciwnika. Określane są one przez liczebność i uzbrojenie sił zbrojnych, morale żołnierzy, sprawność dowodzenia oraz poziom nauki i sztuki wojennej. (Por. M. Sulek. Potencjał gospodarczo-obronny. w: Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy. Praca zbiorowa pod red. M. Sulka, AON. Warszawa 1994. s. 169-170)

mobilność potencjału rozumie się zdolność do osiągnięcia kolejnych szczebli gotowości w jednostce czasu.

3.1.2.1.3. Przemysł obronny

Ważnym obszarem zainteresowania polityki gospodarczo-obronnej państwa jest **przemysł obronny kraju**. Stanowi on tą część przemysłu którego produkcja ma charakter obronny. Ze względu na rodzaj realizowanej produkcji, dzieli się go na: 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.

Najistotniejszą częścią przemysłu obronnego ze względów obronnych jest **przemysł zbrojeniowy**. Jest on przystosowany do specjalistycznej produkcji na cele bezpośrednio wojskowe, tzn. z wytwarzaniem środków walki (broni, amunicji, sprzętu wojskowego wraz z częściami zamiennymi i zapasowymi do nich) i wyposażenia dla sił zbrojnych wraz z specyficznymi materiałami dla ich produkcji²¹.

Przemysł zbrojeniowy stanowią z reguły wyspecjalizowane zakłady (lub ich wydziały) przemysłowe różnych branż, które obok produkcji cywilnej wytwarzają wyroby dla wojska. Obciążenie produkcją wojskową w tych zakładach jest dalece zróżnicowane i waha się od kilku do kilkunastu procent. Zdolności produkcyjne tych zakładów mogą być stale lub czasowo wykorzystywane do wytwarzania wyrobów o przeznaczeniu cywilnym w ramach konwersji, a część produkcji - także tej która jest ściśle wojskowa - może być eksportowana.

W warunkach gospodarki rynkowej, aby mogło utrzymać kondycje produkcyjno-finansową musi swoje funkcjonowanie oprzeć na trzech segmentach

²¹ Por. J. Wróbel, Przemysł obronny, w: *Ekonomika obrony*, Praca zespołowa pod redakcją W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1994, s. 131-136

technologicznych, obejmujących określone zestawy maszyn i urządzeń. Pierwszy segment muszą stanowić maszyny i urządzenia przystosowane do wytwarzania wyrobów o przeznaczeniu cywilnym - zarówno dóbr inwestycyjnych, jak i dóbr konsumpcyjnych. Drugi segment stanowią maszyny i urządzenia przystosowane do produkcji broni oraz specjalistycznego sprzętu wojskowego. Trzeci segment tworzy zaś uniwersalny park maszynowy przystosowany do produkcji zarówno wyrobów na potrzeby cywilne, jak i produkcji wojskowej.

Przy takim układzie technologicznym, w przypadku uzyskania przez przedsiębiorstwo zamówień wojskowych lub wystąpienia zagrożenia wojną, ogranicza się wykorzystanie segmentu pierwszego, przy zwiększaniu wykorzystania segmentu drugiego - i odwrotnie, przy większych zamówieniach cywilnych i braku zamówień wojskowych zwiększa się wykorzystanie segmentu pierwszego, ograniczając produkcję w segmencie drugim. Segment trzeci jest natomiast w obu przypadkach wykorzystywany w odpowiednio szerokim zakresie.

3.1.2.1.4. Infrastruktura obronna

Jednym z podstawowych czynników kształtowania systemu obronnego państwa jest jego **infrastruktura obronna**, którą tworzą urządzenia i instytucje warunkujące skuteczność działania systemu obronnego państwa. Jest ona częścią składową ogólnej infrastruktury gospodarki narodowej którą tworzą podstawowe urządzenia, przedsiębiorstwa i instytucje usługowe nieodzownie potrzebne do właściwego funkcjonowania gospodarki narodowej lub jej poszczególnych działów, gałęzi i jednostek podstawowych.

Infrastrukturę obronną dzieli się na infrastrukturę wojskową i infrastrukturę obrony cywilnej²² oraz - coraz częściej - na infrastrukturę społeczną i techniczno-

²² Por. Leksykon Wiedzy Wojskowej. MON. Warszawa 1979.s.145-146

ekonomiczną²³.

Infrastruktura wojskowa to element infrastruktury obronnej państwa obejmujący wszystkie urządzenia, obiekty i środki oraz możliwości ich stałego i trwałego użytkowania, przeznaczone do wsparcia działań sił zbrojnych w każdym stanie bezpieczeństwa państwa. Konkretyzując, stanowią ją obiekty służące zakwaterowaniu i szkoleniu oraz utrzymaniu gotowości bojowej, (tj.: koszary, poligony, strzelnice, place ćwiczeń, obiekty służby zdrowia, system obsługi garnizonowej, system telekomunikacyjny i transportowy, baza produkcyjna i remontowa, składnice i magazyny, urządzenia inżynieryjno-obronne i radiotechniczne, lotniska, bazy morskie i wiele innych oraz służby i instytucje, a także jednostki wojskowe, których zadaniem jest ochrona, obrona i obsługa wymienionych obiektów) oraz urządzenia i obiekty gospodarki narodowej, które mogą być wykorzystane dla potrzeb sił zbrojnych.

Infrastruktura obrony cywilnej to także część infrastruktury państwa którą tworzą budowle ochronne, stanowiska kierowania, techniczne systemy alarmowania i ostrzegania, zapasowe szpitale i punkty pomocy medycznej, punkty odkażania i dezaktywacji, składy żywności, zbiorniki wody pitnej i gaśniczej, zapasowe źródła energii, drogi ewakuacyjne itp.

Natomiast infrastrukturę społeczną tworzy administracja państwowa - w tym również ta która związana jest z obroną narodową. Jej zadaniem jest zapewnienie odpowiednich, bezpiecznych warunków życia ludności.

Z kolei pod pojęciem infrastruktury techniczno-ekonomicznej należy rozumieć system tworzący warunki realizowania celów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym bezpieczeństwa narodowego obejmującego transport, łączność, energetykę i gospodarkę wodną. Jest ona rozpatrywana zwykle w trzech aspektach: technicznym, ekonomicznym i organizacyjnym. Pierwszy z nich opisywany jest takimi cechami, jak: niepodzielność techniczna,

²³ Por. J.Kurowski. Infrastruktura obronna. w: Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy. Praca zbiorowa pod red. M. Sulka. AON. Warszawa 1994. s.131-133; L.Giermakowski. Infrastruktura techniczno-ekonomiczna gospodarki narodowej w potencjale gospodarczo-obronnym kraju. AON. Warszawa 1994. s.59-60

długi okres kształtowania, duża żywotność, immobilność przestrzenna i funkcjonalna oraz jedność funkcjonalna. Drugi zaś charakteryzuje: pierwotność nakładów infrastrukturalnych, niepodzielność ekonomiczna, dominujący udział kapitału państwowego, stosunkowo mała podatność na udział kapitału zagranicznego, wysoka majątkochłonność i kapitałochłonność, duży udział kosztów stałych i ogólnych, skokowy charakter kosztów i zmian jakościowych. Trzeci natomiast wskazuje na: wielozadaniowość inwestycji, centralne planowanie oraz koordynację międzynarodową.

3.1.2.1.5. Rezerwy obronne

Ważnym elementem strukturalnym funkcjonowania systemu obronnego państwa są **rezerwy obronne**. Są nimi zasoby będące w dyspozycji państwa, które mogą być wykorzystane do realizacji ściśle określonych celów. Ich istotę ujawnia znaczenie samego terminu rezerwy. Oznacza on zapas czegoś, zwykle przygotowanego w przewidywaniu nagłej potrzeby; coś co należy zgromadzić; coś co należy wykryć, ujawnić, wykorzystać, zagospodarować. W tym znaczeniu rezerwy te mogą być celowe, potencjalne, wolne i ukryte²⁴.

W obszarze zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej znajdują się rezerwy gospodarcze (materialowe), osobowe, mocy produkcyjnych, przewozowe oraz finansowe. Uruchamiane mogą być one w różnych sytuacjach zakłócających funkcjonowanie gospodarki. Jako takie stanowią one istotny element bezpieczeństwa państwa - tak obronnego jak i gospodarczego. Umożliwiają one realizację zadań wynikających ze zwiększonego zapotrzebowania sił zbrojnych i sektora obronnego w okresie, gdy przemysł nie podjął jeszcze produkcji wynikającej z potrzeb obronnych. Stanowią istotny czynnik eliminacji lub łagodzenia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki, występujących w okresach szczególnych, jak klęski żywiołowe (powodzie,

²⁴ Por. S.Falkowski. Rezerwy w gospodarce socjalistycznej. IF. Warszawa 1968. s.13; Gospodarka obronna - ujęcie makroekonomiczne. "Materiały i Studia". 1993 nr 6, AON WS-O IEO. Warszawa 1993.s.21-22

pożary, trzęsienia ziemi), restrykcje gospodarcze innych państw (embarga, wojny gospodarcze, ograniczenia dostaw surowców, itp.). Są one również ważnym czynnikiem oddziaływania państwa na kształtowanie się rynku wewnętrznego.

Najważniejszą grupą rezerw obronnych są rezerwy gospodarcze. Są nimi specjalnie wyodrębnione zapasy odpowiednich artykułów służących realizacji gospodarczych i obronnych zadań w gospodarce narodowej. Ich gromadzenie jest obowiązkiem każdego państwa. Największe znaczenie w tej grupie przypisuje się tzw. grupie rezerw strategicznych, do której zalicza się: paliwa płynne, tj. ropę naftową i produkty ropopochodne (benzyny, oleje napędowe, smary, paliwa lotnicze); metale - zwłaszcza nieżelazne, szlachetne oraz rzadkie; kauczuk, bawełnę, wełnę, itp., oraz zboża i przetwory zbożowe (rezerwy żywnościowe). Zakres rzeczowy tej grupy rezerw w stosunku do bieżącej konsumpcji jest zmienny i zależy od wielu czynników.

Rezerwy gospodarcze tworzone i utrzymywane są one nie tylko ze względów militarnych, ale również, ze względów na możliwość zaistnienia innych zagrożeń dla funkcjonowania państwa. W pierwszym rzędzie służyć mają one ograniczeniu skutków klęsk żywiołowych, jak powodzie, pożary, trzęsienia ziemi, klęski nieurodzajów, konflikty gospodarcze. Ich gromadzenie może być uzasadnione również przyczynami o podłożu politycznym lub polityczno-gospodarczym (np. restrykcje lub wojny gospodarcze), które to zakłócają normalny przebieg procesów gospodarczych.

Obok rezerw gospodarczych istotne znaczenie dla gospodarki obronnej kraju mają zapasy gospodarcze. Wiążą się one z środkami obrotowymi i stanowią ich podstawową część. Zalicza się do nich materiały, surowce, elementy kooperacyjne, paliwa, części wymienne maszyn i urządzeń, przedmioty nietrawne, produkcję niezakończoną i wyroby gotowe.

Istotnymi dla obronności kraju są rezerwy osobowe (nazywane obronnymi rezerwami osobowymi). Tworzą je zasoby siły roboczej (rzeczywistej i potencjalnej) w wieku produkcyjnym i w wieku zdolności do pełnienia służby w siłach zbrojnych. Wykorzystywane są one w dwóch podstawowych sferach.

Pierwszą stanowi zasilanie sił zbrojnych w przypadku ich mobilizacyjnego rozwinięcia. Nie stanowi ona zbytniego problemu w warunkach pokoju, gdyż liczebność sił zbrojnych nie powinna przekraczać wówczas 0,5% populacji generalnej, jest nim jednak w warunkach gospodarki pogotowia wojennego i gospodarki wojennej kiedy to rozwinięte siły zbrojne mogą angażować do 3% i więcej zasobów ludnościowych. Druga sfera zaś związana jest z zasilaniem w siłę roboczą przemysłu podejmującego zwiększone zadania produkcyjne na rzecz obronności. Skala tego problemu jest proporcjonalna do liczebności sił zbrojnych. Przyjmuje się, że na pełne wyposażenie jednego żołnierza musi pracować w gospodarce w różnych jej sektorach 5 - 7 osób. Obok aspektu ilościowego rezerw osobowych ważny wpływ na jego ocenę ma aspekt jakościowy (wiek, płeć, wykształcenie, umiejętności, mobilność).

Ważną częścią rezerw obronnych są rezerwy potencjału produkcyjnego dla potrzeb obronnych. Widzieć należy go w dwóch wymiarach. Pierwszy dotyczy przemysłu obronnego o wyspecjalizowanej produkcji na rzecz sił zbrojnych, którego najważniejszymi branżami produkcyjnymi są: pancerno-samochodowa, lotnicza, amunicyjno-rakietowa, elektroniczna oraz wyrobów kwatermistrzowskich o specjalnych cechach użytkowych. Drugi wymiar dotyczy przemysłu zorientowanego obronnie, który podejmuje produkcję specjalną w okresach zagrożenia i wojny. Dylematem obu grup tego przemysłu z punktu widzenia rezerw produkcyjnych jest to, czy utrzymywać tylko moce produkcyjne okresu pokojowego, kiedy zapotrzebowanie sił zbrojnych jest ograniczone, zaś eksport ulega stałemu zmniejszeniu z różnych przyczyn, czy moce powinny odpowiadać zapotrzebowaniu okresu zagrożenia i wojny. Zaznaczyć przy tym trzeba, że przedsiębiorstwa nie są w stanie ponosić kosztów utrzymania niewykorzystywanych mocy produkcyjnych, zaś budżet państwa nie stać na dofinansowanie tych przedsiębiorstw.

W obszarze zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej państwa pozostają również obronne rezerwy przewozowe. Są one ściśle związane z pozostałymi rodzajami rezerw - a zwłaszcza z rezerwami gospodarczymi i ich

przestrzennym usytuowaniem, oraz z mobilnością całej gospodarki obronnej. Ujawniają się one zarówno w utrzymywaniu specjalnych środków trakcyjnych i przewozowych oraz w nowoczesnych technologiach przewozów i nowoczesnej organizacji procesów przewozowych. Współcześnie coraz większego znaczenia nabiera ostatnia grupa rezerw. Nowoczesne technologie przewozowe (zwłaszcza przewozy kontenerowe) upraszczają procesy przewozowe, skracają w znaczący sposób czas trwania prac przeładunkowych, zapewniają większe bezpieczeństwo ładunku oraz integrują różne gałęzie transportu w organizacji procesów przewozowych typu kombinowanego lub łamanego. W okresie napięć i konfliktów następuje przesunięcie tego potencjału przewozowego na rzecz gospodarki obronnej i zaopatrywania i przemieszczania sił zbrojnych. dzieje się to kosztem ograniczania przewozów na rzecz pozostałych sfer gospodarki.

Zainteresowanie polityki gospodarczo-obronnej rezerwami obronnymi wiąże się także z nakładami i kosztami ich gromadzenia i utrzymywania. Są to problemy związane zwłaszcza z rozdysponowaniem budżetu obronnego państwa.

3.1.2.2. Logistyka obronna

Istotnym elementem systemu funkcjonalnego polityki gospodarczo-obronnej jest **logistyka obronna**²⁵. Jest ona częścią logistyki narodowej. Jako taką trzeba rozpatrywać ją jako system o dużym stopniu złożoności, to jest wieloprzekrojowo i wieloaspektowo. W zależności od przyjętych kryteriów rozpatrywać można go pod względem jego miejsca i roli w gospodarce narodowej, pod względem struktury wewnętrznej, pod względem realizowanych zadań, przebiegających w nim procesów (strumieni zasilania), obiegu informacji i innymi.

Ze względu na realizowane zadania wyróżnić można logistykę sił zbrojnych, logistykę pozamilitarnego układu obronnego (w tym logistykę

²⁵ Por. Modele gospodarki obronnej państwa i logistyki ("ALFA-K"). Moduł logistyki wojskowej. część I. Warszawa 1993.s.9-13

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.

Z kolei ze względu na strukturę wewnętrzną w systemie logistyki obronnej można wyróżnić podsystem sterujący i podsystem sterowanego. Podsystemem sterującym jest zespół organów decyzyjnych. Podsystemem sterowanym jest natomiast strumień dostaw zarówno przedmiotów (surowców, towarów), jak i usług, któremu jednocześnie towarzyszą nieodłącznie strumienie świadczeniowe i finansowe oraz informacyjne.

Zasadniczą część logistyki obronnej stanowi logistyka sił zbrojnych (wojska)²⁶. Jest nią sterowanie strumieniem dostaw środków materialnych oraz usług niezbędnych jednostkom wojskowym do wykonywania postawionych im zadań. W jej obszarze - w ślad za podziałem logistyki obronnej - wyróżnia się podsystem sterujący oraz podsystem sterowany. Podsystem sterujący stanowi sfera decyzyjno-informacyjna którą są organy logistyczne na wszystkich szczeblach dowodzenia - od centralnego do oddziałowego. Natomiast podsystem sterowany stanowi sfera realna systemu logistycznego, którą tworzą jednostki logistyczne (zaopatrzenia, transportu, remontowe, medyczne) oraz zespół ogniw zaopatrzeniowo-usługowych tworzących infrastrukturę tego systemu. Podstawą logistyki wojskowej stanowią racjonalnie określone potrzeby wojsk w okresie pokoju i w okresie prowadzonych działań zbrojnych.

²⁶ Logistyka sił zbrojnych rozpatrywana bywa z różnych punktów widzenia. Ze względu na charakter problemów których dotyczy dzieli się ją na logistykę teoretyczną (teorię logistyki) oraz logistykę praktyczną (działalności). Ze względu na kierunek strumieni zasilania na logistykę zasilania zewnętrznego, logistykę zasilania wewnętrznego oraz logistykę pola walki. Patrząc zaś z punktu widzenia rodzajów sił zbrojnych dokonać można jej podziału na logistykę wojsk lądowych, powietrznych i marynarki wojennej. Z kolei ze względu na szczebel dowodzenia wyróżnia się logistykę szczebla: centralnego, okręgu wojskowego i rodzaju sił zbrojnych, taktycznego, rejonowego i garnizonowego oraz oddziałów gospodarczych. Natomiast ze względu na czas wyróżnia się logistykę: okresu pokojowego, czasu mobilizacji i logistykę wojenną. Według kryterium rodzaju czynności dokonuje się podziału na logistykę sfery: decyzyjno-informacyjnej oraz realnej. Zaś według kryterium przedmiotowego mamy do czynienia z logistyką: zaopatrzenia, obsługa technicznych, transportu i medyczną.

3.1.2.2.1. Zasilanie rzeczowe (materiałowe)

Najważniejszym ze strumieni 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. Strumień tych zasobów winien zabezpieczyć płynną realizację potrzeb obronnych i być dostosowany do roli i zadań, jakie ma do wykonania. Niedobór zasobów obronnych jak i ich nadmiar, a także niekorzystna ich struktura wpływają bowiem niekorzystnie na funkcjonowanie systemu.

Logistyka obronna ma swoje odzwierciedlenie instytucjonalne w pionie logistycznym MON²⁷. Odpowiedzialnym za jej funkcjonowanie jest Szef Sztabu Generalnego WP za pośrednictwem swojego zastępcy ds. logistyki. Wpływ na logistykę ma również Wiceminister Obrony Narodowej ds. Uzbrojenia i Infrastruktury, dysponujący odpowiednim aparatem umożliwiającym prognozowanie i planowanie potrzeb logistycznych dla obrony oraz pozyskiwanie niezbędnych zasobów z gospodarki narodowej i z importu dla zaspokojenia planowanych potrzeb. Jego podstawowym zadaniem jest racjonalne sterowanie strumieniem zasilania sił zbrojnych i innych elementów systemu obronnego państwa.

Logistyka obronna jeśli dostrzegać ją w ujęciu systemowym składa się z podsystemu statycznego i podsystemu dynamicznego. Podsystem statyczny stanowią organy kierowania, jednostki (przedsiębiorstwa) logistyczne, bazy logistyczne oraz obiekty i środki infrastruktury logistycznej. Ich funkcjonowanie jest jednak ściśle związane z podsystemem dynamicznym, którego elementami są strumienie sfery decyzyjno-informacyjnej oraz ze sfery realnej. Są to strumienie:

²⁷ Por. Modele...op.cit., s.24-36

normatywno-prawne, informacyjne i decyzyjne, zasilania finansowego, przedmiotów (sprzętu i materiałów) oraz realizacji usług i obsługa. Racjonalne połączenie stałych i dynamicznych elementów systemu logistyki obronnej pozwala dopiero na efektywne zasilanie rzeczowe systemu obronnego państwa.

3.1.2.2.2. Zasilanie świadczeniowe

Drugim ze strumieni zasilania podsystemu sterowanego logistyki obronnej jest **zasilanie świadczeniowe**²⁸. Jego idea wynika z faktu, iż żaden system obronny nie jest w stanie samoistnie pokryć swego zapotrzebowania na środki materiałowe i zasoby ludzkie. Konieczne dla 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 osobowymi, rzeczowymi i usługami. Ponieważ możliwości wykorzystania tych świadczeń są ograniczone, to warunkiem zapobieżenia niekorzystnych skutków zaopatrzeniowych jest tylko przeprowadzenie ich we właściwym czasie i wspólnie przez wszystkich zainteresowanych.

Przy uruchamianiu świadczeń osobowych, materiałowych i usługowych na rzecz obronności kraju muszą być uwzględnione uwarunkowania ich funkcjonowania, a zwłaszcza to, że:

- możliwości sfery cywilnej są ograniczone, a zatem wymagania świadczeniowe muszą być utrzymane w rozsądnych granicach;

²⁸ Istotnymi są zwłaszcza uregulowania dotyczące świadczeń rzeczowych i zakładowych oraz pokrycia zapotrzebowania na zasoby ludzkie i świadczenia osobowe. W grupie aktów prawnych dotyczących świadczeń rzeczowych i zakładowych wskazać trzeba ustawy: o świadczeniach w przemyśle oraz obrocie pieniężnym i kapitałowym; o zaopatrzeniu w artykuły rolne i spożycie oraz o gospodarce leśnej; o zabezpieczeniu komunikacji; o zabezpieczeniu świadczeń w dziedzinie gospodarki wodnej dla celów obronnych oraz o świadczeniach obywateli. W grupie natomiast pokrycia zapotrzebowania na zasoby ludzkie i świadczenia osobowe znaczącymi są ustawy: o zabezpieczeniu świadczeń osobowych dla potrzeb obrony i ochronie ludności cywilnej oraz ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej.

- zaspakajanie potrzeb obronnych w pierwszym rzędzie musi odbywać się w oparciu o reguły gospodarki rynkowej, w drodze realizacji umów o dostawach i świadczeniach;
- w przypadku braku możliwości zaspokojenia zapotrzebowania obronnego zgodnie z regułami gospodarki rynkowej, nastąpi ono w oparciu o odpowiednie środki prawne.

3.1.2.2.3. Zasilanie finansowe (finansowanie publiczne)

Zasilanie finansowe - nazywane także finansowaniem publicznym - polega na gromadzeniu i rozdzielaniu przez związki publiczno-prawne (tj. państwo i samorząd terytorialny) zasobów pieniężnych. Ich istotą jest zarówno tworzenie trwałej materialnej podstawy egzystowania poszczególnych związków publiczno-prawnych, jak i umożliwienie spełniania przez nie określonych funkcji społecznych²⁹. Podstawowym podmiotem finansów publicznych jest państwo, a ich przedmiotem są procesy redystrybucji dochodu narodowego. Ujawniają one stronę tworzenia i stronę wydatków³⁰. Pełnią funkcję alokacyjną, dystrybucyjną i stabilizacyjną. Pierwsza z nich polega na rozdziale czynników produkcji między różne cele za pomocą mechanizmów rynkowych (ceny), a w przypadku ich nieskuteczności za pomocą mechanizmów interwencyjnych. Funkcja dystrybucyjna polega zaś na podziale dochodów pomiędzy różne obszary funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Realizowana jest za pośrednictwem mechanizmów rynkowych i uzupełniających je mechanizmów ingerencyjnych. Natomiast funkcja stabilizacyjna finansów publicznych polega na dążeniu zapewnienia jak najbardziej pełnego wykorzystania czynników produkcji.

²⁹ Por. Leksykon wiedzy wojskowej. MON. Warszawa 1979. s.341

³⁰ Por. Leksykon finansowo-bankowy. PWE. Warszawa 1991. s.105

3.1.2.2.3.1. Dochody publiczne

Źródłem tworzenia finansów publicznych są **dochody publiczne** w formie: podatków, opłat publicznych, darowizn, odszkodowań, pożyczek, lokat i depozytów, emisji znaków pieniężnych, emisji biletów skarbowych i innego rodzaju biletów poszczególnych związków publiczno-prawnych, wpływy ze sprzedaży mienia publicznego. Podstawowe znaczenie wśród źródeł dochodów publicznych (zwanych także dochodami budżetowymi) ma dochód narodowy, a uzupełniające znaczenie mają wpływy z majątku narodowego³¹. W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej wyróżnia się trzy zasadnicze rodzaje dochodów publicznych, a mianowicie dochody z własności publicznej, dochody z podatków i opłat (łącznie z obowiązującymi składkami na ubezpieczenia społeczne, płaconymi przez pracodawców i pracobiorców) oraz dochody osiągane w drodze zaciągania pożyczek³². W Polsce obecnie źródłem dochodów publicznych jest zarówno dochód narodowy jak i majątek narodowy. Są one pobierane w formie podatków, opłat, dochodów z publicznej działalności zarobkowej, składek ubezpieczenia społecznego, pożyczek publicznych oraz dochodów z emisji pieniądza. Nie stanowią one jednak zamkniętej listy. Wśród nich podstawowe znaczenie mają podatki, będące źródłem od 80 do 90 % dochodów.

3.1.2.2.3.2. Wydatki publiczne

Wydatki publiczne to rozchodowanie środków pieniężnych przez państwo i inne związki publiczne, dokonywane dla zaspokojenia potrzeb publicznych (tj. dla wykonania funkcji państwa)³³. U podstaw wydatków publicznych leżą zadania, które mają do spełnienia państwo i samorząd. Przez ich

³¹ Ibidem. s.105

³² Por. A.Komar. *Finanse publiczne*. PWE. Warszawa 1994. s.101

³³ Por. R.Domazkiewicz. *Finanse państw kapitalistycznych*. PWN. Warszawa 1980. s.120

pryzmat dostrzegalne są poszczególne sfery działalności publicznej oraz ich zakres. U podstaw wydatków publicznych leżą zadania które ma do spełnienia państwo i samorząd.

Wydatkowanie finansów publicznych dokonywane jest w formach zależnych od ich podmiotowego i przedmiotowego zakresu. Wydatki publiczne planowane w budżetach państwowych występują przede wszystkim jako wydatki osobowe i wydatki rzeczowe, a także jako dotacje podmiotowe i dotacje przedmiotowe, subwencje, składki i przelewy na rzecz innych związków publiczno-prawnych oraz spłaty długu publicznego wraz z oprocentowaniem.

Wydatki publiczne dzielą się na dwie odmienne pod względem treści ekonomicznej grupy. Pierwsza to wydatki na dobra i usługi (wydatki finalne) z którymi ściśle wiąże się zużycie produktu globalnego. W praktyce wyrażają one rzeczywiste wykorzystanie zasobów przez sektor publiczny. Obejmują one inwestycje publiczne oraz konsumpcję publiczną. Podstawową częścią wydatków finalnych jest konsumpcja publiczna ukierunkowana na realizację zasadniczych zadań sektora publicznego, to jest na administrację, bezpieczeństwo publiczne i wymiar sprawiedliwości, obronę narodową, oświatę, ochronę zdrowia i usługi infrastrukturalne. Drugą grupę wydatków publicznych stanowią wydatki redystrybucyjne, to jest przelewy socjalne obejmujące świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych (emerytury i renty, zasiłki chorobowe i dla bezrobotnych, zwrot kosztów leczenia, itp.).

Wydatki publiczne mogą być przeznaczone na nabycie przez państwo określonych dóbr i usług lub na pewne świadczenia w stosunku do gospodarki, za które nie otrzymuje ono żadnych świadczeń wzajemnych. Państwo w pierwszym przypadku występuje na rynku w roli ostatecznego nabywcy, a więc w roli konsumenta lub inwestora, natomiast w drugim przypadku jako redystrybutor siły nabywczej od jednych podmiotów gospodarujących do innych. Oznacza to, że wydatki publiczne wpływają na gospodarkę dwojako, z jednej strony w aspekcie normalnych, tradycyjnych i bieżących funkcji państwa oraz w aspekcie jego funkcji interwencyjnych. Obie te funkcje wiążą się z aktywnym udziałem państw

w zapewnianiu odpowiednich kwot na bezpieczeństwo kraju, w tym na jego obronność. Kwoty te najogólniej określają się **wydatkami obronnymi**.

3.1.2.2.3.2.1. Wydatki obronne

W literaturze przedmiotu (ekonomicznej i wojskowej) jak i w publicystyce pojęcie **wydatki obronne** jest niesłusznie utożsamiane z określeniami : **wydatki wojskowe i wydatki zbrojeniowe**. Spośród tych terminów najszerszym są wydatki obronne określane jako kwoty pieniężne ponoszone na funkcjonowanie i rozwój systemu obronnego państwa³⁴. Węższym pojęciem są wydatki wojskowe, a najwęższym pojęciem wydatki zbrojeniowe.

Wydatki obronne obejmują oprócz kwot wydatków wojskowych i zbrojeniowych także kwoty przeznaczone na: prace badawczo-rozwojowe realizowane i finansowane przez resort obrony, rezerwy strategiczne, przygotowanie bazy produkcyjnej i remontowej w przemyśle dla potrzeb obronności, obronę terytorialną kraju, pomoc wojskowa dla zagranicy, utrzymanie wojsk obcych na własnym terytorium, emerytury i renty personelu wojska, obronę cywilną i na szkolenie rezerwy.

3.1.2.2.3.2.1.1. Wydatki wojskowe

Wydatki wojskowe to planowane i ponoszone kwoty pieniężne budżetu państwa na siły zbrojne³⁵. Związane są one z istnieniem oraz utrzymaniem zdolności i gotowości bojowej wojsk. Najistotniejszą ich częścią składową są kwoty związane z utrzymaniem, szkoleniem i wyposażeniem wojska. Konkretyzując są to kwoty przeznaczone na wydatki osobowe, wydatki na zakup i eksploatację sprzętu technicznego, wyżywienie i umundurowanie, wydatki na

³⁴ Ibidem s.114

³⁵ Por. W.Stankiewicz. *Ekonomika obrony*. Warszawa 1994, s.80 -81

budowę ogólnej infrastruktury wojskowej i jej eksploatację oraz niektóre wydatki związane z budownictwem mieszkaniowym dla wojska.

Pojęcie wydatków wojskowych jest różnie rozumiane w poszczególnych krajach. Jego zakres jest inny w wymiarze sojusznicy, a jeszcze inny w wymiarze narodowym. Na przykład według terminologii przyjętej w NATO do globalnych wydatków wojskowych zalicza się całkowite wydatki wojskowe poszczególnych państw sojusznicy, niezależnie od tego, czy wynikają one z zobowiązań tych państw względem koalicji, czy też nie. Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że większość państw członkowskich tego ugrupowania włącza do sił zbrojnych NATO tylko część swych armii. W taki rozumieniu na wydatki wojskowe składają się następujące elementy: uposażenie i utrzymanie stanów osobowych, emerytury, zakup podstawowych systemów uzbrojenia, eksploatacja i utrzymanie sprzętu technicznego, budownictwo wojskowe i rozwój infrastruktury NATO i inne wydatki³⁶. Definicja koalicyjna jest bardziej pojemna aniżeli definicje narodowe wydatków wojskowych. W definicji koalicyjnej uwzględnia się w szerszym zakresie wydatki na: wojskowe prace badawczo-rozwojowe, rozwój i utrzymanie infrastruktury, zakup sprzętu wojskowego ogólnego przeznaczenia oraz utrzymanie systemu mobilizacyjnego w gospodarce. Wydatki te w wielu krajach są finansowane poza budżetem resortu obrony. Jednocześnie w koalicyjnym rozumieniu wydatków wojskowych nie uwzględniono kwot przeznaczonych na obronę cywilną.

3.1.2.2.3.2.1.2. Wydatki zbrojeniowe

Jako **wydatki zbrojeniowe** określa się kwoty pieniężne budżetu wojska, które przeznaczane są na odtworzenie i modernizację w siłach zbrojnych sprzętu

³⁶ Ibidem, s.84-85

i uzbrojenia wraz z infrastrukturą wojskową³⁷. Zalicza się do nich wydatki na: zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, działalność operacyjną (głównie eksploatację sprzętu wojskowego), prace badawczo-rozwojowe finansowane przez resort obrony narodowej oraz infrastrukturę wojskową.

3.1.2.3. System kierowania gospodarczymi podstawami obronności

Trzecim z kolei obszarem polityki gospodarczo-obronnej jest **system kierowania gospodarczymi podstawami obronności** kraju. Jest on częścią systemu kierowania obronnością państwa będącego z kolei częścią składową systemu obronnego państwa określanego jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urzędów, środków) działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa.

System kierowania gospodarczymi podstawami obronności kraju pełni w stosunku do gospodarczych podstaw obronności kraju funkcje organizatorskie, planistyczne, pobudzające i kontrolne. Istota funkcji organizatorskiej sprowadza się do przedsięwzięć scalających i koordynujących funkcjonowanie poszczególnych części składowych gospodarki narodowej dla realizacji celów obronnych. Stanowi ona jednocześnie podstawę wyjściową dla funkcji planistycznej sprowadzającej się do przygotowania decyzji gospodarczo-obronnych. Pojmowana jest ona bardzo szeroko, bowiem obejmuje prognozowanie, programowanie i budżetowanie. Natomiast istotą funkcji pobudzającej jest tworzenie takich sytuacji, w których każda część gospodarczych podstaw obronności kraju będzie skłonny działać na rzecz obronności kraju. Z kolei funkcja kontrolowania polega na porównywaniu rzeczywistego, wykonanego już działania z jego założonym kształtem.

³⁷ Por. J. Placzek. Wpływ wydatków wojskowych na rozwój gospodarczy. AON. Warszawa 1992. s.8

Spośród szeregu istotnych i ważnych przedsięwzięć gospodarczo-obronnych do których zaliczamy przede wszystkim: militaryzację gospodarki oraz zbrojenia.

3.1.2.3.1. Militaryzacja gospodarki

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 odpowiednio dużej części zasobów kraju na cele militarne³⁸. Proces ten przejawia się: realnym i znaczącym wzrostem wartości wydatków obronnych, wzrostem wolumenu produkcji militarnej, realnym wzrostem nakładów na inwestycje w produkcji militarnej, realnym i znaczącym wzrostem wartości wydatków na badania naukowe w zakresie środków walki zbrojnej, korzystnym systemem podatkowym i kredytowym dla podmiotów trudniących się wytwarzaniem środków walki zbrojnej, większym zaangażowaniem się państwa w eksport produkowanych w kraju środków walki zbrojnej oraz rosnącym wpływem kompleksu militarno-przemysłowego na politykę wewnętrzną i zewnętrzną.

3.1.2.3.2. Zbrojenia

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

³⁸ Por. T. Grabowski. *Ekonomia polityczna kapitalizmu*, PWE. Warszawa 1978. s.365-366 ; *Mała encyklopedia ekonomiczna*. PWE. Warszawa 1974. s.461-462

zaangażowania potencjału wytwórczego państwa w rozbudowę systemu produkcji środków walki. Stanowi on część procesów militaryzacji i sprowadza 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. Pozytywnego wpływu procesu zbrojeń na gospodarkę należy upatrywać na płaszczyźnie rozszerzania skali wytwórczości, stabilizacyjnego oddziaływania na procesy gospodarcze i przyspieszania postępu technicznego. Z kolei negatywne skutki zbrojeń dla gospodarki przejawiają się angażowaniem w zbrojenia olbrzymich zasobów ludzkich, finansowych, surowcowych, produkcyjnych i inwestycyjnych, które skierowane do sektora cywilnego były by wykorzystane bardziej efektywnie. Przyspieszyły by one, a nawet niekiedy umożliwiły by rozwiązanie wielu problemów współczesnego świata.

Skala oddziaływania zbrojeń na rozwój gospodarczy kraju i jego ogólną kondycję zależy przede wszystkim od wielkości środków, jakie państwo przeznacza na cele obronne, a także od struktury wydatków zbrojeniowych i sposobu ich finansowania. Ważnym czynnikiem stanowiącym o skali wpływu zbrojeń na rozwój gospodarczy kraju jest również faza cyklu koniunkturalnego w której znajduje się gospodarka danego kraju. W sytuacji wolnych i niewykorzystanych czynników produkcji mogą one stać się czynnikiem przyspieszającym ożywienie gospodarcze. Niekiedy jednak mogą one okazać się wątpliwym czynnikiem stabilizującym rozwój gospodarczy, gdyż podobny lub zbliżony efekt mógł by być osiągnięty na drodze kreowania popytu cywilnego.

3.1.3. Uwarunkowania realizacji polityki gospodarczo-obronnej

We współczesnym świecie oprócz ustroju i systemu społeczno-ekonomicznego na kierunki poczynań organów państwowych w odniesieniu do

gospodarki narodowej i do sfery obronności kraju oraz na stopień swobody wyboru w tych dziedzinach wpływa wiele złożonych czynników. Dla polityki gospodarczo-obronnej są one w danym czasie zmiennymi niezależnymi, które można i trzeba rozpoznawać a w dalszej kolejności respektować podczas ustalania strategii gospodarczo-obronnej kraju. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna państwa w sferze koncepcyjnej, jak i realizacyjnej ściśle uzależniona jest od aktualnych i perspektywicznych uwarunkowań geopolitycznych, polityczno-wojskowych (polityczno-militarnych), geograficznych, społecznych, infrastrukturalnych (zwłaszcza obronno-ekonomicznych) a przede wszystkim ekonomicznych (tak wewnętrznych jak i zewnętrznych).

Dla ujawnienia istoty polityki gospodarczo-obronnej najbardziej trafnym podejściem jest podział uwarunkowań polityki gospodarczo-obronnej na zewnętrzne i wewnętrzne (schemat 9).

3.1.3.1. Uwarunkowania zewnętrzne

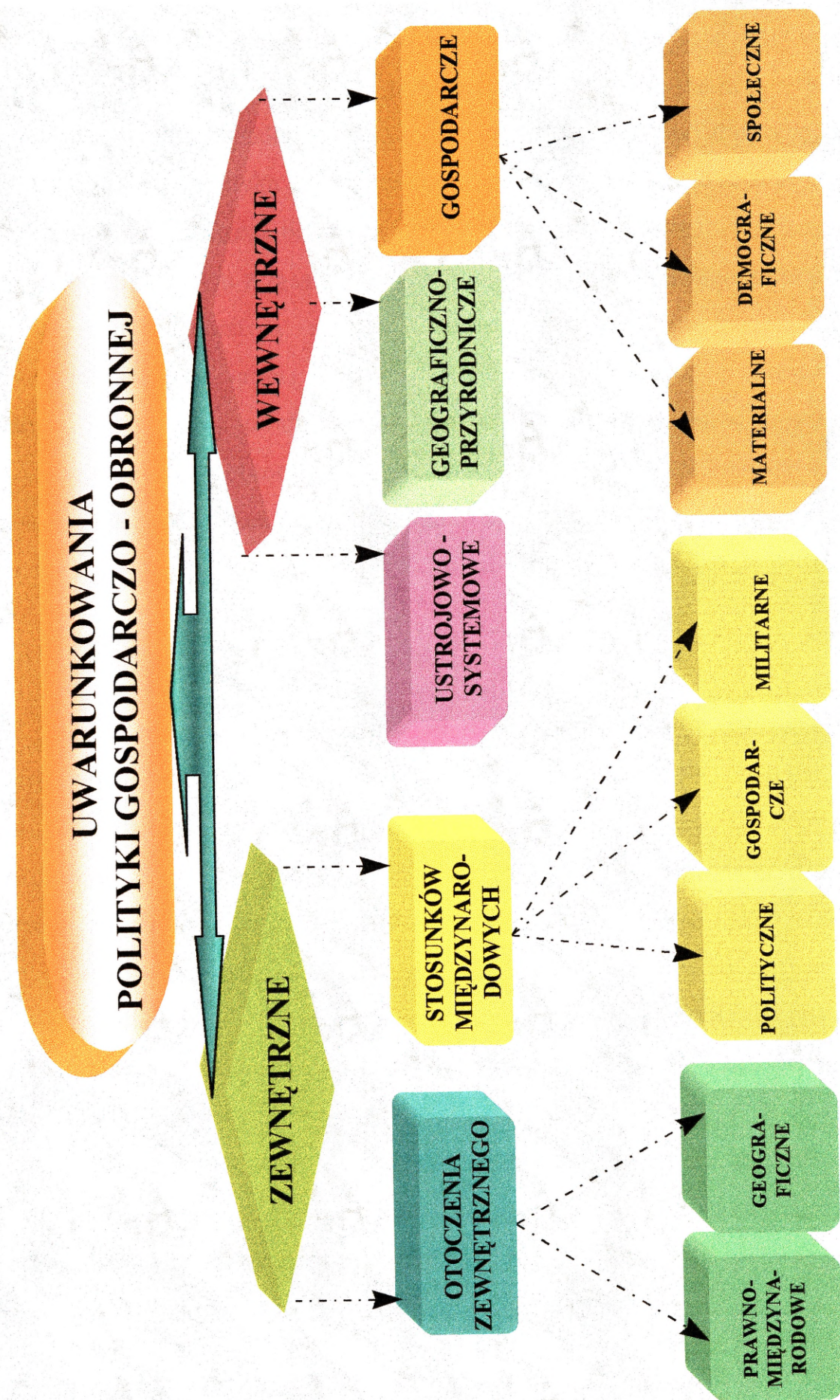
Każdy kraj funkcjonuje w określonym otoczeniu międzynarodowym (zewnętrznym) mającym wpływ na rodzenie się i funkcjonowanie różnych jego dylematów rozwojowych, wskazujących zarówno na możliwości jak i ograniczenia rozwojowe z obszaru gospodarki narodowej oraz z obszaru obronności państwa. Kształtują go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

3.1.3.1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe

Jedną z ważnych przesłanek kształtowania polityki gospodarczo-obronnej państwa są uwarunkowania prawnomiędzynarodowe³⁹, którymi są ogólne zasady

³⁹ Por. L.Łukaszuk. Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: "Myśl Wojskowa" 1995 nr 1

Uwarunkowania polityki gospodarczo-obronnej państwa



i normy powszechnego prawa międzynarodowego stanowiące jednocześnie podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Mają więc na nią wpływ generalne założenia polityki zagranicznej państwa na płaszczyźnie traktatowych powiązań politycznych, gospodarczych, współpracy wojskowej, przygranicznej i innych. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna i związane z nią regulacje prawa wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa podlegają ograniczeniom wynikającym z zasad ogólnych prawa międzynarodowego, prawa przeciw wojennego (kontrola zbrojeń, rozbrojenie, nierozprzestrzenianie określonych rodzajów broni), prawa konfliktów zbrojnych (prawa humanitarne) w zakresie produkowania określonych rodzajów broni, zasad organizowania i działania obrony cywilnej, a także umów międzynarodowych dotyczących limitów stanu osobowego sił zbrojnych, uzbrojenia i międzynarodowych inspekcji.

3.1.3.1.2. Uwarunkowania geograficzne

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

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

3.1.3.1.3. Uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

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

3.1.3.1.3.1. Polityczne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

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

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

3.1.3.1.3.2. Gospodarcze uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

Ta grupa uwarunkowań ściśle związana jest z sytuacją gospodarczą świata i regionu w którym leży dany kraj. Koniunktura na rynkach światowych ułatwia prowadzenie polityki eksportowej, natomiast kryzys i stagnacja stwarzają w tej

dziedzinie wielkie utrudnienia. Charakteryzują się ona dużą zmiennością, co powoduje trudności w ich rozpoznaniu i prognozowaniu.

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

Istotnym z punktu widzenia pożądanych sytuacji rozwojowych są odpowiednie warunki wymiany (terms of trade) w handlu zagranicznym. Określają one stosunek, według którego towary eksportowane są wymieniane z zagranicą na towary importowane.

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

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

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

3.1.3.1.3.3. Militarne uwarunkowania sytuacji międzynarodowej

Znaczący wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-obronnej kraju, a w szerszym ujęciu również polityki bezpieczeństwa państwa, mają uwarunkowania militarne sytuacji międzynarodowej. Rozpatrywać trzeba je na płaszczyźnie zagrożeń militarnych bezpieczeństwa państwa, realnych działań zbrojnych na terenie danego kraju oraz kształtowania się postaw militarnych krajów z bliższego i dalszego otoczenia zewnętrznego oraz określonych sojuszy polityczno-militarnych. Wszystkie z nich, a także każda z osobna, mogą powodować zagrożenia dla suwerenności i integralności terytorialnej naszego kraju.

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

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

Nie bez znaczenia dla koncepcji i realizacji polityki gospodarczo-obronnej są sojusze polityczno-militarne danego kraju oraz sojusze krajów sąsiedzkich. Groźnymi dla bezpieczeństwa państwa są sytuacje kształtowania sojuszy

polityczno-militarnych w najbliższym otoczeniu danego kraju z pominięciem w nich tegoż kraju.

3.1.3.2. Uwarunkowania wewnętrzne

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

3.1.3.2.1. Uwarunkowania ustrojowo-systemowe

Na działalność gospodarczo-obronną państwa duży wpływ oprócz nauki wywiera doktryna ustrojowa danego państwa. Stanowiący ją zbiór uporządkowanych w pewien sposób założeń, twierdzeń i poglądów na temat systemu ustroju - bazujący obok twierdzeń nawiązujących do dorobku nauki, również na pewnych założenia dotyczących tego, "co być powinno" - określa bowiem kierunki i cele do których należy dążyć oraz w jaki sposób należy postępować.

Doktryna ustrojowa podejmując problemy wskazywania i wartościowania celów działań, wobec których nauka nie czuje się w pełni kompetentna, tworzy jednocześnie liczne pola przesłanek kształtowania systemu ekonomicznego. Ten zaś narzuca określony porządek w zbiorze instytucji i mechanizmów oraz zasad ich działania, regulując przez to postępowanie wszystkich uczestników procesu gospodarczo-obronnego, a w konsekwencji także polityki gospodarczo-obronnej państwa. Stwarza ona podstawy rozwiązań zarówno w sferze realnej jak i regulacyjnej, określa bowiem kto i jak decyduje o potrzebach i możliwościach gospodarczo-obronnych kraju; w jaki sposób bilansuje się te potrzeby z możliwościami ich zaspokojenia oraz w jaki sposób się to zaspakajanie koordynuje.

Problemem podstawowym wiążącym się z uwarunkowaniami ustrojowymi polityki gospodarczo-obronnej są kwestie własności środków produkcji oraz

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

3.1.3.2.2. Uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze

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

być przede wszystkim pod kątem intensywności i racjonalności ich zagospodarowania.

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

3.1.3.2.3. Uwarunkowania gospodarcze

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

3.1.3.2.3.1. Uwarunkowania materialne

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

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

Innym ważnym obszarem uwarunkowań materialnych jest kwestia restrukturyzacji zasobów materialnych. Wszelkie koncepcje i programy przemian

w tym zakresie muszą brać pod uwagę siłę inercji ilościowego, jakościowego i rodzajowego układu elementów bazy materialnej gospodarki w danym czasie. Podjęcie tego procesu wymaga nie tylko podjęcia decyzji o jego uruchomieniu, odpowiedniego ukierunkowania inwestycji, ale również skutecznego oddziaływania na kształcenie zawodowe, doksztalcanie kadr oraz na rozwój techniki i technologii.

3.1.3.2.3.2. Uwarunkowania demograficzne

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

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

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

3.1.3.2.3.3. Uwarunkowania społeczne

Uwarunkowaniami polityki gospodarczo-obronnej których nie wolno pominąć są uwarunkowania społeczne. Ich ranga wynika z faktu wyrażania określonego stosunku społeczeństwa do władzy, która tę politykę formułuje i prowadzi. Istotnym dla władz państwowych jest bowiem poparcie ze strony społeczeństwa dla podejmowanych przez siebie działań. Jest ono niezbędnym warunkiem ich powodzenia. Społeczeństwo jest bowiem wrażliwym i surowym

weryfikatorem każdej polityki władz państwowych. Możliwe jest nawet wystąpienie takich sytuacji w których uzasadnione zamierzenia władz państwowych nie będą podjęte ze względu na brak społecznego przyzwolenia dla ich realizacji.

3.2. Planowanie i programowanie polityki gospodarczo-obronnej

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

Procedura planowania w gospodarce rynkowej szczególnie przydatna jest w odniesieniu do działalności organów i służb publicznych - w tym do tych które wiążą się z obronnością państwa. W mniejszym stopniu dotyczy ona oddziaływania państwa na te podmioty które działają poza sektorem publicznym. Ze względu na występujące w gospodarce współzależności ma ono charakter makroekonomiczny i obejmuje swym zasięgiem nie tylko gospodarkę obronną, ale również całą gospodarkę narodową oraz jej powiązania z otoczeniem zewnętrznym. Tworzy ona również obszar rozstrzygnięć organów władzy

państwowej i naczelnych organów administracji w ich regulacyjnych oddziaływaniach na gospodarkę obronną państwa i jej otoczenie.

Stosowane obecnie procedury planistyczne w krajach gospodarki rynkowej są zróżnicowane pod względem proceduralno-metodycznym, instytucjonalnym i organizacyjnym⁴⁰. Prowadzone są one najczęściej w formach kameralnych, w biurach prognoz i studiów koncepcyjnych, służąc przygotowaniu różnych strategii oddziaływań rządu na gospodarkę. Z doświadczeń przeszłości wynika, że w okresach nasilenia interwencjonizmu państwowego rozwijały się specjalne instytucje rządowe w postaci odpowiednich urzędów i ministerstw, które w miarę nawrotu tendencji liberalnych redukowano, przekazując część niezbędnych prac studyjnych i prognostycznych instytutom naukowym i zespołom ekspertów - doradców rządu.

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

Do osiągnięcia wyznaczonego celu można dochodzić różnymi drogami, używając różnych środków i sposobów postępowania. W praktyce również zbiory ustaleń wskazujących na możliwe sposoby prowadzenia działań i użycia środków do realizacji wysuniętego celu - nazywane programami, mogą występować w układach wariantowych. Spośród nich na rozpatrywanie zasługują tylko programy wewnętrznie zgodne. Powinny one jako takie obejmować układy

⁴⁰ Por. *Polityka ekonomiczna*. Pod redakcją B. Winiarskiego. op.cit. s.84 Przyjmując kryterium horyzontu i czasu wyróżnia się planowanie krótkookresowe (zwykle roczne), średniookresowe (na okresy kilkuletnie) i długookresowe (perspektywiczne). Z punktu widzenia szerokości decyzji wyróżnia się planowanie imperatywne i zdecentralizowane. Ze względu zaś na pole planu dzieli się ono na: sektorowe, regionalne (i lokalne), narodowe (krajowe) i ponadnarodowe.

celów wzajemnie niesprzecznych i zakładać użycie tylko takich środków, za pomocą których rzeczywiście dany układ celów można realizować. Winny one mieć również charakter ustaleń dopuszczalnych w danych konkretnych warunkach, to znaczy by przewidywały użycie tylko tych środków, którymi decydent rzeczywiście rozporządza. Określać winny one także relacje pomiędzy tymi nakładami środków a wysuwanymi celami w granicach osiągalnych w danym czasie i miejscu. Powinny one również zakładać sposoby działania zgodne z rządzącymi gospodarką prawami.

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

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

Coraz częściej stosowanymi są rozwinięte formy prognoz w postaci tzw. scenariuszy, przedstawiające prawdopodobny rozwój sytuacji w określonych dziedzinach gospodarki, życia społecznego i politycznego. Sporządzane są one przy tym często w ujęciu wariantowym, które wykorzystywane są później w konstrukcji różnych strategii działań. Spośród nich duże znaczenie mają

prognozy ostrzegawcze, których zadaniem jest ujawnianie i określanie niebezpieczeństw związanych z określonym niekorzystnym rozwojem sytuacji.

3.3. Realizacja i ocena osiągniętych wyników gospodarczo-obronnych oraz ogólnospołecznych

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

Konstrukcja założeń a następnie realizacja polityki gospodarczo-obronnej państwa jest ściśle związana ze sferą krajowego planowania makroekonomicznego. Obejmuje ono problematykę strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a więc oddziaływania na wzrost gospodarczy i przemiany strukturalne w dłuższych okresach; oddziaływanie państwa na funkcjonowanie systemu ekonomicznego oraz jego najważniejszych mechanizmów; oraz

planowanie sektora publicznego. Ta ostatnia sfera sprowadzająca się do oddziaływań na przedsiębiorstwa, zakłady i urzędy będące własnością państwa i przez państwo kontrolowane, a funkcjonujące w obrębie systemów infrastruktury, a także związanych z systemami obrony narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego, pozostaje ściśle w obszarze zainteresowań polityki gospodarczo-obronnej państwa.

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

ZAKOŃCZENIE

Rozważania podjęte w opracowaniu pod tytułem : “Teoria polityki gospodarczo-obronnej” będącej częścią I monografii pod tytułem “ Polityka gospodarczo-obronna” stanowią prezentację metodologicznie uporządkowanych wyników badań z obszaru teorii polityki gospodarczo-obronnej. Dowiodły one:

- *Po pierwsze*, poprawności upatrywania w polityce gospodarczo-obronnej dziedziny wiedzy i dyscypliny naukowej, która daje się wyraźnie umiejscowić w obszarze innych nauk, zwłaszcza tych z którymi wykazuje więzy pokrewne. Są nimi chociaż w różnym zakresie - trzy grupy nauk: ekonomiczne, wojskowe i polityczne. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna częściowo korzysta z wykształconej przez te nauki aparatury metodologicznej oraz zbiorów twierdzeń do których się one odwołują. Podstawą podejmowanych przez nią rozważań, jest jednak jej specyficzny “ język “, które tworzą kategorie charakterystyczne dla niej oraz dla ekonomiki obrony i polityki gospodarczej.
- *Po drugie*, potrzeby podjęcia - w dążeniu do metodologicznego rozpracowania polityki gospodarczo-obronnej – przedsięwzięć koncentrujących się na skonstruowaniu szkieletu prezentacji jej istoty i to zarówno w wymiarze teoretycznym jak i praktycznym. Pierwotnym postępowaniem w rozpoznawaniu i wyjaśnieniu podstawowych problemów i kwestii gospodarczo-obronnych powinna być przy tym płaszczyzna teoretyczna koncentrująca uwagę rozważań w pierwszym rzędzie na wprowadzeniu metodologicznym do polityki gospodarczo-obronnej, a dopiero następnie na systemie analitycznym i systemie funkcjonalnym polityki gospodarczo-obronnej państwa. Wtórny zaś postępowaniem powinna stać się praktyka polityki gospodarczo-obronnej. Taka konstrukcja szkieletu prezentacji istoty polityki gospodarczo-obronnej państwa w wymiarze teoretycznym i praktycznym upoważnia bowiem dopiero do spójnych - teoretycznych i praktycznych - analiz założeń polityki gospodarczo-obronnej państwa, jej

stanu obecnego i przyszłego (perspektywicznego) przy uwzględnieniu jej wszystkich wymiarów, oraz uwarunkowań realizacyjnych.

- *Po trzecie*, o istocie problemów tworzących warstwę teoretyczną polityki gospodarczo-obronnej stanowi w dużej mierze samo rozumienie tego pojęcia które jest różnie interpretowane. Punktem zaś wyjścia do jego zdefiniowania jest termin polityka oznaczający sztukę rządzenia państwem. W węższym znaczeniu oznacza całokształt działalności państwowej w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego stosunków z zagranicą. W szerszym zaś znaczeniu obejmuje on wszelką działalność zmierzającą do wpływania na sprawy publiczne, bez względu na to, kto ją prowadzi. Dla polityki gospodarczo-obronnej wyjściowym rozumieniem jest pierwsze znaczenie polityki, to jest to w którym podmiotem polityki jest tylko władza państwowa.
- *Po czwarte*, konieczności wiązania teorii polityki gospodarczo-obronnej z praktyką gospodarczo-obronną wyrażającą się działalnością państwa w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa. Powinna ona być przy tym postrzegana przez pryzmat zarówno koncepcji jak i realizacji polityki gospodarczo-obronnej państwa w dowiązaniu do doktryny i strategii obronnej kraju oraz warunków funkcjonowania kraju.
- *Po piąte*, potrzeby postrzegania i wiązania warstwy teoretycznej i praktycznej polityki gospodarczo-obronnej w szerokim kontekście polityki bezpieczeństwa państwa. Warstwa teoretyczna traktująca o teorii problemu umożliwia bowiem pełny przegląd wiedzy na temat istoty polityki gospodarczo-obronnej. Z kolei warstwa praktyczna pozwala na prezentację podstawowych problemów gospodarczo-obronnych i udokumentowanie przytaczanych wywodów, stwierdzeń i faktów w oparciu o materiał źródłowy i dostępne monografie.
- *Po szóste*, konieczności podjęcia dociekań konkretyzujących proponowane podejście do teorii polityki gospodarczo-obronnej przez pryzmat analizy i oceny jej koncepcji oraz realizacji. Nieodzownym jest przy tym wsparcie

kwestii będących przedmiotem dociekań polityki gospodarczo-obronnej ze strony legislacyjnej . Potrzeba ta wynika w dużej mierze ze zmienności uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych jej kreacji. Pożądanym przy tym jest dokonanie nieodzownych zmian regulacji prawnych, nie na drodze częściowych zmian lub przypadkowych korekt w obowiązujących przepisach prawnych dotyczących obronności, lecz na zasadzie zmian systemowych, dowiązanych do przejrzystych, jednolitych zasad i realiów gospodarki rynkowej. Nieodzowną sprawą jest także wyraźne określenie kompetencji naczelných organów władzy państwowej.

BIBLIOGRAFIA

A. POZYCJE KSIĄŻKOWE

1. *Ekonomika obrony*, Praca zbiorowa pod redakcją W.Stankiewicza. AON WS-O, Warszawa 1994
2. T.Grabowski, *Ekonomia polityczna kapitalizmu*, PWE, Warszawa 1988
3. J.Kaja, *Zarys polityki gospodarczej*, SGH, Warszawa 1994
4. D.R.Kamerschen, R.B.McKenzie, C.Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1991
5. Komar, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1994
6. S. Kruszczyński, *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej*, Warszawa 1974
7. S.Kurowski, *Polityka gospodarcza PRL, Ujęcie modelowe. Cele, zasady, metody. Analiza krytyczna*, Editions Spotkania, Warszawa 1990
8. S.Kuziński, *Polityka gospodarcza. Realia, dylematy, propozycje*, Warszawa 1987
9. *Leksykon finansowo-bankowy*, PWE, Warszawa 1991
10. *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa 1979
11. F.Majchrzak, *Problemy ekonomiki wojennej*, MON, Warszawa 1984
12. *Polityka ekonomiczna*, Pod redakcją B. Winiarskiego, AE, Wrocław 1992
13. *Planowanie strategiczne*, Praca zbiorowa pod redakcją A.Klasika, PWE, Warszawa 1993
14. K.Secomski, *Elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1972
15. 16.W.Stankiewicz, *Ekonomika wojenna*, MON, Warszawa 1981
16. R.Zieliński, *Determinanty potencjału wojenno-ekonomicznego*, w: *Nauka - Finanse - Potencjał wojenno-ekonomiczny*, "Folia Oeconomica", nr 1266, Łódź 1993

B. EKSPERTYZY, KOMUNIKATY, MATERIAŁY STATYSTYCZNE, OPRACOWANIA NAUKOWE, RAPORTY

1. L.Giermakowski, *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna gospodarki narodowej w potencjale gospodarczo-obronnym kraju*, AON WS-O, Warszawa 1994
2. *Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992)*, Praca zespołowa pod redakcją T.Kamińskiego, AON, Warszawa 1993
3. *Gospodarka obronna Polski. Stan obecny i perspektywy*, Praca zbiorowa pod red. M. Sułka, AON, Warszawa 1994
4. *Gospodarka obronna w warunkach transformacji systemowej*, Materiały z konferencji (24 luty 1993r.), CUP, Warszawa 1993
5. *Konferencja na temat: Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej*, 30 listopad 1994 rok, AON WS-O IEO, Warszawa 1994

6. M.Łuczak, Z.Stachowiak, Polityka gospodarczo-obronna na początku lat 80-tych, w: Analiza warunków ekonomicznych i struktury gospodarki wybranych państw, Materiały analityczno-studyjne przygotowane w ramach realizacji programu naukowo-badawczego pod kryptonimem "Rozwój - 3", AON WS-O IEO., Międzynarodowa współpraca gospodarczo-obronna. Partnerstwo w przemyśle obronnym, CUP, ŚARiPR S.A., Kielce 1994
7. J.Płaczek, Wpływ wydatków wojskowych na rozwój gospodarczy, AON, Warszawa 1992
8. J.Płaczek, Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, AON, Warszawa 1995
9. W.Stankiewicz, Polityka obronno-gospodarcza w latach 1989-1992, w: Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), AON, Warszawa 1993
10. W.Stankiewicz, Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony, w: "Materiały i Studia" nr 1/1991, AON WS-O
11. M.Sulek, Podejmowanie decyzji gospodarczo-obronnych, w: "Materiały i Studia " 5(23)/1993, AON WS-O
12. K.Wszeborowski, Funkcjonowanie systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, AON WS-O, Warszawa 1995

C. ARTYKUŁY

1. M.Daniluk, Problemy konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w latach 1990-1994, w: "Myśl Wojskowa" 1995 nr 1
2. M.Daniluk, Wojsko na rynku wyrobów i usług, w: "Myśl Wojskowa" 1994 nr 4
3. H.Getka, Charakterystyka procesu planowania mobilizacyjnego, w: "Zeszyty Naukowe AON" 1994 nr 3
4. J.Kostkowski, Rola i zadania układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa, w: "Myśl Wojskowa" 1995 nr 1
5. L.Lewandowski, Zasady planowania i prowadzenia rezerw środków materiałowych na potrzeby obronne, w: "Przegląd Kwatermistrzowski" 1992 nr 1
6. M.Łuczak, Mobilizacyjne przygotowanie gospodarki narodowej do zadań logistycznych, w: "Zeszyty Naukowe AON" 1992 nr 4, Warszawa 1992
7. L.Łukaszuk, Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, w: "Myśl Wojskowa" 1995 nr 1
8. M.Sulek, J.Płaczek, Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej, w: "Zeszyty Naukowe AON" 1994 nr 3

SPIS SCHEMATÓW I TABEL

I. Schematy

1. Sfery i wymiary polityki gospodarczo-obronnej
2. Umieszczenie i zależności polityki gospodarczo-obronnej
3. System analityczny polityki gospodarczo-obronnej
4. Systematyka celów polityki gospodarczo-obronnej
5. Instrumentarium polityki gospodarczo-obronnej
6. System funkcjonalny polityki gospodarczo-obronnej
7. Wydzielone obszary gospodarki narodowej z punktu widzenia ekonomii i ekonomiki obrony
8. Gospodarcze podstawy obronności kraju
9. Uwarunkowania polityki gospodarczo-obronnej państwa

II. Tabele

1. Interpretacja treści wydzielonych obszarów gospodarki narodowej z punktu widzenia ekonomii i ekonomiki obrony.

