

Jerzy Stańczyk

"Programowanie
gospodarczo-obronne", Mirosław
Sułek, Warszawa 2008 : [recenzja]

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 7, 221-225

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JERZY STAŃCZYK
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny
Siedlce

**Mirosław Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*,
Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona 2008, 294 s.**

Bezpieczeństwo narodowe opiera się na kilku filarach i poza politycznym oraz militarnym zaliczamy do nich m.in.: gospodarczy i moralny. Upraszczając, można zakładać, że tym filarem gospodarczym zajmuje się w szczególności ekonomika obrony, politycznym – politologia, wojskowym – sztuka wojenna, a moralnym – nauki humanistyczne. W dzisiejszym, jakże złożonym świecie uproszczenia (choć atrakcyjne dla naszej percepcji) nie odzwierciedlają jednak złożoności zjawisk czy procesów, a inaczej to ujmując wielowymiarowości badanych dziedzin. Tak też jest z ekonomiką obrony, która jest – jak wskazuje jej nazwa – specyficzną dyscypliną ekonomiczną, zawierającą nie tylko pierwiastki obronne (wojskowe), ale również polityczne i moralne. W celu podkreślenia wielodyscyplinarnego jej charakteru często stosuje się nazwę ekonomia polityczna obrony, a ostatnio też ekonomika bezpieczeństwa.

Zainteresowanie zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego w ostatnich latach wyraźnie rośnie. Już kilka uczelni kształci studentów na kierunku „bezpieczeństwo narodowe”. Zauważamy jednak, że w standardach kształcenia na tym kierunku problematyka ekonomiczno-obronna jest raczej słabo reprezentowana, co może mieć związek z tym, że zwarte badawcze środowisko ekonomiczno-obronne w Polsce już praktycznie nie istnieje. Dlatego w pełni na uwagę zasługuje omawiana monografia.

Autor omawianej książki, to znany ekonomista, politolog, prakseolog i analityk studiów strategicznych. Mirosław Sułek był profesorem Akademii Obrony Narodowej (1995–1998), Akademii Podlaskiej (1997–2002) oraz Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa w Kielcach (2000–2007). Pracował też w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych na stanowisku wicedyrektora Departamentu Spraw Obronnych (1998–1999). Od 2002 roku jest profesorem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Opublikował kilka książek, w tym podręczniki akademickie. Omawiana praca stanowi zwieńczenie jego wieloletniego dorobku ekonomiczno-obronnego, będącego częścią badań nad bezpieczeństwem narodowym.

Warto podkreślić, że omawiana książka nie ma sobie podobnej w naszym kraju w ostatnich kilkudziesięciu latach. Jej przedmiotem są koncepcyjne przygotowania w gospodarce oraz badania ekonomiczno-obronne ukierunkowane na podejmowanie decyzji. Autor przedstawił w niej teoretyczno-metodologiczne podstawy programowania gospodarczo-obronnego z uwzględnieniem w zasad sztuki wojennej. Zbliżonych zagadnień, aczkolwiek nie tak szczegółowo, dotyczy praca Wacława Stankiewicza *Planowanie obronne: studium podstaw teoretycznych* (Wydawnictwo MON, Warszawa 1977) oraz bardziej wyspecjalizowana w tematyce analitycznej – *Analiza systemów w planowaniu obrony: aspekty ekonomiczno-polityczne* Antoniego Roguckiego (Wydawnictwo MON, Warszawa 1975). Nie było natomiast książki poświęconej wyłącznie programowaniu czy planowaniu gospodarczo-obronnemu.

Recenzowana praca składa się ze: wstępu (*Od autora*), sześciu rozdziałów, zakończenia, spisów tabel, tablic i rysunków oraz obszernej bibliografii. Niezależnie od powyższych elementów struktury, w książce da się wyróżnić dwie wyraźne części. Pierwsza obejmuje rozdziały od pierwszego do piątego, w sposób logiczny i przejrzysty przedstawia programowanie gospodarczo-obronne od spraw podstawowych do zaawansowanych. Druga (ostatni rozdział) jest poświęcona teoretycznym i praktycznym aspektom programowania gospodarczo-obronnego w Polsce.

Rozdział pierwszy (*Ekonomika bezpieczeństwa – teoretyczna podstawa programowania gospodarczo-obronnego*) przygotowuje teoretyczny grunt do dalszych rozważań podjętych w książce. Mamy tu krótki rys historyczny rozwoju badań ekonomiczno-obronnych w okresie „zimnej wojny” i po jej zakończeniu (wraz ze szczegółowym odniesieniem do poglądów Andrew L. Rossa na temat zakresu i przedmiotu badawczego ekonomii politycznej obrony oraz określania jej przedmiotu w koncepcjach Keitha Hartleya i Todda Sandlera). Osobny punkt jest poświęcony omówieniu rozwoju badań ekonomiczno-obronnych w Polsce po „zimnej wojnie”. Autor skupił uwagę na zasadności wyodrębnienia ekonomii bezpieczeństwa jako nauki o powiązaniach między gospodarką a bezpieczeństwem, relacjach między nimi oraz perspektywach badawczych.

W rozdziale drugim (*Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa – obiekt programowania gospodarczo-obronnego*) Autor przedstawia na wstępie pojęcie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa (wyszczególniając m.in. odmienną uwarunkowaną gospodarki obronnej w systemach scentralizowanym i zdecentralizowanym). Analizuje ogólnoeconomiczne i sektorowe podstawy bezpieczeństwa. Te drugie są ściśle związane z finansowaniem obrony (bezpieczeństwa), bazą produkcyjno-usługową, a także ze sferą międzynarodowych stosunków gospodarczych (bezpieczeństwo ekonomiczne). W obu podejściach gospodarka jawi się w rozważaniach Autora jako podstawa potęgi (siły) państw. W związku z tym niebezzasadne jest przedstawienie w tym rozdziale zagadnienia dotyczącego relacji między gospodarką a potencjałem bojowym sił zbrojnych. Autor poruszył również problemy zagrożeń gospodarczo-obronnych i strategii przeciwdziałania im: strategię niezależności absolutnej (autarkicznej) oraz strategię niezależności względnej (współzależności i współpracy). Istotne są tu rozważania poświęcone gospodarczym ograniczeniom strategii przeciwdziałania, strategicznym ograniczeniom gospodarki obronnej, a także politycznym funkcjom przedsiębiorstw międzynarodowych.

Rozdział trzeci (*Programowanie gospodarczo-obronne jako proces podejmowania decyzji*) traktuje programowanie gospodarczo-obronne jako kategorię prakseologiczną. Prakseologia jest – jak wiadomo – nauką o ludzkim działaniu, a każde świadome działanie ma dwie fazy: podjęcie decyzji i jej realizacja. Na wstępie rozdziału zostały przedstawione syntetyczne sposoby podejmowania decyzji obronnych, które obejmuje różne formy: planowanie, programowanie, projektowanie i budowanie strategii. Terminy te są nieostre, dlatego Autor nie próbował podawać ścisłej definicji programowania gospodarczo-obronnego, gdyż głównym celem jego książki (co w tym miejscu zaakcentuję) jest „zarysowanie teoretyczno-metodologicznych podstaw programowania gospodarczo-obronnego jako pierwszego stopnia konkretyzacji polityki gospodarczo-obronnej. Nie jest to więc instrukcja postępowania – praca ma przede wszystkim charakter teoretyczno-metodologiczny” (s. 6). Niemniej jednak Autor przywołał szerszą definicję programowania obronnego wspomnianego już Wacława Stankiewicza, jako „bliską duchowi książki”. Według niej: „Programowanie obronne jest to część procesu planowania obronnego, stanowiąca wstępny etap konfrontacji celów obronnych z zasobami i poczynaniami niezbędnymi do ich realizacji” (s. 82). Akcentując znaczenie programowania obronnego (gospodarczo-obronnego), Autor pokazuje jednocześnie specyfikę podejmowania decyzji w tym zakresie, m.in. wynikającą z przesłanek podmiotowych, przedmiotowych i metodycznych. Dużą uwagę zwraca na potrzeby informacyjne tego programowania, wskazując na ekonomiczne potrzeby konfliktów (formułowanie i wyrażanie potrzeb obronnych

oraz ekonomiczne tego konsekwencje). Ujęte tu zostają ponadto zagadnienia ekonomicznych przesłanek wyboru systemu wojskowego, podstawowe formy dostosowania do nieoborów środków budżetowych, a także kwestia swoistego fetyszyzmu planistycznego.

W rozdziale czwartym (*Badanie i pomiar potencjału gospodarczo-obronnego*) zostały omówione ważniejsze metody badania i pomiaru potencjału gospodarczo-obronnego. Poza wstępnymi uwagami terminologicznymi, przedstawiane są podejścia analityczne i syntetyczne oraz cele i charakter pomiaru. Wiele uwagi poświęcono pojęciu potęgi państwa, której podstawą jest właśnie potencjał gospodarczo-obronny. Wyodrębniane i wyjaśniane są pojęcia potęgi „twardej” i „miękkiej”, a także wpływ ery informacyjnej na pojęcie potęgi. W ujęciu analizy porównawczej przedstawione są w tym rozdziale zasadnicze podejścia, metody i modele badawcze: 1) sztab gospodarki obronnej i oficerowie ds. gospodarczych, 2) model Germana, 3) korelaty wojny, 4) koncepcja W. Stankiewiczza, 5) koncepcja J. Zagórskiego, 6) model W. Fucksza, 7) model R.S. Clinea, 8) metody wielowymiarowej analizy porównawczej, 9) podejście W. Chaczaturowa, 10) badania i modele J.Y. Caro, 11) podejście RAND Corporation, 12) podejścia i modele chińskie, 13) podejście indyjskie, 14) model własny. Zabiegi te służą przede wszystkim budowie bazy informacyjnej polityki i strategii bezpieczeństwa państw. Tematyka rozdziału obejmuje obszar, gdzie występuje wyjątkowy chaos terminologiczny i pojęciowy. Źródła tego chaosu trzeba szukać przede wszystkim w interdyscyplinarnym charakterze ekonomiki obrony (ekonomii politycznej obrony, ekonomiki bezpieczeństwa). Nic dziwnego, że ekonomiści mówią raczej o potencjale gospodarczo-obronnym, politolodzy – o potędze (sile, mocy) państwa, a wojskowi – o potencjale wojskowym czy wojennym. W rozdziale tym Autor przyjął szerokie rozumienie potencjału gospodarczo-obronnego.

W rozdziale piątym kończącym pierwszą część pracy (*Rachunki i procedury optymalizacyjne*) Autor zajął się rachunkami i procedurami optymalizacyjnymi, które w sektorze ekonomiczno-obronnym nie mają ani czysto ekonomicznego, ani czysto wojskowego charakteru. Optymalizacja decyzji obronnych (w tym gospodarczo-obronnych) dotychczas nie została zadowalająco rozwiązana i prawdopodobnie nigdy to się nie uda. W rozdziale tym znajdziemy rozważania odniesione do różnych typów gospodarek (i ekonomii), w których mamy do czynienia z różnymi podstawami optymalizacji. Autor omawia tu zasady rachunku optymalizacyjnego w sferze gospodarczo-obronnej (ekonomiczne i wojskowe), odwołując się do zasad logistyki wojskowej. Porusza zagadnienia analityczno-rachunkowych podstaw optymalizacji decyzji gospodarczo-obronnych, skupiając się zwłaszcza na: pomiarze nakładów i efektów w sferze obronnej oraz rachunku kosztów i efektów w sferach militarnej i pozamilitarnej. Zwraca uwagę na potrzeby i możliwości prowadzenia rachunków efektywności z uwzględnieniem ich formuł. W ramach omawiania rozwoju analityczno-rachunkowych metod optymalizacji decyzji gospodarczo-obronnych koncentruje się na analizie systemów i analizie polityki. W sposób szczegółowy przedstawia wybrane procedury organizacyjno-informacyjne z uwzględnieniem uwarunkowań systemowych, budżetowania przedsięwzięć (*performance budgeting*), budżetowania programowego (*programming budgeting*) i słynnego systemu pod nazwą Planowanie – Programowanie – Budżetowanie (Planning – Programming – Budgeting System – PPBS). Oddzielnie została omówiona tzw. Zerowa Opcja w Budżetowaniu (Zero-Based Budgeting – ZBB).

Optymalizacja decyzji gospodarczo-obronnych jest sprawą szczególnie złożoną. Jeśli w gospodarce narodowej, zwłaszcza w sektorze przedsiębiorstw, rachunek optymalizacyjny opiera się na wymiernych kategoriach po stronie nakładów i efektów, to w sferze gospodarczo-obronnej strona efektów jest trudno uchwytna, rozmyta. Mimo to Autor przyjął tezę o potrzebie i możliwościach optymalizowania decyzji gospodarczo-obronnych. Optymalizacja, o której mowa, nie ma oczywiście charakteru w głównej mierze sformalizowanego, a raczej charakter społeczny. Autor słusznie koncentruje się nie-

mal wyłącznie na dylematach optymalizacji szczebla centralnego. W jego przekonaniu ten właśnie poziom decyduje o jakości całego procesu.

Obszerny rozdział szósty (*Programowanie gospodarczo-obronne w Polsce*) rozpoczyna się od przedstawienia procesu demobilizacji gospodarczej i wojskowej w Polsce po zakończeniu „zimnej wojny”, omawiając w ramach tego doktryny i strategię obronne oraz zasadnicze analizy i koncepcje z tym związane. Osobny punkt poświęcony jest próbom i rezultatom programowania gospodarczo-obronnego po „zimnej wojnie”. Autor porusza tu zagadnienia: programowania przekształceń i rozwoju sfery gospodarczo-obronnej, podstaw prawnych tych działań, programowania mobilizacji gospodarczej, strategicznych programów rządowych, programowania rekonwersji kadr w Siłach Zbrojnych RP, programu inwestycji NATO na rzecz bezpieczeństwa i wsparcia przez państwo-gospodarza. Znajdziemy tu też rozważania na temat ekonomicznych i polityczno-militarnych uwarunkowań rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego na europejskim rynku obronnym ze wskazaniem m.in. na jego funkcję i specyfikę oraz długoterminową wizję europejskich potrzeb w dziedzinie zdolności wojskowych. Rozdział kończy punkt poświęcony społecznym aspektom programowania gospodarczo-obronnego, co jest w tym opracowaniu ważne. Programowanie, jak i wszelkie planowanie działań, ma oczywiste aspekty formalno-techniczne (wyznaczenie celów, strategii sposobów oraz narzędzi działania), a także społeczne, gdyż plany realizowane są przez ludzi zorganizowanych w zespoły, poddanych wzajemnym oddziaływaniom, określonej motywacji i mających własne cele. Uwzględnienie mechanizmów społecznych jest niezwykle ważne, by planowanie było realne.

W zakończeniu Autor wyraża opinię, z czym chyba można się zgodzić, że osiągnięty poziom programowania gospodarczo-obronnego w Polsce od strony koncepcyjno-programowej, organizacyjnej i prawnej można uznać za wysoki. Stan ten jest też pewnym zwieńczeniem dorobku minionego 20-lecia reform i transformacji systemowej. Można skonstatować, że zostały zbudowane instytucjonalne, metodyczne i informacyjne podstawy programowania gospodarczo-obronnego. Jest w tym oczywiście pewien wymierny wkład naszych sojuszników, ale w zdecydowanej większości są to owoce wysiłków własnych.

Podsumowując, można z przekonaniem stwierdzić, że omawiana praca ma liczne zalety, w tym cechy oryginalności. Niezwykle ważne jest to, że próbuje ona stymulować proces myślenia projektanta systemów gospodarczo-obronnych na pierwszym stopniu konkretyzacji, tzn. na poziomie programowania gospodarczo-obronnego. Zadaniu temu usiłuje sprostać struktura pracy i – moim zdaniem – odwzorowuje to dobrze (założone na wstępie cele i tezy pracy są w jej toku systematycznie realizowane, a czytelnikowi nie umyka główna myśl, jaka w takiej monografii powinna się przewijać na jej kartach). Ponadto, cenne jest już samo podjęcie tego trudnego tematu, co stanowi próbę wręcz ratowania i rozwinięcia dorobku polskiego środowiska ekonomiczno-obronnego, które – niestety – należy już chyba do przeszłości (nie waham się użyć tu tej nieco prowokacyjnej tezy). Zaletą pracy jest jej bazowanie na wielodyscyplinarnej, międzynarodowej literaturze przedmiotu badań oraz dostrzeganie całego przekroju uwarunkowań spletających się na współczesne rozumienie programowania gospodarczo-obronnego. Innym walorem są liczne materiały poglądowe, które Autor zamieścił w książce (tabele, tablice i rysunki), co znacznie ułatwia jej odbiór przez czytelnika. Pomocne również jest odwoływanie się do licznych przykładów z historii, przez co tekst ten jest bardziej interesujący. Ważne jest przy tym to, że Autor posługuje się w swym przekazie stosunkowo łatwym językiem, a zarazem dba o ścisłość stosowanych pojęć, co przy istniejącym bałaganie terminologicznym jest sporym osiągnięciem. Obrazuje to zarazem trud włożony w opracowanie tego dzieła w zwartej i logicznej formie. Warto odnotowania jest ponadto to, że w narracji Autor nie stroni od krytycznych osądów i komentarzy. Całość przedstawia nie-

zwykle syntetycznie złożony zbiór współczesnych koncepcji i poglądów na tematy programowania gospodarczo-obronnego i to zarówno ze sfery nauki, jak i praktyki.

Zakładać z powodzeniem można, że przedstawiona książka powinna zainteresować kilka grup zawodowych, związanych głównie z sektorem obronnym oraz z zarządzaniem kryzysowym, czyli m.in.: ekonomistów, pracowników administracji państwowej i samorządowej, wojskowych, a także polityków. Mimo znacznego zaawansowania teoretycznego, będzie ona również dobrą pomocą dla studentów kierunku „bezpieczeństwo narodowe” oraz innych kierunków czy specjalności związanych z bezpieczeństwem i obronnością.