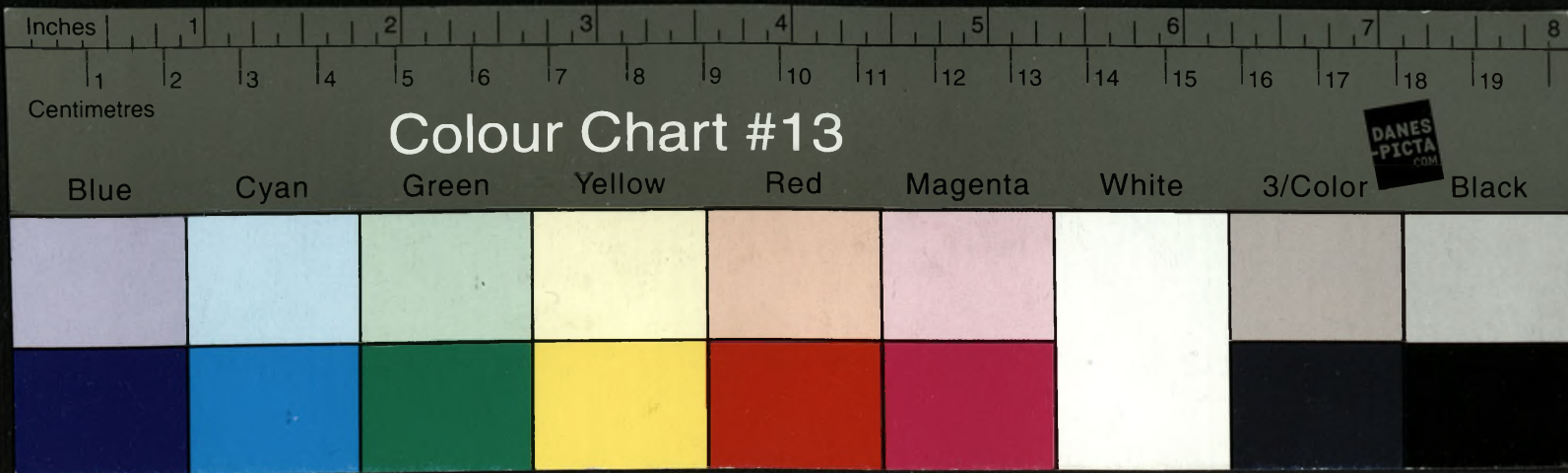




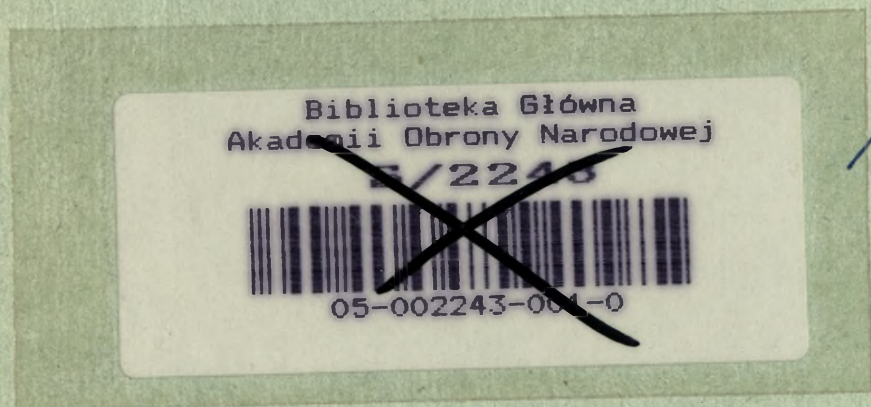
AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT EKONOMIKI OBRONY

ANALIZA I PROGNOZOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE

Część I

PLANOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE



59843

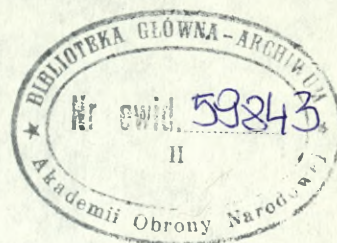
WARSZAWA

1993



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT EKONOMIKI OBRONY



ANALIZA I PROGNOZOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE

CZĘŚĆ I
PLANOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE

1-2



Kierownictwo naukowe:

płk prof. dr hab. Tadeusz KAMIŃSKI

Członkowie zespołu:

płk dr hab. Leszek OLEKSYN

płk dr hab. Jerzy KUNIKOWSKI

S P I S T R E Ś C I

	Strona
WPROWADZENIE	4
I. Tezy do tematu badawczego "Planowanie gospodarczo-obronne"	7
II. Język problemu	10
III. Decyzje gospodarczo-obronne	26
IV. Planowanie gospodarczo-obronne - zarys problemów metodycznych	37
SCHEMATY - ZAŁĄCZNIKI	46

WPROWADZENIE

Współczesne problemy bezpieczeństwa państwa absorbują mocno uwagę najważniejszych czynników państwowych, resort Ministerstwa Obrony Narodowej, naukowców i praktyków wojskowych z różnych dziedzin. Składają się na to, założenia polskiej polityki bezpieczeństwa¹ oraz postępujące procesy restrukturyzacyjne w Siłach Zbrojnych RP, które obejmują znaczne redukcje uzbrojenia i stanów osobowych we wszystkich Instytucjach Centralnych MON, Okręgach Wojskowych, Rodzajach Sił Zbrojnych, a także w szkolnictwie wojskowym.

Podejmowane decyzje o restrukturyzacji sił zbrojnych wynikające też z zawartych umów międzynarodowych oraz zmian ustrojowych mają więc swoje obiektywne podłoże. Sądzymy jednakże, iż w dalszej perspektywie liczyć się mocno będzie realne prognozowanie gospodarczo-obronne uwzględniające współczesne i przyszłościowe możliwości rozwojowe wojsk - zwłaszcza wyposażenie techniczne i zabezpieczenie logistyczne - determinowane stanem gospodarki, nauki i techniki oraz budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej.

Dlatego też, badając prognozowanie i planowanie gospodarczo-obronne pragniemy wyjść naprzeciw potrzebom gospodarczo-obronnym oraz zakładamy:

- * po pierwsze, konieczność zweryfikowania metod i procedur prognozowania, planowania i programowania gospodarczo-obronnego w kontekście budowy gospodarki rynkowej;
- * po drugie, zwiększenie wydatków na obronę narodową, które przejawiać się będą zarówno w części finansowej, naukowej, wojskowo-technicz-

¹ Por.: Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, Warszawa 1992; Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1992.

nej i logistycznej oraz występować w ścisłym związku z organizacją, wyposażeniem i wyszkoleniem sił zbrojnych.

Zdajemy sobie również sprawę z tego, że prognozowanie gospodarczo-obronne jest problemem o dużym stopniu złożoności. Mając również na względzie wagę problemu oraz to, że nie notuje się dziś dużych środków przydzielanych na badania naukowe - rozkładamy problem badawczy na trzy lata (trzy etapy).

W etapie pierwszym, zrealizowanym w 1993 roku, dokonano analizy i stosownego opisu planowania gospodarczo-obronnego.

W etapie drugim, przewidzianym do realizacji w 1994 roku, badane będą współczesne i przewidywane procesy prognozowania gospodarczo-obronnego.

W etapie trzecim, natomiast (w 1995 roku) nastąpi przedstawienie metod prognozowania obronnego w systemie planowania perspektywistycznego. Dokonana też zostanie synteza wyników prowadzonych badań zawierająca "Model prognozowania, programowania i planowania gospodarczo-obronnego".

W przedstawionej analizie planowania gospodarczo-obronnego zawarte zostają zarówno wyniki prowadzonych dotychczas badań jak też ustalenia metodologiczne i merytoryczne. Obejmują one między innymi: "tezy tematu badawczego", w których wskazuje się na stan faktyczny planowania i jego uwarunkowania oraz przewidywane kierunki i postulaty. Zawarte są tu również najważniejsze aspekty merytoryczne związane ze zrozumiałym określeniem "języka problemu", co jest niezbędne zarówno w dalszych etapach badań, jak też przy wypracowywaniu obecnych koncepcji.

Istotną część - nie tylko badawczą, ale również praktyczną - stanowić będą decyzje gospodarczo-obronne, które już dziś są mocno ukierunkowane na przyszłe wydarzenia i procesy, o których jest wcześniej mowa.

Dlatego też zwrócono szczególną uwagę na podmiotowe, przedmiotowe oraz merytoryczne przesłanki i uwarunkowania decyzji gospodarczych.

Mając na uwadze cel pracy, formułujemy także zarys metodycznych problemów planowania gospodarczo-obronnego, w którym uwzględnia się podstawy teoretyczno-metodologiczne, a także dobrze pojętą, choć nie zawsze sprawdzalną, zasadę pragmatyzmu.

I. TEZY DO TEMATU BADAWCZEGO "PLANOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE"

1. Za podstawową wadę obecnego systemu planowania gospodarczo-obronnego należy uznać brak precyzyjnego mechanizmu tłumaczenia zadań obronnych na język ekonomiczny. W praktyce oznacza to, że postępowi, jaki zarysował się w ostatnich latach w dziedzinie planowania strategiczno-operacyjnego i organizacyjno-mobilizacyjnego, nie towarzyszył taki sam postęp w dziedzinie planowania ekonomicznego.

2. Proces integracji licznych czynności planistycznych zatrzymał się niejako w trzech wymienionych obszarach, zaś między tymi obszarami zachodzi tylko koordynacja. W ten sposób można dojść do wniosku, że postulat kompleksowości, stanowiący właściwą platformę scalania systemu planowania, nie jest jeszcze spełniony i oczekuje właściwych rozwiązań metodycznych, proceduralnych i organizacyjnych.

3. W dotychczasowym rozwoju planowania gospodarczo-obronnego coraz pełniejszej wiedzy w dziedzinie ponoszonych i planowanych nakładów nie towarzyszy takie samo rozpoznanie ich związku z uzyskiwanymi wynikami działania obronnego, a w szczególności z wynikami notowanymi przy realizacji wielkich zadań obronnych. Dialog między naszą strategią i zapleczem gospodarczym jest incydentalny i prowadzony w słabo zrozumiałych językach, najczęściej na zasadzie poszukiwania rozwiązań tradycyjną metodą prób i błędów, przymierzania zadań do rzekomo nienaruszalnych limitów lub zaskakiwania decyzjami o długofalowych następstwach.

4. Obie wyżej wymienione wady obecnego systemu planowania gospodarczo-obronnego utrudniają ogromnie upowszechnienie metod rachunku optymalizacyjnego i nowoczesnej techniki obliczeniowej, tak pomocnych narzędzi w procesie podejmowania decyzji obronnych. Brak możliwości bezpośredniej i ciągłej konfrontacji zadań obronnych z nakładami w ich

finansowym wyrażeniu zmusza do stosowania wyłącznie uproszczonych metod kalkulacji. Jeżeli nawet uzyskuje się interesujące wnioski, to dotyczą one najczęściej przeszłości, podczas gdy kalkulacje odnoszące się do zamierzeń wybiegających znacznie w przyszłość, są wciąż jeszcze traktowane jako wyjątkowo trudne zabiegi.

5. Poważną trudność w aktualnym systemie planowania stwarza brak wyraźnie sprecyzowanych horyzontów dla różnych dziedzin planowania i określenia ich więzi wzajemnych. Bardzo często ten sam horyzont planowania stosuje szczebel nadrzędny i podległy, a wytyczanie horyzontu nie uwzględnia charakteru niepewności towarzyszącej przewidywanemu działaniu.

6. Zasadzie kompleksowości przeczy także praktyka zbyt późnego włączania kalkulacji finansowych do rozwiązań wstępnych poprzedzających decyzje obronne. Jeżeli zatem wydłużono znacznie horyzont w planowaniu strategiczno-operacyjnym, to elementy planowania finansowego uwzględnia się tylko dla 2-3 letniego horyzontu. Powoduje to typowe ujemne zjawiska, jak np. "zaczepianie się" o plan inwestycyjny, lub rozpoczynanie planowych akcji bez pełnego rozeznania późniejszych nakładów materiałowych i finansowych.

7. Mimo postępu w dziedzinie scalania procesów planistycznych nie ma jednolitego planu wieloletniego dla wszystkich zainteresowanych resortów, który można by traktować jako jeden dokument.

Wymienione wady istniejącego systemu planowania wskazują na dalsze kierunki doskonalenia. Za takie kierunki i postulaty uważamy zbudowanie jednolitego systemu, w czym niezmiennie pomocna może się okazać koncepcja wielkich zadań obronnych, wprowadzenie analizy systemów i opracowanie syntetycznego planu wieloletniego dotyczącego rozwoju sektora obronnego w gospodarce. Istotne jest także wprowadzenie poprawnej terminologii, ułatwiającej porozumienie się wszystkich zaintere-

sowanych specjalistów i zgodnej z osiągnięciami współczesnej myśli naukowej.

Klasyfikację wielkich zadań obronnych oraz ich wykorzystanie w procesach planowania i prognozowania przedstawiono na schemacie 1 i 2.

II. JĘZYK PROBLEMU

Podejmując rozważania nad problematyką planowania gospodarczo-obronnego należy zauważyć, że w krótkim opracowaniu, jakie obecnie prezentujemy, nie ma możliwości dokonania całościowej analizy tej problematyki. Zagadnienia te wielu autorów podejmuje w obszernych pracach, jak np. "Planowanie obronne" Antoniego Roguckiego. Zatem, na tym etapie rozważań, skupimy się tylko nad wybranymi elementami tej rozległej problematyki, tymi, które naszym zdaniem, mają istotne znaczenie dla zrozumienia problemu, posługiwania się zrozumiałym językiem, zaś w dalszych etapach prac pomogą wypracować metodykę opracowywania planu gospodarczo-obronnego, czyli pozwolą dokonywać właściwych wyborów ekonomicznych.

Na wstępie kilka pojęć, które w dalszych wywodach będą się pojawiać i do których będziemy się odwoływać. Przyjmujemy zatem, że:

1. **Planowanie gospodarcze** jest funkcją kierowania gospodarczego sprawowaną przez odpowiednie władze i wiążącą się bezpośrednio z podejmowaniem decyzji gospodarczych.

2. **Plan gospodarczy** to zespół skwantyfikowanych decyzji ostatecznych, projektów decyzji oraz przewidywań wzajemnie ze sobą zharmonizowanych i obejmujących określony odcinek czasu. Bez względu na to, co jest formalnym przedmiotem planu, celem faktycznym jest wpłynięcie na przyszły rozwój planowanego zjawiska (sfery) jako całości, lub też wpływ na kształtowanie rozwoju tego zjawiska (sfery).

3. **Planowanie gospodarczo-obronne** jest funkcją kierowania gospodarczego w sferze obronnej gospodarki narodowej, sprawowaną przez odpowiednie władze i wiążącą się z podejmowaniem decyzji gospodarczo-obronnych w państwie.

4. Plan gospodarczo-obronny to zespół skwantyfikowanych decyzji odniesionych do przyszłych działań gospodarczych w sferze obronności, realizowanych w określonym czasie.

5. Treść planu. Na podjęcie to składają się następujące podstawowe elementy:

- ustalenie, na podstawie zgromadzonych informacji, celów, które mają być realizowane w okresie objętym planem;
- zapewnienie wewnętrznej zgodności planu;
- określenie i zapewnienie odpowiednich narzędzi realizacji planu;
- określenie odpowiedniego zespołu metod, w tym także metod rachunku ekonomicznego, wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji planistycznych;
- ustalenie sposobu bieżącej kontroli i korygowania ustalonych zadań w trakcie ich realizacji.

6. Pole planu. Uzależnione jest ono od liczby dziedzin, problemów lub jednostek organizacyjnych (np. resortów gospodarczych) objętych przez dany plan. W warunkach gospodarki obronnej plan o maksymalnym polu obejmować powinien wszystkie resorty gospodarcze wypełniające zadania obronne, zaś plan o polu minimalnym może dotyczyć wybranego resortu a nawet określonego przedsiębiorstwa realizującego bardzo ważne zadania obronne.

7. Zakres planu. Jest to ilość zmiennych obejmowanych przez dany plan o danym polu. Pojęcie zakres planu, jego treść, jest częściowo zbieżne z pojęciem szczegółowości planu. Nie można jednak stawiać znaku równości pomiędzy tymi pojęciami.

8. Intensywność planu. W określonych sytuacjach pojęcie to można przyrównać do skuteczności ujmowanej z punktu widzenia prakseologii, lecz nie można tutaj postępować w sposób uproszczony. Wysoka intensywność

ność planowania wiąże się z problemami określania celów planu oraz doboru odpowiednich środków ich realizacji.

9. Procedura planowania. Pojęcie to obejmuje: ogół przepisów i zasad regulujących postępowanie, sposób i tryb załatwiania jakichś spraw oraz organizację procesu budowy planu, w trakcie którego korzysta się z różnych metod planowania. Przebieg planowania w MON prezentuje schemat 3.

Planowanie, w tym także planowanie gospodarczo-obronne, stanowi funkcję zarządzania (kierowania) konkretnego systemu gospodarczego, jakim jest gospodarka obronna. System gospodarczy, o którym mowa, prowadzi zwykle działalność w dwóch płaszczyznach, a mianowicie: informacyjnej i zasileniowej. Powoduje to, że w owym systemie gospodarczym wyróżnia się dwa podsystemy o dużym stopniu złożoności i współzależności. Są to:

- system informacyjno-decyzyjny zarządzania (system sterujący);
- system transformacji zasileń.

Planowanie gospodarczo-obronne stanowi integralną część planowania społeczno-ekonomicznego, które obejmuje problematykę rozwoju systemu obronnego państwa i podporządkowane jest celom polityki społeczno-ekonomicznej. Jest ono (podobnie jak każde planowanie) procesem podejmowania decyzji odnoszącej się do przyszłych kierunków rozwoju gospodarki obronnej, jej poziomu oraz środków niezbędnych do osiągnięcia tego poziomu.

Do podstawowych czynności planistycznych wykonywanych w trakcie opracowywania planów gospodarczo-obronnych należy zaliczyć określenie celu głównego, celów pośrednich, wielkości zasobów (np. technicznych, osobowych) koniecznych do realizacji przyjętego celu, kolejności działań zarówno przy podejmowaniu decyzji, jak i realizacji przyjętego celu.

Elementami wyjściowymi w planowaniu gospodarczo-obronnym są utalenia odnoszące się do:

- przyjętej koncepcji obronnej w działaniach własnych i koalicyjnych;
- założeń organizacyjno-mobilizacyjnych;
- założeń rozwojowych systemów uzbrojenia i wyposażenia technicznego wojsk oraz sfery pozamilitarnej;
- przyjętych mierników wielkości zużycia środków materiałowo-technicznych.

Planowanie gospodarczo-obronne, jako integralna część planowania społeczno-ekonomicznego, musi korzystać z dorobku teoretycznego nauk społeczno-ekonomicznych i technicznych. Postępowanie takie pozwala stosować w procesach planistycznych coraz doskonalsze i wypróbowane metody, dzięki którym opracowywane plany i środki przeznaczone na ich realizację mają duży stopień realności, a uzyskiwane wyniki oscylują wokół najkorzystniejszych w danych warunkach.

Planowanie jest zatem funkcją kierowania, zaliczaną przez wielu autorów do funkcji podstawowej. Zadanie tej funkcji sprowadza się do przewidywania przyszłych warunków i środków działania oraz formułowania celów działania dostosowanych do wymienionych warunków. Jest to zatem spojrzenie w przyszłość, w celu zorientowania się w niej i zbudowania na tej podstawie struktury działania, którą będziemy kierować. Planowanie nie powoduje zatem, w sposób bezpośredni, zmian w otoczeniu którego dotyczy, gdyż nie uruchamia środków potrzebnych do ich dokonania. Środki przewiduje plan, zaś decyzję o ich uruchomieniu podejmuje realizator zadania, co znajduje swoje odzwierciedlenie w funkcji zarządzania (kierowania).

Planowanie rozumiane jako funkcja kierowania jest elementem niezbędnym na każdym szczeblu, z którego kierowanie się odbywa - począwszy od szczebla centralnego do podstawowego.

Warto równocześnie zwrócić uwagę na to, iż planowanie gospodarczo-obronne stanowi integralną część planowania społeczno-ekonomicznego (o czym już wspomiano), ujmującego problematykę rozwoju gospodarki obronnej. Jest ono procesem zmierzającym do sformułowania planu - decyzji, odnoszącej się do przyszłych kierunków rozwoju gospodarczego w kontekście potrzeb gospodarki obronnej, poziomu tej gospodarki oraz środków do osiągnięcia wyznaczonego poziomu.

W praktycznym działaniu planowanie rozumiane jest jako funkcja kierowania oraz czynności planistyczne zmierzające do budowy dobrego planu, które posiadają wiele współzależności warunkujących ich wzajemne i poprawne funkcjonowanie.

W pojęciu "planowanie" można upatrywać:

1) określonej postaci polityki gospodarczej, która umożliwia różnym podmiotom gospodarczym celowe oddziaływanie na realizowane procesy, np. ekonomiczne, gospodarcze, szkoleniowe itp.;

2) zespołu metod analizy ekonomicznej i rachunku ekonomicznego poprzedzającego podjęcie konkretnej decyzji planistycznej;

3) dziedziny wiedzy o działalności różnych podmiotów gospodarczych, związanej z kierowaniem określoną sferą gospodarki, w rozpatrywanym przypadku, gospodarki obronnej.

Na problem ten zwraca uwagę Czesław Bobrowski, pisząc: "Planowanie gospodarcze to równocześnie pewna szczególnie nowoczesna i skuteczna postać polityki gospodarczej, tzn. oddziaływania państwa na życie gospodarcze, jak i pewien zespół metod technicznych analizy i rachunku ekonomicznego stosowanych przy opracowywaniu planów. W konsekwencji możliwe są dwa kąty widzenia na planowanie. Pierwszy z nich bierze przede wszystkim pod uwagę głęboki organiczny związek planowania z rzeczywistością gospodarczo-społeczną danego kraju i danego okresu. Rozważania prowadzone pod tym kątem widzenia skupiać się będą na

motywach, celach i skutkach planowania uwzględniając warunki obiektywne i ustrojowe danego kraju. Drugi kąt widzenia, abstrahując od konkretnych problemów rzeczywistości społeczno-gospodarczej, prowadzi do skupienia uwagi na zagadnieniach metodologicznych, na sposobie opracowywania planów, na środkach i narzędziach używanych do jego budowy i realizacji².

Możemy przeto przyjąć, że istota planowania gospodarczego, w tym także gospodarczo-obronnego, sprowadza się do wyboru ekonomicznego. Wybór ten dotyczy przyszłości mniej lub bardziej odległej. W odniesieniu do gospodarki obronnej dotyczyć może działalności gospodarczej, kierunków postępu technicznego i oceny ich wpływu na poziom gospodarki obronnej. W sferze planowania gospodarczo-obronnego podstawowego znaczenia nabierają wielkości określane jako zmienne kształtujące przyszłość. Zalicza się do nich wymieniony poprzednio postęp techniczny, a także postęp ekonomiczny, inwestycje i inne.

Do jednego z najważniejszych elementów zaliczyć należy aktualnie funkcjonujący system planowania, który powinien zapewnić spójność różnych planów, opracowywanych na różnych szczeblach i prezentujących zróżnicowany horyzont czasowy.

System planów to zbiór wszystkich planów opracowywanych na różnych szczeblach organizacyjnych występujących w danym systemie gospodarczym, które cechuje kierunkowa zgodność z punktu widzenia wytyczonych celów (np. plan gospodarczo-obronny). Podstawowe rodzaje planowania i prognozowania obronnego ujmuje schemat 4.

Dla zapewnienia kierunkowej zgodności systemu planów bardzo ważne znaczenie mają więzi pomiędzy jednostkami organizacyjnymi opracowującymi plany, a także przepływ informacji pomiędzy tymi jednostkami.

² Bobrowski Cz., Planowanie gospodarcze. Warszawa 1981, s. 8-9.

Wymaga to właściwego funkcjonowania odpowiednich służb, głównie zaś informacyjno-planistycznych.

Przyjąć można, że prawidłowo funkcjonujący system planów, obejmujący wszystkie szczeble kierowania w gospodarce obronnej, powinien spełniać następujące warunki:

1) zapewniać wzajemne powiązanie planów opracowywanych na różnych szczeblach kierowania, różniących się w związku z tym zarówno polami, jak i zakresem planowania;

2) umożliwiać koordynację (w trakcie opracowywania planów) oraz ściśle współdziałanie (w trakcie realizacji przyjętych celów) planów o różnych horyzontach czasowych, a zatem o różnym stopniu szczegółowości;

3) stwarzać warunki do korzystania z wypracowanej i sprawdzonej metody opracowywania i koordynowania planów formułowanych na różnych szczeblach organizacyjnych;

4) zapewniać ciągłość planowania, którą należy rozumieć jako stosowanie w praktyce planistycznej planowania kroczącego. Jest to zagadnienie niezwykle ważne w gospodarce obronnej, gdyż zapewnia logiczną ciągłość kolejnych planów rocznych w odniesieniu np. do pięcioletnich, zaś tych ostatnich w stosunku do planu długookresowego. Przyjęcie tego typu postępowania w systemie nie dopuszcza do powstania tzw. luki planistycznej;

5) umożliwić na niższych szczeblach kierowania dobór takich metod i sposobów realizacji celu wynikającego z planu, które uwzględniają konkretne warunki realizacyjne. Dopuszcza się zatem niewielki margines działań wychodzących poza ramy określone planem.

Jeżeli system spełnia wymienione warunki, można go określić mianem dojrzałego.

Budowanie planu, nawet w tak dojrzałym systemie, wymaga korzystania z ogromnej ilości informacji dotyczących - ogólnie rzecz określając - przedmiotu planowania oraz jego otoczenia. To znaczy, że do bardzo ważnych zadań należy gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji. Można wprost powiedzieć, że znaczenia informacji w systemie planowania nie da się przecenić. Należy jednak widzieć zróżnicowanie w doborze informacji w zależności od horyzontu czasowego planu i szczebla, na którym jest opracowywany, bowiem z tym jest związana jego szczegółowość. Plany o krótkim horyzoncie czasowym wymagają znacznej ilości informacji o dużym i bardzo dużym stopniu szczegółowości. Informacje te nie mogą być obciążone dużym ryzykiem popełnienia błędu.

Przy konstruowaniu planów o długim horyzoncie czasowym wymaga się znacznie mniej informacji o dużej szczegółowości, na korzyść informacji pozwalających przewidywać kształtowanie się pewnych zjawisk będących w centrum naszego zainteresowania. W określonych sytuacjach uciekamy się nawet do formułowania odpowiednich hipotez, które wykorzystujemy w planowaniu. Dodać jednak należy, że problem doboru informacji oraz ich wykorzystania w procesach budowania planów o różnym horyzoncie czasowym, a zatem o różnym stopniu szczegółowości, nie należy do czynności prostych. Wiele planów długookresowych wymaga informacji o znacznej szczegółowości i konkretności. Nie można zatem przyjąć jako reguły, że im dłuższy okres obejmowany przez plan, tym większe ryzyko popełnienia błędu. Rzecz planisty w tym, aby konstruowany przez niego plan określał najkorzystniej realizację danego problemu, procesu itd.. Planista powinien tak dobrać metody planowania, aby pozwoliły mu one zbudować plan dojrzały, o bardzo wysokim prawdopodobieństwie trafności.

Z podobnymi problemami mamy do czynienia przy doborze informacji planistycznych na różnych szczeblach planowania. Spotykamy się tu ponadto z problemem przepływu informacji z góry do dołu i odwrotnie.

Przyjąć należy, że na każdym szczeblu występuje agregacja informacji. Szczeble wyższe nie mogą i nie będą wykorzystywać wszystkich informacji przekazywanych z dołu. Mamy tu bowiem do czynienia z wyborem tych informacji, które odpowiadają wymaganiom tego właśnie szczebla.

Z powyższego wynika, że w procesie planowania, informacje mają kluczowe znaczenie dla podmiotów planowania na wszystkich szczeblach dążących do zapewnienia kierunkowej zgodności planów.

Źródłami informacji przy opracowywaniu planów, głównie perspektywicznych i średniookresowych, powinny być prognozy badające przypuszczalne kierunki rozwoju i zmian interesujących nas zjawisk oraz programy problemowe dla wybranych dziedzin o szczególnym znaczeniu dla kierunków rozwoju gospodarki obronnej.

W planowaniu gospodarczo-obronnym sporządza się wiele planów o różnym horyzoncie czasowym, różnym stopniu szczegółowości i na różnych szczeblach organizacyjnych. Sprawia to, iż możemy mieć do czynienia z różnymi procedurami planowania, czego oczywiście nie należy traktować jako błędu. Jednak planista, podejmujący pracę nad określonym planem, powinien postępować według przyjętego schematu, który z reguły zawiera następujące elementy:

- 1) cel, lub cele planu;
- 2) środki działania z jakich będzie się korzystać przy realizacji planu;
- 3) warunki, w jakich będzie realizowany plan (np. analiza warunków wewnętrznych przedsiębiorstwa, resortu itp.);
- 4) wpływ jednostek nadrzędnych na sposób realizacji planu i osiągnięcie celu;
- 5) analizę otoczenia i jego warunków w kontekście wpływu na realizację planu i osiągnięcie założonych celów.

Cechy planowania gospodarczo-obronnego

Aby planowanie mogło w sposób należyty spełniać rolę w procesach zarządzania (kierowania) danym systemem gospodarczym, sporządzane plany, a także przyjęty system planowania, muszą prezentować określone (pożądane) cechy. W odniesieniu do planów, będą to głównie:

- elastyczność;
- celowość;
- wykonalność (realność);
- wewnętrzna zgodność;
- racjonalność;
- zrozumiałość;

Zaś w odniesieniu do systemu planowania:

- elastyczność;
- niezawodność;
- terminowość.

Cech tych nie będziemy charakteryzować przyjmując, że są one znane i zrozumiałe. Chcemy natomiast zwrócić uwagę na problemy związane z budową planu, a zatem, przyjęciem określonej procedury i korzystania z odpowiednich metod.

Przyjęta procedura i wykorzystywane metody planistyczne powinny zapewnić budowę planu z uwzględnieniem następujących wymagań:

- 1) plan musi uwzględniać określone ograniczenia występujące pod postacią danych egzogenicznych, na których kształtowanie się planista nie ma wpływu;
- 2) plan musi być wewnętrznie zgodny, co oznacza, iż nie mogą występować w nim cele sprzeczne - zarówno jawne, jak i ukryte;
- 3) plan powinien spełniać warunek optymalności, tzn. najkorzystniej realizować ujęty w nim cel.

Wymienione warunki zapewnia zarówno przyjęta procedura, jak i metody wykorzystywane podczas budowy planu. Przyjąć możemy, że w warunkach gospodarki obronnej funkcjonuje planowanie wielopłaszczyznowe, wieloszczeblowe. Mamy zatem do czynienia z przekazywaniem określonych informacji planistycznych na niższe szczeble, dla których stanowią one wytyczne do opracowania planu odcinkowego, bądź problemowego. Tak opracowany plan jest akceptowany przez szczebel nadrzędny. Pomijamy tutaj wprowadzenie do planu poprawek, bądź pewnych zmian.

W dalszym ciągu rozważań skupimy uwagę na doskonaleniu procesów planowania i gospodarowania. Uwagi te chcielibyśmy odnieść do następujących problemów:

- 1) potrzeby doskonalenia procesów planowania;
- 2) racjonalności;
- 3) realności;
- 4) kompleksowości;
- 5) organizacji pracy planistycznej.

Potrzeba doskonalenia procesów planowania. Wydawać by się mogło, iż podejmowanie problematyki dotyczącej doskonalenia procesów planowania i gospodarowania nie jest niczym nowym. Tak jest w istocie, lecz nie znaczy to, że problem został zadawalająco rozwiązany tak w dociekaniach teoretycznych, jak i w praktyce planowania i gospodarowania. Rozwój i doskonalenie tych procesów powinno postępować równolegle z rozwojem gospodarki, ze zmianami w technicznym wyposażeniu gospodarki, ze zmianami organizacyjnymi. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż nie osiągnięto takiego stanu, który eliminowałby wszystkie niedostatki i braki w procesach planowania i gospodarowania. Braki te wynikają tak z ułomności metodologicznych, jak i niedostatków w działaniach praktycznych.

Współczesna sytuacja gospodarcza - nie tylko naszego kraju - sprawia, iż mamy do czynienia ze stałym niedoborem środków w stosunku do potrzeb. Powoduje to, że podział środków na realizację przyjętych zadań nie należy wcale do łatwych. W wymienionych sytuacjach korzysta się z zasady racjonalnego gospodarowania, czyli wariantu maksymalizacji efektu przy posiadanych środkach, lub minimalizacji kosztów przy założonym poziomie realizacji celu. W praktyce wszakże, zagadnienie to nie należy do prostych. Możliwość wyboru określonego wariantu wymaga stałego doskonalenia metod wykorzystywanych w procesach planowania, jak i metod, przy użyciu których, dokonywać będziemy oceny poziomu realizacji celu. Zagadnienie to jest szczególnie ważne w gospodarce obronnej, gdzie ocenę poziomu realizacji zadań wyrażamy z reguły w miernikach jakościowych.

Racjonalność. Racjonalizowanie działań tak planistycznych, jak i praktycznej realizacji jest elementem prowadzącym w linii prostej do optymalizowania. Użycie w tym przypadku określenia "racjonalność" ma jakoby podkreślić, iż osiągnięcie optymalności należy do zadań niezwykle trudnych. Z reguły udaje się to wówczas, gdy symulujemy działania na określonych modelach. Praktyczne uzyskanie optymalności jest bardzo trudne, gdyż w praktyce, wiele elementów ulega zmianie. Przy każdej zmianie należałoby optymalizację rozpoczynać od nowa. Czy zatem należy rezygnować z optymalizacji określonych działań. Oczywiście nie. W tym celu jednakże należy doskonalić metody pozwalające optymalizować złożone procesy w sferze gospodarki obronnej. Do tych metod w szczególności zaliczyć należy analizę systemów oraz metody symulacyjne, w tym głównie symulację na modelu ekonomicznym.

Przez symulację rozumiemy technikę numeryczną wykorzystywaną do przeprowadzenia eksperymentów na wybranych rodzajach modeli matematycznych, które wykorzystując maszynę cyfrową pozwalają na opisanie

zachowania się złożonego systemu w odpowiednio długim czasie. Założyć można, że jesteśmy w posiadaniu modelu dobrze opisującego rzeczywistość, czyli dany system ekonomiczny. Korzystając zatem z metod symulacyjnych możemy wykonywać określone eksperymenty ekonomiczne. Przeprowadzenie tych eksperymentów jest celowe, gdyż uzyskuje się rozwiązanie problemów, które nie można uzyskać na drodze badań analitycznych.

W literaturze a także w praktyce przyjmuje się, że na analityczny proces poznania zachowania się określonego systemu ekonomicznego składa się:

- obserwacja systemu;
- matematyczny opis systemu;
- rozwiązanie modelu i prognoza zachowania się systemu.

Jeżeli okaże się, że któryś z powyższych etapów jest niewykonalny, wówczas uciekamy się do symulacji spełniającej rolę narzędzia pomocniczego w badaniu danego systemu ekonomicznego. Procedura eksperymentów symulacyjnych obejmuje sześć następujących etapów:

- 1) sformułowanie problemu,
- 2) sformułowanie modelu matematycznego,
- 3) opracowanie programu dla komputera,
- 4) ustalenie zasadności modelu,
- 5) projektowanie układu eksperymentu,
- 6) analiza danych.

W każdym z wymienionych etapów należy uwzględnić szereg szczegółowych problemów. Celem podstawowym prowadzenia eksperymentów przy użyciu metod symulacyjnych jest zbadanie skuteczności różnych wariantów polityki gospodarczej, a także zależności między stabilnością Y_{it} i U_{it} w modelu, czyli zbadanie wpływu czynników losowych na wyniki działalności gospodarczej. Model z reguły przyjmuje następującą postać:

$$Y_{it} = f(X_{1t}, X_{2t}, \dots, X_{kt}, U_{it})$$

Z przedstawionych krótkich wywodów wynika, iż doskonalenie racjonalizowania procesów planowania i gospodarowania to także doskonalenie odpowiednich metod i możliwość korzystania z nich w wymienionych procesach. Metody symulacyjne zaś mogą znaleźć w gospodarce obronnej szczególnie szerokie zastosowanie. Wynika to z funkcji spełnianych przez siły zbrojne i gospodarkę obronną, a zatem dotyczy symulowania zadań, jakie mogą mieć miejsce w przyszłości.

Realność. Wbrew pozorom jest to niezwykle istotna cecha każdego planowania, szczególnie zaś planowania gospodarczo-obronnego. Podstawowym wymaganiem każdego planu jest realizm, czyli przyjęcie do realizacji takich celów, które są osiągalne (wykonalne). Z tym oczywistym faktem wiążą się jednak określone działania sprowadzające się do konieczności posiadania informacji o dysponowanych siłach i środkach. Prawidłowe rozeznanie tych dwóch podstawowych elementów stwarza przesłanki do zbudowania realnego planu.

W praktyce planistycznej, jakże często spotykamy się z przykładami budowania planu w sposób odbiegający od zasady realności, czyli budowania planu w sposób iście dowolny. Dotyczy to bardzo często zadań o dużym znaczeniu dla prowadzonej polityki obronnej.

Przyjmując do realizacji plan z gruntu nierealny przyczyniamy się do powstawania dwojakiego rodzaju ujemnych skutków. Plan nierelany powoduje wzrastanie kosztów realizacji danego zadania, co już samo w sobie jest niewłaściwe, a ponadto odbija się z reguły negatywnie na otoczeniu. Plan o określonym stopniu nierealności podważa zaufanie do procesów planistycznych, metod wykorzystywanych w planowaniu oraz do aparatu planującego. Są to skutki, których nie da się skwantyfikować, ale łatwo jest ocenić ich negatywny wpływ. Z tych właśnie powodów problem planowania realnego włączony został do praktyki doskonalenia metod i procesów planowania.

Kompleksowość. Zagadnienie kompleksowości w planowaniu gospodarczo-obronnym ma pierwszorzędne znaczenie i sprowadza się do synchronizacji poszczególnych planów odcinkowych (bądź problemowych) podporządkowanych celowi generalnemu. Wszystkie plany, jakie sporządza się w sferze obronności wynikają z jednolitej potrzeby i dlatego powinny stanowić jedną całość podporządkowaną wspólnej generalnej koncepcji.

Pełne przestrzeganie zasady kompleksowości w procesach planowania, przede wszystkim zaś planowania długookresowego eliminuje, bądź w bardzo poważnym zakresie ogranicza niepewność, którą możemy odnieść do następujących elementów:

1) niepewności w dziedzinie samego planowania, które wynika głównie z braku właściwych informacji będących przedmiotem planowania oraz z dziedzin i sfer otaczających, mających wpływ na rozwój zjawisk podlegających planowaniu. Ta niepewność może być także wynikiem operowania poszczególnymi danymi, nie zaś ciągami liczb. Zagadnienie doboru informacji oraz ich ilości w okresie dynamicznych zmian we wszystkich dziedzinach gospodarowania jest zarówno ważne, jak i trudne.

2) niepewności w dziedzinie techniki, technologii i organizacji. Zagadnienie to dotyczy zarówno niepewności przewidywania nowych konstrukcji, nowych surowców oraz stosowania nowoczesnych metod technologicznych, jak również stosowania nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych. Elementy te posiadają niezwykle istotny wpływ na kierunki rozwoju gospodarki obronnej.

Doskonalenie, w odniesieniu do zasady kompleksowości, powinno koncentrować się na rozpoznaniu tych elementów, które posiadają znaczący wpływ na niepewność i eliminowaniu tego wpływu na proces planowania gospodarczo-obronnego. Ograniczenie czynnika niepewności w tego typu planowaniu można uzyskać przez:

- dokładne rozpoznanie badanego zjawiska;

- szybkie podejmowanie prawidłowych decyzji;
- stosowanie metod planistycznych o dużej pewności, a jednocześnie niezbyt skomplikowanych;
- planowanie takich rozwiązań, które prezentują wielokierunkowe możliwości realizacyjne.

Doskonalenia wymaga także **organizacja pracy planistycznej**. Jest ona bowiem jednym z ważniejszych elementów procesu planowania. Rzecz polega na tym, iż organizacja pracy planistycznej wymaga stosowania szczegółowych reguł postępowania. Przyjmuje się, że podstawową zasadą warunkującą prawidłowy przebieg prac planistycznych jest jasne sprecyzowanie celu, który powinien odpowiadać warunkom realności i zrozumiałości.

Elementy struktury planowania w siłach zbrojnych przedstawiono na schemacie 5.

III. DECYZJE GOSPODARCZO-OBRONNE

3.1. ^{Pod}Przedmiotowe przesłanki podejmowania decyzji

Obrona narodowa jest naturalną domeną państwa. Żaden współczesny kraj nie uspołecznił jej tak, jak ogólnie to się robi z działalnością gospodarczą, oświatową, zdrowotną, artystyczną itp. Pociąga to za sobą określone konsekwencje. Od strony organizacyjnej powoduje to centralizację i hierarchizację struktur obrony narodowej. Od strony decyzyjnej - duże uzależnienie od czynników politycznych (czyli mechanizmu sprawowania władzy) i w drugiej kolejności - ekonomicznych, psychologicznych i innych.

Gospodarka obronna, jako materialna podstawa systemu obronnego, jest słabo określona i trudna do identyfikacji. Prowadzi to do rozmycia struktur decyzyjnych w warstwie organizacyjnej, funkcyjnej, kompetencyjnej i informacyjnej. Sfera regulacji gospodarki obronnej na szczeblu centralnym zderza się z dużą autonomią procesów ekonomicznych i technicznych sfery realnej.

Podmioty decyzji gospodarczo-obronnych są mocno ukierunkowane na przyszłe wydarzenia i procesy, stąd nacisk na zagadnienia mibilizacyjne na wypadek gwałtownego wzrostu zagrożenia. Proces mobilizacji gospodarczej prowadzi do wyraźniejszego wyodrębnienia się sfery regulacji gospodarki obronnej, co z kolei wiąże się ze zwiększonym zapotrzebowaniem informacyjnym. Ten problem przygotowań należy zwykle do najbardziej zaniedbanych.

3.2. Przedmiotowe przesłanki w podejmowaniu decyzji

Pole manewru w podejmowaniu decyzji gospodarczo-obronnych ograniczone specyfiką wynikającą z przesłanek podmiotowych zwięża się doda-

tkowo w wyniku działania czynników o charakterze przedmiotowym. Chodzi tu przede wszystkim o to, że:

- kierunki przygotowań odpowiadają najczęściej dominującym poglądom politycznym, strategicznym, ekonomicznym, które nie zawsze muszą być w pełni trafne;

- występuje duża inercja poglądów, instytucji i struktur; nawet pełna świadomość potrzeb gospodarczo-obronnych nie może zmienić sytuacji "od zaraz";

- ewentualne zmiany programów gospodarczo-obronnych, przejawiające się np. pod postacią konwersji, wymagają nakładów i zawsze wiążą się z odroczeniem efektów;

- występuje współzależność polityki gospodarczo-obronnej kraju i sytuacji w najbliższym otoczeniu - sojusznicy, potencjalni przeciwnicy, kooperacja, układy gospodarcze, polityczne, militarne itp.

3.3. Metodyczne przesłanki podejmowania decyzji

Do najważniejszych przesłanek w tym punkcie można zaliczyć:

- brak jasno określonych i wyraźnych kryteriów (obok ekonomicznych i militarnych funkcjonuje wiele innych);

- efekty nie dają się ujmować wartościowo. Trudne jest więc prowadzenie rachunku optymalizacyjnego;

- duża niepewność co do istoty, charakteru, przebiegu, czasu trwania, wielkości, struktury i intensywności zapotrzebowania materialnego i duchowego określonego konfliktu, czy klasy pewnych konfliktów - stąd duża rola prognoz sytuacji polityczno-militarnych, społeczno-gospodarczych, naukowo-technicznych itp.,

- ostrość ograniczenia ze strony zasobów.

3.4. Obiekt podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych

Obiektem podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych jest gospodarka obronna, która jest równocześnie źródłem potencjału gospodarczo-obronnego. Sposób jej rozumienia wpływa bezpośrednio na charakter i zakres przygotowań obronnych w gospodarce narodowej, ale także na cały system decyzyjny.

W literaturze obronno-ekonomicznej - zwłaszcza zachodniej - pojęcie gospodarki obronnej występuje stosunkowo rzadko. Jeszcze rzadziej jest ono definiowane wprost. Często jednakże można się domyśleć treściowej zawartości tego pojęcia.

W literaturze zachodniej przez długie lata koncentrowano się głównie wokół budżetów obronnych, a gospodarkę obronną utożsamiano najczęściej z tzw. militarnym sektorem gospodarki.

W literaturze polskiej dominowało szerokie ujęcie gospodarki obronnej. Najnowszym jego wyrazem jest definicja Wacława Stankiewicza, według której gospodarka obronna jest to: "... gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa przed możliwymi konfliktami³".

Definicja ta dopuszcza różne interpretacje, stąd w badaniach szczegółowych jej przydatność jest ograniczona. Nic więc dziwnego, że ekonomika obrony jako dyscyplina naukowa zajmująca się poszukiwaniem prawidłowości występujących w splocie zjawisk militarno-gospodarczych ma wciąż kłopoty z identyfikacją swojego obiektu badawczego.

³ Stankiewicz W. - Język, przedmiot i zakres badawczy ekonomiki obrony i ekonomiki wojskowej. W: Podstawy modelowania i oceny ekonomicznej systemu logistycznego. Warszawa 1991, s.42. ³

Skoro gospodarka obronna powiązana jest z systemem bezpieczeństwa państwa (systemem obronnym) należałoby zadać pytanie, jakie funkcje wykonuje w tym systemie.

Funkcje gospodarki obronnej można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Pierwsze wypływają bezpośrednio z funkcji systemu obronnego, drugie są ich konsekwencją.

Trzonem systemu obronnego są siły zbrojne, dysponujące wyposażeniem i uzbrojeniem o różnej strukturze i efektywności bojowej, co wyraża z reguły kompromis pomiędzy możliwościami ekonomicznymi i technicznymi a przyjętymi priorytetami w polityce obronnej. Najczęściej przyjmuje się, że siły zbrojne, systemy uzbrojenia (czy szerzej - systemy obronne) spełniają trzy podstawowe funkcje: obronną, odstraszania i wymuszania (stosowania przemocy).

Naczelną funkcją zewnętrzną gospodarki obronnej, podporządkowaną systemowi obronnemu, jest funkcja potencjałotwórcza. Innymi słowy - gospodarka obronna jest źródłem umożliwiającym wykonanie swoich funkcji przez pozostałe elementy systemu obronnego. Pośrednio i mniej intensywnie wykonuje też pozostałe funkcje. Można zatem wnosić, że funkcja potencjałotwórcza polega na takim organizowaniu procesów produkcyjnych i usługowych w gospodarce narodowej, które zapewni materialne podstawy funkcjonowania systemu obronnego (wyłącznie własnego bądź koalicyjnego) w zgodzie z przyjętą polityką bezpieczeństwa. Należy tu wymienić przede wszystkim:

- produkcję i usługi o przeznaczeniu obronnym;
- import (eksport) dóbr i usług o charakterze obronnym;
- utrzymanie odpowiednich zapasów i rezerw.

Gospodarkę obronną można rozpatrywać na tle rozwoju społeczno-gospodarczego, wyróżniając jej niższe i wyższe fazy. Można także przyjąć za wyróżnik system, w jakim ona funkcjonuje (niejako jej otoczenia) oraz

jej wewnętrzne prawa ruchu. Ten drugi punkt widzenia prowadzi do podziału zagadnienia na dwa mniejsze: funkcjonowanie gospodarki obronnej w systemie scentralizowanym i w systemie zdecentralizowanym (rynkowym).

Co się tyczy funkcjonowania tej gospodarki w systemie scentralizowanym, to wyróżnić należy cechę charakterystyczną, która powoduje brak wyraźnych granic pomiędzy gospodarką narodową a gospodarką obronną, tak w sferze realnej (produkcyjnej), jak i przede wszystkim w sferze regulacyjnej (planowanie, organizowanie, pobudzanie, kontrola i zbyt wytworzonych produktów). Jedyne, co różni zdecydowanie wymienione gospodarki to ostrzejsza kontrola jakościowa produkcji zbrojeniowej.

W systemie scentralizowanym opartym na państwowej własności środków produkcji dominuje kierowanie o charakterze wojennym, dlatego z tego punktu widzenia gospodarka narodowa jest swego rodzaju gospodarką wojenną (choć decydują o tym także inne czynniki). W literaturze zachodniej moment ten podkreślany był od dawna, w ostatnich latach zauważono go również w krajach o gospodarce planowej.

W sferze regulacyjnej gospodarka obronna w systemie scentralizowanym nie różni się zasadniczo od całej gospodarki narodowej. W sferze realnej sytuacja jest nieco odmienna. Ludzie przecież muszą jeść, ubierać się, mieszkać. Te elementarne potrzeby narzucają określoną strukturę produkcji i usług. W systemie scentralizowanym potrzeby cywilne zostają jednak zepchnięte na drugi plan, co właśnie upodabnia go do realnego systemu gospodarki wojennej.

Mówiąc o gospodarce obronnej w systemie rynkowym mamy na myśli głównie sytuację krajów, które wzięły kurs na gospodarkę rynkową, są na drodze do jej zbudowania, ale jeszcze jej nie osiągnęły. Spuścizna, jaka pozostała po systemie scentralizowanym nie da się szybko zastąpić czymś innym. Brakuje też tradycji gospodarki rynkowej opartej na własności

prywatnej (czy szerzej - niepaństwowej), zwłaszcza w sektorze zbrojeniowym. Polski przemysł zbrojeniowy przed drugą wojną światową był w większości w rękach państwa. Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych też nie dadzą się przenieść na nasz grunt w sposób bezpośredni, chociaż napewno mogą być bardzo pomocne przy poszukiwaniu najlepszych rozwiązań. Przyjąć trzeba, że konkretne formy i cechy powstających systemów społeczno-gospodarczych będą powstawać w długim okresie ograniczonego rozwoju.

Zmiana zasad funkcjonowania całej gospodarki wpłynie w sposób bezpośredni i pośredni na funkcjonowanie gospodarki obronnej, wyodrębnienie której stanie się bardziej wyraziste, ale zmniejszy ona swój zakres, co ma swoje źródło również w zmianie charakteru i struktury zagrożeń zewnętrznych. Można powiedzieć, że w Europie prawdopodobieństwo wybuchu wojny między koalicjami wojskowymi spadło niemal do zera. Generalnie rzecz biorąc, sektor militarny będzie musiał podporządkować się regułom gospodarki rynkowej, aczkolwiek nie da się uniknąć całkowitej eliminacji szczególnego traktowania. Wynikać to będzie z następujących przesłanek:

- będą utrzymywane powiązania zewnętrzne, w tym korporacyjne;
- w planowaniu i programowaniu produkcji obronnej należy uwzględnić dłuższy horyzont czasowy niż w produkcji cywilnej;
- wskazane jest - a w pewnych granicach konieczne - utrzymanie nadwyżek mocy wytwórczych w celu zapewnienia niezbędnej elastyczności procesowi wzrostu poziomu gotowości mobilizacyjnej gospodarki obronnej;
- produkcja obronna jest sprawą całego narodu - w rachunku optymalizacyjnym należy więc złagodzić kryteria ekonomiczne na rzecz kryteriów politycznych i społecznych;

- nieproporcjonalnie wysokie negatywne następstwa stosunkowo drobnych zaniedbań;

- duża niepewność rozwoju sytuacji zewnętrznej (polityczno-militarnej, gospodarczej, techniczno-wojskowej itp.).

Otoczenie gospodarki obronnej będzie jednak nabierać zdecydowanie rynkowego charakteru (może nawet bardziej intensywnego, niż obecnie w niektórych krajach zachodnich), co oznacza, że pewne względy dla sektora militarnego będą oznaczać nadal bardzo dużą rolę państwa w programowaniu i planowaniu produkcji obronnej, w określeniu jej kierunków i form wykorzystania.

3.5. Przedmiot podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych

Przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej jest tworzenie i wykorzystywania potencjału gospodarczego dla potrzeb obrony (bezpieczeństwa), lub krócej - przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej jest tworzenie i wykorzystanie potencjału gospodarczo-obronnego.

Polityka gospodarczo-obronna, będąca częścią wspólną polityki gospodarczej i polityki obronnej, jest uzależniona obustronnie. Jej samodzielność jest więc mocno ograniczona. Można wręcz powiedzieć, że polityka gospodarczo-obronna utrzymuje swego rodzaju równowagę pomiędzy wymaganiami obronnymi a możliwościami ekonomicznymi. Sytuację ułatwia fakt, że na szczeblach najwyższych wymienione polityki są realizowane przez te same organa (prezydent, parlament, Rada Bezpieczeństwa Narodowego itp.).

Przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej są procesy zachodzące w gospodarce obronnej ujmowane w makroskali. Szczególna uwaga skupiona jest na:

- określeniu kierunków rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem ogólnie określonych potrzeb obronnych;
- określaniu stosunków własności w sektorze obronnym gospodarki;
- określaniu zasad funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego (wielkości, struktury, rozmieszczenia przestrzennego);
- określaniu zasad stosunków gospodarczych z zagranicą, zwłaszcza w produkcji zbrojeniowej;
- określaniu wielkości, struktury i dyslokacji rezerw mobilizacyjnych;
- określaniu sposobów finansowania poszczególnych elementów systemu obronnego (sił zbrojnych, rezerw mobilizacyjnych, infrastruktury obronnej itp.) oraz następstw perturbacji na rynku wewnętrznym i międzynarodowym;
- sterowaniu poziomem gotowości mobilizacyjnej gospodarki obronnej;
- inicjowaniu i koordynowaniu prac naukowo-badawczych oraz przygotowaniu kadr dla gospodarki obronnej.

Przedmiotem programowania gospodarczo-obronnego są procesy zachodzące w gospodarce obronnej. Chodzi przede wszystkim o:

- produkcję dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym (dotyczy to głównie przemysłu obronnego;
- zasilanie poszczególnych ogniw w surowce, materiały i półprodukty, a także w wykwalifikowaną siłę roboczą;
- finansowanie poszczególnych przedsięwzięć obronnych (prac badawczych i rozwojowych oraz konstrukcyjno-wdrożeniowych, inwestycji i eksploatacji techniki wojskowej itp.);
- uzasadnianie i gromadzenie rezerw, określanie ich wielkości, struktury rzeczowej, funkcjonalnej i przestrzennej, okoliczności i sposobów ich uruchamiania;
- przepływ informacji sprawozdawczych, analitycznych, kontrolnych, naukowo-technicznych i decyzyjnych;

- budowa programów badawczych, obejmujących zagadnienia ekonomiczne, organizacyjne, techniczne i technologiczne;
- przemieszczanie gotowych produktów do odbiorców krajowych i zagranicznych.

Przedmiotem planowania gospodarczo-obronnego są procesy zachodzące w gospodarce obronnej ujęte w sposób konkretny i wymierny. Na szczeblu centralnym będą to z reguły strumienie finansowe (planowanie budżetowe), a także procesy produkcyjno-usługowe w branżach i regionach lub przedsiębiorstwach.

Jeżeli podmiotami planowania są przedsiębiorstwa, konkretnym ustaleniom podlegają czynności prowadzące do realizacji celów i zadań zawartych w programach. Obejmują one zasilanie przedsiębiorstw, prace badawczo-wdrożeniowe, procesy inwestycyjne, produkcyjne oraz zagadnienia zbytu. W planowaniu uwzględnia się wymagania państwa wynikające z zakładanych w polityce i programowaniu parametrów odnoszących się do masy, gotowości i mocy. Powiązania planów gospodarczo-obronnych przedstawiono na schemacie 6. Wynikające stąd koszty powinny być one zrekompensowane przez państwo, chyba że właściwości rynku zbrojeniewego pozwalają na inne rozwiązania.

Pewne różnice w ujmowaniu przedmiotu planowania gospodarczo-obronnego będą wynikać z formy własności przedsiębiorstwa. W sektorze prywatnym dominujący pozostanie motyw zysku, podczas gdy w sektorze państwowym może być znacznie osłabiony w wyniku realizacji zadań narzuconych z zewnątrz.

3.6. Metody podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych

Najbliższym otoczeniem decyzyjnym polityki gospodarczo-obronnej jest polityka obronna. W tej ostatniej podstawą wyboru celów funkcjonalnych

jest analiza zagrożeń dla istotnych narodowych wartości (interesów) i możliwości przeciwstawienia się im określonym potencjałem obronnym. W analizie tej rozpatruje się - na podstawie informacji jawnych i niejawnych, a także informacji o charakterze naukowym - różne możliwe warianty rozwoju sytuacji polityczno-militarnej i gospodarczej, które mogą doprowadzić do konfliktów o różnej skali, zasięgu i intensywności.

Uwzględniając oszacowane prawdopodobieństwo wybuchu określonego konfliktu w przyszłości, określa się ogólne potrzeby obronne, w tym gospodarczo-obronne, mające charakter usługowy wobec innych elementów systemu obronnego.

Metody polityki gospodarczo-obronnej można rozpatrywać przynajmniej z dwóch punktów widzenia, a mianowicie administracyjno-politycznego i społecznego.

W zinstytucjonalizowanym sektorze polityki gospodarczo-obronnej (administracyjno-politycznym) główne metody podejmowania decyzji należą do metod intuicyjnych. Najczęściej stosowane są następujące metody: delficka, scenariuszy, ekspertyzy, opinii, gier, symulacji.

Na ostateczny kształt decyzji gospodarczo-obronnych mają też wpływ szeroko rozumiane czynniki społeczne, przejawiające się głównie w różnych formach nacisku na sektor zinstytucjonalizowany. Kierunki i intensywność tych nacisków wynikają bardziej z oceny własnych potrzeb grupowych, aniżeli interesu społecznego (ogólnonarodowego). W celu uzyskania wpływu na decyzję sektora zinstytucjonalizowanego używane są różne sposoby - od prób kształtowania świadomości za pośrednictwem środków masowego przekazu poprzez petycje, protesty, strajki itp..

Kryteria programowania gospodarczo-obronnego są bardziej skonkretyzowane niż w polityce, a znaczenie metod sformalizowanych większe.

Metody programowania są często takie same jak w polityce, ale są uzupełnione lub pogłębione przez uwzględnienie czynników operacyjno-

strategicznych, technicznych, ekonomicznych i innych. Dominują metody ekonomiczne, koncentrujące się na porównywaniu efektów z nakładami. W związku z tym, że na tym poziomie dokładna kwantyfikacja zjawisk nie jest możliwa, konieczne staje się stosowanie skali porządkowej, a nie ilościowej. Ta ostatnia możliwa jest z reguły dopiero na poziomie planowania.

W praktyce programowania opartego na naukowych podstawach stosuje się pseudokardynalne mierniki użyteczności, oparte na mieszanej kombinacji parametrów - dających się kwantyfikować (koszt w dolarach, złotych) i porządkowych wskaźników jakościowych, takich jak "wartość militarna", "wartość obronna", "wartość odstraszania" itp. Postęp w metodach analizy i pomiaru potencjału gospodarczo-obronnego doprowadził do dość ścisłych szacunków jego wielkości, ale pełna obiektywizacja nie wydaje się możliwa.

Na poziomie programowania występuje największa świadomość parametrów potencjału gospodarczo-obronnego jako całości (masy, gotowości, mocy). Kierowanie zmianami tych parametrów nie jest jednak w pełni autonomiczne. W dużej - być może decydującej - mierze są one zdeterminowane czynnikami zewnętrznymi.

Na poziomie planowania metody intuicyjne, które miały największe znaczenie w polityce i duże w programowaniu, schodzą na dalszy plan. Stosowane metody znajdują się pod decydującym wpływem elementów ekonomicznych i technicznych. Wiele analiz ma sformalizowany charakter i opiera się na stosowaniu kardynalnych mierników użyteczności. Najbardziej przydatne okazują się metody matematyczno-statystyczne, w których w roli parametrów występują wskaźniki techniczno-użytkowe, mniej lub bardziej powiązane z kategorią zysku.

IV. PLANOWANIE GOSPODARCZO-OBRONNE - - ZARYS PROBLEMÓW METODYCZNYCH

Założenia ogólne systemu planowania stanowią punkt wyjścia do rozważań nad planowaniem gospodarczo-obronnym. Przez system rozumieć będziemy zarówno skoordynowany układ elementów planowania, jak i koncepcję tego układu. Mówiąc natomiast o założeniach mamy na myśli pewne tezy stanowiące podstawę i punkt wyjścia do dalszych wywodów dotyczących istoty i koncepcji planowania. Wśród tych założeń rozróżniamy tezy podyktowane względami praktycznymi, jak i tezy korzystające z uogólnień dostarczanych przez naukę.

U podstaw koncepcji systemu planowania (SP) pragnie się położyć dobrze pojętą zasadę pragmatyzmu, a więc takie postępowanie, które jest praktycznie wykonalne i użyteczne z punktu widzenia potrzeb obronnych. Nowy system powinien lepiej zaspokajać potrzeby państwa w tym względzie, niż to czyni aktualny system planowania. Uważa się, że nowy system planowania powinien stać się podstawą poczynań związanych z opracowaniem Pięcioletniego Planu Obrony na lata 1994-1998. Termin ten i wielka waga zadania wdrożenia nowej koncepcji nakazuje ograniczyć zakres nowych zamierzeń, liczbę odmiennych metod postępowania i propozycji zmian instytucjonalnych.

Przede wszystkim przyjmuje się, że wdrożenie SP powinno się odbywać bez istotnego naruszenia istniejącej struktury organów planowania państwowego. Wynika to zarówno z przekonania, że dotychczasowa ewolucja planowania w państwie zmierza w kierunku ogólnie zgodnym z propozycjami zawartymi w proponowanym rozwiązaniu, jak i przeświadczenia, że wdrożenie tego systemu siłą rzeczy nada wyższy dynamizm procesom zmian w istniejących strukturach organizacyjnych. Tak więc, raczej tworzenie warunków sprzyjających doskonaleniu form organizacyjnych, niż

jednorazowe załamanie struktury z myślą o wdrożeniu nowego systemu planowania. Natomiast w planach powinny znaleźć wyraz tendencje pobudzające do tworzenia doskonalszych struktur organizacyjnych w sektorze obronnym gospodarki i aparacie planistycznym.

Uznając równorzędność wszystkich horyzontów planowania, położyć trzeba silniejszy niż dotąd nacisk na planowanie wieloletnie i perspektywiczne, w tym na prognozowanie.

Spośród założeń teoretycznych na pierwszym miejscu wymienić trzeba zasadę kompleksowości. Wyływa ona z uogólnienia praktyki planistycznej ostatnich lat, z doświadczeń płynących ze współczesnych działań bojowych i poczynań gospodarczo-obronnych państwa. Zgodnie z zasadą kompleksowości wszystkie rodzaje i formy planów wyrastają z jednolitego systemu podejmowania decyzji i wszystkie powinny stanowić jeden spójny system oparty na jednolitej koncepcji.

W celu realizacji zasady kompleksowości konieczne jest radykalne udoskonalenie mechanizmów "tłumaczących" i tym samym zapewniających właściwy przepływ informacji pomiędzy elementami systemu. W szczególności chodzi o zapewnienie jak najlepszego "przekładu" potrzeb zgłoszonych ze strony układu zabezpieczenia gotowości obronnej na język ekonomiczny i finansowy. Chodzi o to, aby decyzje o charakterze strategicznym, operacyjnym i organizacyjnym, mobilizacyjnym lub szkoleniowym były zawsze zrozumiałe dla decydentów spoza sfery militarnej. Oczywiście znajomość podstawowego zrębu pojęciowego języka ekonomicznego obowiązuje także osoby podejmujące decyzje w wyżej wymienionych obszarach.

Spośród wszystkich założeń systemu planowania za najważniejszy uznaje się postulat takiej analizy działalności, aby eksponowała ona więź między wynikami działań obronnych a nakładami. Słowem chodzi o stworzenie warunków dla pełnego rachunku efektywności kosztów obrony na wszy-

stkich szczeblach i we wszystkich ogniwach gospodarki. Ten pozornie prosty postulat należy do najtrudniejszych w teorii i praktyce planowania obronnego. Konieczne jest tu współdziałanie myśli ekonomicznej z nauką wojenną.

Opracowanie właściwego kryterium wyboru uzależnione jest w ogromnej mierze od rozwiązania problemu efektu militarnego (obronnego). Należy zatem prowadzić rachunek efektywności nakładów obronnych. Prowadzenie takiego rachunku wymaga uwzględnienia trzech czynników: jakości, czasu i kosztów.

Jakość trzeba rozumieć przede wszystkim jako charakterystykę pożądanych lub uzyskanych efektów, wyrażoną językiem wojskowym, np. potencjał rażenia lub macierz osiągnięć techniczno-bojowych.

Czas należy traktować jako nakład, a więc i ograniczenie oraz jako horyzont działania.

Koszty - to przede wszystkim nakłady ponoszone w związku z działaniem obronnym. System rachunku kosztów dla potrzeb planowania prezentuje schemat 7.

Warto w tym miejscu zasygnalizować zjawisko odmiennego akcentowania ważności tych trzech czynników w różnych ogniwach procesu podejmowania decyzji obronnych: w planowaniu strategiczno-operacyjnym dominuje element jakości, w działalności gospodarczej element kosztów, a zagadnienie czasu bywa często dostrzegane tylko jako element presji na wykonawców decyzji. Konieczne jest ciągłe uwzględnianie wszystkich trzech czynników we wszystkich ogniwach procesu podejmowania decyzji obronnych.

Potrzeba zapewnienia pełnego rozeznania w różnych horyzontach podejmowania decyzji wymaga wprowadzenia zasady planowania kroczącego. Chodzi tu o postulat ciągłości decyzji wyrażający się w żądaniu, żeby

kierownictwo niższego szczebla zawsze znało plan szczebla wyższego na okres dłuższy niż horyzont własny.

Warto zastanowić się nad możliwością wprowadzenia zasady, że każdy szczebel nadrzędny powinien planować na okres np. dwukrotnie dłuższy niż to czyni szczebel podporządkowany.

4.1. Koncepcja wielkich zadań obronnych

Jedną z podstawowych koncepcji systemu planowania jest wprowadzenie pojęcia Wielkich Zadań Obronnych (WZO), odpowiadającego postulatowi wiązania analiz i procesu planowania z wynikami działań obronnych. Koncepcja WZO spełnia także wymaganie rachunku optymalizacyjnego, ponieważ kreśli cele wysiłku obronnego, pozwala ustalać ich hierarchię, zgodność, komplementarność i konkurencyjność. Wreszcie koncepcja WZO umożliwia kalkulację środków niezbędnych do realizacji WZO i przeprowadzenie analizy różnych kombinacji i wariantów wiodących do optymalnych decyzji.

Koncepcja WZO obowiązuje we wszystkich ogniwach planowania obronnego i znajduje swoje odbicie w dodatkowym układzie klasyfikacyjnym budżetu państwa.

Decyzje dotyczące różnych działań obronnych wyrażają się najczęściej w postaci zadań składających się na obecny i planowany kształt obrony. Cel końcowy i zadania obrony narodowej można ująć jako: tworzenie i wykorzystanie potencjału obronnego państwa dla obrony jego suwerenności i bezpieczeństwa. Zawężając to stwierdzenie do celu realizowanego przez siły zbrojne, można ten ostatni określić jako tworzenie i wykorzystywanie potencjału bojowego sił zbrojnych w ramach ogólnego potencjału obronnego państwa.

Całość zadań dotyczących działań obronnych dzieli się na Wielkie Zadania Obronne, przez które rozumiemy realizację istotnych celów wynikających z aktualnej polityki obronnej.

Każde z WZO dzieli się na Częstkowe Zadania Obronne (CzZO), będące realizacją pewnych celów pomocniczych. Dla zapewnienia większej elastyczności systemu planowania można opracować kilka list CzZO.

Względy praktyczne i możliwości środków przetwarzania informacji nakazują generalnie ograniczyć liczbę szczebli podziału zadań obronnych, chociaż sporadycznie możnaby stosować trzeci szczebel podziału wprowadzając np. pojęcie Pomocniczych Zadań Obronnych (PZO).

Propozycje podziału zadań obronnych przedstawiono na schemacie 1 klasyfikacji zadań obronnych.

Wszystkie jednostki organizacyjne realizujące zadania obronne i ich agregaty traktuje się w SP jako nośniki Elementów Zadań Obronnych (EZO), a więc jako siły i środki służące wykonaniu określonych celów. Dla ułatwienia wszelkiego rodzaju kalkulacji, analiz i planowania w układzie WZO, CzZO, EZO należy wprowadzić odpowiednie kody rozpoznawcze nośników zadań. Jednostki organizacyjne będące nośnikami kilku zadań obronnych otrzymują kilka numerów kodowych. Kodowanie ułatwia posługiwanie się elektroniczną techniką obliczeniową.

Postulat elastyczności systemu planowania w odniesieniu do koncepcji WZO należy rozumieć w ten sposób, że ustalone schematy klasyfikacyjne obowiązują tylko tak długo, jak długo nie zachodzą istotniejsze zmiany w przyjętej praktyce obronnej. Wydaje się jednak, że sam podział na WZO będzie dość trwały i prawdopodobieństwo jego radykalnej zmiany nawet w perspektywie dziesięciolecia nie jest duże.

Częstsze zmiany zachodzić będą prawdopodobnie w odniesieniu do klasyfikacji CzZO i PZO i należy to brać pod uwagę przy analizach sięgających horyzontu 5-letniego. Trzeba zresztą pamiętać, że zawsze

można będzie rozważać alternatywne schematy klasyfikacyjne zadań obronnych w celu ich prezentowania osobom i instytucjom podejmującym decyzje obronne. Posługując się różnymi schematami klasyfikacyjnymi zadań, można zbadać różne warianty układów organizacyjnych i dokonać ich własnego wyboru.

W przypadku, gdy przyjęty schemat klasyfikacji zadań obronnych nie obejmuje jakiegoś istotnego zadania, nazywanego dalej Specjalnym Zadaniem Obronnym - SZO, lub też nie uznaje się za właściwe tworzyć dodatkowy schemat klasyfikacyjny uwzględniający odmienne podejście ze względu na presję czasową, warto dla takiego zadania powołać względnie wyodrębniony układ analizy i podejmowania decyzji. Tak więc dla celów analitycznych można zadanie takie wyodrębnić i traktować jako obiekt rozważań na podobieństwo innych zadań obronnych. Natomiast postulat adresowania zadania wymaga powierzenia SZO istniejącemu kierownictwu, które można powołać pełnomocników odpowiedzialnych za całość kształtu decyzji dotyczących takiego zadania.

Pomocników do spraw SZO można powołać na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji obronnych, biorąc pod uwagę efektywność takiego poczynania. Wykonanie SZO powoduje likwidację stanowiska i aparatu pomocniczego pełnomocnika. Mnożenie się liczby pełnomocników i SZO należy uznać za istotny sygnał oderwania się aktualnych schematów klasyfikacji zadań obronnych od rzeczywistości i przyjętych koncepcji obrony. Trzeba również pamiętać o tendencjach petryfikujących organizacje powołane do spełniania zadań krótkookresowych.

Wprowadzenie koncepcji WZO oznacza rozszerzenie zakresu prac przy przygotowywaniu decyzji obronnych. Właściwym kierunkiem rozszerzenia i udoskonalenia procesu przygotowywania danych do podjęcia decyzji obronnych jest wprowadzenie do SP zespołu metod wchodzących w skład analizy systemów. Analiza systemów uprawia takie podejście do badanych

spraw, które odpowiada z grubsza naszemu postulatowi kompleksowości. Jednocześnie pozwala precyzyjnie tłumaczyć zadania obronne, kryteria efektywności i warunki realizacji na język potrzeb i możliwości finansowych. Analiza systemów uwzględnia także wymagania kojarzenia jakości, czasu i kosztów związanych z działaniem obronnym.

Nie wdając się w tym miejscu w bardziej szczegółowe rozważania można ująć zadania analizy systemów następująco: ciągłe dostarczanie informacji w postaci wariantów wyboru uszeregowanych według przyjętego kryterium i prowadzących do realizacji postawionego celu.

Zadaniem analizy systemów należy obarczyć komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie podstawowej informacji w dziedzinie planowania obronnego. Należy dążyć do takiego rozwiązania, aby analiza systemów stanowiła nieodłączną i istotną część praktycznej działalności służb ekonomicznych w resortach związanych z obronnością, jak również do wprowadzenia w tych resortach specjalności analityk systemów. Kwestią otwartą jest problem tworzenia wyspecjalizowanego pionu analizy systemu na szczeblu planowania państwowego.

Koncepcja SP zakłada trójpodział planowania rozwijany wzdłuż osi czasu, obejmujący następujące rodzaje planowania:

- 1) strategiczno-operacyjne;
- 2) organizacyjno-mobilizacyjne;
- 3) gospodarczo-obronne.

Wymienione trzy rodzaje planowania w układzie czasowym przedstawia schemat 8.

Przyglądając się schematowi 2 odczytamy bez trudu zadania planowania perspektywicznego, wieloletniego i bieżącego w odniesieniu do przedstawionych rodzajów planowania. Schemat obejmuje także rubrykę "Kontrola", która w zasadzie dotyczy kontroli ex post, tj. w odniesieniu do przeszłości i polega na sprawdzeniu stopnia realizacji wszystkich planów.

Znaczenie takiej kontroli jest bezsporne, szczególnie jako czynnika oddziałującego na dalsze etapy planowania.

W celu usunięcia kolejnych barier na drodze zapewniającej systemowi planowania pełną kompleksowość, ciągłość obserwacji różnych horyzontów decyzji oraz w celu zwiększenia dopływu pełniejszej informacji o potrzebach sił zbrojnych do organów planowania państwowego, proponuje się wprowadzić do zestawu planów obronnych dodatkowo Syntetyczny Plan Obrony (SPO).

Przy tym stawia się następujące wymagania co do treści i procedury proponowanego SPO:

- plan zawiera kompleksową informację z dziedzin planowania strategicznego i operacyjnego, organizacyjno-mobilizacyjnego oraz gospodarczo-obronnego, wyrażoną reprezentatywnym zestawem wskaźników w ilości umożliwiającej praktyczne jej wykorzystanie;
- podstawowe znaczenie ma odzwierciedlenie w treści SPO wszelkich zmian w strukturze WZO, głównych zamierzeń organizacyjno-mobilizacyjnych i związanych z nimi zmian w nakładach obciążających budżet państwa;
- procedura zarządzania SPO musi zamykać się w cyklu jednorocznym, tj. spełniać postulat planowania kroczącego;
- dokument powinien być uaktualniany co kwartał. Jednoroczny cykl planistyczny i kwartalne uaktualnienia pozwalają doskonalić zarówno zestaw syntetycznych wskaźników, jak i sposób ich prezentacji. Wydaje się, że SPO mógłby także być prezentowany w kilku wariantach, szczególnie w części dotyczącej alternatywnych wariantów systemów uzbrojenia służących do wypełnienia WZO.

Proponowanego systemu planowania nie można traktować jako rozwiązania doskonałego, nie dającego się ulepszać. Mimo posiadania pewnych mechanizmów samoregulacji, tkwiących w metodach analizy systemów,

system nie zapewni wysokiej efektywności działania bez pełnej mobilizacji pozostałych czynników obiektywnych i subiektywnych. Na pierwszym miejscu wymienić trzeba upowszechnienie myślenia kategoriami myślenia optymalnego i tępienie w zarodku złudzeń o braku miejsca na zwykłe rozsądne myślenie.

Rozwinięcie myślenia w kategoriach wielkich zadań obrony i analizy systemów wymagać będzie stopniowej przebudowy systemu ewidencji i szerokiego stosowania nowoczesnych metod gromadzenia i przetwarzania informacji. Znamy już skalę naszych potrzeb w tej dziedzinie i ogromne trudności w ich zaspokojeniu. Mimo presji czasowej konieczne jest gruntowne przemyślenie wszystkich sekwencji ewentualnego wdrażania systemu planowania i bardzo szczegółowego harmonogramu pierwszych kroków w tym kierunku.

Wielkie zadania obronne (WZO)		Częstkowe zadania obronne (CzZO)		Pomocnicze zadania obronne (PZO)	Elementy zadań obronnych (EZO)
Nazwa	Treść	Nazwa	Treść		
1. Intensywna obrona konwencjonalna.	Tworzenie i wykorzystanie potencjału bojowego dla potrzeb strategicznej operacji obronnej obszaru kraju.	1.1. Operacyjne wojska lądowe 1.2. WLiOP 1.3. Siły morskie 1.4. Zabezpieczenie wojsk (ogólne)	Dla wszystkich CzZO: tworzenie i wykorzystywanie odpowiedniego potencjału bojowego z określeniem specyfiki działania.	1.1. System OPL wojsk lądowych.	1.1.1.1. Środki obrony bezpośredniej przed ŚNP atakującymi z małych odległości i wysokości.
2. Siły szybkiego reagowania (rozwiązywanie konfliktów ograniczonych).	Tworzenie i wykorzystywanie potencjału bojowego do rozwiązywania konfliktów ograniczonych.				
3. Zaplecze (z wyjątkiem zapasów i rezerw).	Tworzenie i wykorzystywanie zdolności zabezpieczających wykonanie WZO i funkcji nie objętych nimi.				
4. Zapasy i rezerwy SZ.					

KLASYFIKACJA ZADAŃ OBRONNYCH
(wariant)

CEL: Tworzyć i wykorzystywać potencjał gospodarczy dla zapewnienia bezpieczeństwa

Wielkie zadania obronne		Częstkowe zadania obronne		Pomocnicze zadania obronne	Elementy zadań obronnych
Nazwa	Treść	Nazwa	Treść		
Przemysł obronny	Przekształcić przemysł obronny	1.1. Poprawić strukturę przemysłu. 1.2. Skoncentrować wysiłek na problemach konwersji. 1.3. Akcentować wagę procesów prywatyzacji. 1.4. Zwrócić uwagę na powiązania międzynarodowe.	Dla wszystkich CzZO: Tworzenie i wykorzystywanie odpowiedniego potencjału obronnego i ekonomicznego.	1.1.1. Wdrożyć produkcję perspektywicznych wyrobów w przemyśle amunicyjnym.	1.1.1.1. Uruchomić produkt 9 mm naboiparabelum, 3,43 mm naboido karabinu tantal w zakładach mech. "Nesko" Skarżysko-Kamienna.
Ogólna inera Struktura obronna	Uzupełnić inercję strukturę zgodnie z przyjętą strategią bezpieczeństwa narodowego preferując rozwój budowę obiektów w strategicznej strefie obrony	2.1. Poprawić infrastrukturę na obszarach o znaczeniu strategicznym. 2.2. Skoncentrować wysiłki na obiektach komunikacji.			
Centralne zakupy i rezerwy	Określić decydujące kierunki i źródła uzyskania materiałów strategicznych	3.1. Źródła wewnętrzne. 3.2. Źródła zewnętrzne.			
Zaspokojenie potrzeb sił zbrojnych					

PRZEBIEG PLANOWANIA W MINISTERSTWIE OBRONY NARODOWEJ

OKREŚLENIE CELÓW WOJSKOWO-STRATEGICZNYCH I GŁÓWNYCH ZAŁOŻEŃ POLITYKI OBRONNEJ

Projekt planu opracowuje Sztab Generalny WP i omawiany jest: kolegium Sztabu Generalnego, a następnie podawany do wiadomości w rozkazie ministra obrony narodowej.

ETAP WYTYCZANIA CELÓW:

- a) Ustalenie celów wojskowo-strategicznych. Wykonuje Sztab Generalny w uzgodnieniu z RSZ, ustalenia planu formułowane są następnie w formie rozkazu ministra.
- b) Koncepcja sił zbrojnych. Opracowuje ją Sztab Generalny, uzgadnia z RSZ, rozkaz ministra.
- c) Koncepcje planistyczne wykraczające poza ramy RSZ, opracowuje Sztab Generalny w porozumieniu z COZ-tami. Ustalenia planu podawane są w rozkazie szefa Sztabu Generalnego.
- d) Koncepcja RSZ opracowywana jest przez Sztab Rodzaju Sił Zbrojnych, zatwierdzona jest przez szefa Sztabu Generalnego WP i podawana do wiadomości przez dowódców rodzajów sił zbrojnych.

ETAP PLANOWANIA:

- a) Wytyczne do planowania. Odpowiedzialność za opracowanie wytycznych ponosi Sztab Generalny. Dokonywane są uzgodnienia z RSZ. Treść wytycznych podawana jest w rozkazie szefa Sztabu Generalnego opracowywanym co roku.
- b) Propozycje planistyczne. Dowódcy RSZ i szefowie zarządów przekazują swoje propozycje szefowie Sztabu Generalnego.
- c) Plan rozwoju sił zbrojnych opracowywany jest przez Sztab Generalny, konsultowany jest z Radą Wojskową MON, omawiany z szefami zarządów, zatwierdzany przez ministra, podawany do wiadomości w rozkazie szefa Sztabu Generalnego.

ETAP REALIZACJI PLANU:

Plan realizowany jest przez Sztab Generalny poprzez jego zarządy oraz przez sztaby rodzajów sił zbrojnych.

ETAP KONTROLI PLANOWANIA I NADZORU NAD REALIZACJĄ:

Kontrolę nad planowaniem sprawuje szef Sztabu Generalnego. Nadzór nad realizacją sprawują dowódcy RSZ i szefowie zarządów.

METODY:

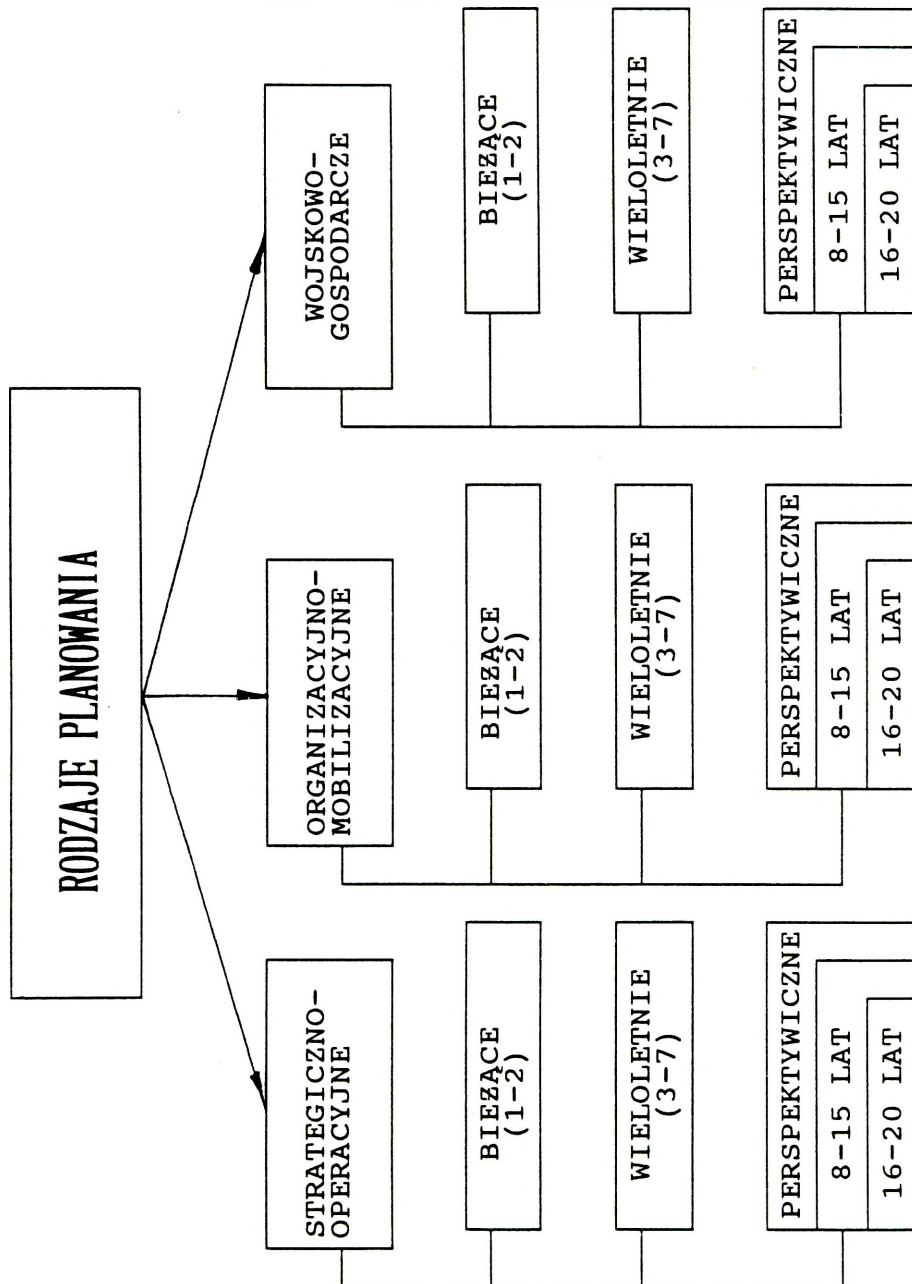
- a) Ogólne ustalenia dotyczące zakresu kompetencji. Uczestnictwo w realizacji planów przez osoby funkcyjne odbywa się zgodnie z kompetencyjnym zakresem obowiązków. Szef Sztabu Generalnego zachowuje prawo do ostatecznej decyzji w sprawie ogólnej koncepcji obrony - przy zachowaniu kompetencji dowódców RSZ i kierowników oddziałów.
- b) Gremia planistyczne. Konferencje planistyczne (4 razy do roku) pod przewodnictwem ministra lub w jego zastępstwie szefa Sztabu Generalnego WP.
- c) Powiązanie planu rozwoju sił zbrojnych z budżetem. Szef zarządu planowania materiałowego opracowuje projekt planu finansowego i wytyczne do tego planu. Szef Sztabu Generalnego określa granice kosztów planowanych, w oparciu o plan rozwoju sił zbrojnych - wstępny preliminarz kosztów.
- d) Ustalenia dodatkowe. Rola i miejsce zarządu planowania materiałowego pozostają bez zmian. Szefowi Sztabu Generalnego przysługuje prawo ingerowania w przebieg planowania.

UWAGI KOŃCOWE:

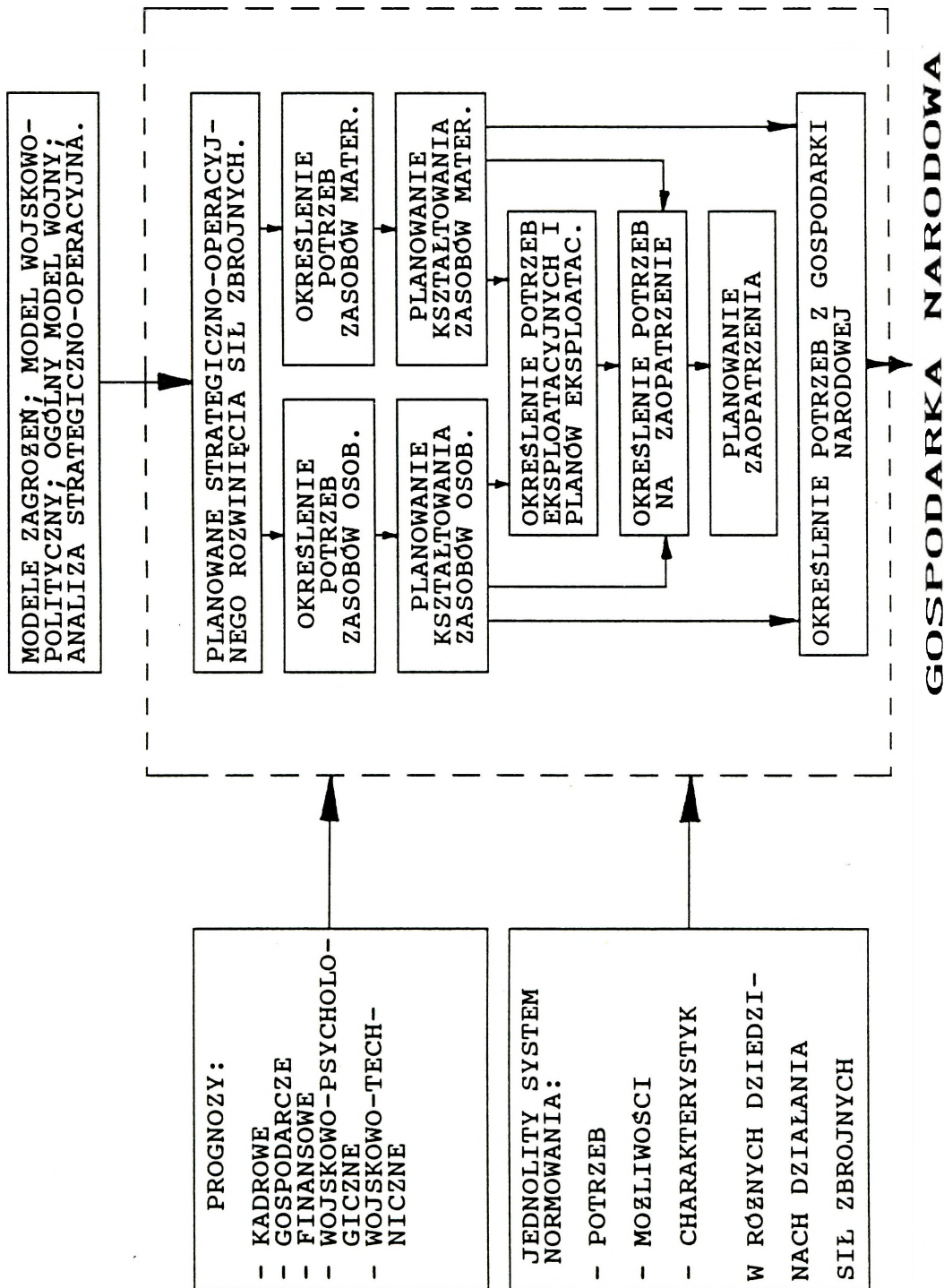
Przedstawiony system planowania umożliwia w szczególności:

- elastyczne planowanie przedsięwzięć i polityki gospodarczej przy ograniczonym ryzyku;
- racjonalność podejmowania jednoznacznych decyzji;
- przejrzystość i prostotę stosowanych rozwiązań organizacyjnych oraz możliwości ich stałego ulepszania;
- stałą i niezawodną kontrolę oraz uzyskiwanie informacji umożliwiających podejmowanie decyzji adaptacyjnych.

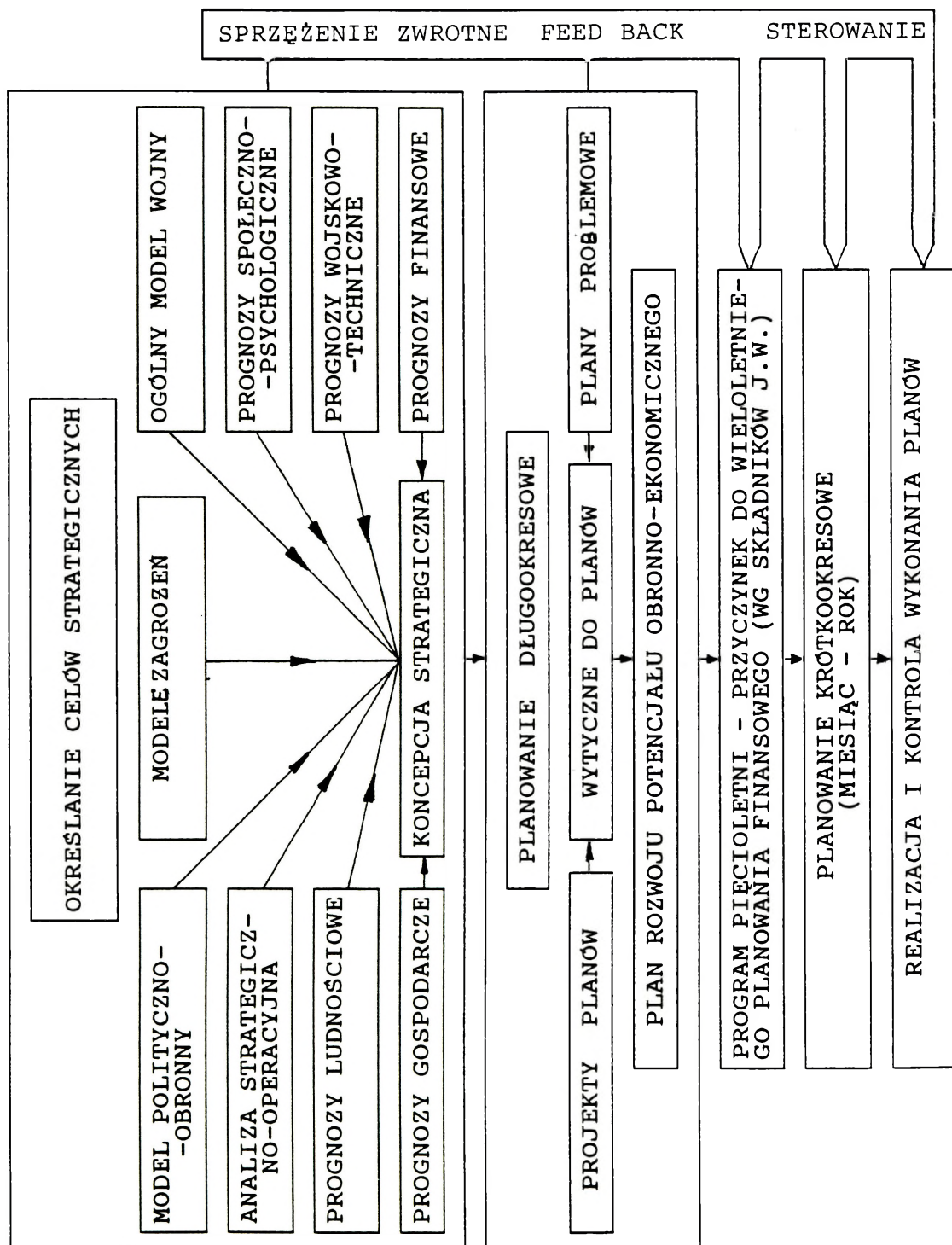
PODSTAWOWE RODZAJE PLANOWANIA I PROGNOZOWANIA OBRONNEGO



STRUKTURA PLANOWANIA W SIŁACH ZBROJNYCH

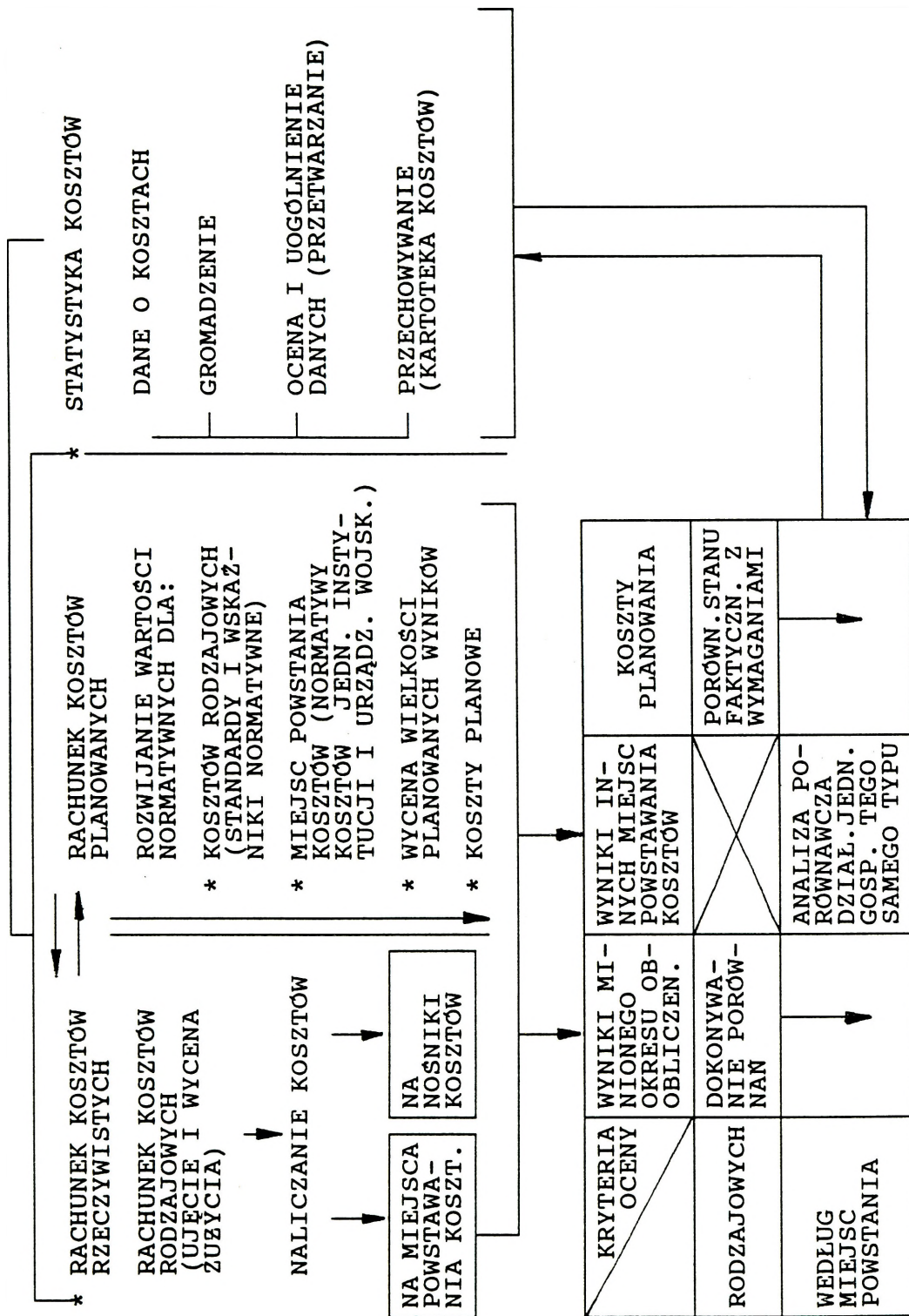


POWIĄZANIA PLANÓW OBRONNO-GOSPODARCZYCH



SYSTEM RACHUNKU KOSZTÓW DLA POTRZEB PLANOWANIA

STWORZENIE PODSTAW DLA REALIZACJI CELÓW KIEROWANIA GOSPODARKĄ WOJSKOWĄ



ELEMENTY
SKŁADOWE CEL
SYSTEMU | GŁOŃNY

SPOSOB REALIZACJI

WYKORZYSTANIE

RODZAJE PLANÓW

SCHEMAT 8

Rodzaje	Plany	Bieżące	Wieloletnie	Perspektywiczne	
				8-15 lat	16-20 lat
Strategiczno-operacyjne	m.in.: manewry, ćwiczenia, szkolenia	1-2 lata	3-7 lat	1. Plan w układzie: WZO, PZO, CzZO, EZO 2. Poszczególnych stref obrony 3. Zamierzenia w zakresie manewrów i ćwiczeń - koncepcji szkoleń.	1. Zamierzenia strategiczne w układzie wielkich zadań obronnych. 2. Zamierzenia operacyjne w układzie WZO, CzZO, PZO.
				1. Plan w układzie: WZO, PZO, CzZO, EZO 2. Poszczególnych stref obrony 3. Zamierzenia w zakresie manewrów i ćwiczeń - koncepcji szkoleń.	1. Międzynarodowa sytuacja polityczno-militarna. 2. Koncepcje przyszłej wojny.
Organizacyjno-mobilizacyjne	m.in.: plany konserwacji i rotacji zapasów	m.in.: plany konserwacji i rotacji zapasów	3-7 lat	1. Plan rozwoju struktur organizacyjnych SZ. 2. Gromadzenie zapasów mobilizacyjnych, ich odnawianie i rotacja.	1. Rozwój struktury sił zbrojnych. 2. Kalkulacja potrzeb mobilizacyjnych (osobowych i materiałowych).
				1. Plan rozwoju struktur organizacyjnych SZ. 2. Gromadzenie zapasów mobilizacyjnych, ich odnawianie i rotacja.	1. Prognoza demograficzna. 2. Studium kompetencji mobilizacyjnych.
Obronno-gospodarcze	m.in.: potrzeby, plany budżetowe.	m.in.: potrzeby, plany budżetowe.	3-7 lat	1. Dostaw uzbrojenia, sprzętu i materiałów. 2. Rozwój. 3. Eksploatacji i remontów. 4. Inwestycje, budowa. 5. Finansów.	1. Bilansu potrzeb i możliwości. 2. Rozwoju systemów uzbrojenia. 3. Prace badawczo-rozwojowe. 4. Rozwój przemysłu obronnego.
				1. Dostaw uzbrojenia, sprzętu i materiałów. 2. Rozwój. 3. Eksploatacji i remontów. 4. Inwestycje, budowa. 5. Finansów.	1. Potencjał wojenno-ekonomiczny. 2. Prognoza rozwoju przemysłu obronnego. 3. Prognoza rozwoju techn. wojsk.

