

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 EKONOMIKI OBRONY

AON wewn. 4520/93

Ppłk dr Mirosław SUŁEK

PODEJMOWANIE DECYZJI GOSPODARCZO-OBRONNYCH

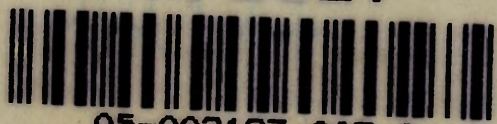
MATERIAŁY I STUDIA

Nr 5(23)/1993

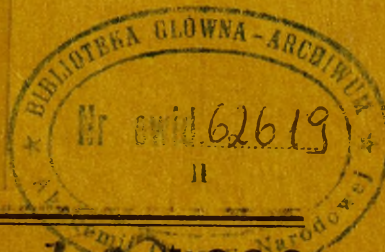


Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej

S/2127



05-002127-003-0



WARSZAWA

62619



Colour Chart #13

Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black

Inches
Centimetres
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19

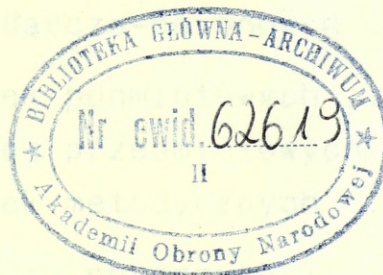
DANES-PICTA.COM



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT EKONOMIKI OBRONY

AON wewn. 4520/93



Ppłk dr Mirosław SUŁEK

PODEJMOWANIE DECYZJI GOSPODARCZO-OBRONNYCH

MATERIAŁY I STUDIA

Nr 5(23)/1993



S/2127

WARSZAWA

1993

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
1. Wprowadzenie	8
1.1. Parametryzacja bezpieczeństwa narodowego	8
1.2. Typy strategii bezpieczeństwa narodowego	13
1.3. Parametry potencjału gospodarczo-obronnego	16
2. Specyfika podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych	19
2.1. Specyfika wynikająca z przesłanek podmiotowych	19
2.2. Specyfika wynikająca z przesłanek przedmiotowych ...	20
2.3. Specyfika wynikająca z przesłanek metodycznych	20
3. Obiekt podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych	21
3.1. Pojęcie gospodarki obronnej	21
3.2. Gospodarka obronna w systemie scentralizowanym	23
3.3. Gospodarka obronna w systemie rynkowym	25
4. Przedmiot podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych	26
4.1. Przedmiot polityki gospodarczo-obronnej	26
4.2. Przedmiot programowania gospodarczo-obronnego	27
4.3. Przedmiot planowania gospodarczo-obronnego	28
5. Metody podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych	28
5.1. Metody polityki gospodarczo-obronnej	28
5.2. Metody programowania gospodarczo-obronnego	29
5.3. Metody planowania gospodarczo-obronnego	30
Podsumowanie	31

Wstęp

W literaturze społeczno-ekonomicznej odnoszącej się do szeroko rozumianego kształtowania przyszłości bardzo wiele napisano na temat: prognozowania, świadomego kształtowania rozwoju, strategii społeczno-gospodarczej, koncepcji rozwoju polityki, programowania, projektowania, planowania. Nawet pobieżne zreferowanie tego dorobku zajęłoby dużo miejsca, niewiele być może przy tym wyjaśniając, tym bardziej, że znajdował się on pod silnym wpływem czynników ideologicznych i doraźnych potrzeb.

W pracy opieram się na założeniu, że proces podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych realizuje się w trzech zasadniczych strukturach decyzyjnych - polityce gospodarczo-obronnej, programowaniu gospodarczo-obronnym oraz planowaniu gospodarczo-obronnym.

P o l i t y k a g o s p o d a r c z o - o b r o n n a jest częścią polityki obronnej państwa /polityki bezpieczeństwa/, skoncentrowaną wokół tworzenia i wykorzystywania potencjału gospodarczego stosownie do wyzwań zakładanej /przewidywanej/ klasy konfliktów.

Bardzo podobną definicję podaje prof. Stankiewicz : "Polityka gospodarczo-obronna jest częścią polityki państwa związaną z tworzeniem i wykorzystywaniem potencjału gospodarczego zgodnie z doktryną obronną" ^{1/}.

P r o g r a m o w a n i e g o s p o d a r c z o - o b r o n n e jest pierwszym szczeblem konkretyzacji polityki gospodarczo-obronnej. Jego bezpośrednim zadaniem jest zbudowanie programu gospodarczo-obronnego, czyli zaprojektowanie gospodarczych podstaw przygotowań obronnych.

P l a n o w a n i e g o s p o d a r c z o - o b r o n n e jest drugim szczeblem konkretyzacji polityki gospodarczo-obronnej. W toku planowania dochodzi do zbudowania jednego bądź wielu względnie autonomicznych planów, ukierunkowanych na wykonanie wybranych elementów gospodarczych przygotowań obronnych.

1/ W. Stankiewicz, Z zagadnień teorii i praktyki ekonomiki obrony, "Materiały i Studia" Nr 1/1991, AON, Warszawa 1991, s.31.

Treścią powyższych trzech form procesu podejmowania decyzji jest p o t e n c j a ł g o s p o d a r c z o - o b r o n n y . W przypadku polityki i programowania będzie on raczej ujmowany w makroskali /jako jedna niepodzielna całość, ewentualnie jako całość złożona z wielkich agregatów/; planowanie będzie miało do czynienia raczej z poszczególnymi elementami potencjału gospodarczo-obronnego. Powyższe rozgraniczenie nie ma cech ścisłości matematycznej i w pewnej mierze jest umowne.

Przedstawione ujęcie przypomina znane rozróżnienie E. Jantscha^{1/}. Definiuje on trzy szczeble planowania: planowanie polityki, planowanie strategiczne oraz planowanie taktyczne. Według niego, planowanie polityki to formułowanie wariantów przyszłych zespołów celów ogólnych lub celów funkcjonalnych - opierających się na wariantach przyszłego otoczenia lub scenariuszy - w ciągłym procesie porównywania, selekcji i śledzenia sprzężeń zwrotnych. Planowanie strategiczne /lub planowanie przedsięwzięć/ to formułowanie zbioru wariantów dróg lub sposobów osiągnięcia wybranego zbioru /wiązki/ celów, łącznie z procedurą systematycznych porównań i ocen. Planowanie taktyczne /lub operacyjne/ to wyznaczanie sekwencji czynności potrzebnych do wprowadzenia w życie przyjętego sposobu postępowania.

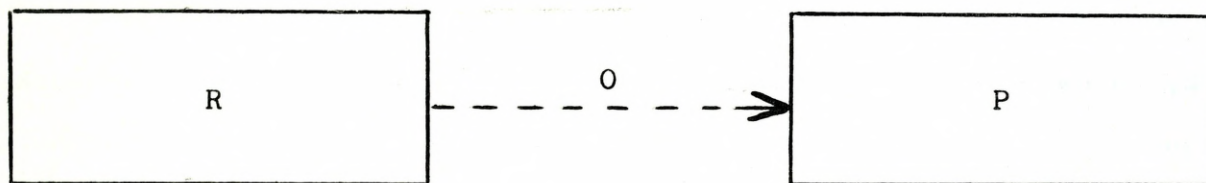
Różnica między planowaniem strategicznym a taktycznym jest w jakiejś mierze umowna. Można ją wyrazić poprzez stosunek do kwantyfikacji i pomiaru. W planowaniu strategicznym dąży się do osiągnięcia porządkowych mierników użyteczności, natomiast w planowaniu taktycznym wymagane jest stosowanie skali ilościowej, aby w konkretnej postaci wyrazić stosunek efektów do nakładów. Mówiąc inaczej, plan taktyczny powinien być wyrażony w kategoriach ekstremizacji/minimalizacji lub maksymalizacji/ funkcji celu, natomiast na szczeblu strategicznym optymalizuje się raczej p r o c e s w y b o r u .

Moje rozróżnienie odbiega nieco od zaproponowanego przez Jantscha. Wycho-
dzę z założenia, że podejmowanie decyzji to rozwiązywanie problemów decyzyjnych

1/ Por. E. Jantsch, Technological Forecasting in Corporate Planning, wygłoszone na Annual Technology and Management Conference, Waszyngton, 18-22 marca 1968r. Przytaczam za: R.A. Ayres, Prognozowanie rozwoju techniki i planowanie długookresowe, Warszawa 1973, rozdz. 9 i 10.

Zgodnie z metodologią systemową jest ich tylko trzy:

- postulacja, czyli wskazywanie celów /P/,
- realizacja, czyli wskazywanie środków /R/,
- optymalizacja, czyli wskazywanie najlepszych sposobów osiągnięcia celów przy dostępnych środkach /O/ ^{1/}.



Rys. 1 Rodzaje problemów decyzyjnych.

Na bazie wymienionych problemów decyzyjnych można sformułować trzy zasady podejmowania decyzji, a mianowicie:

- zasadę celowości,
- zasadę realności,
- zasadę optymalności.

Pierwsza nakazuje określić jasno cel, czyli system docelowy, jaki ma powstać w wyniku realizacji decyzji, druga nakłada obowiązek realizmu; środki, które zakłada dana decyzja muszą być dostępne w przyjętym horyzoncie czasowym, natomiast trzecia zasada wymaga, by sprzężenie celów, środków i sposobów było najlepsze.

Przytoczone zasady niełatwo stosować w praktyce podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych. Gospodarka obronna jest wielkim systemem społeczno-gospodarczym, w którym ciągle muszą być porządkowane cele i wartości. W systemie takim można mówić nie tyle o optymalizacji /tak jak w systemach technicznych,

1/. Por. M.Mazur, Pojęcie systemu i rygory jego stosowania, /w:/ Szkoła Podstaw Inżynierii Systemów cz. 2, Orzysz 1976, s. 11 i nast.

zdeterminowanych/, ale przede wszystkim o stopniowej racjonalizacji, stopniowym porządkowaniu zastanych struktur i powiązań oraz systematycznej eliminacji elementów i sprzężeń niekorzystnych, usuwaniu zła i cech ujemnych. W systemach takich bardziej bowiem wiemy co jest złe, niż co jest dobre.

1. Wprowadzenie

Wypracowanie decyzji gospodarczo-obronnych jest częścią wieloaspektowego procesu decyzyjnego, związanego z kształtowaniem i utrzymywaniem stanu bezpieczeństwa narodowego. Celowe wydaje się więc rozpatrzenie niektórych zagadnień ogólnych, będących tłem dla zagadnień bardziej szczegółowych.

1.1. Parametryzacja bezpieczeństwa narodowego

Wychodzę z założenia, że bezpieczeństwo narodowe jest to stan, w którym nie występują żadne zagrożenia istotnych wartości narodowych lub są one neutralizowane przez potencjał obronny. W tym kontekście działalność państwa ukierunkowana na budowę bezpieczeństwa będzie polegać na poszukiwaniu równowagi między zagrożeniami a możliwościami obronnymi.

Ujmowanie bezpieczeństwa narodowego w kategoriach równoważenia potencjałów /sił, wpływów/ jest dość mocno ugruntowane. "Jeśli zewnętrzne korzenie międzynarodowego napięcia nie mogą być wyeliminowane powinny być zrównoważone przez jakiś przeciwdziałający wpływ"^{1/}. Bezpieczeństwo dowolnego bytu społecznego oznacza brak skutecznych zagrożeń podstawowych wartości takich jak zdrowie i życie ludności, materialny dobrobyt narodu, którego podstawą jest gospodarka narodowa, oraz wybrane wzorce socjopolityczne i instytucje, czyli jego normatywne dziedzictwo^{2/}.

1/ M.Nincic, The Arms Race. The Political Economy of Military Growth, New York 1982, s.171.

2/ Por. tamże, s.86

A. Rogucki, omawiając analogie między kategoriami ekonomiki obrony a kategoriami nauk technicznych /zwłaszcza fizyki/ dochodzi do wniosku, że "... w planowaniu stosunków międzynarodowych można także dążyć do ścisłego modelowania pojęć ułatwiających osiągnięcie równowagi potencjałów" ^{1/}. I w innym miejscu: "Celem planowania ekonomicznego obrony w profesjonalnym sensie merytorycznym jest kształtowanie równoważnych potencjałów wojskowych, militarnych, wojennych i obronnych" ^{2/}.

Z a g r o ż e n i e jest to taki stan nierównowagi potencjałów państw i sprzeczności interesów, który może wyładować się pod postacią określonego rodzaju konfliktu o różnym poziomie intensywności.

P o t e n c j a ł o b r o n n y jest to zdolność państwa /narodu/ do sprostania wymogom określonego konfliktu lub grupy konfliktów ^{3/}.

Doświadczenie historyczne wskazuje na istnienie ogromnej ilości typów i rodzajów konfliktów. Wielkość potencjału obronnego powinna być odnoszona raczej oddzielnie dla każdego konfliktu lub grupy konfliktów. Trudno jednak byłoby określić jakieś granice dekompozycji czy agregacji wyróżnionego zbioru konfliktów. Dużą niewątpliwie rolę w tej dziedzinie mogłyby odegrać metody taksonomiczne.

Rozpatrzmy dwa systemy /państwa/ S_1 i S_2 o potencjałach odpowiednio P_1 i P_2 . System S_1 jest źródłem zagrożenia dla systemu S_2 . Jednak to nie potencjał systemu S_1 zagraża bezpośrednio systemowi S_2 , lecz różnica potencjałów. Różnicę tę proponuję nazwać potencjałem zagrożenia /PZ/, co można zapisać :

$$PZ = P_1 - P_2 \quad /1/$$

1/ A.Rogucki, Analiza systemów w planowaniu obrony, Warszawa 1975, s.277.

2/ Tamże, s. 390.

3/ Por. W. Stankiewicz, Konflikt i bezpieczeństwo. Kilka uwag teoretycznych, "Zeszyty Naukowe" AON 1991, nr 3/4, s.44.

Ze stanem bezpieczeństwa narodowego /BN/ mamy do czynienia wówczas, gdy potencjał zagrożenia nie przewyższa potencjału obronnego: /PO/:

$$\text{BN} \text{ -----} \rightarrow \text{PZ} \leq \text{PO} \quad /2/$$

W sytuacji odwrotnej, tzn. gdy potencjał zagrożenia przewyższa potencjał obronny - państwo przestaje być bezpieczne i narażone jest na utratę istotnych wartości, których zamierza bronić.

Miarą zagrożenia jest tzw. wskaźnik zagrożenia /z/, określony jako

$$z = \frac{\text{PZ}}{\text{PO}} \quad /3/$$

Jest to tzw. wskaźnik nominalny /z_n/ i sam w sobie nie zawiera zbyt wielu informacji. Bardziej przydatny jest wskaźnik prognozowany /z_p/, który uwzględnia oszacowane prawdopodobieństwo /p/ wybuchu konfliktu /dojścia do konfliktu/ +

$$z_p = \frac{\text{PZ} \cdot p}{\text{PO}} \quad /4/$$

Iloczyn PZ · p proponuję nazwać potencjałem konfliktu /PK/. W tej sytuacji prognozowany wskaźnik zagrożenia przyjąłby postać :

$$z_p = \frac{\text{PK}}{\text{PO}} \quad /5/$$

Jak się wydaje, podobną ideą kierował się prof. Stankiewicz określając wskaźnik bezpieczeństwa /b/ jako stosunek konfliktu do potencjału obronnego / $\frac{\text{K}}{\text{P}}$ / ^{1/}. Za "konflikt" trudno byłoby jednak coś podstawić, dlatego, aby dokonać parametryzacji bezpieczeństwa, należy licznik i mianownik doprowadzić do mierzalności. Moim zdaniem, postulatowi temu odpowiada w jakiejś mierze propozycja zgłoszona wyżej.

1/ Por. tamże, s.45.

Powyższy tok rozumowania można ująć w syntetycznej tablicy.

Z	K	PO	PZ	z_n	p	PK	z_p
z_1	k_1	po_1	pz_1	z_{n1}	p_1	pk_1	z_{p1}
z_2	k_2	po_2	pz_2	z_{n2}	p_2	pk_2	z_{p2}
.
.
z_n	k_n	po_n	pz_n	z_{nn}	p_n	pk_n	z_{pn}

Tablicę tę można "odczytać" następująco: istnieje określone zagrożenie /Z/, mogące prowadzić do zaistnienia konfliktu /K/. Każde państwo dysponuje jakimś potencjałem obronnym /PO/, który przeciwstawia się potencjałowi zagrożenia /PZ/. Możliwość wybuchu konfliktu zachodzi z pewnym prawdopodobieństwem /p/. Potencjał zagrożenia /nominalny/ urealniony dzięki prawdopodobieństwu przekształca się w potencjał konfliktu /PK/. Stosunek potencjału konfliktu do potencjału obronnego to po prostu prognozowany wskaźnik zagrożenia z_p . Każdą z wymienionych kategorii można podzielić według przyjętego kryterium, co obrazuje wnętrze tablicy.

Jak wynika z przedstawionych równań PZ, PK, z_n , i z_p mogą przyjmować wartości równe zero, mniejsze od zera bądź większe od zera. Dodatnie wskaźniki zagrożenia wskazują na zagrożenie rzeczywiste, natomiast ujemne - na rzeczywiste bezpieczeństwo /ujemne zagrożenie/.

Wydaje się, że można przyjąć następującą klasyfikację:

- $z_p < 0$ - oznacza stan przewagi potencjału obronnego /stan pełnego bezpieczeństwa/,
- $0 \leq z_p \leq 1$ - oznacza stan względnej równowagi /stan względnego bezpieczeństwa/,
- $z_p > 1$ - oznacza stan rzeczywistego zagrożenia /brak bezpieczeństwa/.

W empirycznych badaniach bezpieczeństwa narodowego można wykorzystać znane metody szacunków potencjałów obronnych /wojennych, militarnych, wojenno-ekonomicznych/ państw. Trudną kwestią pozostaje ocena prawdopodobieństwa wybuchu określonego rodzaju konfliktu, ale i to zadanie trzeba podjąć, aby wypracowane decyzje oparte były na zobiektywizowanych przesłankach. Należy pamiętać, że analiza taka nie może być oderwana od szerszego kontekstu /zwłaszcza międzynarodowego/. Nawet wielokrotna przewaga potencjalnego przeciwnika nie musi być groźna, jeśli zdecydowana jego wielkość ukierunkowana jest na neutralizację innych wrogich potencjałów.

Zaprezentowane wskaźniki zagrożeń można znormalizować i sprowadzić do przedziału - 1 do + 1 w ten sposób, że w liczniku pozostanie potencjał zagrożenia /różnica potencjałów/, a w mianowniku zostanie wstawiona suma potencjałów. Ogólny wskaźnik zagrożenia będzie miał wtedy postać:

$$z = \frac{P_1 - P_2}{P_1 + P_2} \quad /6/$$

Polityka bezpieczeństwa państwa aktualnie bądź potencjalnie słabszego będzie polegać na dążeniu do absolutnej lub względnej równowagi potencjałów - własnego i potencjalnego przeciwnika. Jak wynika z formuły /4/ może być ona

zrealizowana na trzy zasadnicze sposoby :

- 1/ p o w i ę k s z a n i e potencjału obronnego /czy to wyłącznie własnego, czy w oparciu o sojusze/,
- 2/ z m n i e j s z a n i e prawdopodobieństwa wybuchu konfliktu,
- 3/ z m n i e j s z a n i e potencjału obronnego przyszłego przeciwnika.

1.2. Typy strategii bezpieczeństwa narodowego

Rozumowanie powyższe stało się podstawą wyróżnienia trzech typów strategii bezpieczeństwa, które omawiam niżej.

Ad 1

Strategia powiększania potencjału obronnego może koncentrować się na własnych zasobach i możliwościach, na sojuszach obronnych, może też kojarzyć oba sposoby postępowania w określonych proporcjach. Jak się wydaje polityka obronna II Rzeczypospolitej mieściła się w tej strategii, przy czym, zwłaszcza w latach 30-tych, kładła ona duży nacisk na rozbudowę własnego potencjału. Strategia ta jest z reguły typową strategią obronną, chociaż może prowadzić do forsownych zbrojeń i daleko posuniętej militaryzacji gospodarki narodowej i społeczeństwa. Powodzenie tej strategii zależy, z jednej strony, od postawy społeczeństwa, a z drugiej - od koniunktury w stosunkach międzynarodowych i umiejętności dyplomatycznych do stworzenia przeciwważnego potencjału w postaci sojuszy obronnych.

Ad 2

Strategia zmniejszania prawdopodobieństwa wybuchu konfliktu /wojny/ wiąże się z dużą aktywnością dyplomatyczną na arenie międzynarodowej przy niedocenianiu stosunków siły /potencjałów/. Często wiąże się ona z polityką ustępstw.

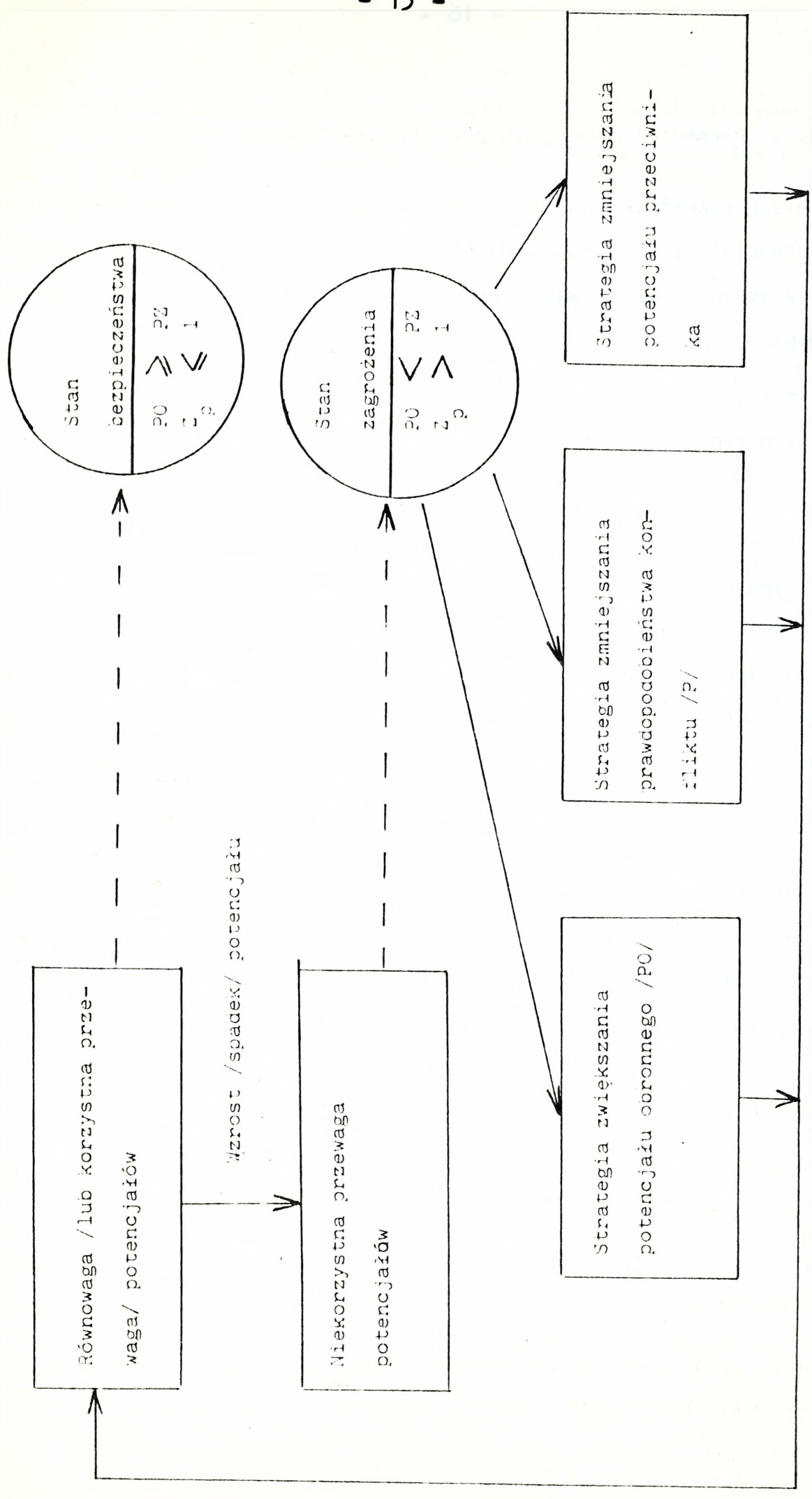
Trzeba jednak dodać, że jeżeli zaniedbane zostaną materialne podstawy bezpieczeństwa strategia ta nie może liczyć na większe sukcesy. Jest to najbardziej pokojowy typ strategii obronnej. W wymiarze światowym strategia ta związana jest z takimi instytucjami jak Liga Narodów, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Są podstawy by sądzić, że Polska głównie w tej strategii będzie szukać swoich szans na pokojowy rozwój.

Ad 3

Strategia zmniejszania potencjału obronnego przeciwnika jest z istoty swej niezwykle agresywna i oznacza osiągnięcie wysokiego szczebla na drabinie eskalacji w stosunkach międzynarodowych. Strategia ta występuje najczęściej pod postacią długotrwałej wojny gospodarczej. Na długą metę może być bardzo skuteczna, na co wskazuje przykład powojennych stosunków polityczno-militarnych i gospodarczych między USA i ZSRR i ich aliantami. Związek Radziecki jako strona słabsza dla wyrównania potencjałów stosował strategię nr 1, co doprowadziło do hipertrofii sektora zbrojeniowego, a w konsekwencji do przeciążenia gospodarki i społeczeństwa. Niektórzy uczeni jak np. Paul Kennedy sugerują, że nierównowaga między zobowiązaniami obronnymi /militarnymi/ a możliwościami gospodarczymi skazywała w historii jedno mocarstwo po drugim na upadek^{1/}. USA łączyły strategię nr 1 ze strategią nr 3, na co, jako państwo silniejsze, mogły sobie pozwolić bez większego ryzyka. Nie można jednak nie zauważyć, że przestrzeń imperialna stworzona przez Stany Zjednoczone i dla nich jest również wielkim obciążeniem. Nie brakuje głosów /w USA/ o "przeciążeniu" tego gospodarczego kolosa. Niektórzy przewidują wręcz upadek USA na podobieństwo upadku ZSRR.

1/ P.Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000, New York 1987.

Scn. 1 TYPY STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO



Zródło: Opracowanie własne /M.S./.

1.3. Parametry potencjału gospodarczo-obronnego

Dalsze rozważania oparte są na hipotezie, że całościowy opis potencjału gospodarczo-obronnego /a także militarnego, obronnego, wojennego/ powinien być dokonany przez charakterystykę przynajmniej trzech wielkości:

- m a s y ,
- g o t o w o ś c i ,
- m o c y.

M a s a potencjału gospodarczo-obronnego ma wymiar zasobu. Mogą to być następujące wielkości: liczba ludności, powierzchnia kraju, liczebność sił zbrojnych, ilość uzbrojenia itp. Wskaźniki charakteryzujące masę potencjału dostarczają informacji o niskim stopniu przetworzenia, a w związku z tym - o małej wartości. Często są one jednak podstawą rachunków prowadzących do znacznego wzbogacenia informacji wstępnych /wyjściowych/.

G o t o w o ś ć potencjału gospodarczo-obronnego /wielkość bezwymiarowa/ wyraża udział elementów już uruchomionych w potencjale globalnym. Gotowość potencjału gospodarczo-obronnego mogą wyrażać takie wskaźniki jak: udział wydatków wojskowych w produkcie krajowym brutto, stosunek liczebności sił zbrojnych do populacji generalnej, udział produkcji o przeznaczeniu wojskowym /militarnym, obronnym/ w ogólnej produkcji przemysłowej, udział eksportu uzbrojenia i sprzętu wojskowego o ogólnej wartości eksportu itp.

Wskaźniki gotowości potencjału gospodarczo-obronnego wnoszą wiele dodatkowych informacji do analizy zagrożeń i możliwości obronnych. Niedostatki potencjału w masie mogą być w pewnym stopniu nadrobione /zrekompensowane/ wysokim poziomem gotowości.

M o c potencjału gospodarczo-obronnego ma wymiar strumienia i oznacza zdolność do wykonania dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym w czasie. Wielkość ta może być wyrażana przez dochód narodowy, produkcję przemysłową, wydatki

wojskowe, produkcję uzbrojenia itp. w jednostce czasu /w okresie pokoju najczęściej spotykaną jednostką czasu jest rok, w okresach wzmożonego zagrożenia lub wojny - krótsze odcinki - kwartały, miesiące itp./.

Był okres /zwłaszcza po doświadczeniach pierwszej totalnej wojny światowej/, że w prezentowaniu możliwości wojennych /obronnych/akcentowano głównie wskaźniki odnoszące się do masy potencjału. Po II wojnie światowej wobec rozwoju techniki wojskowej, związanego przede wszystkim z bronią jądrową, ogromnie zwiększył się nacisk na zagadnienie gotowości, a zwłaszcza gotowości obronnej przemysłu /gotowości obronno-przemysłowej/. Przyjęcie koncepcji powszechnej wojny termojądrowej doprowadziło autorów pracy "Ekonomika obrony w erze jądrowej" do wniosku o potrzebie utrzymania wysokiej gotowości mobilizacyjnej militarnego sektora gospodarki narodowej. Rozwój techniki obecnie i w perspektywie, poważnie zmniejszył znaczenie potencjału wojenno-ekonomicznego w sensie pełnej mobilizacji i maksymalnego wykorzystania mocy wytwórczych do celów produkcji wojennej, dlatego " w powszechnej wojnie termojądrowej przewaga potencjału wojenno-ekonomicznego Stanów Zjednoczonych odgrywa rolę tylko w takim zakresie, w jakim został on przed wybuchem wojny efektywnie przestawiony dla celów wojennych"^{1/}.

Degradacja roli potencjału wojenno-ekonomicznego jako całości na rzecz jego części, będącej w gotowości, implikuje pozostawienie na uboczu kwestii potencjalnych rezerw. Chociaż, jak podkreślają wzmiankowani autorzy, tradycyjna koncepcja bazy mobilizacyjnej nie jest jeszcze w pełni przestarzała, przestała ona jednak być tarczą Republiki^{2/}.

W latach 80-tych, w okresie wyraźnego słabnięcia wojskowo-gospodarczego Związku Radzieckiego i jego otoczenia, co wiązało się ze zmniejszoną groźbą wojny termojądrowej, rozpoczął się proces niewielkiego przesunięcia akcentów ku

1/ Ch.J.Hitch, R.N.McKean, Ekonomika obrony w erze jądrowej, Warszawa 1965, s. 42-43.

2/ Por. tamże, s. 48.

tradycyjnemu pojmowaniu potencjału wojenno-ekonomicznego. W 1984 roku w USA ukazała się książka, której autorzy odwołując się do spuścizny Hitcha i McKeana, podkreślają, że nacisk kładą na mobilizację, wpływ czynników podażowych na cele makroekonomiczne oraz na skokowy wzrost współzależności gospodarczej^{1/}.

Nim jeszcze nadszedł całkowity koniec Zimnej Wojny, o potrzebę należytego uwzględnienia gotowości obronno-przemysłowej upomnieli się we wręcz dramatycznym tonie, autorzy 68-stronicowego raportu Komitetu ds. Mobilizacji Przemysłu Biura Studiów Produkcyjnych /Committee on Industrial Mobilization of the Manufacturing Studies Board/. Wyrażono w nim zaniepokojenie z powodu malejącej gotowości przemysłu amerykańskiego do zaspokojenia potrzeb obronnych. Przejawia się to między innymi w ubywaniu dostawców i poddostawców produktów obronnych, co grozi upadkiem całych branż /głównie narzędziowych i związanych z komputerami/. Autorzy raportu zauważają następnie: podczas gdy widmo wojny nuklearnej zanika, intensywność wojen konwencjonalnych wzrasta. Wojny te charakteryzują się masowym zużyciem amunicji i uzbrojenia i wielkimi stratami w wyposażeniu. Wymaga to od gospodarki zdolności do nagłego wzrostu produkcji, aby zaspokoić popyt. Zdolności te ograniczone są przez wąskie gardła. Mobilizacja rozumiana jako przesunięcie dotychczasowych mocy produkcyjnych do innych zastosowań jest hamowana przez specyficzną naturę i wysokie wymagania kapitałowe współczesnej produkcji uzbrojenia, jak również przez brak wyprzedzającego planowania^{2/}.

1/ Por. D.Olvey, J.R.Golden, R.C.Kelly, The Economics of National Security, Wayne, N.J., 1984, wstęp.

2/ Por. Industrial Preparedness: National Resources and Deterrent to War by the Committee on Industrial Mobilization of the Manufacturing Studies Board, National Academy Press, Washington D.C. 1990. Zob. krótkie omówienie raportu w "Military Review", April 1991, s. 87-88.

Komitet przedstawił liczne sugestie w sprawie specjalnych funduszy rządowych dla zaawansowanych procesów wytwórczych, gromadzenia rezerw w czasie pokoju, preferencji dla towarów krajowych, kontroli handlu zagranicznego w zakresie produktów o znaczeniu wojskowym itp. Rzeczywisty problem leży jednak - jak podkreśla się w raporcie - w tym, aby nadać tym zagadnieniom wysoką rangę w polityce państwa.

Autorzy raportu starają się wykazać, że mniejsze siły i obniżone budżety obronne będą wymagać większej zdolności mobilizacyjnej, co można rozumieć jako ekonomiczną wersję Gwardii Narodowej i Rezerw /National Guard and Reserve/. Brak zrozumienia dla tych kwestii jeszcze się pogłębił po zakończeniu Zimnej Wojny. Stan ten będzie trwał prawdopodobnie dotąd, aż nagle potrzeba odsłoni krytyczne niedobory materiałów i sprzętu^{1/}.

2. Specyfika podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych

2.1. Specyfika wynikająca z przesłanek podmiotowych

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, funkcjonalnej, kompetencyjnej i informacyjnej. Sfera regulacji gospodarki obronnej na szczeblu centralnym zderza się z dużą autonomią procesów ekonomicznych i technicznych sfery realnej.

1/ Por. tamże.

Podmioty decyzji gospodarczo-obronnych są mocno ukierunkowane na przyszłe wydarzenia i procesy, stąd nacisk na zagadnienia mobilizacyjne 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 aspekt przygotowań należy zwykle do najbardziej zaniedbanych.

2.2. Specyfika wynikająca z przesłanek przedmiotowych

Pole manewru w podejmowaniu decyzji gospodarczo-obronnych ograniczone specyfiką wynikającą z przesłanek podmiotowych zwęża się dodatkowo 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 okazują się 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.

2.3. Specyfika wynikająca z przesłanek metodycznych

Do najważniejszych przesłanek w tym punkcie można zaliczyć:

- brak jasno określonych wyraźnych kryteriów /obok ekonomicznych i militarnych funkcjonuje wiele innych/,
- nakłady i efekty nie dają się ująć wartościowo /dotyczy to zwłaszcza efektów/,
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 konfliktów - stąd duża rola prognoz sytuacji polityczno-militarnych, społeczno-gospodarczych, naukowo-technicznych itp.,
- ostrość ograniczenia ze strony zasobów.

3. Obiekt podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych

Obiektem podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych - tak jak ekonomiki obrony - jest gospodarka obronna, będąca źródłem potencjału gospodarczo-obronnego. Sposób jej rozumienia wpływa bezpośrednio na charakter i zakres przygotowań obronnych w gospodarce narodowej, jak również na cały system decyzyjny.

3.1. Pojęcie gospodarki obronnej

W literaturze obronno-ekonomicznej - zwłaszcza zachodniej - pojęcie gospodarki obronnej występuje stosunkowo rzadko. Jeszcze rzadziej jest ono definiowane wprost. Często jednak można się domyślić 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 prof. Stankiewicza, według której gospodarka obronna jest to "... gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa przed możliwymi konfliktami" ^{1/}.

1/ W. Stankiewicz, Język, przedmiot i zakres badawczy ekonomiki obrony i ekonomiki wojskowej, /w:/ Podstawy modelowania i oceny ekonomicznej systemu logistycznego. Materiały z konferencji naukowej odbytej 18 czerwca, AON, Warszawa 1991, s.42.

Powyższa definicja 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 swego obiektu badawczego"^{1/}.

Skoro gospodarka obronna powiązana jest z systemem bezpieczeństwa państwa /systemem obronnym/ należałoby zapytać, jakie funkcje wykonuje w tym systemie ?

Funkcje gospodarki obronnej można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Pierwsze wpływają 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, będący kompromisem 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: o b r o n n a , o d s t r a s z a n i e i w y m u s z a n i e /stosowanie przemocy/^{2/}. Do funkcji tych można, jak się wydaje, dodać jeszcze jedną - p r z y c i ą g a n i e. Jeśli odstraszanie /zniechęcanie, odpychanie/ jest oddziaływaniem w jakimś sensie negatywnym, to przyciąganie /zachęcanie/ jest oddziaływaniem w jakimś sensie pozytywnym. Są podstawy by przypuszczać, że rola tej funkcji będzie rosła.

Naczelną funkcją zewnętrzną gospodarki obronnej, podporządkowaną systemowi obronnemu, jest funkcja p o t e n c j a ł o - t w ó r c z a. Innymi słowy - gospodarka obronna jest źródłem potencjału gospodarczo-obronnego, źródłem umożliwiającym wykonanie swych funkcji przez pozostałe elementy systemu obronnego. Pośrednio i mniej intensywnie wykonuje też pozostałe funkcje. Można skonstatować, że funkcja potencjałotwórcza polega na takim organizowaniu procesów produkcyjnych i usługowych w gospodarce narodowej, które zapewni materialne

1/ W.Stankiewicz, O pokojowej gospodarce obronnej, "Myśl Wojskowa", 1991, nr 6.

2/ Por. np. T.Schelling, Arms and Influence, New Haven, Conn. 1966, rozdz.2;
R.J.Art, To What Ends Military Power?, "International Security", Spring 1980.

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,
- utrzymywanie 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 otoczenie/ 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/.

3.2. Gospodarka obronna w systemie scentralizowanym

Pierwsza cecha charakterystyczna to brak wyraźnych granic pomiędzy gospodarką narodową a gospodarką obronną tak w sferze realnej /produkcyjnej/, jak i przede wszystkim w sferze regulacji /planowania, organizowania, pobudzania, kontroli i zbytu wytworzonych produktów/. Jedyne co różni zdecydowanie to ostrzejsza kontrola jakości 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. W literaturze zachodniej moment ten podkreślany był od dość dawna, ostatnio uważano go również w krajach o gospodarce planowej.

W sferze regulacji 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 pewną strukturę produkcji i usług. W systemie scentralizowanym potrzeby cywilne zostają jednak zepchnięte na drugi plan, co upodabnia go do realnego systemu gospodarki wojennej.

Jeden z ekonomistów radzieckich B. Salichow, zauważył, że cała gospodarka radziecka jest silnie zmilitaryzowana, podporządkowana potężnemu kompleksowi militarno-przemysłowemu /KMP/. Sektor cywilny z fundamentu produkcji wojennej został przeobrażony w jego dodatek, w dużej mierze niesamodzielny. Konwersji powinna podlegać cała gospodarka narodowa. "Tak więc konkluduje Salichow - musimy przeprowadzić konwersję całego gospodarstwa narodowego, przez którą należy rozumieć kompleks przedsięwzięć makroekonomicznych, ukierunkowanych na przestawienie całej gospodarki kraju na tory pokojowe, na demonopolizację kompleksu militarno-przemysłowego"^{1/}.

Wobec pewnego zaawansowania procesów mobilizacji, zwłaszcza w sferze regulacji, gospodarka scentralizowana cechuje się wyższą gotowością niż gospodarka rynkowa. Płaci za to mniejszymi rezerwami potencjalnymi. Budowa gospodarki rynkowej to okres demobilizacji wojskowo-gospodarczej.

1/ B. Salichow, Konwersija: retrospektiwa i perspektiwa, "Ekonomiczeskije Nauki" 1990, nr 4, s. 62.

3.3. Gospodarka obronna w systemie rynkowym

W niniejszym materiale mam na myśli głównie sytuację krajów, które obrały kurs na gospodarkę rynkową, są na drodze do jej zbudowa^{nia}, ale jeszcze jej nie osiągnęły. Spuścizna jaka pozostała 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 sprzed II wojny światowej był przede wszystkim w rękach państwa. Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych też nie dadzą się przenieść bezpośrednio, choć na pewno będą wielce pomocne. Konkretne formy i cechy powstających systemów społeczno-gospodarczych będą powstawać w dość długim procesie organicznego 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 pewnych elementów szczególnego traktowania. Wynikać to będzie z następujących przesłanek:

- będą utrzymywane powiązania zewnętrzne, w tym kooperacyjne,
- w planowaniu i programowaniu produkcji obronnej należy uwzględnić dłuższy horyzont czasowy niż w produkcji cywilnej,
- wskazane jest - a w pewnych granicach konieczne - utrzymywanie 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 psychospołecznych i politycznych,
- proporcjonalnie wysokie negatywne następstwa stosunkowo drobnych zaniedbań,

- duża niepewność^{co} do 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 oznaczały nadal dużą rolę państwa w programowaniu i planowaniu produkcji obronnej, w określaniu jej kierunków i form jej wykorzystania itp.

4. Przedmiot podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych

4.1. Przedmiot polityki gospodarczo-obronnej

Przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej jest tworzenie i wykorzystywanie potencjału gospodarczego dla potrzeb obrony /bezpieczeństwa/ - lub krócej: przedmiotem polityki gospodarczo-obronnej jest tworzenie i wykorzystywanie potencjału gospodarczo-obronnego.

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

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

- określaniu 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.

4.2. Przedmiot programowania gospodarczo-obronnego

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

4.3. Przedmiot planowania gospodarczo-obronnego

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 podmiotem planowania jest przedsiębiorstwo, konkretnym ustaleniom podlegają czynności, prowadzące do realizacji celów i zadań zawartych w programach. Obejmują one zasilanie przedsiębiorstw, prace badawczo-wdrożeniowe, procesy inwestycyjne, produkcyjne i zagadnienia zbytu. W planowaniu uwzględnia się wymogi państwa wynikające z zakładanych w polityce i programowaniu parametrów odnośnie do masy, gotowości i mocy. Wynikające stąd koszty powinny być zrekompensowane przez państwo, chyba że właściwości rynku zbrojeniowego 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 on być znacznie osłabiony w wyniku realizacji zadań narzuconych z zewnątrz.

5. Metody podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych

5.1. Metody polityki gospodarczo-obronnej

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 jawnychⁱ 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 - administracyjno-politycznego i społecznego.

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

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 niż interesu ogólnonarodowego. Rzadko też są oparte na jakichś zobiektywizowanych przesłankach. W celu uzyskania wpływu na decyzje sektora zinstytucjonalizowanego używane są różne sposoby - od prób kształtowania świadomości za pośrednictwem środków masowego przekazu poprzez petycje, protesty do pochodów, strajków i manifestacji włącznie.

5.2. Metody programowania gospodarczo-obronnego

Kryteria programowania gospodarczo-obronnego są bardziej skonkretyzowane niż w polityce, a znaczenie metod sformalizowanych większe. Ramy określone przez politykę wprowadzają pewną przejrzystość, której z reguły brakuje na poziomie polityki.

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 odstraszenia" 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.

5.3. Metody planowania gospodarczo-obronnego

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 wysoce 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.

Podsumowanie

Podjęcie decyzji gospodarczo-obronnych charakteryzuje się pewnymi swoistymi właściwościami. Trzy z nich zasługują na szczególną uwagę:

- 1/ podmiot decyzyjny jest słabo określony i trudny do identyfikacji,
- 2/ parametry decyzyjne są wysoce inercyjne,
- 3/ występuje duża niepewność co do charakteru, zasięgu, intensywności i struktury zapotrzebowania ekonomicznego wyróżnionej klasy konfliktów.

Ad 1

Gospodarka obronna, zwłaszcza w czasie pokoju, jest słabo zinstytucjonalizowana. Poszczególne podmioty decyzyjne są rozproszone i trudne do wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego. Decyzje gospodarczo-obronne, podejmowane przez rozproszone ośrodki można podzielić na 2 zasadnicze grupy:

- bezpośrednio decyzje gospodarczo-obronne,
- decyzje o implikacjach gospodarczo-obronnych.

Rozróżnienie to jest w dużej mierze umowne. Nabiera ono wyrazistości w procesie wzrostu zagrożenia i uruchomienia procesu mobilizacji. W okresie tym rośnie rola czynników militarnych, ośrodki decyzji gospodarczo-obronnych zostają wzmocnione kadrowo i organizacyjnie, wzrasta ich rola w ogólnym procesie decyzyjnym państwa.

Ad 2

Przedmiotem decyzji gospodarczo-obronnych jest agregatowo potraktowany potencjał gospodarczo-obronny. Charakteryzują go trzy podstawowe parametry, na które usiłuje oddziaływać decydent: masa, gotowość i moc.

Masa potencjału gospodarczo-obronnego jest ściśle związana z ogólnym rozwojem gospodarczym i w krótkim, a nawet średnim horyzoncie czasowym jest dana. Zwiększenie masy wymaga nakładów inwestycyjnych, które przynoszą efekty po kilku kilkunastu latach.

G o t o w o ś ć potencjału gospodarczo-obronnego jest parametrem bardziej sterownym, gdyż oddziaływanie nań polega w przeważającej mierze na przesunięciu priorytetów w wykorzystaniu istniejących zasobów. Ale i w tym przypadku zwłoka czasowa może być znaczna.

M o c potencjału gospodarczo-obronnego jest ściśle związana z masą i gotowością. Przy danej masie można ją zwiększyć poprzez podwyższenie gotowości, zmiany organizacyjne, funkcjonalne i informacyjne.

Ad 3

Odpowiedzią na dużą niepewność mogą być:

- wielostronne przygotowania gospodarczo-obronne, odpowiadające szerokiemu spektrum konfliktów /realne w przypadku krajów dużych i bogatych/;
- wchodzenie w sojusze obronne;
- wyselekcjonowanie przygotowania do wąskiej grupy konfliktów, uznanych za najbardziej prawdopodobne, co do których istnieje szansa im sprostania /głównie kraje małe i średnie pozostające poza sojuszami obronnymi/.