122

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

NARODOWY STRATEGICZNY PRZEGLĄD OBRONNY W POLSCE

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/7717
05-007717-003-0

WARSZAWA

75031

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 15031
II
Akademii Obrony Narodowej

NARODOWY STRATEGICZNY PRZEGLĄD OBRONNY W POLSCE

(studium teoretyczne)

Opracowanie:
Płk dr Ryszard NIEDŹWIECKI

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - WYPOŻYCZALNIA
Nr ewid.
II

WARSZAWA **2009**

Opracowanie:

płk dr Ryszard NIEDŹWIECKI

Recenzja pracy:

dr hab. Marian KOZUB

	1	2	3	A
4 Tytuł **Narodowy strategiczny przegląd obronny w Polsce**				
5 Rozpoczęto: 20.06.2009 Zakończono: 20.12.2009		6 Stron: 90		7
8			9	

Spis treści:

WSTĘP 5

Rozdział 1
TEORETYCZNE ZAŁOŻENIA PRZEGLĄDU STRATEGICZNEGO 9
1.1. Istota strategicznego przeglądu obronnego 9
1.2. Rodzaje przeglądów strategicznych 11
1.3. Usytuowanie i etapy przeglądu strategicznego 13

Rozdział 2
UMIEJSCOWIENIE PRZEGLĄDU OBRONNEGO W SYSTEMIE STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM I OBRONNOŚCIĄ PAŃSTWA 16
2.1. Rozwiązania amerykańskie 16
2.2. Rozwiązania brytyjskie 33
2.3. Rozwiązania sojusznicze (NATO) 42

Rozdział 3
STRATEGICZNY PRZEGLĄD OBRONNY W POLSCE 60
3.1. Organizacja i przebieg Strategicznego Przeglądu Obronnego 2005 60
3.2. Założenia koncepcyjne i organizacyjne SPO 2009-2010 78

ZAKOŃCZENIE 81
Bibliografia 87
Spis rysunków 89
Spis tabel 90

WSTĘP

Potrzeba prowadzenia przez państwo strategicznych przeglądów obronnych wynika z nieuchronnych zmian w środowisku geopolitycznym i wynikającymi z nich zagrożeniami dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa w układzie narodowym i międzynarodowym. Podstawową przesłanką prowadzenia strategicznego przeglądu obronnego (SPO) jest potrzeba zracjonalizowania przedsięwzięć dostosowujących system obronny państwa do wyzwań w sferze bezpieczeństwa oraz konieczność nowego spojrzenia na planowanie strategiczne w warunkach szybkich przeobrażeń w sprawach wojskowych, przynoszących istotne zmiany w strukturze, wyposażeniu i sposobach działania sił zbrojnych. Prowadzenie przeglądu strategicznego w obszarze obronności przyczynia się do uzyskania wartościowej, rozległej i uporządkowanej podstawy działań projektujących oraz formułowania metod, zasad, reguł i koncepcji dotyczących przygotowania sił zbrojnych i całego systemu obrony narodowej państwa.

Racjonalne planowanie wydatków na obronę narodową, a także potrzeba uwzględnienia w programach rozwoju Sił Zbrojnych RP nowych jakościowo czynników, takich jak profesjonalizacja oraz modernizacja, uzasadniają potrzebę zastosowania metodologii planowania strategicznego, uwzględniającej strategiczne przeglądy obronne w kolejnych cyklach planistycznych. Stosowanie tego narzędzia w planowaniu strategicznym sił zbrojnych jest normą w USA oraz w takich krajach europejskich jak: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Norwegia, Holandia, Czechy, Węgry, Szwecja i Finlandia. Cykliczne przeglądy strategiczne są również jednym z podstawowych elementów planowania obronnego w NATO.

W Polsce strategiczny przegląd obronny *ma na celu ukierunkowanie i racjonalizację wyborów w procesie transformacji potencjału obronnego państwa, w którym główną rolę odgrywają Siły Zbrojne RP*[1]. Wpisuje się on w kontynuowaną przez rządy RP na przestrzeni ostatnich 20 lat reformę narodowego systemu obronnego, która powinna cechować się równowagą między długoterminowymi planami i programami a dostępnymi zasobami. Obecnie, zgodnie z decyzją ministra Obrony Narodowej z dnia 15 września 2009 r., ma

[1] *Założenia do Strategicznego Przeglądu Obronnego 2009-2010*. Departament Transformacji MON, Warszawa 2009.

miejsce druga edycja SPO[2].

Badania problematyki SPO podejmowane były w latach 1999 - 2001 przez zespół Katedry Strategii kierowany przez dr. hab. C. Rutkowskiego w ramach zadania badawczego: "Przegląd strategiczny obronności". Obejmowały one krytykę dotychczasowych ujęć teoretycznych i zastosowań praktycznych przeglądu strategicznego, analizę rozwiązań zastosowanych w innych państwach oraz interpretację przeglądu strategicznego w obszarze teorii i praktyki zarządzania organizacjami w odniesieniu do teorii i polskiej praktyki strategicznej. Podjęto także problem prakseologicznej interpretacji przeglądu strategicznego jako narzędzia projektowania (transformacji) obronności państwa.

Bardzo przydatne w rozwiązaniu problemu badawczego były źródła zagraniczne, a w szczególności, te które związane są z praktyczną strona prowadzenia przeglądów strategicznych. Na szczególną uwagę zasługują bogate doświadczenia USA, gdzie czteroletnie przeglądy obronności (QDR) stanowią stały element ewaluacji i planowania obrony narodowej. Wśród wielu publikacji, wskazać można na "Lessons from the National Defense Panel, JFQ/Spring 2000" autorstwa Johna G. McGinn (analityka korporacji RAND.; materiały z dużej konferencji naukowej w Uniwersytecie Obrony Narodowej: "Zemsta Melianów: Zagrożenia asymetryczne a przyszły QDR" (ang. *„The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the Next QDR"*) i "Wszystkie możliwe wojny? Wybory o charakterze strategicznym dla amerykańskiego bezpieczeństwa" (ang. *"All Possible Wars? Towards a Consensus View of the Future Security Environment, 2001 – 2025"*), „QDR'2001 – wybory o charakterze strategicznym dla amerykańskiego bezpieczeństwa" (ang. „QDR'2001 –*QDR 2001 Strategy – Driven Choices for America's Security*"). Innym istotnym elementem bazy merytorycznej problemu badawczego mogą być materiał „Globalne trendy 2015" (ang. *„Global trends 2015"*), opublikowany w grudniu 2000 r. przez Narodową Radę Wywiadu oraz raporty Komisji w Sprawie Bezpieczeństwa Narodowego w XXI wieku (ang. *U.S. Commision on National Security/21st Century – USCNS/21*): „Nadchodzący nowy świat" (ang. *„New world coming"*), z sierpnia 1999, „W poszukiwaniu strategii narodowej" (ang. *„Seeking a National Strategy"*), z marca 2000 roku i „Tworzenie dla pokoju" (ang. *„Building for peace"*) z kwietnia 2001 roku.

Celem głównym niniejszego projektu jest krytyczna analiza i ocena metodologicznych oraz organizacyjnych założeń narodowego przeglądu strategicznego. Wynikające stąd cele szczegółowe sprowadzają się do:

---

[2] *Decyzja MON nr 324 z dnia 15.09.2009 r. w sprawie Strategicznego Przeglądu Obronnego.*

1. Analizy metodologii strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego;
2. Określenia instytucjonalno-funkcjonalnych (organizacyjnych) oraz formalno-prawnych potrzeb i możliwości prowadzenia strategicznego przeglądu bezpieczeństwa w państwie (RP).

Główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: jaka powinna być metodologia i organizacja przygotowania oraz przeprowadzenia strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego w Polsce? Z pytania tego wynikają następujące problemy szczegółowe:

1. W czym wyraża się istota strategicznego przeglądu obronnego w państwie?
2. Jakie rozwiązania normatywne, organizacyjne i metodologiczne w zakresie prowadzenia strategicznego przeglądu obronnego wykorzystują wybrane podmioty?
3. Jaka jest istota, funkcja, rola oraz jaki jest sposób przygotowania i prowadzenia strategicznych przeglądów obronnych w Polsce?

W ocenie autora pierwszoplanowym zadaniem było określenie metodologicznych i organizacyjnych założeń dla narodowego strategicznego przeglądu obronnego w państwie (RP). Wnioski i propozycje (postulaty) zostały ukierunkowane na celowość, możność, zakres i sposób ewentualnego wykorzystania dorobku innych w udoskonalaniu naszych rodzimych rozwiązań.

Istotne ograniczenia dla treści przedmiotowej pracy stanowiły:

- niewielka ilość krajowej literatury, traktującej o tak trudnym i ciągle jeszcze nowatorskim przedsięwzięciu;
- ograniczenie dokumentacji źródłowej do materiałów jawnych;
- fakt, iż praca musiała zostać ukończona w trakcie trwania kolejnej edycji SPO i żadne oficjalne dokumenty analityczne nie zostały jeszcze opublikowane.

Baza informacyjna - na którą składały się między innymi: opisy przeglądów zrealizowanych w praktyce przez przywołane państwa jak i aktualnie prowadzonego w naszym kraju - jest zróżnicowana, niejednorodna i ogólnikowa. Względnie bogaty materiał opisujący rezultaty przeglądów nie zawiera niestety wystarczających szczegółowych i konkretnych informacji o metodyce ich przygotowania i przeprowadzenia.

Osiągnięciu sformułowanego celu badań oraz rozwiązaniu problemów głównych i składowych (szczegółowych) służy przyjęta struktura pracy. Składa się ona z trzech rozdziałów, które odpowiadają kolejności rozwiązania poszczególnych problemów badawczych.

Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do problematyki przeglądu strategicznego. W jego ramach dokonano identyfikacji podstawowych pojęć dotyczących problematyki przeglądu strategicznego, jego istoty i celu prowadzenia oraz klasyfikacji i obszarów zastosowań.

W rozdziale drugim, w celu uzyskania w miarę rzetelnego obrazu zagadnień związanych z wykorzystaniem tego specyficznego narzędzia polityki praktyce wybranych podmiotów, analizie poddano amerykański Czteroletni Przegląd Obronny, brytyjski Strategiczny Przegląd Obronny oraz sojuszniczy Przegląd Obronny. W ramach przedmiotowej analizy rozpatrywano takie szczegółowe zagadnienia, jak: miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie zarządzania strategicznego bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi; zakres i przebieg przeglądu; kierunki zmian usprawniających przygotowanie i prowadzenie przeglądów strategicznych.

Z kolei w rozdziale ostatnim (trzecim) omówiono zagadnienia związane z miejscem i rolą Strategicznego Przeglądu Obronnego w narodowym systemie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem i obronnością, a także organizacją i przeprowadzeniem pierwszej edycji przeglądu, a także przygotowań do realizacji tego przedsięwzięcia w latach 2009-2010.

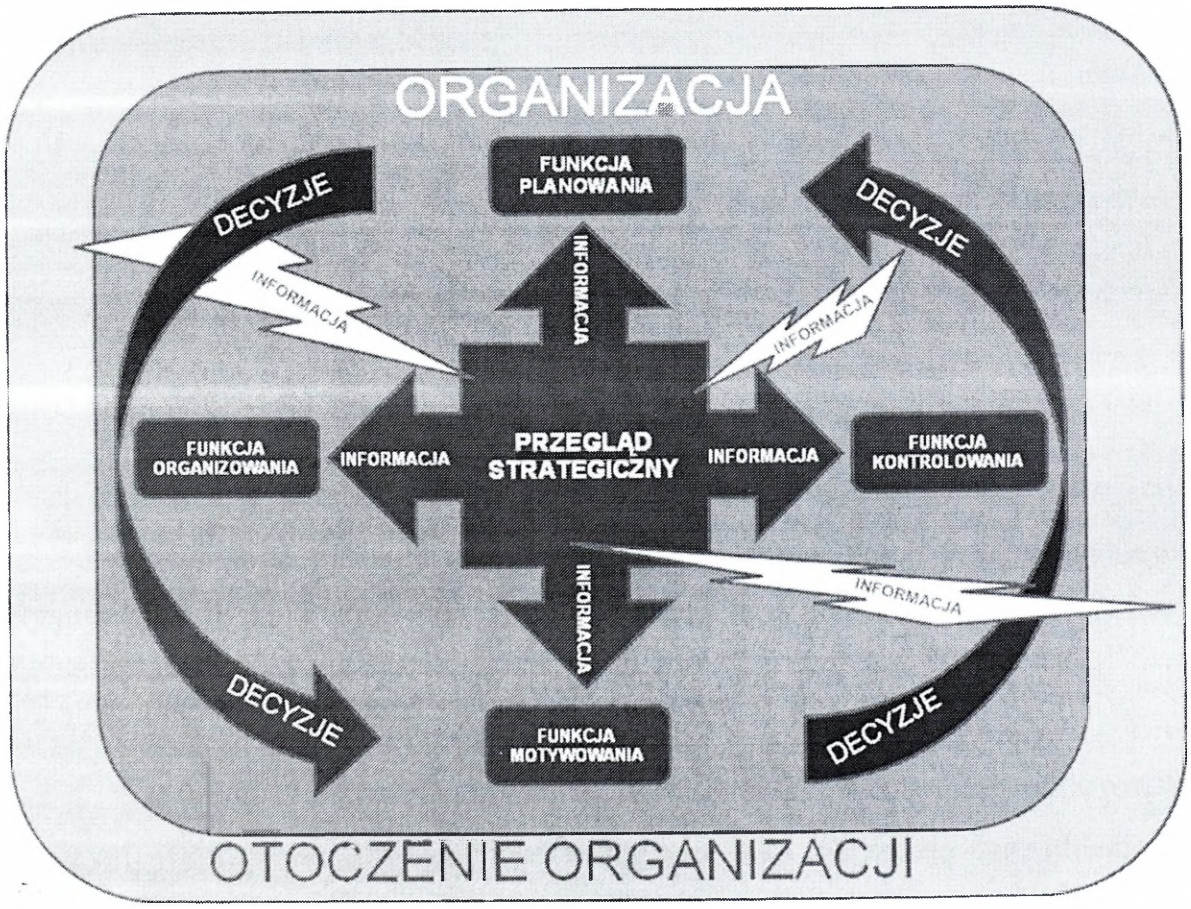
Pracę zamyka bogaty zbiór wniosków i postulatów mających na celu usprawnienie procesu przygotowania i prowadzenia narodowego przeglądu strategicznego w Polsce.

Rozdział 1

TEORETYCZNE ZAŁOŻENIA PRZEGLĄDU STRATEGICZNEGO

1.1. Istota strategicznego przeglądu obronnego

Przegląd strategiczny jako narzędzie zarządzania strategicznego bezpieczeństwem stosowany jest w celu zebrania i uporządkowania informacji, która następnie stanowi w procesie zarządzania bazę do podejmowania decyzji, planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania[3]. W każdej z wymienionych funkcji zarządzania istnieje zapotrzebowanie na informację zoptymalizowaną przy zastosowaniu przyjętych według potrzeb kryteriów, jednak jak wskazuje praktyka, najczęstszym obszarem zastosowania przeglądu strategicznego jest planowanie (rysunek 1).

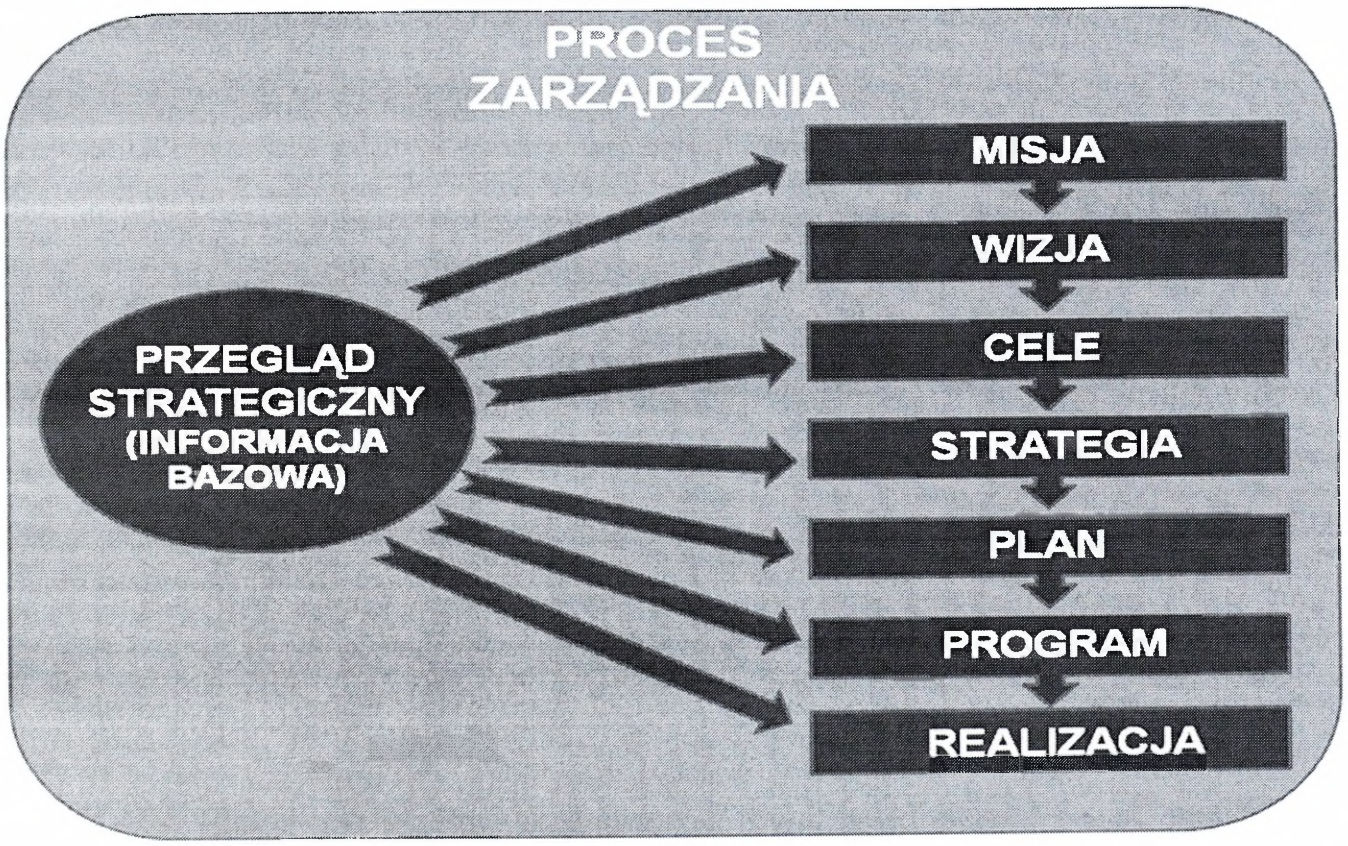


Rysunek 1. Informacyjna rola przeglądu strategicznego.

Źródło: Opracowanie własne

[3] Zob. C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki,* Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003, s. 95.

Przegląd zasila organizację w uporządkowaną informację, wiedzę o niej samej oraz o środowisku, w którym funkcjonuje. Informacja wynikowa przeglądu stanowi rekomendację dla podejmowanych decyzji, natomiast nie dostarcza gotowych (ani projektowanych) decyzji. Zatem, istota przeglądu wyraża się w dostarczaniu danej organizacji celowo uporządkowanej i wiarygodnej wiedzy wspierającej racjonalne podejmowanie decyzji strategicznych w powtarzalnym procesie zarządzania (obejmującym: sformułowanie misji organizacji, skonstruowanie wizji pożądanego dla organizacji stanu, określenie celów, które organizacja zamierza osiągnąć, sformułowanie strategii osiągnięcia celów, opracowanie planów i programów działania, realizację przyjętych planów[4]) Proces ten zobrazowany został na rysunku 2.



Rysunek 2. Obszary wykorzystania przeglądu strategicznego w procesie zarządzania

Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia omawianej problematyki ważna jest odpowiedź na pytanie: w czym wyraża się strategiczność przeglądu jako narzędzia zarządzania strategicznego obronnością? Potocznie, strategiczne jest to, co łączy w sobie równoważniki znaczeniowe: ważności (czemu nadaje się szczególne znaczenie), rozległości w czasie i przestrzeni,

[4] Zob.: *Obronność RP – strategiczny przegląd sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku. Cz. II. Przegląd strategiczny jako narzędzie diagnozy i projektowania obronności.* Red. Nauk. C. Rutkowski. Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 82.

globalnego ujęcia (całościowego bez wchodzenia w szczegóły). W obszarze teorii bezpieczeństwa „strategiczność" odnosi się między innymi do: najwyższego poziomu kompetencji w hierarchii organizacji (państwa), problemu przetrwania i bytu, najwyższych wartości, intencji, najważniejszych celów oraz wojny, walki zbrojnej, użycia sił zbrojnych5. W zarządzaniu strategicznym obronnością, przedmiotem przeglądu strategicznego jest obrona narodowa jako funkcja państwa w wymiarze strategicznym6.

Według J. Urbaniaka strategiczny przegląd obronny *jest... analizą strategiczną służącą przeglądowi przyszłych potrzeb obronnych państwa oraz określeniu optymalnych sposobów ich realizacji*[7]. Jest prowadzony na zlecenie najwyższych władz organizacji, dlatego też obejmuje właściwą strategicznemu podejściu rozległą perspektywę czasową, rzeczową i przestrzenną oraz przebiega na poziomach ogólności i syntezy odpowiednich dla podejścia strategicznego[8]. SPO wspiera decyzje strategiczne, które dotyczą podstawowych komponentów obrony narodowej i oddziaływają pośrednio lub bezpośrednio na zmiany we wszystkich obszarach polityki obrony narodowej. Podjęta w ramach strategicznego przeglądu obronnego analiza strategiczna obejmuje identyfikację procesów zachodzących w określonym czasie w otoczeniu państwa oraz własnych słabości i sił. Analiza otoczenia w szczególności dotyczy najważniejszych megatrendów w środowisku bezpieczeństwa oraz prognozowanych wyzwań (szans i zagrożeń). W trakcie analizy własnej powinny zostać zidentyfikowane w szczególności potrzeby, wartości, interesy, cele strategiczne oraz działania polityczne państwa, w których przewiduje się wykorzystanie zasobów obronnych (w tym sytuacje możliwego zaangażowania sił zbrojnych).

1.2. Rodzaje przeglądów strategicznych

Klasyfikacja przeglądów strategicznych była przedmiotem badań prowadzonych w Akademii Obrony Narodowej. Wyniki tych dociekań opublikował C. Rutkowski w pracy „Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki"[9]. Zastosowanie metody kryteriów zaproponowanej przez C. Rutkowskiego umożliwia precyzyjną klasyfikację przeglądów strategicznych (rysunku 3).

---

[5] Ibidem, s. 101.
[6] J. Urbaniak, Wyzwania strategicznego przeglądu obronnego, [w] Kwartalnik Bellona nr 3/2009 (685), Warszawa 2009, s. 34.
[7] Ibidem, s. 34.
[8] *Obronność RP – strategiczny przegląd sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku,* op. cit. s. 104.
[9] C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki,* Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003.

KRYTERIUM		RODZAJE PRZEGLĄDU
1.	SWOBODA PODJĘCIA	SWOBODNY; ZDETERMINOWANY
2.	ZAKRES (ZUPEŁNOŚĆ)	PEŁNY; OGRANICZONY; .....
3.	KIERUNEK PERSPEKTYWY CZASOWEJ	DIAGNOSTYCZNY; PROGNOSTYCZNY; POSTGNOSTYCZNY; PRZEKROJOWY; ...
4.	CIĄGLOŚĆ PROCESU PRZEGLĄDU	SYSTEMATYCZNY; OKRESOWY; DORAŹNY wymuszony; DORAŹNY swobodny
5.	CHARAKTER FUNKCJI CZYNNOŚCI PRZEGLĄDU	KONSTATUJĄCY; WYJAŚNIAJĄCY; WERYFIKUJĄCY; PROJEKTUJĄCY
6.	ZASIĘG PRZESTRZENNO PRZEDMIOTOWY	PEŁNOZAKRESOWY; PRZEKROJOWY; SEKTOROWY; LOKALNY
7.	CIĄGLOŚĆ PRZEDMIOTOWA	CIĄGŁY; NIE CIĄGŁY
8.	ELEMENT ORGANIZACJI/ ZARZĄDZANIA - PRZEDMIOT	USTROJOWY; PLANISTYCZNY; REZULTATOWY; .....
9.	PODMIOT (PODMIOTY) PROWADZĄCE	NARODOWY; SOJUSZNICZY; KOALICYJNY; .....
10.	.....	.....

Rysunek 3. Klasyfikacja przeglądów strategicznych według kryteriów

Źródło: „Obronność RP – strategiczny przegląd sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku" s.100

W praktyce nie ma zazwyczaj konieczności pełnego definiowania przeglądu przy użyciu wszystkich możliwych wyróżnień klasyfikacyjnych. Najczęściej spotykamy się z definiowaniem uproszczonym, zredukowanym (w zależności od potrzeb) do minimalnej liczby określeń klasyfikacyjnych.

Przedstawiona na poprzedniej stronie tabela pozwala na pełne zdefiniowanie przeglądów, z zastosowaniem wszystkich postulowanych kryteriów. Zatem pełna nazwa przeglądu będzie w takim ujęciu obejmować wszystkie określenia kolejnych podziałów klasyfikacyjnych.

Warunki funkcjonowania naszego państwa – członkostwo w NATO i UE – obligują do zwrócenia szczególnej uwagi na kryterium podmiotowe (w ujęciu zewnętrznym) zaprezentowanej klasyfikacji przeglądów. W tym kontekście państwo:

- samo realizuje przeglądy – ***przeglądy narodowe***;
- uczestniczy w *przeglądach sojuszniczych*;
- może uczestniczyć w *przeglądach koalicyjnych*.

Wszystkie te przeglądy muszą być ze sobą współzależne, tzn. spójne, powiązane merytorycznie i organizacyjnie, uwzględniające specyficzne cechy podstaw ustrojowych jednocześnie: państwa, sojuszu i koalicji. W ich ramach może oczywiście wystąpić cała gama wymienionych w tabeli konkretnych form, typów przeglądów, wszystkie jednak wymagają stosownej kompatybilności.

Narzędzie przeglądu strategicznego może również służyć **obronności**, traktowanej jako podobszar bezpieczeństwa (całkowicie się w nim mieszczący) i rozumianej jako przedmiot projektowania.

Przeprowadzany obecnie w naszym kraju **strategiczny przegląd obronny** jest kompleksowym procesem diagnostyczno-analitycznym określającym potrzeby obronne w dłuższej perspektywie czasowej oraz możliwości i sposoby ich realizacji. Swym zasięgiem obejmuje resort obrony narodowej, w tym głównie siły zbrojne, a także pozostałe elementy systemu obronnego w stopniu gwarantującym właściwe jego przeprowadzenie.

1.3. Usytuowanie i etapy przeglądu strategicznego

Planowanie obronności jako działanie składowe w systemie zarządzania bezpieczeństwem i obronnością państwa powinno mieć wspólną podstawę informacyjną powstałą w rezultacie przeglądów zrealizowanych na nadrzędnych poziomach struktury organizacyjnej. Strategiczny przegląd obronności jest zdeterminowany koniecznością uwzględnienia nadrzędnych decyzji i wyborów a także rezultatów narodowego przeglądu bezpieczeństwa państwa, a pośrednio świata. Informacje te wyznaczają ramy i limity przeglądu obronności oraz stanowią punkt wyjścia do jego przygotowania i przeprowadzenia. Podobnie jak, przeglądy w dziedzinach podrzędnych, np. wojskowości powinny wywodzić się z rezultatów przeglądu całego obszaru obronności. Pytanie: *„jaka obronność państwa ?" można więc postawić i poszukiwać na nie odpowiedzi dopiero wtedy, gdy znamy odpowiedzi*

na pytania: „jakie państwo ?" oraz „jaka jego polityka bezpieczeństwa ?"[10]. W związku z powyższym zespół C. Rutkowskiego wysnuł tezę, że *system przeglądów strategicznych w państwie (organizacji) powinien być zawczasu skonstruowany, zaplanowany, zorganizowany, wdrożony i zweryfikowany, by mógł stać się podstawą przygotowywania poszczególnych jego form, elementów (w tym – przeglądu obronności), by mógł stać się sprawnym i efektywnym mechanizmem państwowym, zgodnie i synergicznie współdziałającym z innymi narzędziami i mechanizmami aparatu państwowego, udatnie wkomponowanym w system państwa.*

Według C. Rutkowskiego podstawą inicjującą proces przeglądu strategicznego powinna być w państwie dyrektywa kierownictwa politycznego, określająca: motywy podjęcia przeglądu, rodzaj przeglądu, jego funkcję, rolę w działaniach politycznych, cele, środki, wykonawców, zasady, normy, zasoby, limity, dyrektywy wykonawcze (czas i sposób przedstawienia wyników)[11]

Nie ma jednego, uniwersalnego modelu przeprowadzenia przeglądu strategicznego. W podejściu zaprezentowanym przez zespół C Rutkowskiego model (przykładowy) przeglądu strategicznego może składać się z trzech części (wstępnej, głównej i końcowej). Część wstępna składa się z dwóch faz: orientacyjno-opisowej oraz analityczno-identyfikacyjnej. W fazie orientacyjno-opisowej aktualizowana jest wiedza o podstawach aksjologiczno – normatywnych organizacji; identyfikowane są podstawy organizacyjno metodologiczne przeglądu (motywy, ramy, cele, normy i limity, zasady, kryteria); rozpoznawana i charakteryzowana jest aktualna sytuacja organizacji i jej otoczenia; przedstawiane są prognozy rozwoju sytuacji z uwzględnieniem najważniejszych trendów i obszarów niewiedzy; generowane są nieingerencyjne scenariusze rozwoju organizacji (własnej i innych). Część główna przeglądu składa się z fazy projektowania i fazy postulatywnej. W fazie projektowania prowadzone są przeglądy ukierunkowane na wyjawione wcześniej problemy, przeglądy uzupełniające (sektorowe, lokalne itp.) i weryfikujące, przeglądy projektujące wprowadzenie zmian, przegląd alternatyw decyzyjnych (wg problemów i struktury decyzji) oraz przeglądy projektujące wprowadzenie zmian. W fazie postulatywnej prowadzone są przeglądy identyfikujące i wyjaśniające warunki (zewnętrzne i wewnętrzne) implementacji rozwiązań oraz realizowana jest synteza oraz integracja postulatów implementacyjnych[12].

---

[10] *Obronność RP – strategiczny przegląd sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku,* op. cit. s. 130.
[11] Ibidem, s.137.
[12] Ibidem, s. 139.

W ujęciu zaproponowanym przez J. Urbaniaka przegląd strategiczny składa się z czterech zasadniczych etapów (kroków) analizy strategicznej[13]. W pierwszym należy zidentyfikować zagrożenia, którym państwo będzie musiało przeciwdziałać, określić prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz ocenić ryzyko dla państwa w przypadku ich wystąpienia. Drugi krok analizy strategicznej polega na określeniu sposobu przeciwdziałania (w postaci określonej koncepcji działania) każdemu ze zidentyfikowanych wcześniej zagrożeń. W trzecim kroku analizy następuje określenie sił oraz zdolności niezbędnych do realizacji wytypowanych wcześniej koncepcji. W ostatnim czwartym etapie analizy dokonywany jest wybór strategii obronnej państwa.

[13] J. Urbaniak, Wyzwania strategicznego przeglądu obronnego, op. cit. s. 35.

Rozdział 2

UMIEJSCOWIENIE PRZEGLĄDU OBRONNEGO W SYSTEMIE STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM I OBRONNOŚCIĄ PAŃSTWA

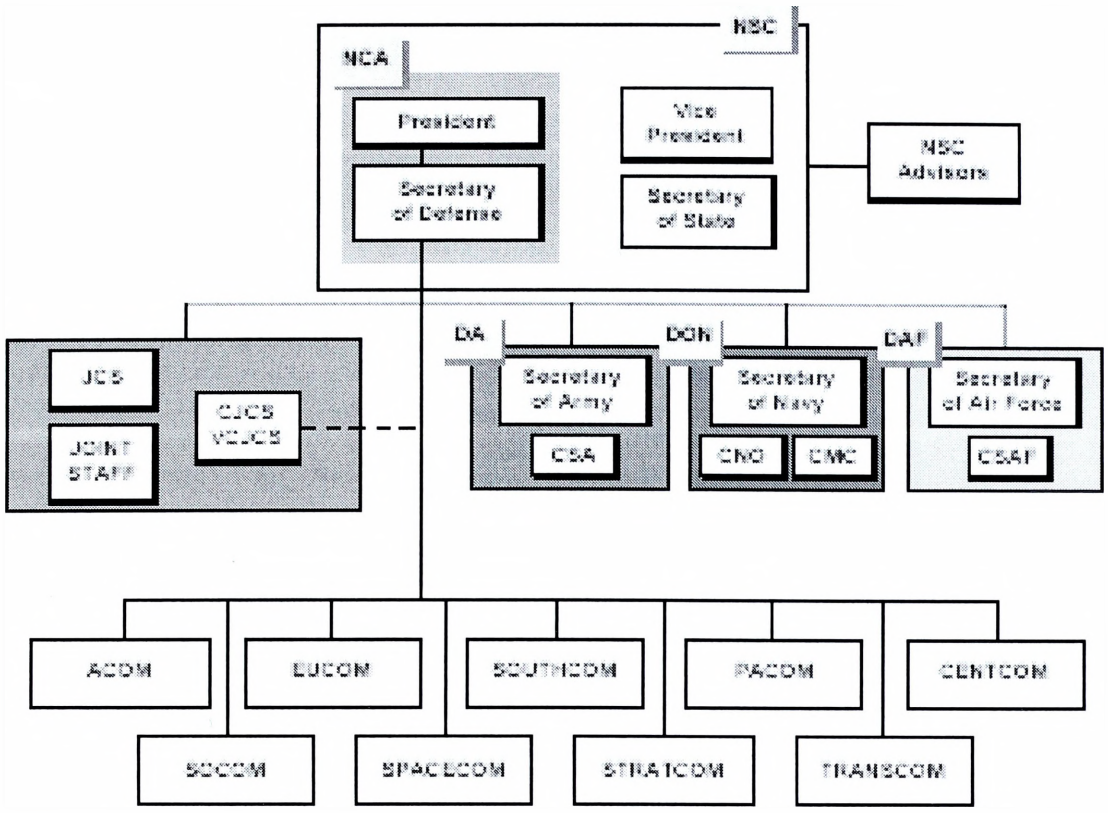
Zasadniczym zamiarem rozdziału jest przedstawienie problematyki przygotowania i prowadzenia przeglądów obronnych przez wybrane podmioty. W celu uzyskania w miarę rzetelnego obrazu zagadnień związanych z wykorzystaniem tego specyficznego narzędzia polityki, analizie poddano amerykański Czteroletni Przegląd Obronny, brytyjski Strategiczny Przegląd Obronny oraz sojuszniczy Przegląd Obronny. W ramach przedmiotowej analizy rozpatrywano takie szczegółowe zagadnienia, jak: miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie zarządzania strategicznego bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi; zakres i przebieg przeglądu; kierunki zmian usprawniających przygotowanie i prowadzenie przeglądów strategicznych.

2.1. Rozwiązania amerykańskie

Pierwszym z analizowanych rozwiązań praktycznych w zakresie prowadzenia strategicznych przeglądów obronnych jest Czteroletni Przegląd Obronny Poniższy materiał zawiera analizę rozwiązań stosowanych przez Wielką Brytanię w zakresie realizacji narodowego strategicznego przeglądu obronnego (Strategic Defence Review).

2.1.1. Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi

System strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi. Strukturą zajmującą najwyższy polityczny szczebel w architekturze zarządzania analizowanym obszarem są tzw. Narodowe Władze Dowodzenia (*National Command Authority* - NCA), na które składają się: Urząd Prezydenta Stanów Zjednoczonych; Biuro Wykonawcze Prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz Rada Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council - NSC*). Szczegółową strukturę systemu przedstawia rysunek 1.



Rysunek 4. Amerykański system strategicznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym

Źródło: O. Scott Key, Eric N. Nyberg, David P. Smith, *Resource Allocation*, Vol. 1 *The Formal Process*, 2d Edition, National Security Decision Making Faculty, Naval War College, Newport, RI 1998, s. 1-5.

Najwyższym ciałem kolegialnym, odpowiedzialnym za problematykę bezpieczeństwa i obronności kraju jest Narodowa Rada Bezpieczeństwa *(NSC).* Jej stały skład stanowią: Prezydent Stanów Zjednoczonych; Wiceprezydent; Sekretarz Stanu; Sekretarz Obrony. Ponadto w posiedzeniach rady mogą uczestniczyć: Przewodniczący Połączonego Komitetu Szefów Sztabów oraz Dyrektor Centralnej Agencji Wywiadowczej *(Central Intelligence Agency -CIA),* pełniąc funkcję statutowych doradców. W pracach rady uczestniczą także tzw. członkowie dodatkowi. Są to: Sekretarz Skarbu (*Secretary of Treasury)*; Przedstawiciel Stanów Zjednoczonych przy ONZ; Asystent Prezydenta ds. Narodowego Bezpieczeństwa – Doradca ds. Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Adviser)*; Asystent Prezydenta ds. Polityki Gospodarczej (*Assistant to the President for Economic Policy*); Szef Sztabu Prezydenta; Prokurator Generalny (zależnie od potrzeb). Za organizację pracy, koordynację działań i funkcje administracyjne rady odpowiada Doradca ds. Bezpieczeństwa Narodowego. Stali członkowie rady, doradcy statutowi i członkowie dodatkowi biorą udział we wszystkich posiedzeniach rady. Inni wysocy urzędnicy administracji państwa mogą być zapraszani na posiedzenia rady stosownie do potrzeb. Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest ciałem doradczym prezydenta, przygotowuje mu odpowiednie propozycje na podstawie, których podejmuje on decyzje. Do podstawowych dokumentów opracowywanych na tym szczeblu

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM Akademii Obrony Narodowej Nr ewid. II

zalicza się: Dyrektywę Decyzyjną Prezydenta (*Presidential Decision Directive - PDD/NSC)* oraz Dyrektywę Przeglądową Prezydenta (*Presidential Review Directive - PRD/NSC)*[14].

Proces strategicznego planowania w państwie. Analiza amerykańskich rozwiązań w zakresie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi wskazuje, że przyjęte przez ten kraj rozwiązania oparte są na zintegrowanym systemie zarządzania strategicznego, który obejmuje cztery dynamiczne i połączone odpowiednimi relacjami elementy, a mianowicie: system planowania, programowania i budżetowania; system połączonego planowania strategicznego; system połączonego planowania operacyjnego i prowadzenia operacji; system zaopatrywania i wdrożeń.

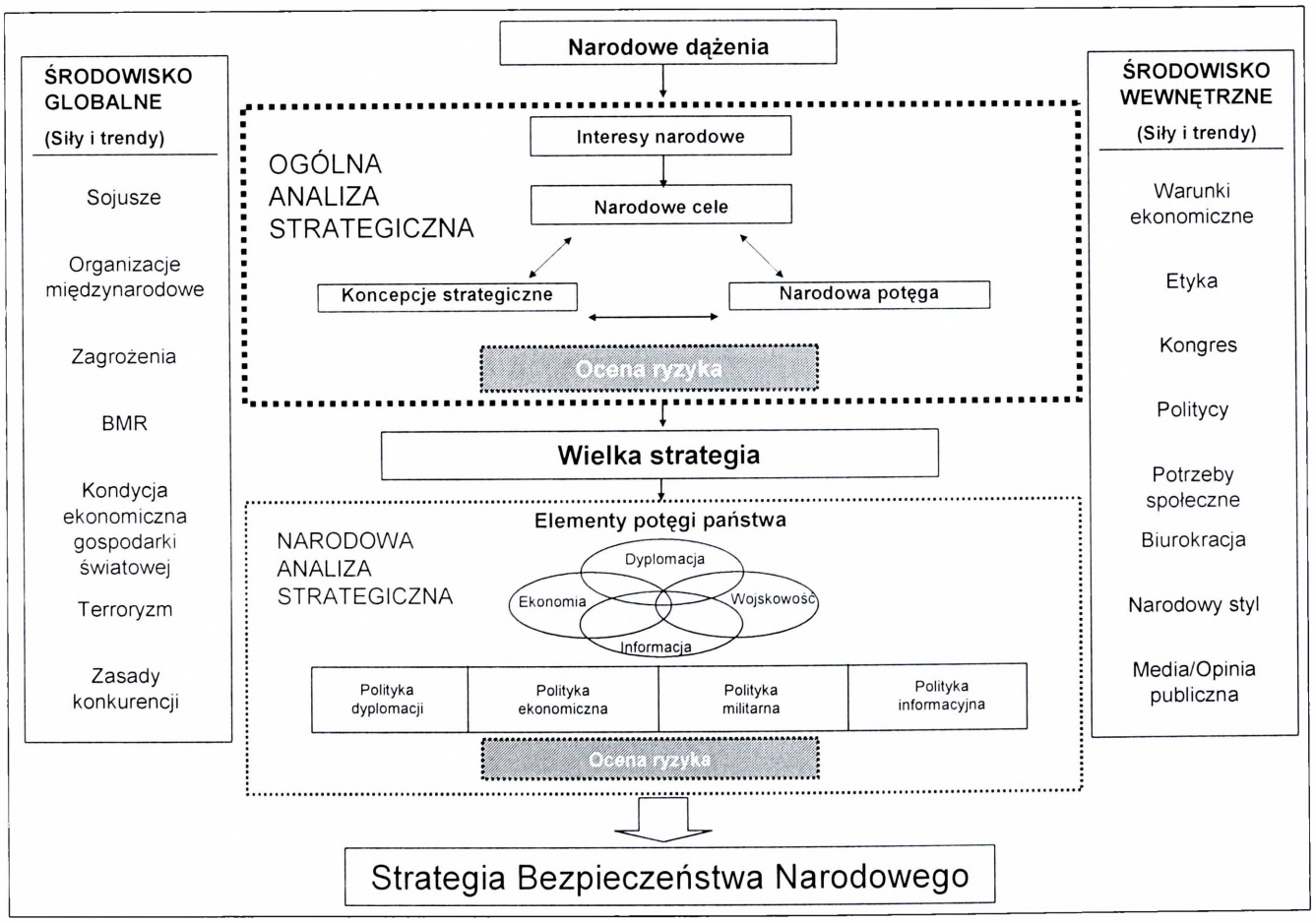
Instytucjonalne ramy Systemu Planowania, Programowania i Budżetowania (*Planning, Programming and Budgeting System – PPBS*) tworzy urząd sekretarza obrony (Biuro Sekretarza Obrony). Podstawowym celem funkcjonowania tego systemu jest ukierunkowywanie, poprzez kreację polityki obronnej i wojskowej państwa, całego procesu planowania, przekształcanie opracowanych planów w programy rozwojowe, a także określanie budżetów związanych z ich realizacją. Natomiast celem szczegółowym jest zapewnianie niezbędnych środków oraz zasobów służących realizacji strategii obronnej oraz strategii wojskowej. W główniej mierze wiąże się to z przekładaniem wspomnianych strategii na język planów i programów rozwojowych, a następnie z podjęciem, w odniesieniu do wygenerowanych programów, wiążących decyzji finansowych. Natomiast zasadniczym elementem Systemu Połączonego Planowania Strategicznego (*Joint Strategic Planning System* - JSPS) jest Przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff's* - CJCS's) wraz z Połączonym Sztabem Sił Zbrojnych USA. Głównym celem funkcjonowania tego systemu, w ogólnym ujęciu, jest prowadzenie analizy strategicznego środowiska bezpieczeństwa, opracowywanie strategii wojskowej oraz wizji rozwoju sił zbrojnych, wypracowywanie planów użycia sił zbrojnych, a także merytoryczne wsparcie procesów realizowanych w ramach Systemu Planowania, Programowania i Budżetowania. Trzeci element, to System Połączonego Planowania Operacyjnego i Prowadzenia Operacji (*Joint Operation Planning and Execution System* – JOPES), którego elementami składowymi są dowódcy naczelni (*Commanders in Chief* - CINCs), wraz z dowództwami strategicznymi, operacyjnymi i funkcjonalnymi, a także jednostki Sił Zbrojnych USA, jako elementami wykonawczymi. System ten realizuje proces połączonego planowania operacyjnego (np. planów ewentualnościowych, planów reagowania kryzysowego, planów kampanii/operacji) oraz wykonuje zidentyfikowane w jego ramach

[14] O. Scott Key, Eric N. Nyberg, David P. Smith, *Resource Allocation*, Vol. 1 *The Formal Process*, 2d Edition, National Security Decision Making Faculty, Naval War College, Newport, RI 1998, s. 1-5-1-7.

zadania. Na ostatni element, a mianowicie System Zaopatrywania i Wdrożeń (*Acquisition System* - AS) składają się sekretarz obrony jako organ zarządzający procesem zaopatrywania i wdrożeń, organy kolegialne odpowiedzialne za realizację polityki zbrojeniowej, a także agencje rządowe, instytucje badawczo-rozwojowe oraz kompleks przemysłowo-obronny[15].

Przedstawiona powyżej ogólna budowa zintegrowanego systemu strategicznego w państwie umożliwia sekretarzowi obrony, a w dalszej kolejności prezydentowi USA, wypracowywanie optymalnych decyzji planistycznych, programowych oraz budżetowych, co do kierunków i kosztów rozwoju struktur oraz zdolności sił zbrojnych.

Aby uzyskać w miarę czytelny obraz strategicznego zarządzania w państwie, a przede wszystkim obraz jego procesualnego wymiaru, należy w pierwszej kolejności przyjrzeć się bliżej systemowi tworzenia strategii USA. Poniżej na rysunku 5 przedstawiono pogląd Akademii Wojennej Wojsk Lądowych Stanów Zjednoczonych (U.S. Army War Collage – USAWC) na proces formułowania strategii.



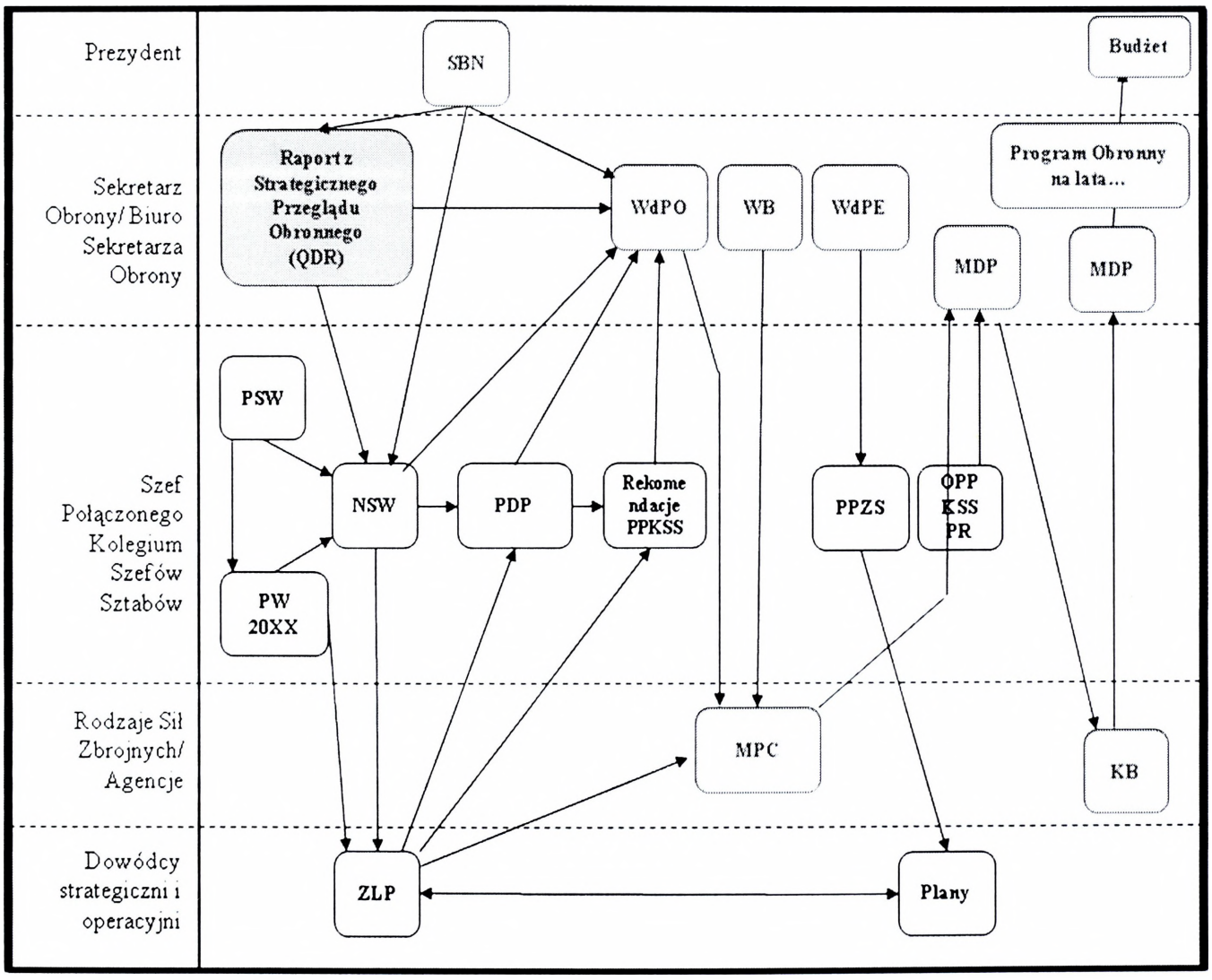
Rysunek 5. Model formułowania strategii według US Army War Collage

Źródło: Boone J. Bartholomees, *US Army War Collage guide to national security policy and strategy*, Apendyx A, USAWC 2004, s. 279 [za:] A. Brzozowski, s. 214.

[15] Zob. A. Brzozowski, *Kierunki zmian w planowaniu i programowaniu rozwoju SZ RP na progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2009, s. 110-111.

Jak można zauważyć na rysunku, proces ten posiada czysto iteracyjny charakter. Prezydent wydaje Strategię Bezpieczeństwa Narodowego. Sekretarz obrony zajmuje się wdrożeniem jej postanowień przez Departament Obrony i wydaje Narodową Strategię Obrony. Z kolei sposób jej implementacji w siłach zbrojnych określa Przewodniczącego Połączonego Kolegium Szefów Sztabów poprzez wydanie Narodowej Strategii Wojskowej.

Dokonana wcześniej identyfikacja poszczególnych elementów składowych zintegrowanego systemu, a także ogólne zarysowanie procesu formułowania strategii, pozwala na przedstawienie głównych uczestników i kluczowe wytwory procesu strategicznego zarządzania w państwie[16]. Część ze wskazanych na rysunku 6 dokumentów to wytwory końcowe realizowanych procesów, inne zawierają dane wejściowe dla pozostałych systemów, a jeszcze inne dokumenty – stanowią sprzężenia zwrotne.



Rysunek 6. Główni uczestnicy oraz zasadnicze dokumenty procesu strategicznego planowania

Źródło: *Resource Allocation: The Formal Process*, Raymond E. Sullivan Jr., ed., 8th Edition, National Security Decision Making Department, Naval War College, Newport, RI 2002, s. 8 [za:] A. Brzozowski, s. 112.

[16] Uchwycenie głównych „uczestników" oraz zasadniczych „wytworów" pozwala na bardziej przejrzyste naświetlenie procesów zachodzących wewnątrz poszczególnych systemów.

Wspomniane dokumenty, to: Raport ze Strategicznego Przeglądu Obronnego, SPO (*Quadrennial Defense Review Report* – QDR), Raport z Przeglądu Strategii Wojskowej, PSW (*Joint Strategy Review Annual Report* – JSR AR), Połączona Wizja 20XX, PW 20XX (*Joint Vision* 20XX), Narodowa Strategia Wojskowa, NSW (*National Military Strategy* - NMS), Połączony Dokument Planowania, PDP (*Joint Planning Document* - JPD), Zintegrowane Listy Priorytetów, ZLP (*Integrated Priority Lists* – IPLs), Rekomendacje Programowe Przewodniczącego Połączonego Kolegium Szefów Sztabów, RP PPKSS (*Chairman's Program Recommendation* - CPR), Ocena Przewodniczącego Połączonego Kolegium Szefów Sztabów Programów Rozwojowych, OPPKSSPR (*Chairman's Program Assessment* - CPA), Wytyczne do Planowania Obronnego, WdPO (*Defense Planning Guidance* – DPG), Wytyczne Budżetowe, WB (*Fiscal Guidance* - FG), Memoranda Programów Celowych, MPC (*Program Objective Memoranda* – POMs), Memoranda Decyzji Programowych, MDP (*Program Decision Memoranda* – PDMs), Kalkulacje Budżetowe, KB (*Budget Estimate Submissions* – BESs), Decyzje dot. Budżetu Programu, DdBP (*Program Budget Decisions* - PBDs).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na trzy dokumenty, które, jak można to zauważyć na rysunku, są ściśle powiązane ze sobą. Chodzi dokładnie o raport z przeglądu strategicznego, strategię wojskową oraz wytyczne do planowania. Poniżej przedstawiono ogólna charakterystykę tych dokumentów.

Raport z Strategicznego Przeglądu Obronnego, SPO (*Quadrennial Defense Review Report* – QDR) Dokument ten stanowi efekt końcowy wspólnych prac zarówno Biura Sekretarza Obrony, Połączonego Sztabu SZ USA, Departamentu Obrony, rodzajów sił zbrojnych i dowódców naczelnych (CINCs), jak też innych instytucji odpowiedzialnych za problematykę bezpieczeństwa i obronności państwa. Raport w głównej mierze dostarcza diagnostyczno-prognostycznych ocen środowiska bezpieczeństwa; strategii bezpieczeństwa i wojskowej; realizowanej strategii obronnej oraz potencjału sił zbrojnych, a także innych alternatywnych podstaw obronności państwa. Zawarte w dokumencie oceny po dogłębnym rozpatrzeniu przez Połączony Sztab SZ USA, i ich uwzględnieniu w jego własnych analizach, wnoszą istotny wkład do prac nad narodową strategią wojskową, jak również stanowią dla

administracji prezydenckiej ważny punkt odniesienia podczas rozpatrywania zagadnień finansowania rozwoju sił zbrojnych[17].

Wytyczne do Planowania Obronnego, WdPO (*Defense Planning Guidance* – DPG) Podstawowym przeznaczeniem omawianych wytycznych jest ukierunkowanie procesu opracowywania przez rodzaje sił zbrojnych i dowódców naczelnych (CINCs) Memorand Programów Celowych na pożądaną, z punktu widzenia ograniczeń budżetowych, alokację posiadanych i możliwych do pozyskania zasobów obronnych. Stąd omawiane wytyczne mają zapewnić właściwe „pokrycie" celów, funkcji oraz zadań - wskazanych przez Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Obronny oraz Narodową Strategię Wojskową – projektami rozwojowymi w ramach Programów Obronnych. Ponadto omawiane wytyczne zawierają podstawy przyjętej do realizacji strategii obronnej Stanów Zjednoczonych (obecnie wydawanej jako osobny dokument)[18].

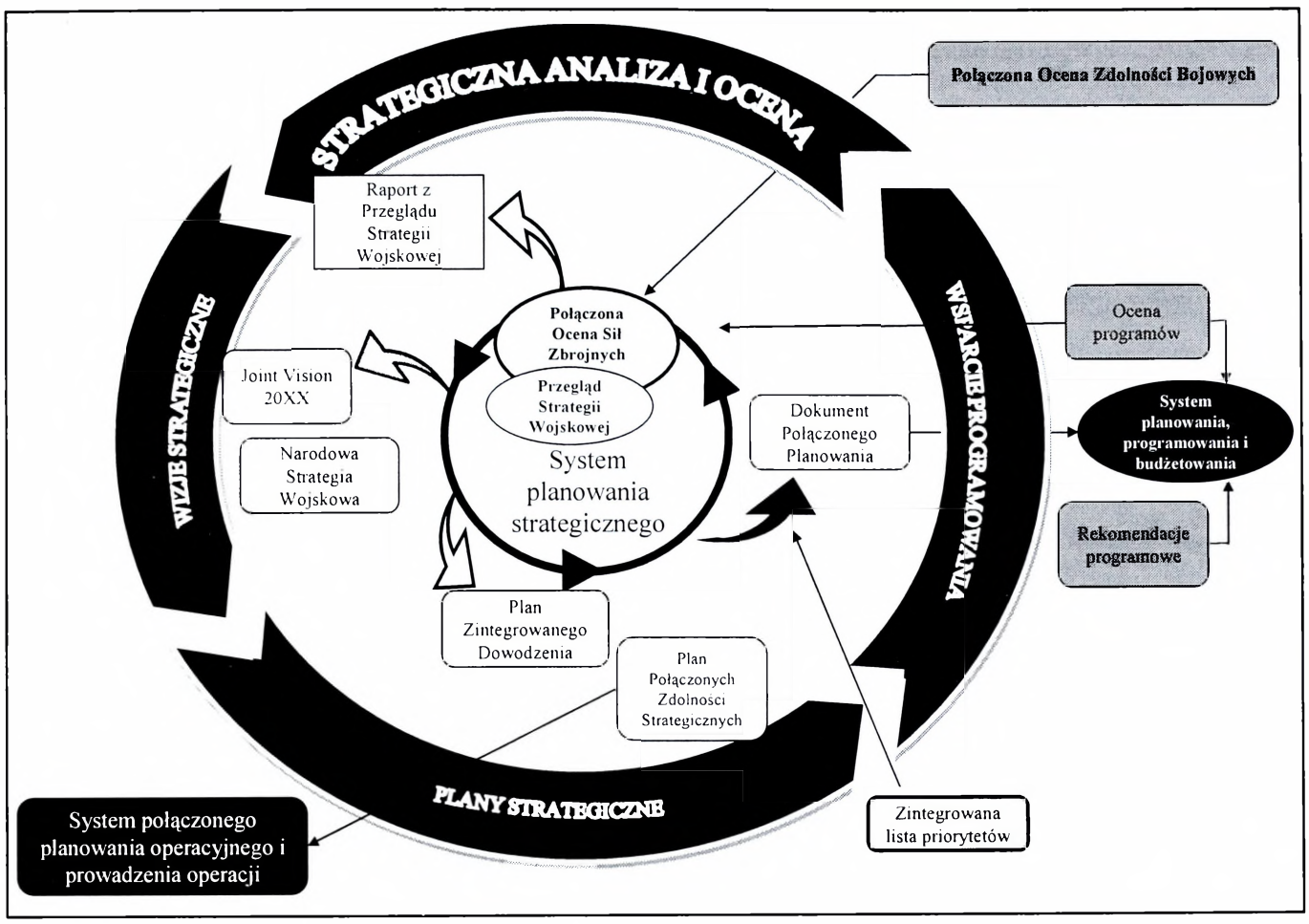
Narodowa Strategia Wojskowa, NSW (*National Military Strategy* - NMS) Z punktu widzenia procesu zarządzania strategicznego siłami zbrojnymi, narodowa strategia wojskowa stanowi jeden ze sposobów, w jaki Przewodniczący Połączonego Kolegium Szefów Sztabów realizuje swoją doradczą funkcję wobec sekretarza obrony, a przede wszystkim prezydenta. Wykorzystując Narodową Strategię Wojskową Przewodniczący wskazuje, wspomnianym podmiotom, niezbędne strategiczne kierunki rozwoju sił zbrojnych oraz wyjaśnia - jak posiadane i rozwijane zdolności wojskowe służą i służyć będą osiągnięciu celów wytyczonych przez strategię bezpieczeństwa. Stąd też NSW zawiera n.in., opis strategicznego środowiska, zdefiniowane narodowe cele militarne, zarys ogólnej koncepcji osiągnięcia tych celów, a także wskazuje te zdolności sił zbrojnych, które są niezbędne aby zrealizować postawione sił zbrojnym zadania. Dodatkowym zadaniem strategii jest strategiczne ukierunkowanie procesu planowania w ramach Systemu Połączonego Planowania Strategicznego[19].

W systemie strategicznego zarządzania siłami zbrojnymi obok Czteroletniego Przeglądu Obronnego funkcjonuje jeszcze Przegląd Strategii Wojskowej, na bazie którego opracowywany jest specjalny raport Przewodniczącego Połączonego Kolegium Szefów Sztabów, oraz przegląd (ocena) sił zbrojnych i przegląd zdolności bojowych sił zbrojnych.

---

[17] Zob. A. Brzozowski, s. 229.
[18] Tamże, s. 230.
[19] Zob. A. Brzozowski, s. 230

Umiejscowienie poszczególnych przeglądów przedstawia rysunek 7.



Rysunek 7. Zbiór przeglądów w systemie planowania startegicznego

Źródło: O. Scott Key, Eric N. Nyberg, David P. Smith, *Resource Allocation*, Vol. 1 *The Formal Process*, 2d Edition, National Security Decision Making Faculty, Naval War College, Newport, RI 1998, s. 2-27 [za:] A. Brzozowski, s. 115.

Raport z Przeglądu Strategii Wojskowej, PSW (*Joint Strategy Review Annual Report* – JSR AR) Raport z przeglądu strategii wojskowej prezentuje poglądy Przewodniczącego Połączonego Kolegium Szefów Sztabu na kierunki rozwoju środowiska bezpieczeństwa i wynikające stąd potrzeby dokonania zmian aktualizacyjnych w obowiązującej strategii wojskowej, a także realizowanej wizji rozwoju sił zbrojnych. Ponadto raport opisuje: główne trendy, które mogą mieć strategiczny wpływ na przyszłe środowisko bezpieczeństwa; szczególne założenia i przypuszczenia odnoszące się do zjawisk lub procesów o charakterze niespodziankowym; alternatywne wizje rozwoju środowiska bezpieczeństwa; strategiczne implikacje dla formułowania i realizacji strategii wojskowej oraz prowadzenia operacji; wskazanie wskaźników służących monitorowaniu rozwoju trendów i aktualności przyjętych założeń.

W ogólnym ujęciu Przegląd Narodowej Strategii Wojskowej stanowi podstawowy instrument Przewodniczącego Połączonego Kolegium służący do badania strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz przeglądu zdolności operacyjnych sił zbrojnych (służy temu m.in. Połączona Ocena Zdolności Bojowych) w celu poszukiwania determinantów niezbędnych zmian w obowiązującej strategii wojskowej. Jest to ciągły i regularny proces, którego efektem końcowym jest zestaw jednolitych i wspólnych założeń do planowania oraz punkt odniesienia dla innym procesów np. Połączonej Oceny Sił Zbrojnych

Przegląd Narodowej Strategii Wojskowej, którego horyzont czasowy obejmuje 20 lat analizuje i ocenia: aktualne, wyłaniające się oraz przyszłe wyzwania, szanse i zagrożenia; obwiązujące strategiczne założenia; dostępne oraz przyszłe technologie; obowiązujące koncepcje i doktryny; organizację i strukturę sił zbrojnych; misje i zadania sił zbrojnych oraz limity i ograniczenia w odniesieniu do zasobów.

Połączona Ocena Zdolności Bojowych. Jest to raport z przeglądu prowadzonego przez Zespół Połączonej Oceny Zdolności Bojowych (*Joint Warfighting Capabilities Assessment Teams* – JWCA Teams). Dokument stanowi jeden z istotnych elementów strategicznej analizy i oceny prowadzonego, w ramach Systemy Połączonego Planowania Strategicznego, przeglądu Narodowej Strategii Wojskowej. Ogólnym celem tego raportu jest wypracowanie przez prowadzącą go Zespoły określonego stanowiska, poglądów oraz ocen w zakresie realizacji postanowień *Joint Vision* i związanych z tym potrzeb oraz wymogów programowych. Ponadto przegląd zdolności, jako cykliczny proces, dostarcza Przewodniczącemu Połączonego Kolegium Szefów Sztabów danych do opracowania zarówno Połączonego Dokumentu Planowania, Rekomendacji Programowych, jak też oceny programów[20].

Połączona Ocena Sił Zbrojnych. Zgodnie z przyjętymi założeniami dokument ten jest wieloaspektowym zestawem wniosków wypracowywanych w toku strategicznej analizy i oceny. W ogólnym zarysie, proces Połączonej Oceny Sił Zbrojnych łączy w sobie wyniki przeglądu Narodowej Strategii Wojskowej oraz Połączonej Oceny Zdolności Bojowych. Dodatkowym źródłem pozyskiwania wiedzy, służącej do tworzenia bazy informacyjnej dla prowadzonych analiz i ocen, są także różnego rodzaju gry wojenne, symulacje i studia badawcze prowadzone m.in. przez Połączony Sztab SZ USA, RSZ, agencje Departamentu Obrony oraz dowódców naczelnych (CINCs)[21].

---

[20] Por. A. Brzozowski, s. 229-230.
[21] Tamże, s. 229-230.

Stworzona w ten sposób baza informacyjna umożliwia w sposób kompleksowy i całościowy przeprowadzenie: przeglądu i oceny aktualnych oraz przyszłych wyzwań, szans i zagrożeń; przeglądu aktualnych i wymaganych przyszłych zdolności sił zbrojnych, a także związanych z nimi planów i programów rozwojowych. Tym samym Połączona Ocena Sił Zbrojnych dostarcza podstaw informacyjnych do dokonania ogólnej oceny ryzyka, na poziomie militarno-strategicznym, związanego z możliwością wdrożenia alternatywnych - w stosunku do obecnie posiadanych – strategii, koncepcji, struktur lub zdolnościami sił zbrojnych. Ogłoszenie raportu z omawianego przeglądu zbiega się w czasie z zakończeniem Strategicznego Przeglądu Obronnego, jednak proces przeglądu, co należy podkreślić, może zostać uruchomiony w wyniku znaczących zmian w środowisku bezpieczeństwa i wyłonienia się nowych wyzwań, szans i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi. System przeglądów strategicznych w USA ukształtował się w rezultacie stopniowego W latach 90-tych, po zakończeniu zimnej wojny sytuacja polityczno militarna zmieniła się radykalnie. Dwubiegunowy układ w środowisku bezpieczeństwa przestał istnieć, zniknęło zagrożenie wokół którego były konstruowane dotychczasowe strategiczne koncepcje bezpieczeństwa narodowego, a podatnicy oczekiwali pokojowych dywidend. Powstała potrzeba gruntownego, kompleksowego przeglądu polityki obronnej, zwłaszcza struktury sił zbrojnych, ich zadań, programów i prognoz rozwoju. Konieczne było zweryfikowanie wielkości i uzasadnienia potrzeby ponoszenia dalszych wydatków na obronność oraz zapoznanie społeczeństwa ze sposobem myślenia cywilnego i wojskowego kierownictwa Departamentu Obrony o rozwiązywaniu problemów związanych z obronnością państwa w nowej sytuacji. Tym celom miały służyć pierwsze dwa strategiczne przeglądy lat 90tych, a mianowicie: przeprowadzony w 1991 roku przez Szefa Połączonych Sztabów Przegląd Sił Podstawowych (Base Force Review[22]) oraz przez Sekretarza Obrony w 1993 tzw. Przegląd „Od dołu do góry" (Bottom-Up Review)[23].

Przegląd strategiczny w Stanach Zjednoczonych usankcjonowany został przez Kongres, w ramach Aktu Autoryzacyjnego Obrony Narodowej na Rok Budżetowy 1997 r. (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997*), który nakazał jego prowadzenie w cyklu czteroletnim (dokument ten w randze ustawy nakazywał przeprowadzenie przeglądu

---

[22] Lorna S. Jaffe, *The Development of the Base Force 1989-1992*, Washington, DC: Joint History Office (OCJCS), July 1993, p. 21.

[23] Zob. *Raport - Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego: rola, struktury, procedury,* IBK, Warszawa 2008, s. 37.

struktur wojskowych, który to przegląd miał na celu przeanalizowanie potrzeb strategiczno-obronnych USA na kolejne 20 lat)[24]. Zaś zasadniczą przesłankę do wprowadzenia mechanizmów prowadzenia strategicznych przeglądów, jako stałego narzędzia polityki bezpieczeństwa, stanowiły wcześniejsze rekomendacje - zawarte w raporcie z 1993 r. a przedłożone Kongresowi w 1995r - Komisji ds. Roli i Zadań Sił Zbrojnych[25].

Istotną rolę w doskonaleniu podstaw organizacyjnych, normatywnych i metodologicznych amerykańskiego przeglądu strategicznego spełniła tzw. Komisja Harta – Rudmana (Komisja ds. Bezpieczeństwa Narodowego w XXI wieku - powołana z mandatu Kongresu USA, na podstawie decyzji Sekretarza Obrony USA Wiliama S. Cohena), której zadanie polegało na dokonaniu oceny strategicznej perspektywy do 2025 r. i podjęciu szerokiej dyskusji nad bezpieczeństwem narodowym w nowym ujęciu, powiązanym z aspektami korzyści technologicznych, edukacją młodego pokolenia, itp. Jej publikacje końcowe stanowiły bazę merytoryczną do dalszych prac, prowadzonych już przez nową administrację Białego Domu[26].

W 2007 roku na forum Izby Reprezentantów została przedstawiona kolejna inicjatywa ustawodawcza, tym razem dotycząca Czteroletniego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (Quadrenial National Security Review – QNSR), a w 2008 roku zostały rozpoczęte dwa nowe przeglądy strategiczne, mianowicie Czteroletni Przegląd Roli i Misji (Quadrennial Roles and Missions Review – QRMR) prowadzony przez Departament Obrony oraz Czteroletni Przegląd Bezpieczeństwa Krajowego (Quadrennial Homeland Security Review - QHSR) prowadzony przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego[27].

Jak można zauważyć, amerykański przegląd strategiczny stanowi element inicjatywy władz politycznych państwa na rzecz poprawy strategicznego planowania w dynamicznie zmieniającym się środowisku. Przegląd jest stałym i prawnie usankcjonowanym elementem państwowego mechanizmu planowania bezpieczeństwa i zarządzania nim, a także efektywnym narzędziem polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Czteroletni Przegląd Obronny jest regularnym przedsięwzięciem, skorelowanym z cyklami: wyborów prezydenckich, narodowego planowania obronnego oraz ściśle powiązanym z planami i możliwościami

---

[24] W. S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, Washington, DC: DoD, 1997, Section I.
[25] Zob. *Raport - Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego...*, s. 37.
[26] U.S. Commission on National Security/21st Century, Hart-Rudman Commission, http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/
[27] Zob. *Raport - Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego...*, s. 338-39..

budżetowymi państwa. Dotychczas w USA zrealizowano trzy edycje Czteroletniego Przeglądu Obronnego, tj. w 1997r., 2001r. oraz 2006r.

2.1.2. Przebieg i zakres przeglądu strategicznego

Uczestniczy oraz proces przeglądu strategicznego. Misją każdego Czteroletniego Przeglądu Obronności (QDR) prowadzonego w USA jest zapewnienie decydentom politycznym intelektualnego wsparcia w zakresie podstaw projektowania i realizacji działań praktycznych w obszarze bezpieczeństwa, obronności i sił zbrojnych.

Chociaż przeglądy tego typu organizowano i prowadzono już od początku lat dziewięćdziesiątych, miały one jednak ograniczony charakter i zbyt wąski zakres. Dlatego też dostrzegając ich ułomności zmieniono dotychczasowy sposób podejścia do tej problematyki poprzez wprowadzenie przeglądu znacznie bardziej systemowego, zapewniającego rozwój struktury sił zbrojnych na miarę potrzeb obronnych USA w XXI wieku. Stąd przeprowadzony w 2001 roku przegląd, zdaniem wielu ekspertów, był przeglądem zasadniczo różnym od dotychczasowych, tj. w pełni kompleksowym i ukierunkowanym na kwestie amerykańskiej strategii wojskowej, strategii obronności, polityki i struktury sił zbrojnych.

Natomiast u podstaw przygotowania i przeprowadzenia tego przeglądu legło sześć następujących zasad[28]:

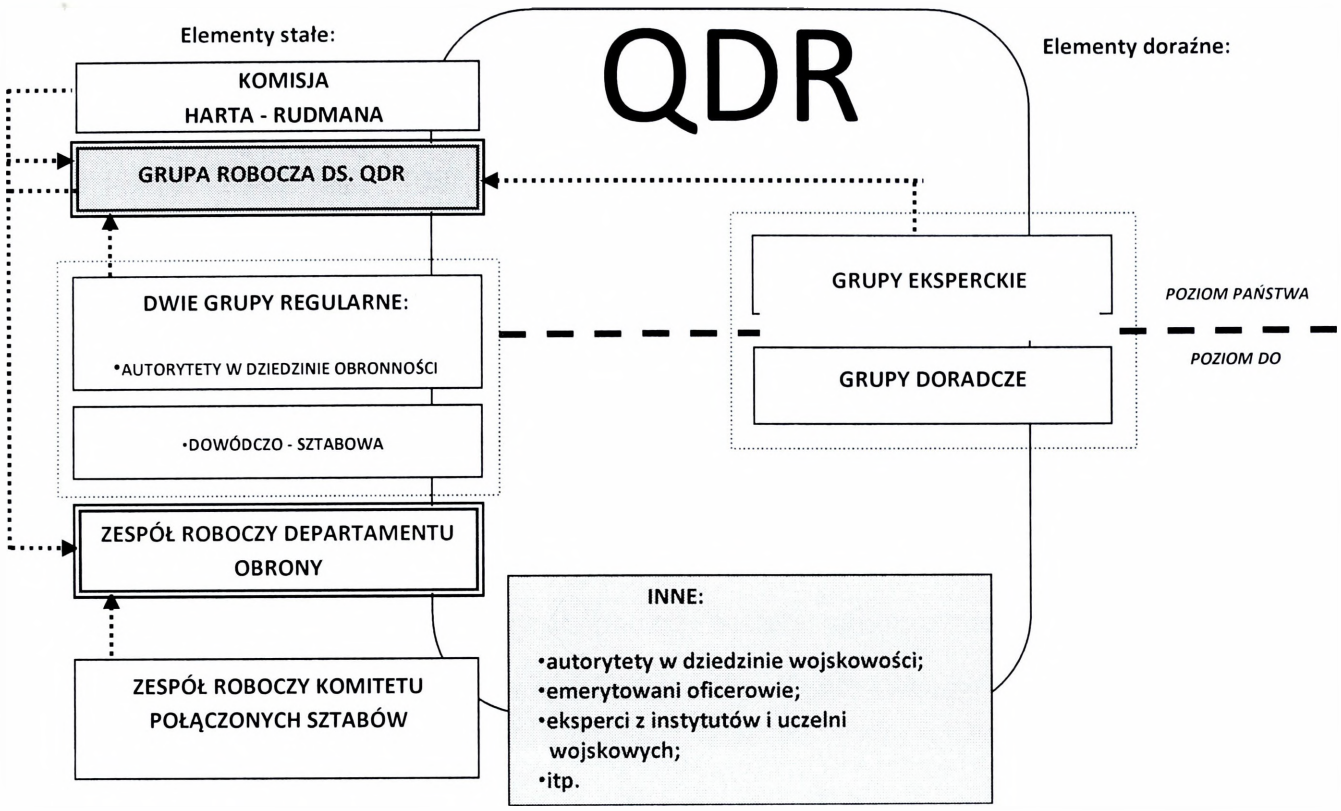
1) przyjęcie uregulowania prawnego – uwzględniona została specyfika amerykańskiego cyklu wyborczego, a Strategiczny Przegląd Obronności dokonywany jest w okresie czteroletnim (rozpoczyna się w pierwszym roku po wyborach prezydenckich);
2) utworzenie niezależnej struktury opiniodawczej (Grupa Robocza ds. QDR'2001) i nadanie jej nieograniczonych uprawnień w zakresie dostępu do kluczowych informacji z dziedziny bezpieczeństwa narodowego;
3) wykorzystanie doraźnie powołanych struktur (grupy regularne, doradcze, eksperckie) przygotowujące stosowne analizy, oceny i opracowania uzupełniające;
4) możliwie najszersze wykorzystanie materiałów źródłowych oraz przedstawicieli środowisk opiniotwórczych, kompetentnych w dziedzinie bezpieczeństwa;
5) pełna otwartość – ciągłe i pełne informowanie otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego o założeniach i postępie prac;

---

[28] C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki,* Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003, s. 62.

6) kompleksowość – poddanie przeglądowi wszystkich możliwych wariantów prognoz rozwoju sytuacji z dziedziny bezpieczeństwa bez odrzucenia wariantów nawet mało prawdopodobnych.

Uczestników przeglądu strategicznego przedstawia rysunek 8.



Rysunek 8. Uczestnicy Czteroletniego Przeglądu Obronnego

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne w narodowym przeglądzie obronnym,* AON, Warszawa 2005, s. 24.

Rozpoczęcie Czteroletniego Przeglądu Obronnego, edycji 2001, poprzedzone zostało szeregiem planowych i doraźnych przedsięwzięć, które miały na celu[29]:

- wypracowanie merytorycznej i metodologicznej podstawy przeglądu;
- wyznaczenie jego ram organizacyjno – treściowych (zakres i hierarchia problematyki, sposób wykorzystania doświadczeń z dotychczas przeprowadzonych przeglądów oraz materiałów wspierających, skład zespołów (grup) funkcjonalnych, angażowanych ekspertów, itp.);
- wytworzenie materiału porównawczego, umożliwiającego wielostronną weryfikację osiągniętych rezultatów przeglądu.

Przygotowując fundamenty tego przeglądu Przewodniczący Kolegium Połączonych Sztabów w 1999 r. z własnej inicjatywy powołał specjalną grupę roboczą (*QDR'2001 Working Group*). Inicjatywa ta wychodziła ze stanowiska, iż tylko grupa działająca poza

[29] C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny...*, s. 65.

strukturami Departamentu Obrony może stanowić organ niezależny i kompetentny do identyfikacji spektrum problematyki przeglądu (opracowanie wariantów, określenie uczestników oraz zakresu problematyki, itp.). Grupę tą utworzono w ramach Instytutu Narodowych Studiów Strategicznych funkcjonującego organizacyjnie w ramach Uniwersytetu Obrony Narodowej (NDU)[30].

W toku prac grupa robocza korzystała z usług ekspertów zewnętrznych (cywilnych i wojskowych) analizując ok. 36 kompleksowych opracowań merytorycznych, w tym raport *Joint Vision 2020* oraz 300 innych materiałów źródłowych. Działania grupy roboczej wpierane były przez dwie Grypy Regularne, tzn. grupę dowódczo-sztabową (kilkudziesięciu oficerów z Połączonego Sztabu, rodzajów SZ i służb, dowództw różnego szczebla, Urzędu Sekretarza Obrony) oraz grupę skupiającą osoby o bogatym doświadczeniu praktycznym (ze środowiska cywilnego i wojskowego). Wsparcie analityczne było zapewnione także przez inne grupy eksperckie czy doradcze (funkcjonujące w ramach różnego rodzaju korporacji i instytutów) oraz autorytety (kilkadziesiąt osób) w zakresie problemów szczegółowych objętych przeglądem. Prace Grupy Roboczej zostały zakończone opublikowaniem raportu końcowego (*Report of the QDR'2001 Working Group*) oraz zorganizowaniem w Uniwersytecie Obrony Narodowej konferencji naukowej zamykającej ten etap prac[31].

Przebieg zmodyfikowanego (usprawnionego) Czteroletniego Przeglądu Obronnego przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Układ i przebieg Czteroletniego Przeglądu Obronnego w USA

ETAP I (WSTĘPNY)	**Treść i wyniki:** • POWOŁANIE GRUPY ROBOCZEJ DS. QDR'2001. • OPRACOWANIE ZAŁOŻEŃ PLANISTYCZNYCH. • ROZPOCZĘCIE FORMALNEJ DZIAŁALNOŚCI.
	Funkcja: zakreślenie ogólnych ram przeglądu. **Forma:** praca merytoryczna Grupy Roboczej ds. QDR'2001 oraz analiza wcześniej wydanych opracowań dotyczących przyszłego środowiska bezpieczeństwa (w tym raportu *Joint Vision 2020*) i innych materiałów źródłowych.
ETAP II	**Treść i wyniki:** • PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI MERYTORYCZNEJ ZWIĄZANEJ Z PRZYGOTOWANIEM MATERIAŁÓW ANALITYCZNYCH. • WSPÓŁPRACA Z INDYWIDUALNYMI ATORYTETAMI, GRUPAMI DORADCZYMI I EKSPERCKIMI. • WSPARCIE BAZY MERYTORYCZNEJ QDR PRZEZ KOMISJĘ HARTA – RUDMANA. • SZCZEGÓŁOWA ANALIZA ŹRÓDEŁ ZASADNICZYCH I DODATKOWYCH.

[30] Jeffrey D. Brake, Quadrennial Defense Review (QDR): Background, Process, and Issues, CRS Report for Congress, Order Code RS20771, Updated June 21, 2001.
[31] R. Obuchowski, *Siły zbrojne w narodowym przeglądzie obronnym,* AON, Warszawa 2005, s. 22.

	Funkcja: przygotowanie analitycznego materiału bazowego wspierającego proces organizacji i prowadzenia nowego QDR. **Forma:** konsultacje (współpraca) z ekspertami, autorytetami zewnętrznymi (cywilnymi i wojskowymi) oraz dwiema Grupami Regularnymi. Udział merytoryczny Komisji Harta – Rudmana. **Publikacje:** dwa raporty z kolejnych faz prac Komisji Harta – Rudmana: *New world coming* i *Seeking a National Strategy*.
ETAP III	**Treść i wyniki:** • SYNTEZA PRAC GRUPY ROBOCZEJ DS. QDR'2001. • KONFERENCJA NAUKOWA W UNIWERSYTECIE OBRONY NARODOWEJ. • WSPARCIE BAZY MERYTORYCZNEJ QDR PRZEZ NARODOWĄ RADĘ WYWIADU. • PUBLIKACJA DOKUMENTÓW KOŃCZĄCYCH PRACE GRUPY ROBOCZEJ DS. QDR'2001.
	Funkcja: zbilansowanie działalności Grupy Roboczej ds. QDR'2001. **Forma:** praca merytoryczna Grupy Roboczej ds. QDR'2001. Udział merytoryczny Narodowej Rady Wywiadu. **Publikacje:** – *Report of the QDR'2001 Working Group* uzupełniony dwiema monografiami: *The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the QDR* oraz *All Possible? Towards a Consensus View of the Future Security Environment, 2001-2025*; – książka *QDR'2001 Strategy – Driven Choices for America's Security*; – dokument Narodowej Rady Wywiadu – *Global trends 2015*.
ETAP IV	**Treść i wyniki:** • ROZPOCZĘCIE URZĘDOWANIA PRZEZ NOWĄ ADMINISTRACJĘ PREZYDENCKĄ. • DZIAŁALNOŚĆ MERYTORYNA DEPARTAMENTU OBRONY NA BAZIE DOŚWIADCZEŃ I OPRACOWAŃ GRUPY ROBOCZEJ DS. QDR'2001. • WYTYCZNE NOWEGO SEKRETARZA OBRONY W ZAKRESIE KOŃCOWEJ WERSJI RAPORTU QDR'2001. UZUPEŁNIAJĄCA DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNO – KONSULTACYJNA. • KOREKTA CZĘŚCI OCEN W KONTEKŚCIE ATAKU TERRORYSTYCZNEGO W DNIU 11.09.2001 R. • OCENA QDR'2001 PRZEZ PRZEWODNICZĄCEGO KOMITETU POŁĄCZONYCH SZTABÓW.
	Funkcja: Opracowanie raportu QDR'2001. **Forma:** praca merytoryczna zespołów roboczych Departamentu Obrony i Komitetu Połączonych Sztabów oraz dodatkowe konsultacje zewnętrzne. Udział merytoryczny Komisji Harta – Rudmana. **Publikacje:** raport z kolejnej faz prac Komisji Harta – Rudmana: *Building for Peace*.
ETAP V (KOŃCOWY)	**Treść i wyniki:** • PUBLIKACJA KOŃCOWEJ WERSJI RAPORTU QDR'2001. • DEBATA W KONGRESIE USA.
	Funkcja: przedłożenie raportu QDR'2001 dla Kongresu USA i zapoczątkowanie debaty.
	Forma: działalność merytoryczna zespołu roboczego Departamentu Obrony. **Publikacje:** *QDR'2001 Report*.

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne w narodowym przeglądzie obronnym,* AON, Warszawa 2005, s. 88-90.

Zakres oraz główne wytwory przeglądu. QDR'2001 został formalnie rozpoczęty po objęciu władzy przez prezydenta G. W. Busha. Nowy Sekretarz Obrony USA - R. Rumsfeld, po przejęciu urzędu i zapoznaniu się z wynikami prac Grupy Roboczej, określił szczegółowe wytyczne w zakresie treści i formy QDR'2001, a jego wstępna wersja została przedstawiona

do oceny Przewodniczącemu Kolegium Połączonych Sztabów. Raport z prac QDR'2001 w wersji końcowej został przedłożony Kongresowi USA w dniu 30.09.2001 r.

Jak to zostało wspomniane wcześniej, w celu przygotowania i zapoczątkowania przeglądu powołano Grupę Roboczą, a która to grupa w ramach prac merytorycznych oprócz kwestii typowo wojskowych zajmowała się także problemami stricte politycznymi dokonując analizy szeregu opracowań dotyczących oceny przyszłego środowiska bezpieczeństwa[32]. Zakres tych prac obejmował określanie interesów narodowych, identyfikowanie możliwych zagrożeń i szans, analiza ogólnych możliwości budżetowych, itp. Grupa Robocza ds. Strategicznego Przeglądu 2001, w ramach prowadzonych prac, sformułowała trzy istotne dla przeglądu postulaty (tezy):

- zidentyfikowała cele strategiczne wyznaczające kierunki kształtowania zdolności SZ, ich rozwoju i użycia;
- wypracowała tzw. regułę żelaznego trójkąta (nakłady-koszty-zadania), która dotyczy zgodności między strategią a zasobami na jej realizację;
- określiła zbiór kluczowych decyzji (pytań strategicznych), co do których należało się ustosunkować, wskazując możliwe i celowe opcje odpowiedzi, następstwa i użyteczność poszczególnych rozwiązań.

Natomiast wspierające jej działania dwie grupy regularne dokonały oceny propozycji z punktu widzenia Departamentu Obrony oraz doświadczeń praktycznych (środowiska cywilnego i wojskowego). Końcowy raport grupy roboczej tzw. *Report of the QDR'2001 Working Group* z jej prac odnosił się do następujących ogólnych kwestii: bezpieczeństwo państwa w XXI wieku; strategia obronności; planowanie instrumentów polityki państwa; kształt wojskowości XXI wieku; transformacja sfery militarnej; zagadnienia kierowania sferą militarną. Ponadto raport uzupełniony został dwiema monografiami na temat zagrożeń asymetrycznych oraz przyszłego środowiska bezpieczeństwa[33]. Wydano także monografię pt. „QDR'2001 – wybory o charakterze strategicznym dla amerykańskiego bezpieczeństwa"[34].

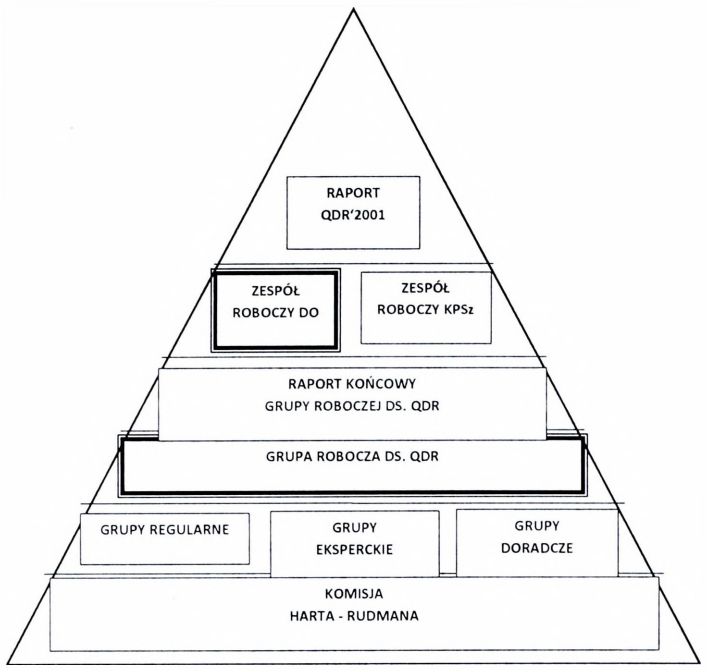
Wytworem końcowym Czteroletniego Przeglądu Obronnego, edycji 2001, był opublikowany we wrześniu 2001 r. raport końcowy - *QDR'2001 Report*. Metodologię jego wypracowania przedstawia rysunek 9.

---

[32] *Quadrennial Defense Review 2001 Working Group*, Report of the National Defense University, November 2000, s. 6-8.

[33] *The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the QDR* oraz *All Possible? Towards a Consensus View of the Future Security Environment, 2001-2025.*

[34] *QDR'2001 Strategy – Driven Choices for America's Security.*



Rysunek 9. Tok przygotowania raportu końcowego Czteroletniego Przeglądu Obronnego

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne ...*, s. 53.

Zakres tego opracowania kilkakrotnie był modyfikowany, głównie pod wpływem takich czynników jak: wydarzenia 11.09.2001 r., ograniczeń budżetowych i nieprzewidywalności zmian w perspektywie strategicznej.

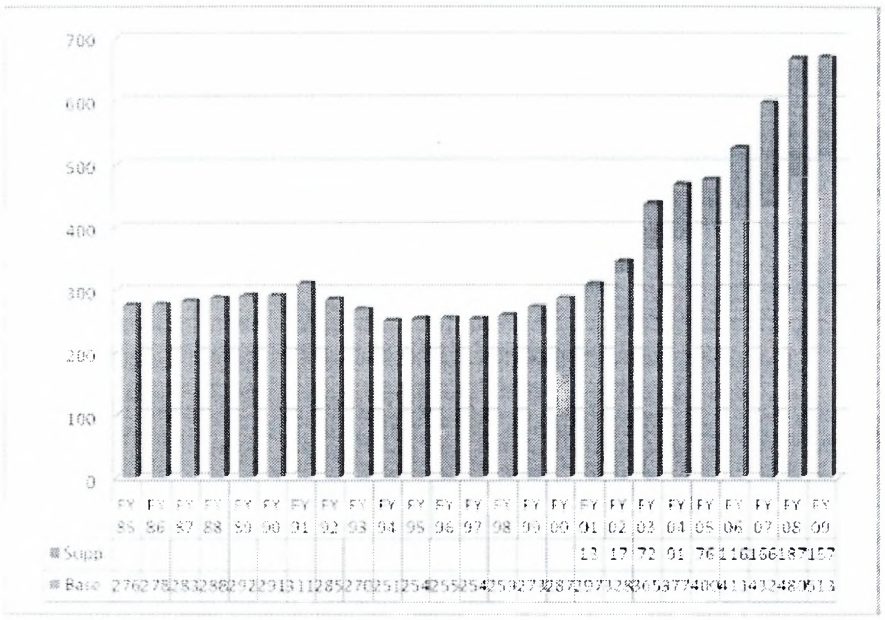
Kluczowego znaczenia nabrały ujęte w nim nowe pojęcia (kategorie)[35] takie jak: asymetria, ryzyko, niewiedza, zaskoczenie, obrona własna, turbulencje, niepewność, zmiana. Uważa się, że każde z nich wyznacza nowe kierunki i obszary poszukiwań, warunki kształtowania bytu i bezpieczeństwa państwa, jego obronności i sił zbrojnych.

Raport z przeglądu w swojej strukturze poruszał następujące kwestie (problemy): Amerykańskie bezpieczeństwo w XXI wieku. Rola Ameryki w świecie. Interesy i cele USA; Strategia Obrony. Polityczne cele obronne. Zasady strategiczne; Zmiana paradygmatu planowania SZ. Obrona Stanów Zjednoczonych. Odstraszanie. Główne operacje pokojowe. Kontyngenty małej skali. Siły bieżące; Reorientacja globalnego militarnego wizerunku USA; Kształtowanie militarnego wizerunku USA w XXI wieku. Cele operacyjne. Filary transformacji. Wzmocnienie operacji połączonych. Eksperymentowanie we wsparciu zmian transformacyjnych przy wykorzystaniu przewagi wywiadowczej i systemu rozpoznania. Rozwijanie możliwości transformacyjnych; Rewitalizacja Departamentu Obrony. Modernizacja systemu zarządzania i infrastruktury Departamentu Obrony poprzez

[35] C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki,* Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003, s. 82.

wykorzystanie utalentowanej kadry; Zarządzanie ryzykiem. Nowy obszar ryzyka; Oświadczenie Przewodniczącego Połączonych Sztabów.

Zgodnie z założeniami Czteroletniego Przeglądu Obronnego edycji 2010 - a więc pierwszego przeglądu za prezydentury B. Obamy – jego dotychczasowy zakres problemowy, rozszerzony zostanie na nowe zagadnienia odnoszące się przede wszystkim do zagadnień globalnego kryzysu finansowego z roku 2008 oraz finansowania operacji w Iraku i Afganistanie (zob. rysunek 10).



Rysunek 10. Rzeczywiste wydatki wojskowe USA w latach 1985-2009

Źródło: Erin K. Fitzgerald and Anthony H. Cordesman, The 2010 QDR: A+, F, or Dead on Arrival, CSIS, Washington DC, 2009, s. 4.

W tym ostatnim przypadku chodzi w głównej mierze o wydatki generowane przez te operacje i znaczące obciążenie budżetu państwa (do 2009 wydatki te, uwzględniane w budżecie Departamentu Obrony, wyniosły 915 mld dolarów: 687 mld dolarów – Irak oraz 228 mld dolarów Afganistan).

2.2. Rozwiązania brytyjskie

Poniższy materiał zawiera analizę rozwiązań stosowanych przez Wielką Brytanię w zakresie realizacji narodowego strategicznego przeglądu obronnego (*Strategic Defence Review*).

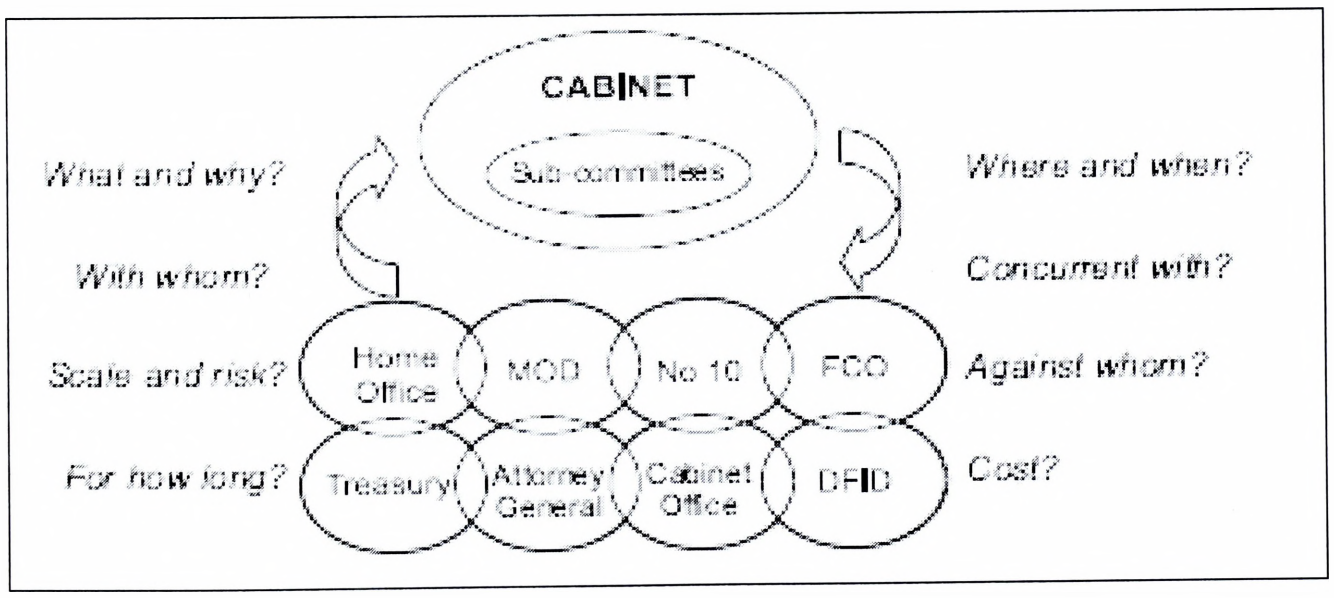
2.2.1. Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi

System strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi. W systemie brytyjskim nominalną głową państwa, i zarazem zwierzchnikiem sił

zbrojnych, jest panujący monarcha. Jednak faktyczną kontrolę nad siłami zbrojnymi sprawuje premier Wielkiej Brytanii. Na najwyższym szczeblu w hierarchii dowodzenia stoi ministerstwo obrony (MoD), które realizuje politykę państwa w odniesieniu do sił zbrojnych. Na jego czele stoi minister obrony (sekretarz obrony), któremu podlegają czterej ministrowie stanu – do spraw: sił zbrojnych, bezpieczeństwa międzynarodowego i obrony, wyposażenia i wsparcia oraz spraw weteranów.

Odpowiedzialność za zarządzanie siłami zbrojnymi ponoszą odpowiednie komitety: Rada Obrony (*Defence Council*), Komitet Szefów Sztabów (*Chiefs of Staff Committee*), Rada Zarządzania Obronną (*Defence Management Board*) oraz trzy niezależne rady. Rada Obrony składa się z najstarszych rangą reprezentantów rodzajów broni oraz ministerstwa. Minister obrony przewodniczy trzem komisjom – Radzie Admiralicji, Radzie Armii i Radzie Lotnictwa. Dowódcą armii brytyjskiej jest szef Sztabu Obrony (*Chief of the Defence Staff*). Szef Sztabu Obrony oraz stały podsekretarz stanu w MoD (*Permanent Under Secretary of State*- PUS) są głównymi doradcami ministra. Każdy rodzaj sił zbrojnych ma swoich własnych profesjonalnych dowódców (pierwszy lord morski, szef Sztabu Generalnego, szef Sztabu Lotnictwa)[36].

Proces strategicznego planowania w państwie. Strategiczne kwestie dotyczące bezpieczeństwa i sił zbrojnych, a w szczególności odnoszące się do zagadnień użycia siły militarnej, rozstrzygane są na trzech zasadniczych szczeblach: politycznym, strategiczno-militarnym i operacyjnym. Szczebel polityczny, rządowy to poziom na którym rozstrzygane przede wszystkim są zagadnienia reagowania kryzysowego (zob. rysunek 11).



Rysunek 11. Brytyjska koncepcja strategicznego zarządzania użyciem sił zbrojnych

Źródło: *Joint Operations, Joint Doctrine Publication 01*, MoD 2004, UK, s. 2-13.

[36] Zob. Ministry of Defence, Defence Council 7 Chief of the Defence Staff, http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/

Rząd Wielkiej Brytanii uprawniony jest do podejmowania decyzji o charakterze reagowania na powstający kryzys. Praca na tym szczeblu opiera się na doraźnych strukturach (komitetach), których skład jest zmienny zależnie od potrzeb i sytuacji. Zasadniczą rolę odgrywa na tym szczeblu Komitet ds. Polityki Obronnej i Zagranicznej – *Defence and Overseas Policy Committee* (*DOPC*). Skład komitetu jest zdominowany przez dwa resorty – obrony i spraw zagranicznych. Możliwe jest również powołanie innego komitetu, angażującego inne agendy rządowe, jeżeli zachodzi taka potrzeba. Charakter kryzysu i wybrane środki reagowania wskazują nieomal automatycznie, który resort przejmuje wiodącą rolę w koordynowaniu reagowania kryzysowego[37].

Komitet ds. Polityki Obronnej i Zagranicznej (DOPC) rozpatruje określone opcje reagowania i przedkłada je Premierowi do akceptacji. Odpowiedzią na rysujący się kryzys może być reakcja: dyplomatyczna; sankcje lub pomoc ekonomiczna; inne decyzje, pośród których reakcja zbrojna uznawana jest jako ostateczność.

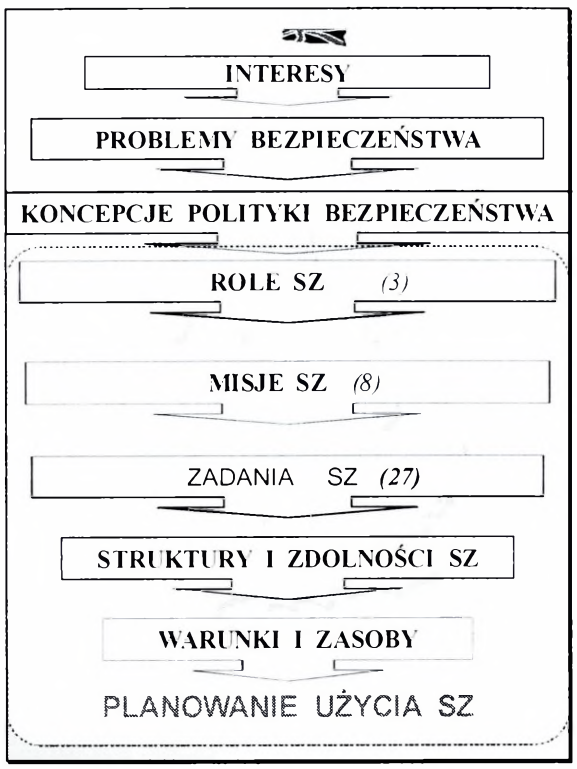
Natomiast na poziomie ministerstwa obrony – sztabu obrony (strategiczno-militarnym), funkcjonuje stała, ramowa struktura o nazwie Organizacja Obronnego Zarządzania Kryzysowego (*The Defence Crisis Management Organisation- DCMO),* o zmiennym składzie, na zasadach podobnych do szczebla rządowego. Obejmuje ona kluczowe stanowiska polityczne i wojskowe resortu obrony i Sztabu Centralnego. W jej skład wchodzą: Szef Obrony wraz ze swoim sekretariatem; Komitet Szefów Sztabów – szefowie sztabów dowództw komponentów SZ; Stały Podsekretarz Stanu ds. Polityki Obronnej – *Permanent Under Secretary (PUS)*; Stały przedstawiciel MSZ, w randze dyrektora departamentu; Zastępca Szefa Obrony; inni uczestnicy (zależnie od potrzeb) – dyrektor polityczny Ministerstwa Obrony, szef operacji połączonych, szef wywiadu obronnego i szef zintegrowanej logistyki[38].

W ramach Organizacji Obronnego Zarządzania Kryzysowego istotną rolę odgrywa Stałe Połączone Dowództwo Operacyjne (PJHQ), które odzwierciedla poziom operacyjny. dowodzone przez trzygwiazdkowego generała, stanowiąc integralną część tej struktury. Dowództwo te, jest ważną komórką w procesie przygotowania decyzji na szczeblu strategicznym, którą następnie przetwarza na język operacyjny. To właśnie w sztabie Stałego Połączonego Dowództwa Operacyjnego znajduje się baza danych z wieloma wariantami użycia sił zbrojnych na różnych teatrach działań. Dowództwo to jest również dowództwem bezpośrednio kierującym wydzielonymi siłami brytyjskimi, niezależnie od rodzaju operacji.

---

[37] *Joint Operations, Joint Doctrine Publication 01*, MoD 2004, UK, s. 2-7.
[38] *Joint Operations, Joint Doctrine...*, s. 2-11-2-13.

Jeżeli chodzi o ogólny model strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością, a w szczególności rozwojem sił zbrojnych, to ogólne ramy procesu przedstawione zostały w „Białej Księdze" z 1999 roku. Zobrazowanie tego procesu, rzecz jasna w sposób dość ogólny, przedstawia rysunek 12.



Rysunek 12. Proces strategiczny w państwie – ujęcie brytyjskie

Źródło: C. Rutkowski, „Strategiczny poziom planowania SZ i przygotowania kampanii / operacji". Warszawa, AON 2003, s 203.

Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi. W Wielkiej Brytanii instytucja przeglądu strategicznego funkcjonuje od dawna i stanowi pewną ciągłość związaną z cyklem ustrojowym (zmiany gabinetu rządowego) lub istotnymi zmianami w wewnętrznym i zewnętrznym środowisku bezpieczeństwa, obronności tego państwa (np. upadek komunizmu).

Jak dotąd w Wielkiej Brytanii, od zakończenia II wojny światowej przeprowadzono kilka takich przeglądów. Ich efektem było opracowanie, kolejno: Białej Księgi Obronności w 1957r., 1966r., 1981 r. (nazywanej również John Nott Review). Natomiast w 1990 wydano raport z przeglądu zatytułowany „Opcje zmiany" („dywidenda pokojowa" w wyniku rozpadu ZSRR), rozpatrywanie oraz . Nową jakość przyniósł zakończony w 1998 roku pierwszy, i jak na razie jedyny przeprowadzony, Strategiczny Przegląd Obronny (*Strategic Defence Review*)[39].

[39] P. Cornish, A. Dorman, *Blair's wars and Brown's budgets: from Strategic Defence Review to strategic decay in less than a decade*, International Affairs 85: 2 (2009) 247–261, s. 3.

Przeprowadzenie nowej edycji Strategicznego Przeglądu Obronnego planowane jest w roku 2010, po wyborach parlamentarnych[40].

Obok opisanych przeglądów strategicznych, w praktyce brytyjskiej funkcjonują jeszcze przeglądy szczegółowe. Swoimi treściami pokrywają te specyficzne obszary, które nie wymagają całościowych przewartościowań w polityce i strategii bezpieczeństwa, obronności i sil zbrojnych. Ich przykładami są: „Front Line First: The Defence Cost Study" (przegląd zakończony w 1994r. przez Malcolma Rifkinda; wiązał się z cięciami w budżecie ministerstwa obrony); „SDR New Chapter" (odnoszący się do wydarzeń z 11 września 2001 roku i wymaganych w tym względnie zdolności wojskowych) z 2002 roku; „Delivering Security in a Changing World" (opisujący kwestie przyszłych struktur sił zbrojnych) z 2003 roku oraz „Defence Industrial Strategy" (dokument poruszający problematykę wyposażenia sił zbrojnych w nowoczesny sprzęt i uzbrojenie na tle rozowju narodowego przemysłu obronnego) z 2005 roku[41].

Jeżeli chodzi o sam przegląd strategiczny, to przeprowadzone analizy wskazują, że przedmiotowy *Strategic Defence Review* stanowił swego rodzaju element rządowej inicjatywy modernizacji państwa. Podstawą do jego przeprowadzenia był manifest wyborczy Partii Pracy, w którym zadeklarowano nowe spojrzenie na problemy bezpieczeństwa i obronności. Przegląd zapoczątkowany został jego ogłoszeniem przez Królową Wielkiej Brytanii w dniu 14.05.1997 r., a następnie podaniem do publicznej wiadomości przez Sekretarza Obrony na konferencji prasowej zorganizowanej w dniu 28.05.1997 r.

2.2.2. Przebieg i zakres przeglądu strategicznego

Uczestniczy oraz proces przeglądu strategicznego. Zasadniczą misją brytyjskiego Strategicznego Przeglądu Obronnego (SDR'1998) było zbudowanie konsensusu w dziedzinie obrony, stworzenie jak najszerszej wspólnej wizji potrzeb Wielkiej Brytanii w zakresie bezpieczeństwa i zadań jej sił zbrojnych oraz zapewnienie siłom zbrojnym nowego poczucia klarowności, spójności i konsensusu.

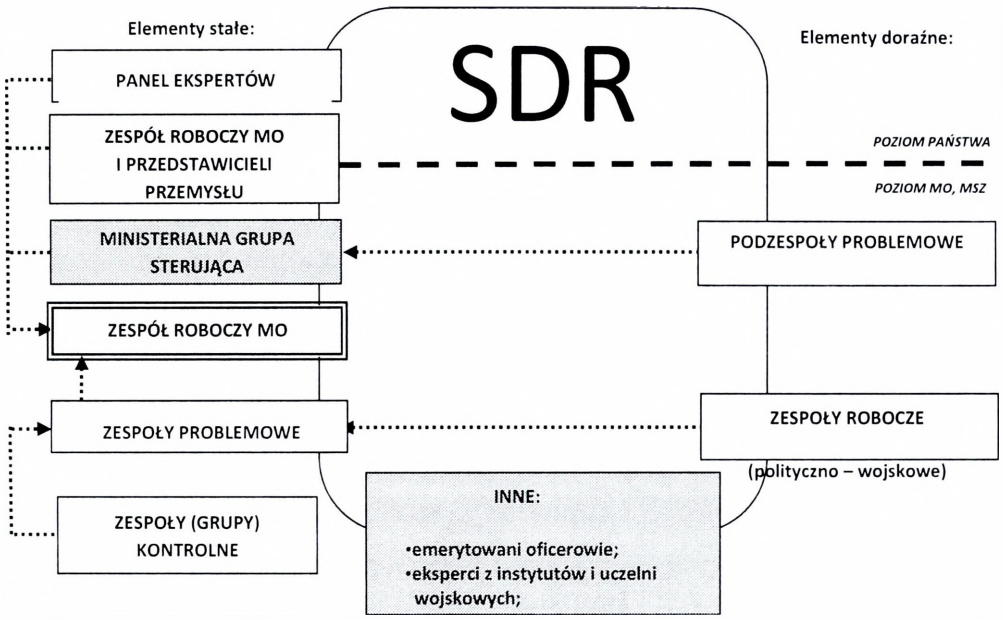
Natomiast głównym celem przeglądu było dostarczenie wizji modernizacji obronności państwa w XXI wieku, i tym samym – budowa nowoczesnych sił zbrojnych, zdolnych do podejmowania aktualnych wyzwań oraz elastycznego adoptowania się do przyszłych zmian. Jego właściwą realizację zapewniono poprzez identyfikację najistotniejszych problemów,

---

[40] Na podstawie analizy materiałów zawartych na stronie MoD UK, http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence.
[41] Na podstawie analizy materiałów zawartych na stronie MoD UK, http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence.

wypracowanie wielowariantowych projektów rozwiązań oraz określenie warunków ich implementacji.

W przeglądzie uczestniczyły zarówno gremia rządowe, jak i społeczne. Jednak rząd Wielkiej Brytanii przyjął, iż główny kierunek przeglądu powinna wyznaczać polityka zagraniczna państwa. W związku z tym, na etapie wstępnym prac Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) wspólnie z Ministerstwem Obrony (MO) opracowało ogólne ramy koncepcji politycznej przeglądu. Zespół roboczy MSZ opracował część ogólną, natomiast zespół roboczy ministerstwa obrony (składający się ze specjalistów cywilnych i wojskowych) część dotyczącą problemów obronności[42] (zob. rysunek 13).



Rysunek 13. Uczestnicy Strategicznego Przeglądu Obronnego

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne* ..., s. 21.

W toku dalszych prac powoływano różnego rodzaju zespoły problemowe, których skład z reguły miał charakter mieszany - cywilne, cywilno-wojskowe i wojskowe. Zadaniem tych zespołów, było przekształcenie nakreślonych ram politycznych na założenia planistyczne, stanowiące w dalszej kolejności podstawę studiów nad systemami wykonawczymi.

W pracach nad przeglądem zaangażowanych było kilkanaście równolegle pracujących zespołów problemowych, szczególnie w części głównej. Zasadniczy wysiłek tych grup ukierunkowany był na rozważenie podstawowych kwestii dotyczących obszaru funkcjonowania sił zbrojnych i wypracowaniu propozycji optymalnych rozwiązań. Na tym etapie realizacji przeglądu wymienione zespoły pracowały pod merytorycznym

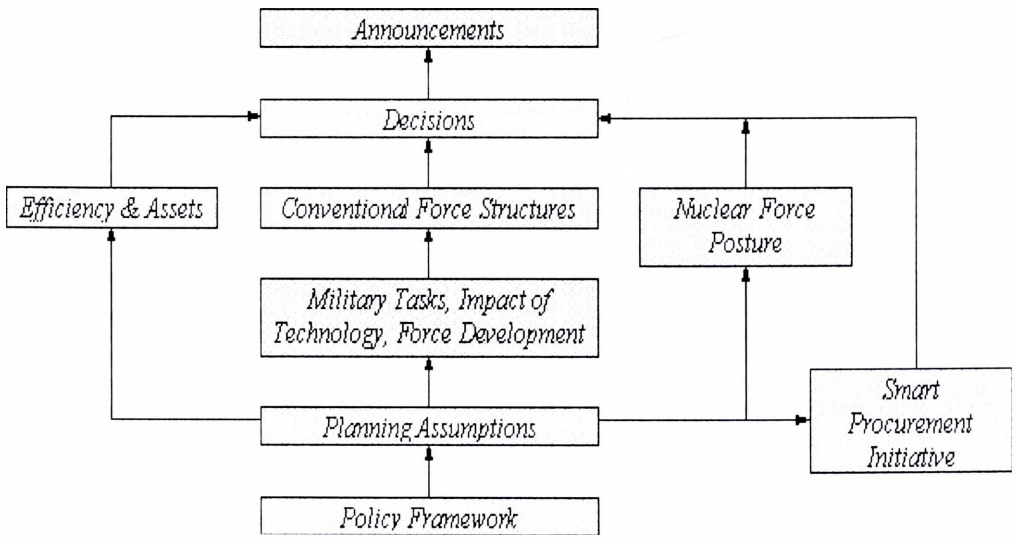
[42] R. Obuchowski, *Siły zbrojne* ..., s. 21-22.

i metodycznym nadzorem specjalnych zespołów kontrolnych powołanych na osobiste polecenie Sekretarza Obrony. Miały one kontrolować prawidłowość, realność i dokładność szczegółowość prowadzonych prac, ich kreatywnego i twórczego charakteru. W przypadku szczególnie ważnych problemów, np. sił nuklearnych powołano doraźne polityczno-wojskowe zespoły robocze[43].

W części końcowej prace nad przeglądem przejął połączony zespół roboczy ministerstwa obrony oraz przedstawicieli przemysłu. W toku prac zespół ten posiłkował się informacjami pozyskanymi z zewnętrznych ekspertyz, konsultacji z Radą Przemysłu Obronnego i związkami zawodowymi oraz zorganizowanych seminariów tematycznych. Istotną rolę w tym etapie przeglądu spełniła Ministerialna Grupa Sterująca pod przewodnictwem Ministra Stanu ds. Sił Zbrojnych, która korzystała z efektów prac powołanych podzespołów problemowych.

Wyniki przeglądu zostały poddane szerokiej konsultacji społecznej. Do udziału w niej zaproszono każdego zainteresowanego, mającego jakikolwiek pogląd na kwestię obronności. Oprócz dyskusji otwartych prowadzonych w ramach zespołów problemowych, zorganizowano ciąg dyskusji nieformalnych, w których uczestniczyli m.in. emerytowani wyżsi oficerowie. Sekretarz Obrony powołał ponadto Panel Ekspertów, tj. grupę osiemnastu autorytatywnych specjalistów z zewnątrz. Zamiarem było wykorzystanie ich doświadczenia, spojrzenia z innej perspektywy oraz dokonanie weryfikacji wyników przeglądu.

Ogólny schemat procesu Strategicznego Przeglądu Obronnego w Wielkiej Brytanii przedstawia rysunek 14.



Rysunek 14. Ogólny model Strategicznego Przeglądu Obronnego w Wielkiej Brytani

Źródło: SDR: Modern Forces for Modern World, Ministry of Defence, UK, 1998, http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf

[43] R. Obuchowski, *Siły zbrojne* ..., s. 22.

Proces przygotowania i przeprowadzenia przeglądu strategicznego został oparty na pięciu podstawowych zasadach[44]:

1) otwartość – ciągłe i pełne informowanie otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego (wojskowego i cywilnego) o założeniach i postępie prac;
2) wykorzystanie istniejących struktur do prowadzenia przeglądu zamiast tworzenia odrębnych zespołów;
3) możliwie najszersze zaangażowanie wszelkich środowisk w proces przeglądu;
4) zupełność – poddanie refleksji wszystkich wariantów prognoz, stanów, zdarzeń i procesów oraz działań i struktur, nie odrzucanie a priori żadnego z nich;
5) iteracyjny charakter i wieloszczeblowość prowadzenia przeglądu.

Zakres oraz główne wytwory przeglądu. Analiza dostępnych materiałów poruszających problematykę Strategicznego Przeglądu Obronnego w Wielkiej Brytanii wskazuje, że w jego ramach rozpatrywane były ściśle określona zagadnienia problemowe. I tak, część wstępną przeglądu rozpoczęto od określenia jego politycznych podstaw, tj. zidentyfikowane zostały interesy narodowe oraz ogólne cele (zamiary) i priorytety realizacji w sferze bezpieczeństwa. Określenie roli sfery obronności w polityce bezpieczeństwa oraz polityce zagranicznej państwa pozwoliło ustalić pewien stały porządek hierarchiczny między wieloma sferami, narzędziami i wykonawcami tych polityk. Ustanowienie takiego ładu wskazało też konkretną rolę, którą przypisywano siłom zbrojnym.

W drugim etapie przeglądu, operując w nakreślonych ramach politycznych, opracowano ogólne założenia planistyczne, tzn, prognozę możliwych misji sił zbrojnych, warunki ich realizacji, a także zadania dotyczące struktury i możliwości sił zbrojnych oraz ich wyposażenia i wsparcia. Przedmiotowy przegląd wytyczył ogółem osiem misji sił zbrojnych, które obejmują: bezpieczeństwo w czasie pokoju; bezpieczeństwo terytoriów zamorskich; dyplomację obronną; wsparcie perspektywicznych interesów brytyjskich; wspieranie pokoju i operacje humanitarne; konflikt regionalny poza obszarem NATO; konflikt regionalny na obszarze NATO; strategiczną agresję na NATO.

Wymienione misje wyznaczają obszar 28. podstawowych zadań sił zbrojnych, które ministerstwo obrony określiło w części głównej przeglądu na podstawie wskazanych wcześniej ról sił zbrojnych w systemie obronnym państwa[45]. W dalszej kolejności podjęto problematykę rozwoju szczególnych zdolności konwencjonalnych sił zbrojnych oraz wpływu technologii na przyszłe ich wyposażenie i zdolności.

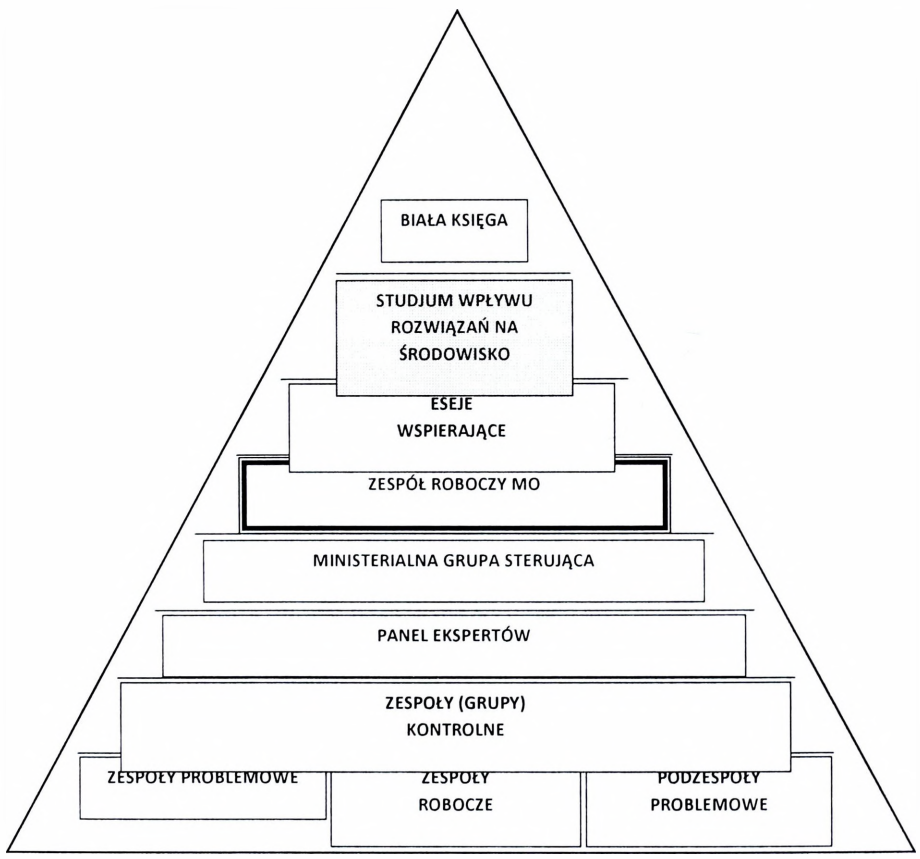
---

[44] C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny...*, s. 38.
[45] Zob. *SDR Report, annex 6- „Future Military Capabilities"*.

W kolejnej fazie, istota prac polegała na poszukiwaniu takich struktur wykonawczych sił zbrojnych, które maksymalizowałyby prawdopodobieństwo realizacji planowanych misji i zadań. Rozwiązanie tego problemu powierzono kilkunastu równolegle pracującym zespołom problemowym. Prace w tym zakresie koordynowało kierownictwo dwóch podstawowych obszarów problemowych, do spraw - Sił Konwencjonalnych oraz Sił Nuklearnych. Zakres tematyczny prac poszczególnych zespołów obejmował m.in.: wspieranie polityki obronnej; brytyjski wkład do sił pokojowych ONZ; wysuniętą obecność; gotowość do działań; siły rezerwowe; szkolenie i cykle operacyjne sił zbrojnych; wsparcie logistyczne; organizację i dyslokację; rozwój wyposażenia; system informacyjny; przyszłą obronę antyrakietową.

W części końcowej przeglądu rozpatrywano kwestie związane z polityką zaopatrywania sił zbrojnych (pozyskiwanie uzbrojenia i sprzętu, sprawność podejmowanych działań i istniejących struktur, organizacja procesu dokonywania zakupów, itp.) oraz gospodarowania zasobami obronnymi.

Ostateczne rezultaty przeglądu znalazły swoje odzwierciedlenie w „Białej Księdze" wydanej w 1998 roku. Schemat jej opracowania przedstawia rysunek 15.



Rysunek 15. Tok przygotowania dokumentów końcowych SDR'1998

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne...*, s. 48.

Natomiast struktura dokumentu obejmowała zarówno rozdziały merytoryczne, jak i różnego rodzaju eseje wspierające. W dokumencie opisano: Strategiczne podejście do

obrony; Priorytety bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie; Misje i zadania obrony; Odstraszanie i rozbrajanie; Przyszły kształt naszych sił zbrojnych; Polityka personalna; Wyposażenie sił zbrojnych, Politykę zakupów; Wsparcie obrony w XXI wieku; Zasoby. Ostatni element tej części stanowiła konkluzja: Nowoczesne siły zbrojne dla nowoczesnego świata.

Raport zamykało 11. esejów problemowych: Proces Strategicznego Przeglądu Obronności; Zarys polityki; Wpływ technologii; Dyplomacja obrony; Odstraszanie, kontrola zbrojeń i proliferacji uzbrojenia; Przyszłe możliwości militarne; Siły rezerwy; Operacje połączone; Polityka dla ludności; Zakupy i przemysł; Wsparcie i infrastruktura.

2.3. Rozwiązania sojusznicze (NATO)

Kolejnym analizowanym rozwiązaniem, które jest stosowane w praktyce jest przegląd strategiczny, a dokładnie Przegląd Obronny realizowany przez Sojusz Północnoatlantycki w ramach planowania obronnego.

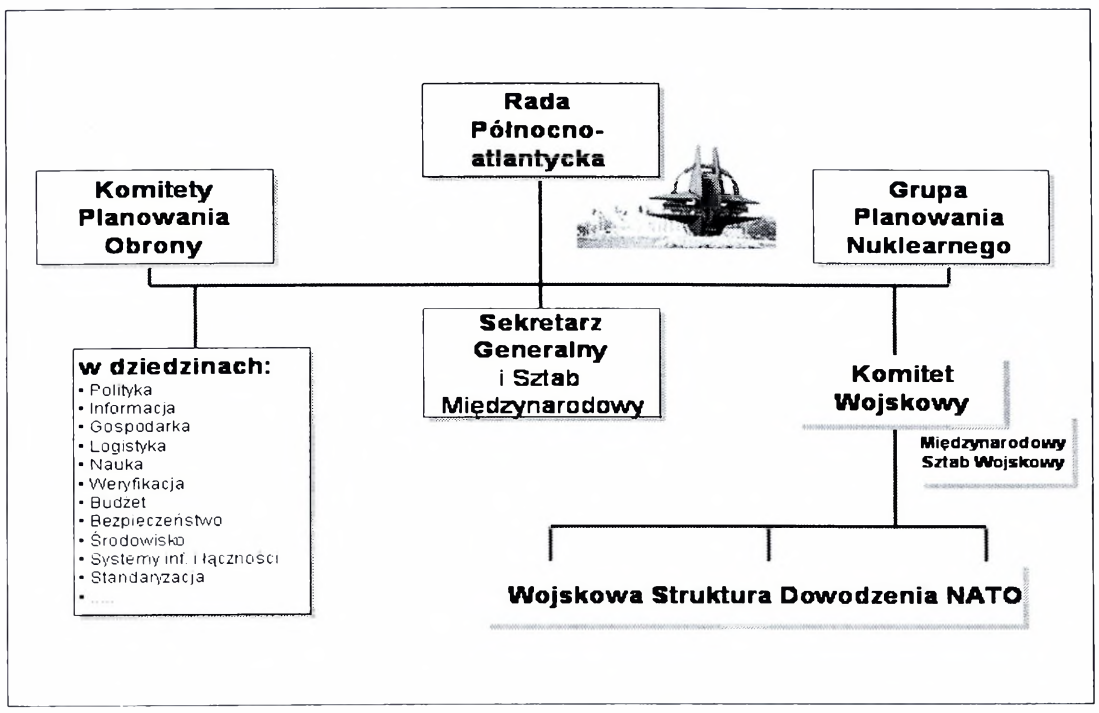
2.3.1. Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi

System strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi. System działania NATO opiera się na zasadzie, iż wspólne bezpieczeństwo państw członkowskich jest niepodzielne - co oznacza z kolei, że: żadne z państw członkowskich nie musi polegać wyłącznie na własnych narodowych działaniach obronnych i zasobach ekonomicznych, aby przeciwstawić się zagrożeniom dla swojego bezpieczeństwa; żadne z państw członkowskich nie zrezygnuje z wypełniania swoich zobowiązań sojuszniczych wobec innych państw, w przypadku zagrożenia ich bezpieczeństwa[46].

Powyższe założenie obrony kolektywnej powoduje konieczność prowadzenia prac w sferze planowania obronnego, które realizowane jest w oparciu o struktury Sojuszu oraz planowania zaangażowania NATO w rozwiązywanie konfliktów o charakterze międzynarodowym. Biorąc pod uwagę aspekt planistyczny oraz decyzyjno-zadaniowy, w strukturze organizacyjnej Sojuszu, można wyodrębnić trzy zasadnicze elementy: część polityczną; zintegrowaną strukturę dowodzenia; organizacje parlamentarne i pozarządowe.

---

[46] Knetki J., Operacje wsparcia pokoju w teorii i praktyce sztuki operacyjnej, Warszawa, AON 2002, s.56.



Rysunek 16. Schemat ogólny struktury polityczno-wojskowej NATO

Źródło: B. Panek, *Operacje reagowania kryzysowego,* AON, Warszawa 2007.

Część polityczną stanowią najważniejsze ciała kolegialne, które kształtują politykę NATO oraz podejmują decyzje w imieniu Sojuszu oraz tworzą podstawę wspólnej działalności we wszystkich płaszczyznach. Należą do nich[47]:

- Rada Północnoatlantycka *(North Atlantic Council/ NAC)* - najwyższe gremium Sojuszu – jest forum kompleksowych konsultacji i koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi we wszystkich kwestiach dotyczących ich bezpieczeństwa, a także najważniejszym organem decyzyjnym NATO. Na ogół dwa razy w roku zbiera się na szczeblu ministrów spraw zagranicznych (z reguły jesienią w Brukseli oraz na początku roku w stolicy jednego z państw członkowskich). Doraźnie w zebraniach biorą również udział ministrowie obrony narodowej państw Sojuszu;
- Komitet Planowania Obrony *(Defence Planning Comitte/DPC)* – jest zasadniczym realizatorem decyzji w kwestiach planowania obronnego NATO;
- Grupa Planowania Nuklearnego *(Nuclear Planning Group/ NPG)* - zajmuje się planowaniem potencjału nuklearnego NATO oraz doktryną jego użycia;
- sekretarz generalny - jest przewodniczącym Rady Północnoatlantyckiej, Komitetu Planowania Obrony, Grupy Planowania Nuklearnego, posiadającym władzę wykonawczą. Kieruje on pracą sekretariatu międzynarodowego oraz nadzoruje bezpośrednio pracę swojego gabinetu;

[47] Zob. B. Panek, *Operacje reagowania kryzysowego,* AON, Warszawa 2007.

- sztab międzynarodowy - znany również jako Sekretariat Międzynarodowy wspiera prace Rady Północnoatlantyckiej oraz podległych jej komitetów. Składa się on z Gabinetu Sekretarza Generalnego, pięciu departamentów operacyjnych, Biura Zarządzania i Biura Kontroli Finansowej. Na czele każdego z departamentów stoi zastępca sekretarza generalnego, który zazwyczaj przewodniczy komitetowi zajmującemu się określonym zakresem spraw.

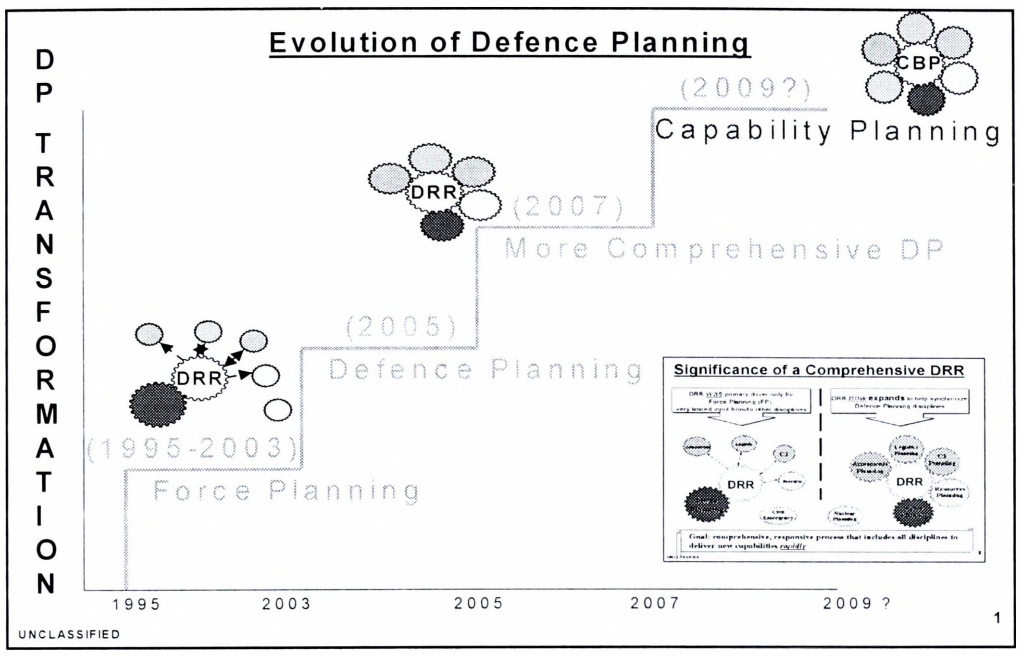
W skład części politycznej wchodzi również Komitet Wojskowy, który jest najwyższą władzą wojskową NATO, która funkcjonuje pod politycznym nadzorem Rady Północnoatlantyckiej, DPC i NPG. W jego skład wchodzą szefowie obrony zintegrowanych struktur wojskowych państw członkowskich NATO. Sprawuje on funkcję doradczą Rady Północnoatlantyckiej, DPC i NPG w kwestiach dotyczących polityki wojskowej i strategii. Przygotowuje on również i dokonuje rozdziału wytycznych naczelnym dowódcom NATO. Zintegrowana struktura wojskowa *(Integrated Military Structure)* stanowi wojskową część Sojuszu, w której skład wchodzi system funkcjonujących wielonarodowych, połączonych dowództw i sztabów oraz kontyngentów sił zbrojnych, wydzielonych przez państwa członkowskie Sojuszu do działania w składzie połączonych sił zadaniowych w wypadku zaistnienia konfliktu zbrojnego lub też innego rodzaju operacji wojskowej. Organizacje parlamentarne i pozarządowe - są to międzynarodowe organizacje i stowarzyszenia pozarządowe, które wspierają szeroko rozumianą działalność NATO. Do najważniejszych należą: Zgrupowanie Północnoatlantyckie, Stowarzyszenie Traktatu Północnoatlantyckiego i Międzysojusznicza Konfederacja Oficerów Rezerwy. Planują one działalność we własnym zakresie oraz spełniają funkcje doradczo-opiniodawcze wobec procesu planowania w Sojuszu i tworzą swoistego rodzaju lobby pronatowskie[48].

Proces strategicznego planowania w NATO. Celem planowania obronnego NATO jest osiągnięcie przez siły państw członkowskich zdolności obronnych, spełniających wymagania polityczno-wojskowe, operacyjne oraz technologiczne przy maksymalnie efektywnym wykorzystaniu zasobów ludzkich, materialnych i finansowych. Proces planowania obronnego zapewnia skupienie wysiłku obronnego zarówno Sojuszu, jak i poszczególnych państw członkowskich na osiąganiu wymaganych zdolności wojskowych oraz kształtowaniu zdolności do integracji rodzajów sił zbrojnych i sił zbrojnych poszczególnych państw poprzez promowanie i rozwój interoperacyjności.

---

[48] J. Knetki, Operacje wsparcia pokoju w teorii i praktyce sztuki operacyjnej, Warszawa, AON 2002, s.59.

Jest to proces złożony i podlegający ewolucji. Jego transformacja sięga roku 1995, w którym planowanie obronne było postrzegane jedynie jako Planowanie Sił Zbrojnych NATO, a marginalizowano pozostałe dyscypliny planowania obronnego (zob. rysunek 17).



Rysunek 17. Ewolucja planowania obronnego NATO

Źródło: .M. Banasik, *Nowe zasady deklarowania sił do NATO, a proces planowania operacyjnego,* materiał z wystąpienia w AON w dniu 20.02.2007r., maszynopis.

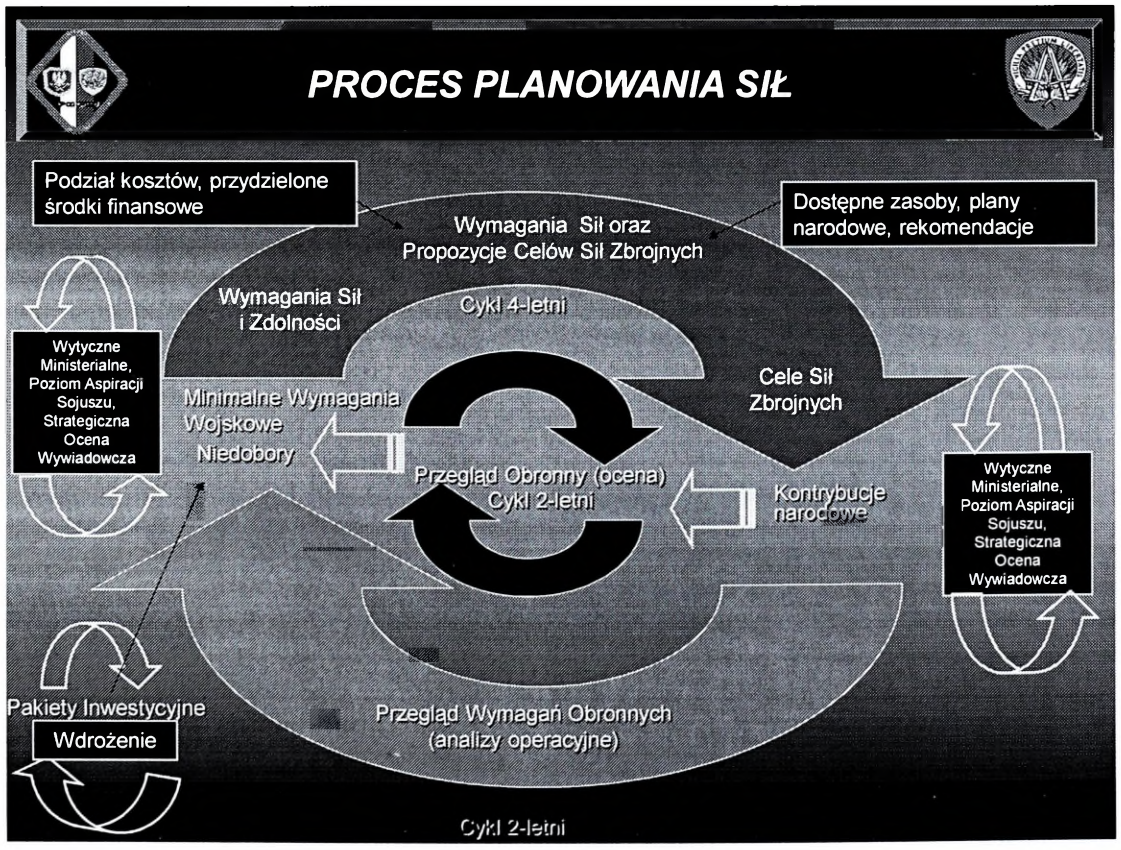
W chwili obecnej proces kolektywnego planowania obronnego posiada dla Sojuszu fundamentalne znaczenie. Umożliwia krajom członkowskim korzystanie z politycznej i militarnej przewagi wynikającej ze wspólnej obrony, ułatwia wzajemna wymianę informacji i przyspiesza współpracę w obszarze uzyskania wymaganych zdolności. Zapobiega prowadzeniu jednostronnej narodowej polityki obronnej oraz zachęca do efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów. Z drugiej strony pozwala na narodową suwerenność, która stanowi fundament Traktatu Waszyngtońskiego. Planowanie obronne w ramach NATO rozumiane jest dwojako - *w szerokim znaczeniu*, obejmuje wszystkie dziedziny planowania i jest blisko związane z planowaniem operacyjnym, standaryzacją oraz planowaniem obrony powietrznej; - *w węższym znaczeniu*, planowanie obronne odnosi się do planowania sił zbrojnych i jego relacji z innymi dziedzinami[49].

Planowanie obronne NATO obejmuje 7 dziedzin: planowanie sił zbrojnych (*NATO Force Planning – NFP*) – realizowane pod kierownictwem Komitetu Planowania Obronnego (*Defence Planning Committee – DPC*); planowanie uzbrojenia (*Armaments Planning*) – kierowane przez Konferencję Narodowych Dyrektorów ds. Uzbrojenia (*Conference of National Armaments Directors – CNAD*); cywilne planowanie kryzysowe (*Civil*

[49] M. Banasik, L. Chojnowski, *Aktualne problemy planowania obronnego Sojuszu Północnoatlantyckiego*, „Myśl Wojskowa" 2006, nr 6, s. 79-80.

Emergency Planning - CEP) – nadzorowane przez Wysoki Komitet Planowania Cywilnego (*Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC*); planowanie dowodzenia, kierowania i konsultacji - (*Command, Control and Consultation Planning - C3*), zarządzane przez Zarząd NATO ds. Konsultacji, Dowodzenia i Kontroli (*NATO Command, Control and Consultation Board — NC3B*); planowanie logistyki (*Logistics Planning - LP*) - kieruje Konferencja Starszych Logistyków NATO (*Senior NATO Logistics Conference —SNLC*); planowanie nuklearne (*Nuclear Planning - NP*) – odpowiada Grupa Planowania Nuklearnego (*Nuclear Planning Group - NPG*); planowanie zasobów (*Resources Planning*) – kieruje Wysoki Urząd ds. Zasobów (*Senior Resources Bard – SRB*)[50].

Proces planowania sił zbrojnych NATO ma na celu zapewnienie dostępności sił poszczególnych państw członkowskich, zdolnych do realizacji pełnego zakresu zadań, poprzez wytyczanie dla nich celów oraz ocenę stopnia ich realizacji. Planowanie Sił Zbrojnych NATO nie jest procesem generowania sił na potrzeby operacji, ani też planowaniem operacyjnym, lecz jest tworzeniem „zestawu sił" (*pool of forces*), które mogą zostać użyte w operacjach NATO. Proces planowania sił zbrojnych NATO, jak wspomniano wcześniej, oparty jest na trzech zasadniczych elementach, które stanowią podstawę wszystkich głównych działań w tym procesie. Elementami tymi (rysunek 18) są: Wytyczne Polityczne, Cele Sił Zbrojnych oraz Przegląd Obronny.



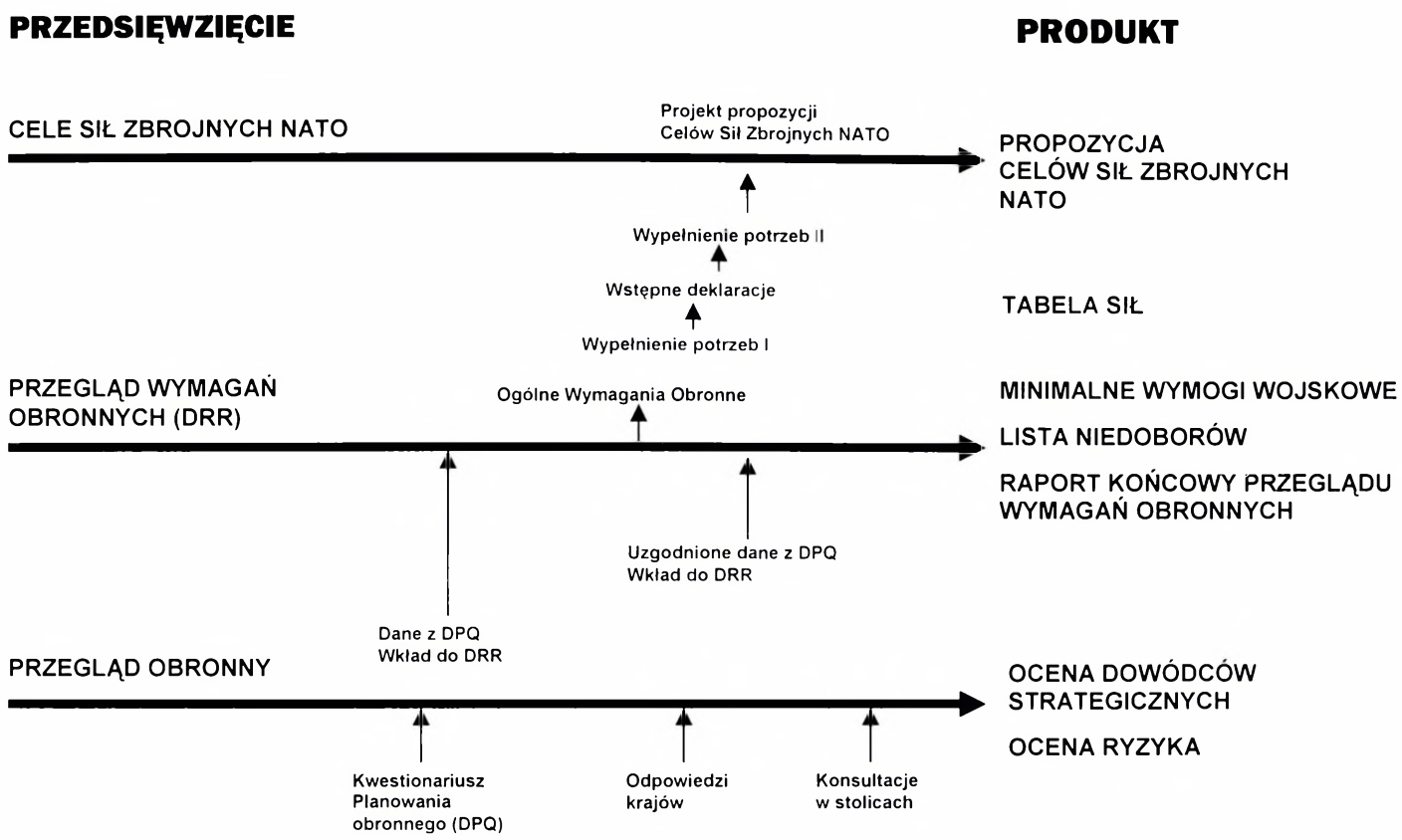
Rysunek 18. Proces planowania Sił Zbrojnych NATO

Źródło: .M. Banasik, *Nowe zasady deklarowania sił do NATO, a proces planowania operacyjnego..*, wyd. cyt.

---

[50] [50] M. Banasik, L. Chojnowski, s. 78.

Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi[51]**.** W celu osiągnięcia określonych zdolności militarnych, niezbędnym jest zsynchronizowanie planowania narodowego i planowania obronnego NATO poprzez kolektywne planowanie obronne (zob. rysunek 19).



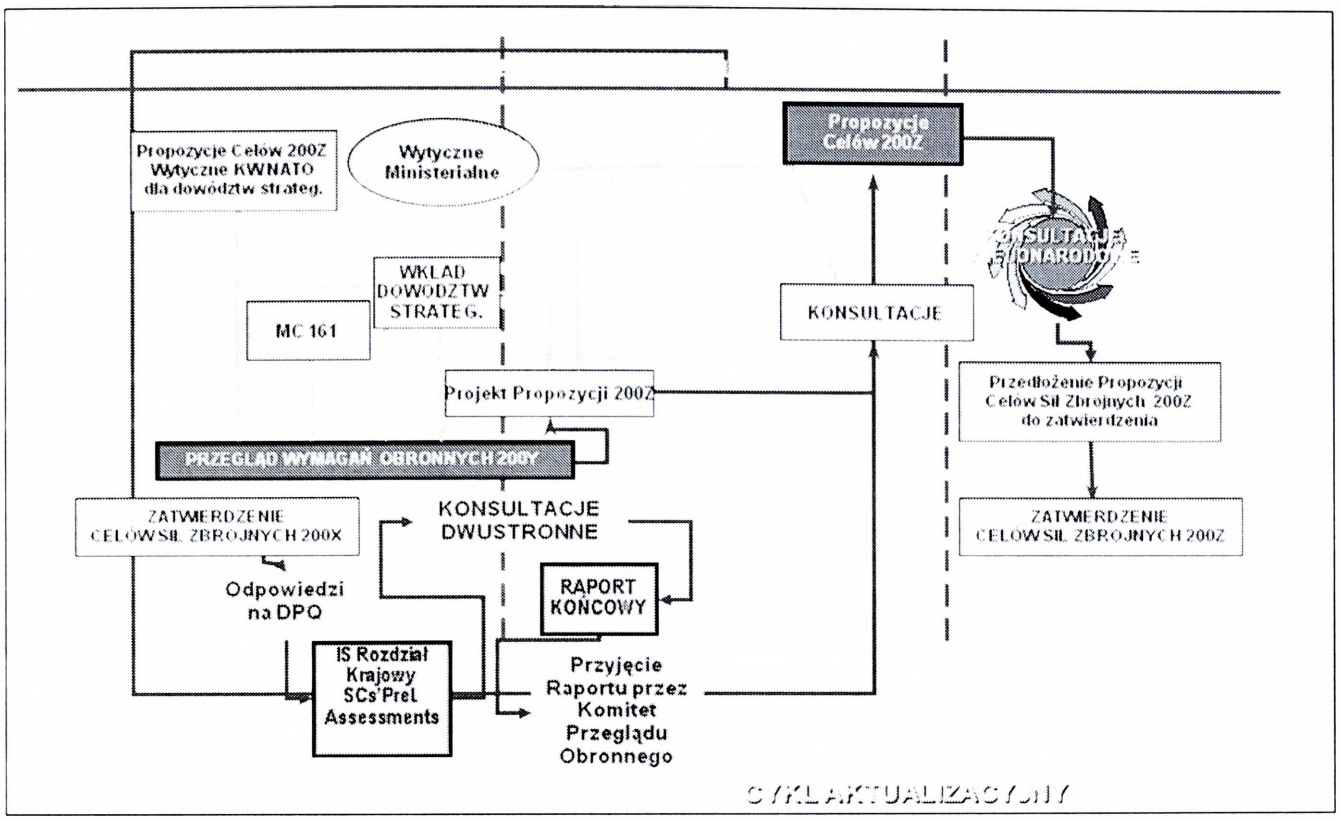
Rysunek 19. Korelacja elementów planowania Sił Zbrojnych NATO
Źródło: M. Banasik, L. Chojnowski, *Aktualne problemy planowania ...*, s. 81.

Proces ten posiada fundamentalne znaczenie dla Sojuszu. Z jednej strony umożliwia krajom członkowskim korzystanie z politycznej i militarnej przewagi wynikającej ze wspólnej obrony, ułatwia wzajemną wymianę informacji i przyspiesza współpracę w obszarze uzyskania wymaganych zdolności, zapobiega prowadzeniu jednostronnej narodowej polityki obronnej oraz zachęca do efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów, a z drugiej strony - pozwala na narodową suwerenność, która stanowi fundament Traktatu Waszyngtońskiego.

Cykl planowania obronnego jest inicjowany wydaniem Wytycznych Ministerialnych, które stanowią polityczną dyrektywę ukierunkowującą proces planistyczny NATO

[51] Treści zawarte w tej części materiału zostały opracowane na podstawie: M. Banasik, *Nowe zasady deklarowania sił do NATO, a proces planowania operacyjnego. Wnioski wynikające z procesu pozyskiwania sił do NATO,* materiał z wystąpienia w AON w dniu 20.02.2007r., maszynopis.

i odzwierciedlają wpływ czynników politycznych, ekonomicznych, technologicznych i wojskowych na rozwój potencjału wojskowego Sojuszu (zob. rysunek20).

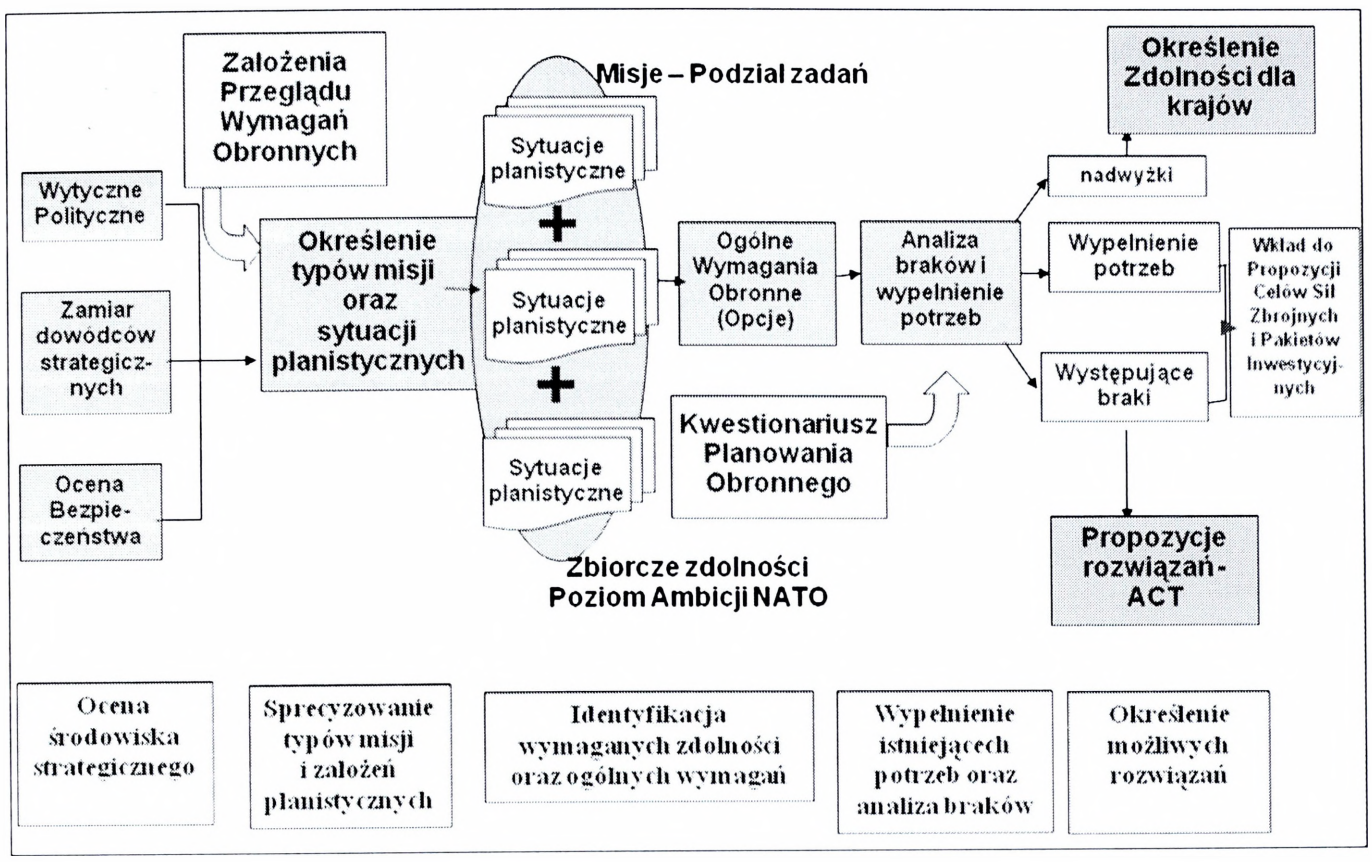


Rysunek 20. Proces strategicznego planowania w Sojuszu Północnoatlantyckim

Źródło: .M. Banasik, *Nowe zasady deklarowania sił do NATO, a proces planowania operacyjnego..*, wyd. cyt.

Wytyczne Ministerialne określają ogólne cele do osiągnięcia przez siły zbrojne państw członkowskich Sojuszu oraz stanowią podstawę do realizacji Przeglądu Wymagań Obronnych. Ponadto definiują priorytety Sojuszu, które powinny zostać uwzględnione przez Władze Wojskowe NATO podczas procesu formułowania Celów Sił Zbrojnych NATO, jak również przez państwa członkowskie NATO w narodowym planowaniu obronnym. Bardzo ważnym zadaniem Wytycznych Ministerialnych jest określenie Poziomu Aspiracji NATO, odnoszącym się do zakresu zdolności bojowych sił zbrojnych Sojuszu, wyrażonej w liczbie, rozmiarze i charakterze operacji.

Wytyczne Ministerialne stanowią podstawę do przeprowadzenia przez Dowódców Strategicznych Przeglądu Wymagań Obronnych. Celem realizowanego cyklicznie co dwa lata Przeglądu Wymagań Obronnych jest określenie Minimalnych Wymagań Wojskowych (Minimum Military Requirements - MMR) niezbędnych do zapewnienia realizacji zadań zgodnie z Poziomem Aspiracji NATO, określonym w Wytycznych Ministerialnych (zob. rysunek 21).



Rysunek 21. Przegląd Wymagań Obronnych

Źródło: .M. Banasik, *Nowe zasady deklarowania sił do NATO, a proces planowania operacyjnego..*, wyd. cyt.

Przegląd Wymagań Obronnych realizowany jest również w oparciu o wytyczne wojskowe (*Military Committee Guidance to DRR*), zamiar Dowództw Strategicznych oraz ocenę możliwych zagrożeń w okresie planistycznym (ocena środowiska strategicznego). Na podstawie wspomnianych dokumentów i analiz formułowane są rodzaje misji, będące listą rodzajów potencjalnych operacji wojskowych NATO, które mogą być prowadzone w czasie danego cyklu planistycznego. Typy misji wojskowych są celowo opisywane bardzo ogólnie i nie obejmują geograficznej lokalizacji, ani szczegółów związanych z ich planem ich realizacji. Następnie tak zdefiniowane rodzaje (typy) misji umiejscawia się w rejonach geograficznych, gdzie potencjalnie mogą mieć miejsce. Określony rodzaj misji dowiązany do lokalizacji geograficznej stanowi sytuację planistyczną, dla której opracowuje się scenariusz potencjalnego kryzysu, w którym możliwy jest udział sił zbrojnych Sojuszu. Sytuacje Planistyczne analizowane są pod względem operacyjnym, w celu określenia sił i środków niezbędnych do ich realizacji. W kolejnym etapie sytuacje planistyczne łączy się w możliwe kombinacje przyjmując za kryterium Poziom Aspiracji Sojuszu i wybiera najbardziej wymagającą z punktu widzenia zdolności wojskowych. Zasadą jest, że żadna kombinacja sytuacji planistycznych nie może przewyższać Poziomu Aspiracji Sojuszu.

Minimalne Wymagania Wojskowe niezbędne do wykonania misji określonych dla najbardziej wymagającej kombinacji sytuacji planistycznych wyrażane są w postaci Wymagań Ogólnych.

W kolejnym etapie procesu DRR następuje wypełnienie określonych Wymagań Ogólnych przez siły i środki zaoferowane przez kraje członkowskie NATO jako odpowiedź na Kwestionariusz Planowania Obronnego. Proces ten umożliwia określenie nadwyżek, a przede wszystkim niedoborów zdolności wojskowych, które są przedmiotem dalszych analiz i poszukiwań mających na celu wypracowanie sposobów ich likwidacji lub przynajmniej redukcji.

Wyniki Przeglądu Wymagań Obronnych (DRR) stanowią podstawę do formułowania Celów Sił Zbrojnych NATO. Mają one na celu określenie i uzgodnienie takich celów planistycznych dla poszczególnych państw członkowskich, aby Sojusz jako całość uzyskał poziom zdolności bojowych określony w ramach Przeglądu Wymagań Obronnych na poziomie Minimalnych Wymagań Wojskowych. Cele Sił Zbrojnych NATO są ukierunkowane na wypracowanie kompromisu pomiędzy wymaganymi zdolności bojowymi, techniczną wykonalnością, dostępnymi zasobami i politycznymi uwarunkowaniami ich realizacji. Są formułowane tak, aby stanowiły rozsądne wyzwanie dla poszczególnych krajów członkowskich, a także zapewniły efektywny i „sprawiedliwy" wkład do kolektywnej obrony Sojuszu. Aby osiągnąć ten cel, państwa członkowskie powinny dostosować swoje plany obronne i priorytety do tych opracowanych i uzgodnionych przez władze sojuszu, aczkolwiek decyzje w tym zakresie podejmowane są suwerennie przez państwa członkowskie.

Projekt Propozycji Celów Sił Zbrojnych (*Draft Force Proposals*) opracowuje Sojusznicze Dowództwo Transformacyjne (ACT), z uwzględnieniem uwag Sojuszniczego Dowództwa Strategicznego (ACO), Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (IMS), Sztabu Międzynarodowego (IS) oraz komórek organizacyjnych Unii Europejskiej. Odzwierciedla on zestaw zdolności wojskowych niezbędnych do wykonania pełnego spektrum misji Sojuszu określonych w Wytycznych Ministerialnych i „przetłumaczonych" na Minimalne Wymagania Wojskowe w Przeglądzie Wymagań Obronnych. Zawiera on szczegółowe dane dotyczące poszczególnych krajów członkowskich w zakresie: rodzaju wymaganych sił, ich zdolności, ilości, kategorii gotowości i wyposażenia oraz uzasadnienie propozycji i jej priorytet.

Projekt Propozycji Sił jest kierowany do państw członkowskich i następnie stanowi przedmiot dyskusji podczas serii spotkań tzw. Połączonych Konsultacji (*Joint Consultation Meeting*). Prowadzone są one z każdym krajem członkowskich osobno pod przewodnictwem ACT i z udziałem Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (IMS) i Sztabu

Międzynarodowego (IS). Celem spotkań z punktu widzenia władz NATO jest zrozumienie stanowiska narodowego w zakresie oceny wojskowej zasadności propozycji, technicznej wykonalności, politycznej akceptacji, finansowych wyzwań, a także identyfikacja tych elementów propozycji Celów Sił Zbrojnych NATO, które nie są ujęte w planach narodowych. Z punktu widzenia państw członkowskich spotkanie jest okazją wyjaśnienia wymagań NATO i zaprezentowanie planów narodowych.

Wnioski z konsultacji wykorzystywane są do wprowadzenia ewentualnych korekt do Projektu Propozycji Sił, który następnie przekazywany jest Komitetowi Wojskowemu (*Military Committee* - MC). Etap ten finalizuje pracę ACT nad tym dokumentem, aczkolwiek komórki planistyczne ACT współuczestniczą również w kolejnych etapach procesu realizowanego pod kierownictwem komórek organizacyjnych Kwatery Głównej NATO.

W Kwaterze Głównej NATO Propozycja Sił jest oceniana w imieniu Komitetu Wojskowego przez Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (IMS) pod kątem jej ważności, technicznej wykonalności, jak również eliminowania powtórzeń i sprzeczności, identyfikacji współzależności propozycji, określenie priorytetów dla indywidualnych krajów oraz ogólnej konsolidacji propozycji. Tak poprawiona Propozycja Sił wraz z wyjaśnieniem wskazującym te obszary w zdolnościach sojuszu, które prawdopodobnie nie osiągną odpowiedniego poziomu jest przyjmowana na plenarnym posiedzeniu Komitetu Wojskowego, a następnie przekazywana Komitetowi Planowania Obronnego (Defence Planning Committee – DPC), jako Propozycja Sił Komitetu Wojskowego. Komitet Przeglądu Obronnego (Defence Rewiew Committee) w imieniu Komitetu Planowania Obronnego dokonuje jej przeglądu z punktu widzenia polityczno-wojskowego w formie spotkań Wielostronnych (DRC Multilaterals), zwracając uwagę na jej wykonalność polityczną, finansową i ekonomiczną oraz zgodność z wytycznymi politycznymi.

Następnie Komitet Przeglądu Obronnego przedkłada Komitetowi Planowania Obronnego Projekt Celów Sił Zbrojnych wraz z Raportem Podsumowującym, który zawiera między innymi przyczyny wprowadzonych zmian w stosunku do Propozycji Sił Komitetu Wojskowego. Komitet Planowania Obronne akceptuje Propozycje Celów na wiosennej sesji Ministrów Obrony, jako pakiety Celów Sił Zbrojnych NATO, osobne dla każdego kraju członkowskiego.

Państwa członkowskie ustosunkowują się do przedstawionych dla nich pakietów Celów Sił Zbrojnych NATO poprzez przyjęcie stanowiska narodowego, osobno dla każdego Celu, wyrażającego stopień jego akceptacji (jeden z następujących: pełna akceptacja, częściowa akceptacja, brak akceptacji, przyjęcie Celu do rozważenia) wraz z jego

uzasadnieniem. Akceptacja dokonywana jest w oparciu o szczegółowe kryteria. Stanowisko narodowe stanowi część odpowiedzi na Kwestionariusz Planowania Obronnego wydawanego w ramach Przeglądu Obronnego NATO.

Jeśli chodzi o Przegląd Obronny to, jest to jeden z trzech stałych elementów procesu planowania sił zbrojnych. Jest dokonywany co dwa lata i stanowi mechanizm oceniania państw członkowskich. Ocena uwzględnia zakres implementacji Celów Sił Zbrojnych oraz zakres zbieżności planów narodowych z planami sojuszniczymi.

Ogólna ocena wszystkich państw stanowi podstawę do dokonania kompleksowej oceny zdolności Sojuszu w odniesieniu do przyjętego Poziomu Ambicji NATO. Porównanie Minimalnych Wymagań Wojskowych określonych w ramach procesu DRR i skierowanych, w celu ich wypełnienia, do krajów członkowskich w formie Celów Sił Zbrojnych NATO – z faktycznym wkładem członków Sojuszu określonym, w ramach odpowiedzi na DPQ realizowanego w procesie Przeglądu Obronnego NATO pozwala na zidentyfikowanie ryzyka wojskowego, które wystąpi w przypadku niezastosowania się do wymogów wynikających z Celów Sił Zbrojnych NATO.

Przegląd Obronny jest głównym środkiem, za pomocą, którego dowódcy strategiczni mają wpływ na ocenę osiągnięcia Celów Sił Zbrojnych, a rezultaty przeglądów obronnych służą, także jako dane wyjściowe do formułowania celów w następnym cyklu planistycznym.

2.3.2. Przebieg i zakres przeglądu strategicznego

Uczestniczy oraz proces przeglądu strategicznego. Przegląd ten przygotowuje i prowadzi Komitet Przeglądu Obronnego (DRC) pod nadzorem Komitetu Planowania Obronnego (DPC). Swoim zakresem obejmuje szeroki wachlarz przedsięwzięć (tabela 2).

Tabela 2.Układ i przebieg Przeglądu Obronnego w NATO

ETAP I	**Treść i wyniki:** • OPRACOWANIE PROJEKTU DOKUMENTU KWESTIONARIUSZ PLANOWANIA OBRONNEGO NATO (DPQ) ORAZ UAKTUALNIENIE OPROGRAMOWANIA KOMPUTEROWEGO (NDPASS) DO JEGO WYPEŁNIENIA. • KURS W ZAKRESIE OBSŁUGI PROGRAMU NDPASS DLA WYZNACZONYCH PLANISTÓW Z POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW. • DYSTRYBUCJA DPQ NATO (WRAZ Z OPROGRAMOWANIEM I INSTRUKCJĄ JEGO WYPEŁNIENIA) DO POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW.
	Funkcja: uaktualnienie bazy danych oraz zakreślenie ram dla przeglądu. **Forma:** zespół DRC WG, kurs (3-5 dni) z udziałem wytypowanych przedstawicieli (planistów) poszczególnych państw zajmujących się przedmiotową problematyką. **Publikacje:** Projekt - *Defence Planning Questionnaire NATO.*

ETAP II	**Treść i wyniki:** • OPRACOWANIE NARODOWYCH ODPOWIEDZI NA DPQ NATO I PRZEKAZANIE ICH DO KG SOJUSZU. • WSTĘPNA ANALIZA I OCENA NARODOWYCH ODPOWIEDZI NA DPQ PRZEZ IS ORAZ NMAs. • CYKL SPOTKAŃ TRÓJSTRONNYCH (*TRILATERAL EXAMINATION*) POMIĘDZY ZAINTERESOWANYMI PAŃSTWAMI A IS I NMAs. • PRZEGLĄD I WERYFIKACJA OCEN WYSIŁKÓW OBRONNYCH POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW PRZEZ IMS ORAZ ICH REKOMENDACJA DLA DRC.
	Funkcja: przygotowanie i uzgodnienie wstępnych ocen sił i zdolności państw do realizacji pełnego zakresu zadań Sojuszu, lepsze zrozumienie planów narodowych oraz ocena wysiłków obronnych państw wraz ze wskazaniem niedoborów i braków mogących wpłynąć na realizację misji Sojuszu. **Forma:** zespoły planistów powołane przez IS, Dowódców Szczebla Strategicznego i IMS oraz narodowe zespoły ekspertów. **Publikacje:** 1. "Rozdziały Krajowe" (*Country Chapter*). 2. „Oceny Dowódców Szczebla Strategicznego" (*Bi-SC Assessment*).
ETAP III	**Treść i wyniki:** • CYKL SPOTKAŃ WIELOSTRONNYCH (*MULTILATERAL EXAMINATION*) POMIĘDZY ZAINTERESOWANYMI PAŃSTWAMI A IS, IMS, NMAs I NARODOWYMI PRZEDSTAWICIELAMI DO DRC. • OSTATECZNE UZGODNIENIE OCEN WYSIŁKÓW OBRONNYCH POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW PRZEZ DRC ORAZ OPRACOWANIE PRZEZ MC OCENY RYZYKA. • PRZYGOTOWANIE PRZEZ DRC RAPORTU OGÓLNEGO I PRZEKAZANIE GO DLA DPC.
	Funkcja: wielostronna ocena i uzgodnienie wysiłków obronnych każdego z członków Sojuszu. **Forma:** zespół planistów DRC (z udziałem przedstawicieli narodowych), przedstawiciele IS, IMS, NMAs i MC oraz narodowe zespoły ekspertów. **Publikacje:** Raport Ogólny (*General Report*) wraz z aneksami, w tym m.in.: 1. "Rozdziały Krajowe" (*Country Chapter*). 2. „Oceny Dowódców Szczebla Strategicznego" (*Bi-SC Assessment*). 3. "Ocena Ryzyka" (*MC Suitability and Risk Assessment*)
ETAP IV	**Treść i wyniki:** • WIOSENNA SESJA MINISTERIALNA RADY SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO. • PRZEDSTAWIENIE PRZEZ DPC KOŃCOWYCH DOKUMENTÓW PRZEGLĄDU OBRONNEGO.
	Funkcja: omówienie i ocena stopnia w jakim poszczególne państwa wywiązały się z przyjętych zobowiązań, zatwierdzenie Raportu Ogólnego oraz potwierdzenie planów i zobowiązań ujętych w Rozdziałach Krajowych. **Forma:** ministrowie obrony państw – członków Sojuszu oraz DPC. **Publikacje:** Raport Ogólny (*General Report*).

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne...*, s. 93-95.

Proces rozpoczyna się od opracowania (uaktualnienia) przez specjalistów cywilnych i wojskowych Grupy Roboczej Komitetu Przeglądu Obronnego (DRC WG) podstawowego narzędzia pozyskiwania informacji – Kwestionariusza Planowania Obronnego NATO (DPQ). Dokument ten po akceptacji wydawany jest wczesną wiosną (w wersji elektronicznej i pisemnej wraz z instrukcją jego wypełnienia) oraz przesyłany do poszczególnych państw (do końca marca roku parzystego). W KG NATO organizowany jest także stosowny kurs dla

planistów państw członkowskich (wojskowych i cywilnych) uczestniczących w procesie jego wypełnienia. Szkolenie to ma na celu wyjaśnienie kwestii związanych z obsługą programu komputerowego oraz przygotowaniem i przedstawieniem stosownych danych.

Przegląd obronny obejmuje okres 10 lat i rozpoczyna się opracowaniem DPQ, który następnie jest rozsyłany wczesna wiosną lat parzystych do wszystkich krajów członkowskich. Treść DPQ dotyczy planów narodowych w dowiązaniu do aktualnej edycji Celów Sił Zbrojnych NATO, a także odnosi się do lat minionych i bieżącego roku w zakresie niektórych dziedzin. Kraje członkowskie NATO udzielają odpowiedzi latem lat parzystych (zwykle w lipcu lub sierpniu). Odpowiedzi na DPQ stanowią, podstawę analizy i oceny każdego państwa członkowskiego, która formułowana jest w formie Rozdziału Krajowego (*Country Chapter*).

Projekt Rozdziału Krajowego wraz z Oceną Głównych Dowódców NATO jest omawiany na spotkaniu po nazwą Analiza Trójstronna, w której udział biorą przedstawiciele Międzynarodowego Inspektoratu Cywilnego, Władz Wojskowych NATO oraz zainteresowanego kraju członkowskiego. Celem spotkania jest wyjaśnienia różnic, uzyskanie dodatkowych informacji i wyjaśnień ze strony państw członkowskich, tak, aby zawarta w Projekcie Rozdziału Krajowego analiza i ocena danego państwa była rzetelna i pełna.

Bazując na wynikach Przeglądu Trójstronnego i innych dostępnych materiałach, Międzynarodowy Inspektorat Cywilny poprawia Projekt Rozdziału Krajowego, który wraz z Oceną Głównych Dowódców NATO przekazywany jest Komitetowi Przeglądu Obronnego.

Na bazie Rozdziału Krajowego, Komitet Przeglądu Obronnego przeprowadza szczegółowy przegląd wysiłku obronnego poszczególnych państw członkowskich w formie Analizy Wielostronnej, osobno z każdym państwem członkowskim. Ma ona na celu szczegółową ocenę wysiłku państw członkowskich w zakresie zdolności obronnych, a także przegląd i realizację podjętych przez dane państwo zobowiązań w bieżącym roku. Spotkanie ukierunkowane jest na pogodzenie ewentualnych rozbieżności pomiędzy planami obronnymi poszczególnych państw członkowskich i Celami Sił Zbrojnych NATO.

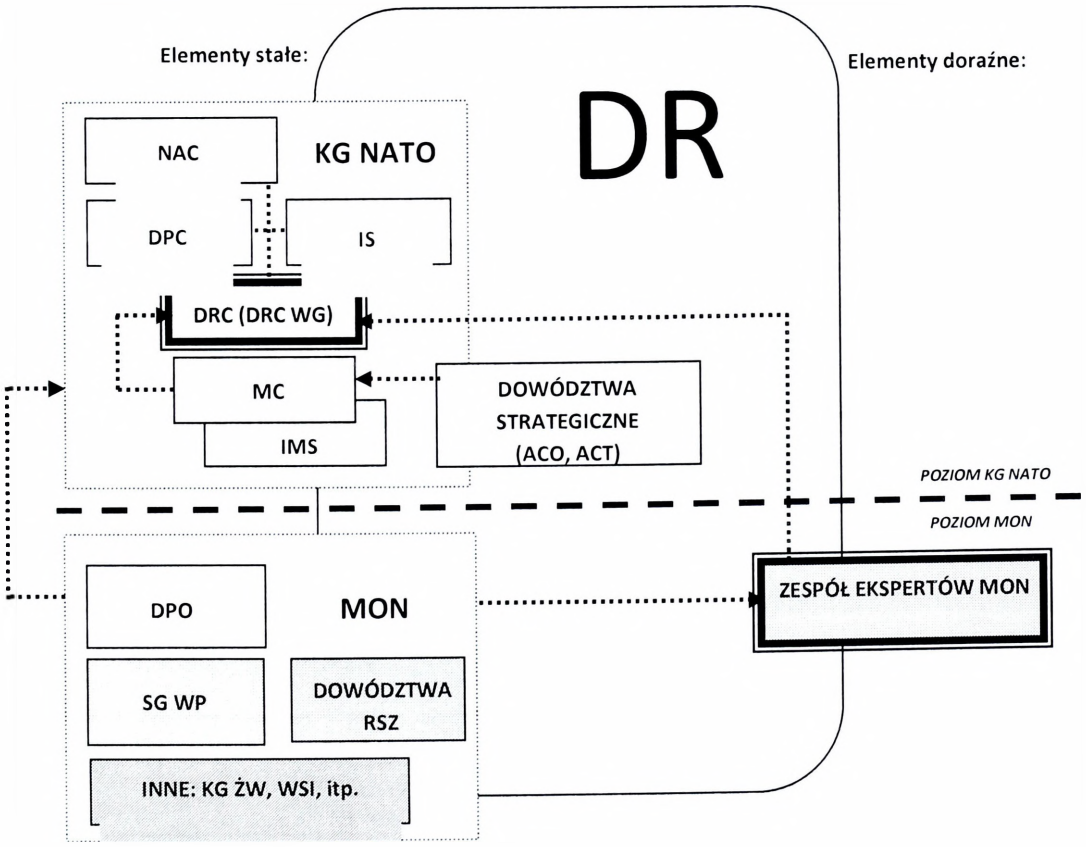
Poprawiony i zaakceptowany przez Komitet Przeglądu Obronnego Rozdział Krajowy, zawierający również ogólną, ocenę danego państwa członkowskiego i podsumowanie statystyczne jest przekazywany Radzie Północnoatlantyckiej i wraz z Oceną Komitetu Wojskowego stanowi podstawę do opracowania Raportu Ogólnego, który jest przyjmowany na sesji jesiennej odbywającej się na poziomie ministrów obrony państw członkowskich.

Sekretarz Generalny NATO może przedstawić Radzie Północnoatlantyckiej, w formie pisemnej lub ustnej, swoją ogólną oceną Przeglądu Obronnego, zawierająca, osobisty pogląd na obecny i przyszły stan Planowania Obronnego NATO.

Odrębnego omówienia, jeżeli chodzi o proces przeglądu strategicznego NATO, wymaga cześć dotycząca poszczególnych państw członkowskich Sojuszu. Poniżej scharakteryzowano zakres przedsięwzięć związanych z sojuszniczym Przeglądem Obronnym, które są realizowane przez Polskę

W Polsce w procesie opracowania Kwestionariusza Planowania Obronnego uczestniczą różnorodne komórki organizacyjne ministerstwa obrony oraz sił zbrojnych (należy jednak podkreślić, że zakres udziału w nim poszczególnych komórek organizacyjnych jest sprawą narodową i stosowane rozwiązania są różnorodne).

Koordynację całości procesu opracowania Kwestionariusza oraz udziału poszczególnych komórek Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), w poszczególnych etapach sojuszniczego Przeglądu Obronnego, powierzono Podsekretarzowi Stanu ds. Polityki Obronnej. Natomiast Szef Sztabu Generalnego WP kieruje realizacją przedsięwzięć tego procesu w siłach zbrojnych (zob. rysunek 22).



Rysunek 22. Realizacja sojuszniczego Przeglądu Obronnego w Polsce

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne* ..., s. 28.

Przygotowanie większości materiałów analitycznych, opracowanie poszczególnych sekcji, części, podrozdziałów Kwestionariusza zlecone zostało (stosownie do kompetencji) etatowym komórkom organizacyjnym Sztabu Generalnego WP (SG WP), dowództwom rodzajów sił zbrojnych, a także niektórym departamentom Ministerstwa Obrony Narodowej, tj. DB, DK, DP, DPZ, DSiPO, DWM,[52] KG Żandarmerii Wojskowej oraz Służbie Kontrwywiadu Wojskowego. W ramach prac związanych z opracowaniem Kwestionariusza w Sztabie Generalnym oraz Departamencie Strategii i Planowania Obronnego organizowane są liczne spotkania robocze i konsultacje.

Końcową i uzgodnioną wersję Kwestionariusza, w ramach spotkania Kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, Podsekretarz Stanu ds. Polityki Obronnej przedkłada ministrowi Obrony Narodowej i po uzyskaniu jego akceptacji przesyła dokument do Kwatery Głównej NATO.

Poszczególne komórki NATO po otrzymaniu odpowiedzi na Kwestionariusz Planowania Obronnego od członków Sojuszu dokonują ich analizy, która kończy się przygotowaniem dwóch dokumentów - projektu Rozdziału Krajowego opracowanego przez Sekretariat Międzynarodowy (IS) oraz projektu Oceny Dowódców Szczebla Strategicznego (*draft Bi-SC Assessment*).

Przedmiotowe dokumenty są następnie dyskutowane i szczegółowo analizowane w ramach cyklu Spotkań Trójstronnych (*Trilateral Examination*) organizowanych na terenie poszczególnych państw, w których uczestniczą przedstawiciele Sekretariatu Międzynarodowego, Władz Wojskowych NATO (NMAs) i zespół ekspercki zainteresowanego kraju. Celem tych spotkań jest lepsze zrozumienie planów narodowych dotyczących SZ oraz przedyskutowanie i wyjaśnienie (uzasadnienie) zidentyfikowanych rozbieżności z planami NATO.

W następnej kolejności Międzynarodowy Sztab Wojskowy (IMS) bazując na wynikach uzgodnień trójstronnych i innych materiałach, dokonuje ponownego przeglądu projektów Rozdziałów Krajowych, celem ich przedłożenia Komitetowi Przeglądu Obronnego. Sztab wojskowy szczegółowo przedstawia wszystkie nierozstrzygnięte kwestie i różnice oraz wyjaśnia stwierdzone niedobory i braki mogące wpłynąć na realizację misji Sojuszu.

W ostatnim etapie Przeglądu Obronnego, na podstawie Rozdziałów Krajowych i Ocen Dowódców Szczebla Strategicznego, Komitet Przeglądu Obronnego w ramach cyklu Spotkań Wielostronnych (*Multilateral Examination*) organizowanych w Kwaterze Głównej NATO, przeprowadza szczegółową wielostronną ocenę wysiłków obronnych każdego z członków Sojuszu. W spotkaniach uczestniczą zespół planistów Komitetu Przeglądu Obronnego, Sztabu

---

[52] Skróty pol. DB (Departament Budżetowy), DKiSzW (Departament Kadr), DP (Departament Prawny), DPZ (Departament Polityki Zbrojeniowej), DSiPO (Departament Strategii i Planowania Obronnego), DMW (Departament Współpracy Międzynarodowej).

Międzynarodowego, Międzynarodowego Sztabu Wojskowego, przedstawiciele Władz Wojskowych NATO, reprezentanci Komitetu Wojskowego Sojuszu oraz zespoły ekspertów zainteresowanych państw. Uzgodnione dokumenty zostają następnie przekazane do Komitetu Planowania Obronnego.

Równolegle w trakcie trwania przeglądu Komitet Wojskowy na podstawie Oceny Ryzyka Dowódców Szczebla Strategicznego (*Strategic Commanders' Suitability and Risk Assessment*) opracowuje Ocenę Ryzyka (*MC Suitability and Risk Assessment*), którą przedstawia Komitetowi Planowania Obronnego.

Na podstawie dotychczasowych przedsięwzięć i opracowanych w ich ramach dokumentów Komitet Przeglądu Obronnego przygotowuje i przedkłada Komitetowi Planowania Obronnego końcowy dokument sprawozdawczy z przeprowadzonego przeglądu, tzn. Raport Ogólny (*General Report*) wraz z odpowiednimi aneksami, m.in.: Rozdziały Krajowe, Oceny Dowódców Szczebla Strategicznego i Ocena Ryzyka Komitetu Wojskowego.

Przegląd Obronny kończy wiosenna sesja ministerialna Rady Sojuszu Północnoatlantyckiego (w latach nieparzystych), podczas której, Komitet Planowania Obronnego analizuje Raport Ogólny wraz z innymi przedstawionymi raportami. Ministrowie obrony oceniają stopień w jakim poszczególne państwa wywiązały się z przyjętych zobowiązań, potwierdzają przyjęte przez ich kraje plany i zobowiązania podjęte w Rozdziałach Krajowych.

Zakres oraz główne wytwory przeglądu. Podstawowym dokumentem realizacji Przeglądu Obronnego jest Kwestionariusz Planowania Obronnego (DPQ). Strukturę dokumentu opracowuje grupa robocza Komitetu Przeglądu Obronnego, której skład jest aktualizowany stosownie do potrzeb prowadzonego przeglądu, jak i zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa.

Kwestionariusz jest zawsze odczytywany w powiązaniu z bieżącym pakietem Celów SZ NATO. Będąc dokumentem wybiegającym w przyszłość i zbierającym dane o planach narodowych w odniesieniu do Celów SZ NATO i deklarowanych sił, ich gotowości i dostępności w uzgodnionych kategoriach, obejmuje również informacje dotyczące określonych obszarów planowania z lat przeszłych i roku bieżącego. Państwa członkowskie opracowują i przedkładają Sojuszowi przedmiotowy dokument w możliwie najszerszym zakresie, prezentując plany w stosunku do swoich sił zbrojnych i wydatków obronnych na dany okres planistyczny w formie umożliwiającej prowadzenie dalszych, szczegółowych analiz.

Na zakres treściowy kwestionariusza składa się:

- MEMORANDUM: Część IA. Planowanie i polityka obronna: Polityka obronna ; Plany narodowe na lata (...); Zdolność do przerzutu sił; Dostępność sił narodowych; Formacje wielonarodowe; Siły Odpowiedzi NATO; Wsparcie operacji pokojowych i humanitarnych; Kontynuacja Przeglądu Planowania Obronnego w latach (...). Część IB. Odpowiedź na Cele SZ RP. Część IC. Zdolności logistyczne i medyczne.

I. SEKCJA WOJSK LĄDOWYCH.

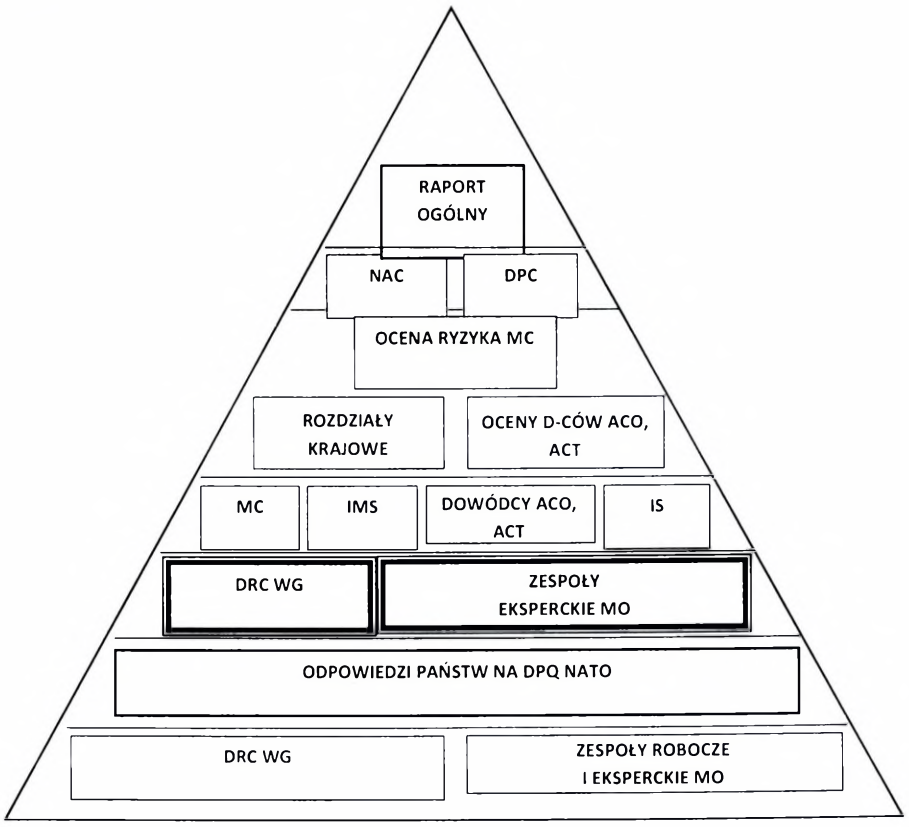
II. SEKCJA SIŁ MORSKICH.

III. SEKCJA SIŁ POWIETRZNYCH.

- SEKCJA ZASOBÓW OSOBOWYCH I FINANSOWYCH: Zasoby osobowe: Polityka kadrowa; Zasoby finansowe: Wydatki na obronność; Przewidywane wydatki na obronność.

Sekcje rodzajów wojsk zawierają opis zasadniczych problemów dotyczących ich stanu i planowanych zmian oraz zestawienia tabelaryczne (tabela sił, charakterystyka głównych jednostek, uzbrojenie i sprzęt wojskowy, itp.), natomiast sekcja zasobów osobowych i finansowych odpowiednie tabele statystyczne.

Odpowiedzi państw Kwestionariusz poddane zostają szczegółowej analizie przez Sztab Międzynarodowy oraz Dowódców Szczebla Strategicznego. Tok wypracowania Raportu Ogólnego z przeglądu przedstawia rysunek 23.



Rysunek 23. Tok wypracowania Raportu Końcowego z Przeglądu Obronnego NATO

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne* ..., s. 58.

Sztab Międzynarodowy opracowuje analizy (*draft Country Chapter*) dotyczące: głównych czynników wpływających na wysiłki obronne poszczególnych członków Sojuszu, włącznie z poziomem sił, ich odpowiedzi na Cele SZ NATO oraz niedobory w strukturach i zdolnościach. Natomiast Dowódcy Szczebla Strategicznego przygotowują oceny (*draft Bi-SC Assessment*) będące wynikiem analizy wojskowych aspektów planów narodowych pod kątem ich wpływu na zdolność do operacji prowadzonych przez Strategiczne Dowództwo Operacyjne (ACO), skupiając się przede wszystkim na niedoborach poszczególnych członków, a w efekcie całego NATO. Te zwięzłe i zarazem szczegółowe analizy dotyczą sił i zdolności państw do realizacji pełnego zakresu zadań Sojuszu, w tym ich wkładu w operacje bieżące i Siły Odpowiedzi NATO.

Ponadto Komitet Przeglądu Obronnego opracowuje Raport Ogólny, który przedkłada Komitetowi Planowania Obronnego. Dokument określa ogólną równowagę i wykonalność planu implementacji Celów SZ NATO, z uwzględnieniem stanowiska Komitetu wojskowego. Zawiera on także sekcję obejmującą ocenę wywiązywania się państw z przyjętych zobowiązań oraz ocenę ogólną ich wykonania, jak i stopnia realizacji szczegółowych wytycznych. Raport uwypukla indywidualny i wspólny postęp poprzez analizę niektórych wskaźników wejściowych i wyjściowych w tym, m.in. celów w zakresie dostępności sił. Ogólna ocena każdego z państw przedstawiona jest jako dodatkowy aneks.

Sekretarz Generalny NATO może w dowolnym czasie przedstawić DPC swoją Ocenę Podsumowującą (*Summary Appraisal*) dotyczącą planowania obronnego. Ocena ta przedstawia jego osobisty punkt widzenia na aktualny stan obronności Sojuszu, w szczególności w stosunku do planowania sił oraz może zawierać spostrzeżenia dotyczące konkretnego państwa członkowskiego. Może ona również przedstawiać kwestie, które Sekretarz Generalny uważa za warte przedyskutowania w ramach wiosennej Sesji Ministerialnej Rady Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Rozdział 3

STRATEGICZNY PRZEGLĄD OBRONNY W POLSCE

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie narodowych rozwiązań organizacyjnych, formalnych i metodycznych w zakresie przygotowania i prowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego.

3.1. Organizacja i przebieg Strategicznego Przeglądu Obronnego 2005

Poniższy materiał stanowi omówienie zagadnień związanych z miejscem i rolą Strategicznego Przeglądu Obronnego w narodowym systemie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem i obronnością, a także organizacją i przeprowadzeniem pierwszej edycji przeglądu, a także przygotowań do realizacji tego przedsięwzięcia w latach 2009-2010.

3.1.1. Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi

System strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi. Zasadnicza funkcja tego systemu (systemu kierowania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi) sprowadza się do realizacji czynności planistycznych, organizacyjnych, realizacyjnych, a także kontrolnych mających na celu umożliwienie siłom zbrojnym, organom władzy publicznej, organom administracji rządowej i samorządowej oraz kierownikom jednostek organizacyjnych oraz innym instytucjom wykonywanie zadań obronnych i ochronnych związanych z umacnianiem bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny[53].

Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa podsystem kierowania, wchodzący w skład systemu obronności państwa. Podsystem kierowania to organy kierowania oraz składający się na nie aparat wykonawczy wraz z niezbędną infrastrukturą, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane ze sobą informacyjnie oraz pozostające w prawnych relacjach kompetencyjnych[54]. Rola podsystemu kierowania polega na sprzężeniu poszczególnych elementów i ogniw systemu obronnego w jedną sprawnie funkcjonującą całość, ukierunkowaną na realizację poszczególnych zadań obronnych w okresie pokoju, kryzysu

[53] Por. *Projekt ustawy o obronności* z dnia 17 września 2007 roku, dział I, art. 6, p. 5.
[54] Por. *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r.*, pkt. 38.

(zagrożenia) czy wojny[55]. Kierowanie systemem bezpieczeństwa (obronności) odbywa się w systemie obejmującym wszystkie organy władzy i administracji państwowej oraz publicznej z przypisanymi im ustawowo kompetencjami. Zakres udziału poszczególnych organów w sprawowaniu funkcji kierowania obronnością jest pochodną ich ogólnych kompetencji, treści przypisanych im zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności oraz warunków, a także czasu ich realizacji. Naczelnymi organami kierowania obronnością - sprawującymi jednocześnie władzę wykonawczą w państwie – są Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Swoje zadania w powyższym zakresie wykonują na podstawie Konstytucji RP i innych ustaw. Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium RP. Jest Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP[56].

Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Ponadto sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. Poprzez Ministra Obrony Narodowej kieruje resortem Obrony Narodowej i całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP[57].

Do zasadniczych funkcji podsystemu kierowania obronnością, należą: kierowanie przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju; kierowanie reagowaniem na zagrożenia kryzysowe; kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

W czasie pokoju ogólne kierownictwo nad obronnością sprawuje Rada Ministrów, współdziałając w tym zakresie z Prezydentem RP. Ponadto, zgodnie z zasadą cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią, całością sił zbrojnych kieruje Minister Obrony Narodowej przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego.[58] Minister ON kieruje działalnością ministerstwa i sił zbrojnych bezpośrednio oraz przy pomocy szefa SG WP, sekretarza i podsekretarzy stanu. W sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością sił zbrojnych minister podejmuje decyzje po zasięgnięciu opinii lub na wniosek szefa SG WP.[59]

W sytuacjach kryzysowych - wywołanych czynnikami polityczno-militarnymi stwarzającymi pośrednie zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski - nie będą wprowadzane nadzwyczajne zmiany w ogólnych zasadach kierowania obronnością, a jedynie uruchomione

---

[55] P. Górski, *System obronny państwa,* „Myśl Wojskowa" 1999 nr 1, s. 48.
[56] Zob. *Zarys prawa,* pod. red. J. Kucińskiego, S. Koryckiego, WSE, Warszawa 2001, s. 131-132.
[57] M. Gąska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych,* AON, Warszawa2002, s. 33, 35 i 52.
[58] Por. *Strategia obronności ...,* op. cit., pkt 41-42.
[59] M. Gąska, *Kompetencje ...* ,op. cit. s. 52..

zostaną dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzysowym. Siły Zbrojne kierowane będą na zasadach pokojowych[60].

Szczególne zasady i rozwiązania zostały przyjęte na potrzeby kierowania działaniami wojennymi. Prezydent RP, na mocy uprawnień konstytucyjnych – ustalających iż w przypadku braku możliwości wykonywania przez Sejm swoich zadań - przejmuje funkcję organu ustawodawczego i na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy. Natomiast realizację polityki Rady Ministrów w zakresie obrony państwa zapewnia Prezes Rady Ministrów. Dowodzenie siłami zbrojnymi w czasie wojny realizuje - mianowany przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa RM - Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych RP, któremu podlegają siły nie wydzielone do struktur NATO.

Strategiczne przedsięwzięcia systematycznie realizowane w ramach systemu obronnego obejmują[61]: Przygotowanie sił zbrojnych do użycie zgodnie z przeznaczeniem; Planowanie i realizację zadań obronnych; Przygotowanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; Utrzymanie stałej gotowości obronnej oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; Wskazanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zaplanowanie ich ochrony; Przygotowanie i utrzymanie w gotowości jednostek obserwacji, pomiarów, analiz, programowania i powiadamiania; Przygotowanie gospodarki państwowej i innych obszarów administracji rządowej do realizacji potrzeb obronnych; Tworzenie i utrzymanie rezerwy na potrzeby obronne; Szkolenie obronne; Przygotowanie jednostek organizacyjnych do militaryzacji; Kontrolę stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych.

Proces strategicznego planowania w Polsce. Strategiczne planowanie i programowanie obronne w Polsce reguluje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonawczych w ramach przygotowań obronnych państwa, w tym ujętych w planowaniu operacyjnym i programach obronnych. Rozporządzenie określa warunki i tryb narodowego planowania operacyjnego, opracowania programów obronnych oraz przeprowadzania przeglądów obronnych[62].

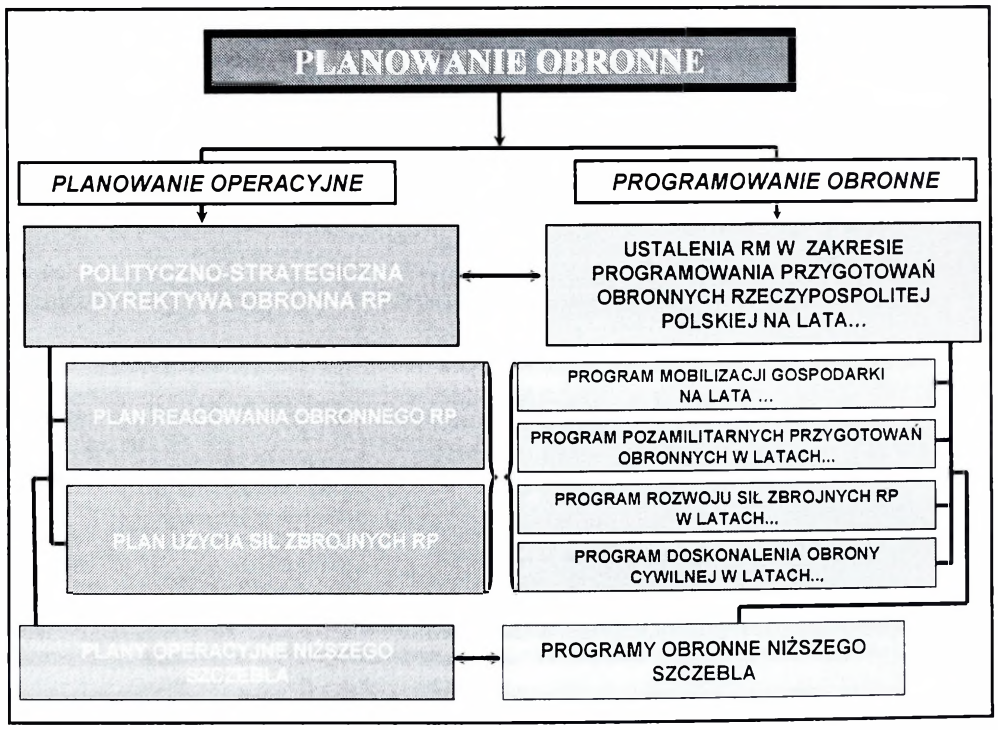
Ponadto omawiane rozporządzenie definiuje pojęcie planowania obronnego, planowania operacyjnego oraz programowania obronnego[63]. Planowanie obronne - to ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków,

---

[60] Por. *Strategia obronności ...*, op.cit., pkt 43.
[61] *Projekt ustawy o obronności* z dnia 17 września 2007 roku, dział III, art. 35, p. 2.
[62] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz. U. 2004, Nr 98, poz. 978. 8.
[63] Tamże, § 2, pkt. 6, 7, 8.

obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne. Planowanie operacyjne - to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania. Natomiast programowanie obronne - to ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na sześcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

Zgodnie z omawianym rozporządzeniem struktura planowania obronnego w Polsce obejmuje (rysunek 24) wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie: 1) planów operacyjnych sporządzanych w ramach planowania operacyjnego, 2) programów obronnych sporządzanych w ramach programowania obronnego, 3) dokumentów analitycznych sporządzanych w ramach przeglądów obronnych.



Rysunek 24. Struktura strategicznego planowania w Polsce

Źródło: P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,* Wyższe Kursy Obronne, AON, Warszawa 2007, s. 120.

Narodowe *planowanie operacyjne* polega na ustaleniu działań podejmowanych przez administrację publiczną w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu obronnego państwa. Planowanie

operacyjne umożliwia realizację ustawowych kompetencji organów administracji publicznej oraz kierowanie podległymi strukturami organizacyjnymi. Natomiast *programowanie obronne* umożliwia ustalenia przedsięwzięć rzeczowo–finansowych podejmowanych przez organy administracji publicznej w celu zapewnienia funkcjonowania systemu obronnego państwa w wypadku zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny[64].

Analiza struktury planowania obronnego wskazuje, że planowanie i programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP jest elementem składowym programowania obronnego w państwie. Jego nadrzędnym celem jest przygotowanie elementów systemu obronnego, w tym sił zbrojnych, do realizacji określonych zadań obronnych.

Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP stanowi projektowanie i zestawienie w ustalonym porządku ściśle określonych – co do formy, treści, wykonawcy, terminów i kosztów – przedsięwzięć i czynności zapewniających pełną, sprawną i harmonijną realizację programu rozwoju sił zbrojnych oraz decyzji i rozkazów wydawanych doraźnie. Obejmuje ono zespół czynności koncepcyjnych i planistycznych podejmowanych w celu wytyczenia kierunków kształtowania i modernizacji sił zbrojnych oraz określenia zadań i ich realizacji zgodnie z możliwościami określonymi prognozą budżetową[65]. Proces ten łączy w sobie uwarunkowania narodowe, jak też procedury sojusznicze.

Wytworem końcowym procesu planowania rozwoju sił zbrojnych jest *plan rozwoju*, przez który rozumieć należy zbiór decyzji określających cele i zamierzenia rozwoju, terminy ich realizacji oraz środki wydzielone na ten cel, a także odpowiedzialnych i bezpośrednich wykonawców[66].

Natomiast przez *programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP* rozumieć należy formułowanie celów, zamiarów, priorytetów, założeń i zadań rozwoju sił zbrojnych na okres sześciu lat, z określeniem czasu i kosztów ich realizacji, a także określeniem docelowej wielkości sił zbrojnych, ich składu bojowego, struktury organizacyjnej, zakresu i sposobu modernizacji technicznej zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, infrastruktury, realizacji prac badawczo-rozwojowych, wielkości zapasów środków bojowych i materiałowych oraz zakresu i sposobu finansowania zamierzeń objętych programowaniem. Wytworem końcowym procesu programowania jest program rozwoju Sił Zbrojnych RP[67].

---

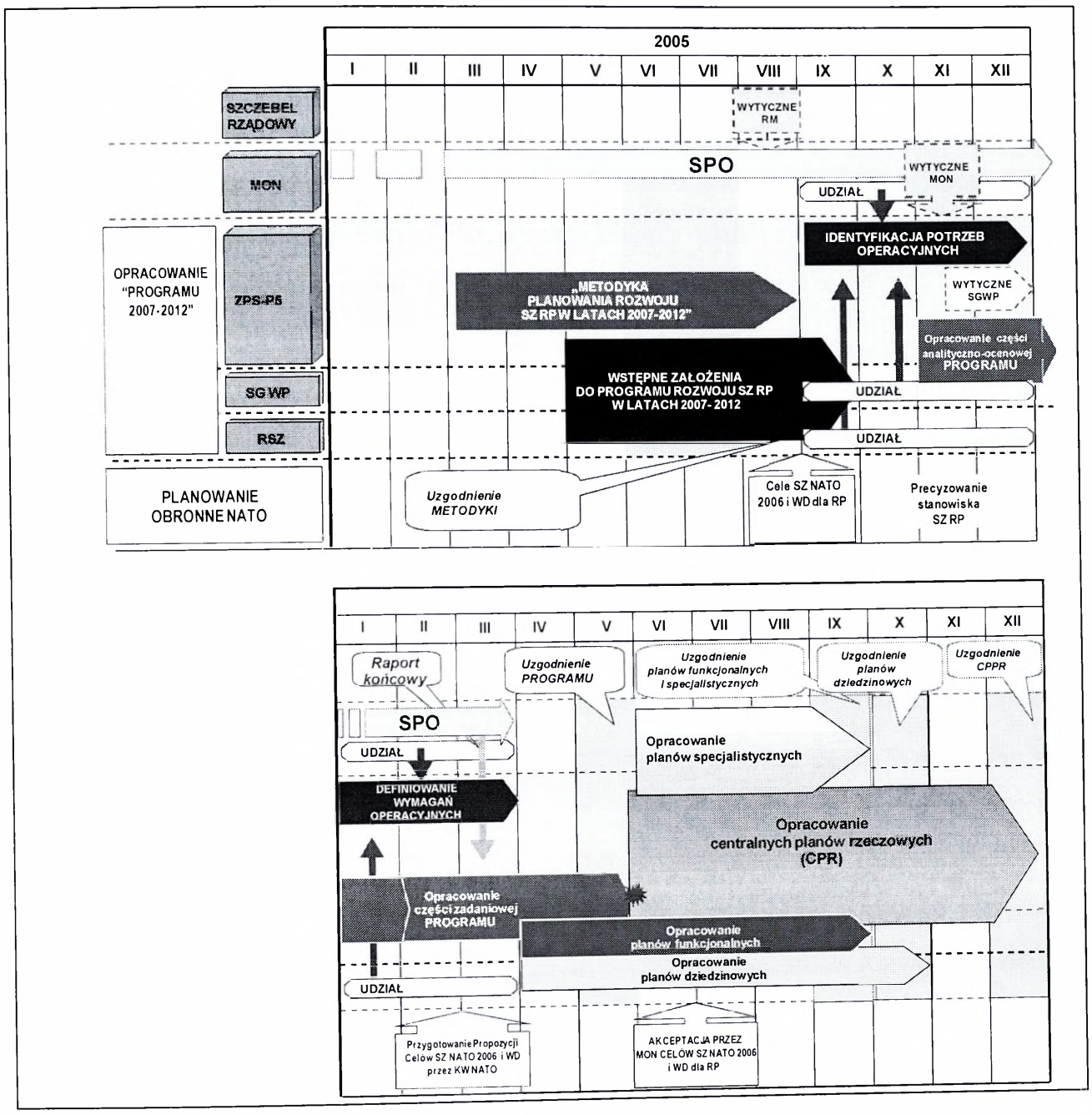
[64] Zob. W W. Wojnarowski, *System bezpieczeństwa RP,* Tom III, *Podstawy prawne bezpieczeństwa RP XXI w.,* AON, Warszawa 2004, s. 102.

[65] *Metodyka procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007 – 2012,* SG WP, Warszawa 2005. sygn. Szt.Gen.Wewn. 14/2/2005.

[66] Ponadto wytworami planowania rozwoju sił zbrojnych są *plany dziedzinowe* i *plany funkcjonalne* zawierające zbiory przedsięwzięć w zakresie doskonalenia składu bojowego, struktur organizacyjnych, wyposażenia technicznego oraz dyslokacji poszczególnych komponentów sił zbrojnych, a także kalkulacje środków finansowych możliwych do wydzielenia na ich realizację.

[67] Por. R. A. Jamka, *Przegląd potrzeb operacyjnych w procesie programowania rozwoju SZ RP,* praca końcowa, PSOS, AON, Warszawa 2008, s. 5.

W ogólnym zarysie planowanie i programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP składa się z trzech etapów, które obejmują: realizację przeglądu potrzeb obronnych, określenie kierunków i zadań rozwoju Sił Zbrojnych RP, opracowanie programu rozwoju oraz planów funkcjonalnych, specjalistycznych, dziedzinowych[68] (przykładowy harmonogram prac nad programem rozwoju 2007-2012 przedstawia rysunek 25).



Rysunek 25. Harmonogram opracowania programu rozwoju sił zbrojnych oraz planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych

Źródło: J. Cichosz, *Planowanie i programowanie rozwoju SZ RP,* praca końcowa, PSOS, AON, Warszawa 2008, s. 57-58.

[68] Istotą prowadzenia prac planistycznych jest procedura kolejnego opracowywania dokumentów planistycznych, w pierwszej kolejności - „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...", a następnie dokumentów pochodnych - planów funkcjonalnych, specjalistycznych, dziedzinowych i centralnych planów rzeczowych („Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach ...."; „Planu inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych RP oraz zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w ramach NSIP w latach ..."; „Planu zakupów środków materiałowych dla Sił Zbrojnych RP w latach ..."; „Planu zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych").

Natomiast opracowanie programu rozwoju Sił Zbrojnych RP składa się z dwóch faz, a mianowicie – fazy analityczno-ocenowej oraz fazy zadaniowej. Faza pierwsza, kończy się opracowaniem dokumentu pt. „Identyfikacja potrzeb operacyjnych" oraz dwóch pierwszych rozdziałów programu dotyczących oceny stanu sił zbrojnych na koniec cyklu planistycznego oraz ich potrzeb rozwojowych do końca określonego horyzontu planistycznego.

Faza druga (zadaniowa) wiąże się z opracowaniem „Wymagań operacyjnych dla uzbrojenia i sprzętu wojskowego" oraz określeniem możliwości spełnienia zidentyfikowanych wymagań operacyjnych. Faza kończy się akceptacją programu przez ministra Obrony Narodowej oraz opracowaniem i zatwierdzeniem poszczególnych planów - planów funkcjonalnych, dziedzinowych, specjalistycznych i centralnych planów rzeczowych.

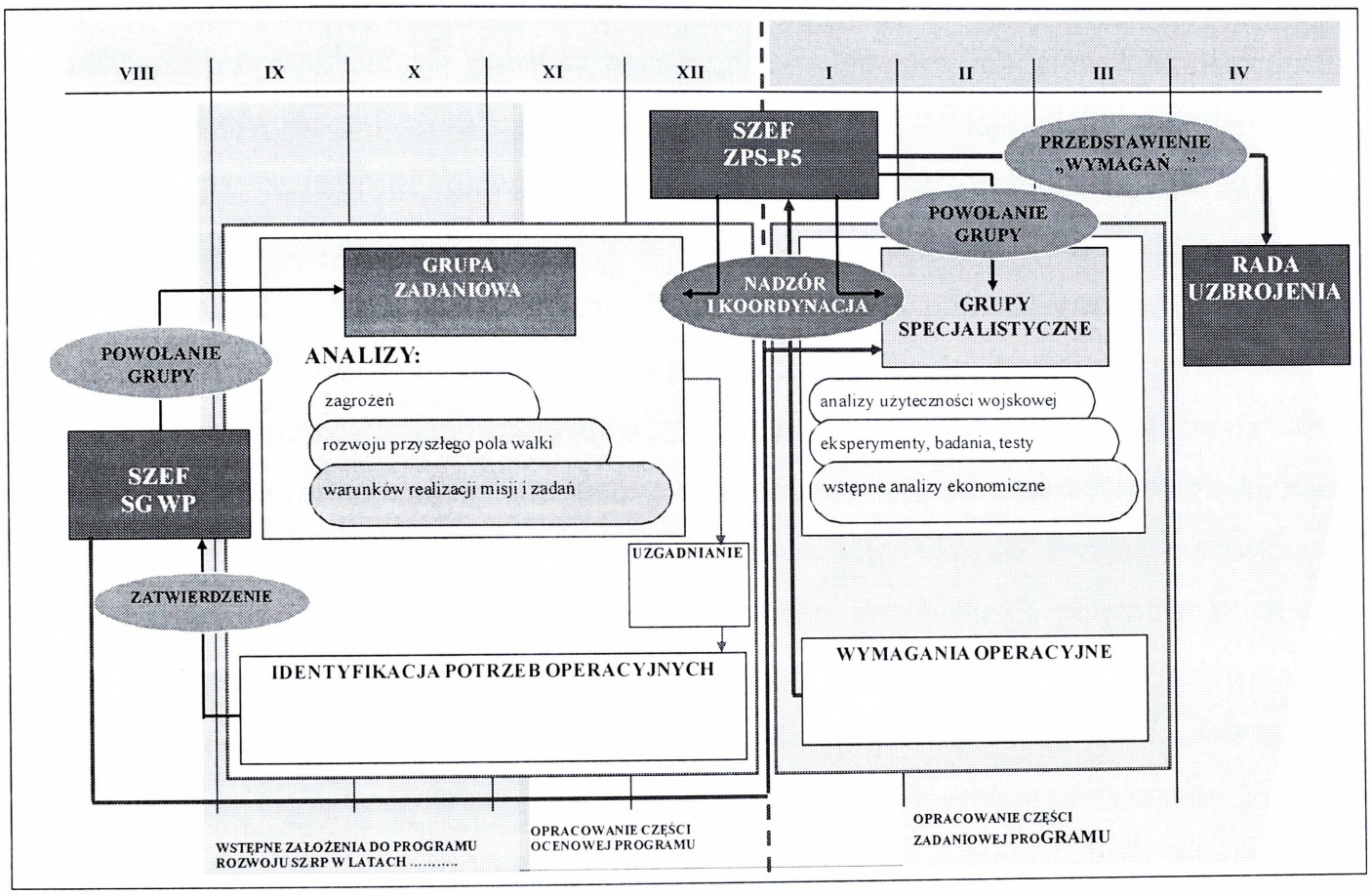
W powyższej architekturze narodowego planowania obronnego nie ma wskazanej, rzeczywistej roli jaką ma odgrywać Strategiczny Przegląd Obronny. Konsekwencją obecnego stanu prawnego (Rozporządzenie RM w sprawie planowania obronnego) jest trudność zaklasyfikowania SPO, jako jednego z wielu raportów opracowywanych na podstawie rozporządzenia. Wynika z tego wyraźna potrzeba wprowadzenia SPO, jako odrębnego instrumentu wykorzystywanego przez resort obrony narodowej. Strategiczny Przegląd Obronny powinien stanowić istotny instrument planowania obronnego, służący racjonalizacji podejmowanych decyzji, szczególnie decyzji o znaczeniu strategicznym i o długofalowej perspektywie. Obejmując kompleksową diagnozę stanu obecnego, za pomocą SPO powinny zostać nakreślane propozycje strategicznych kierunków rozwoju istotnych dla funkcjonowania Sił Zbrojnych obszarów (środowisko bezpieczeństwa, niezbędne przyszłe zdolności Sił Zbrojnych, rozwój nowoczesnych technologii).Wypływające z SPO wnioski i rekomendacje powinny stanowić dla decydentów podstawę merytoryczną do podejmowania decyzji na poziomie strategicznym w zakresie kierunków rozwoju Sił Zbrojnych we wszelkich aspektach (sprzęt, struktury, systemy szkolenia, procedury).

W systemie strategicznego planowania w Polsce, obok Strategicznego Przeglądu Obronnego, funkcjonuje jeszcze, w ramach procesu planowania i programowania obronnego tzw. Przegląd Potrzeb Operacyjnych. Decyzja ministra ON definiuje go, jako analityczny proces, w trakcie którego identyfikuje się wymagane zdolności operacyjne Sił Zbrojnych RP, ocenia aktualny poziom ich osiągnięcia oraz wskazuje bądź wypracowuje sposoby i warunki ich zapewnienia w kolejnych latach[69].

---

[69] Decyzja Nr 95/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb Operacyjnych"

Przegląd ten realizowany jest w ramach I etapu planowania i programowania rozwoju sił zbrojnych. Składają się na niego dwie zasadnicze czynności, mianowicie: identyfikacja potrzeb operacyjnych oraz definiowanie wymagań operacyjnych. Głównym wykonawcą tych zadań jest powołana - na szczeblu Zarządu Planowania Strategicznego-P5 (ZPS-P5) - grupa zadaniowa posiadająca w swoim składzie przedstawicieli pozostałych komórek organizacyjnych Sztabu Generalnego WP oraz dowództw rodzajów sił zbrojnych (rys. 26).



Rysunek 26. Identyfikacja potrzeb operacyjnych

Źródło: J. Cichosz, *Planowanie i programowanie...*, s. 59.

W ramach *identyfikacji potrzeb operacyjnych* prowadzi się analizę rozwoju możliwych zagrożeń, prognoz rozwoju przyszłego pola walki, warunków realizacji misji i zadań stawianych przed siłami zbrojnymi, a także ich bieżącego funkcjonowania.

Na podstawie wniosków z przeprowadzonej analizy szef Zarządu Planowania Strategicznego-P5 (ZPS-P5) opracowuje scenariusze planistyczne i przedkłada je szefowi Sztabu Generalnego WP do zatwierdzenia. Po opracowaniu scenariuszy przyszłych operacji grupa zadaniowa, w oparciu o przyjęte zasadnicze moduły kalkulacyjne, dokonuje alokacji sił do wykonania misji i zadań określonych w scenariuszach.

W celu jej dokonania specjaliści wchodzący w skład wspomnianej grupy w pierwszej kolejności określają wielkość sił niezbędnych do zrealizowania wszystkich zadań

wymagających użycia Sił Zbrojnych RP w ramach wyspecyfikowanych scenariuszy. W drugiej kolejności, grupa zadaniowa dokonuje porównania liczby i wielkości skalkulowanych modułów z realnymi możliwościami ich wydzielenia (prowadzi selekcję tych modułów pod kątem możliwości użycia jednego modułu do kilku misji oraz ewentualnego zastąpienia jednych modułów innymi). Ustala także możliwości ewentualnego zmniejszenia zaangażowania sił zbrojnych w niektóre misje (zadania) i zastąpienia ich siłami sojuszniczymi oraz siłami pozamilitarnych ogniw systemu obronnego państwa. W końcowym etapie dokonywana jest konfrontacja potrzeb, określonych za pomocą modułów kalkulacyjnych, z realnymi możliwościami ich zabezpieczenia przez konkretne, istniejące jednostki wojskowe. Ponadto grupa zadaniowa określa wymagania w zakresie ewentualnej przebudowy i modernizacji technicznej wskazanych jednostek, które mają na celu ich dostosowanie do zidentyfikowanych potrzeb operacyjnych. Proces identyfikacji potrzeb operacyjnych kończy się opracowaniem dokumentu zatytułowanego „Identyfikacja potrzeb operacyjnych". Dokument zawiera m.in. specyfikację zidentyfikowanych potrzeb operacyjnych (zestawioną według priorytetów) oraz analizy wariantów operacyjnego wykorzystania nowych zdolności bojowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Ponadto określa wymagane poziomy interoperacyjności, a także ocenia przewidywane efekty zaspokojenia potrzeb oraz ogólne wymagania systemowe[70].

Dokument zatwierdzany jest przez szefa Sztabu Generalnego WP. Akceptacja dokumentu pozwala na uruchomienie procesu definiowania wymagań operacyjnych.

Drugie zadanie, definiowanie wymagań operacyjnych także jest realizowane przez Zarząd Planowania Strategicznego-P5, który współpracuje w tym zakresie z innymi komórkami organizacyjnymi Sztabu Generalnego WP oraz dowództwami rodzajów sił zbrojnych. Celem tego etapu jest opracowanie wymagań operacyjnych dla uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW), którego pozyskanie zapewni osiągnięcie przez siły zbrojne wymaganych zdolności operacyjnych zidentyfikowanych w arkuszach potrzeb operacyjnych. W tym celu, szef Zarządu Planowania Strategicznego-P5 powołuje (według potrzeb) grupy specjalistyczne złożone z przedstawicieli instytucji uczestniczących w przeglądzie potrzeb operacyjnych oraz specjalistów realizujących podstawowe funkcje cyklu dotyczącego uzbrojenia i sprzętu wojskowego[71].

Miejsce i rola przeglądu strategicznego w systemie zarządzania bezpieczeństwem, obronnością i siłami zbrojnymi. Celem polskiego Strategicznego Przeglądu Obronnego jest

---

[70] Zob. A. Brzozowski, s. 37-38.
[71] Zob. A. Brzozowski, s. 39.

wypracowanie długofalowej, skonkretyzowanej i realistycznej wizji transformacji sił zbrojnych. Zapewnić ona winna zrównoważony i harmonijny, przy założonym poziomie budżetowania, rozwój zdolności obronnych w odpowiedzi na współczesne zagrożenia. W wymiarze praktycznym chodzi tu o najkorzystniejszą z punktu widzenia potrzeb i możliwości, opcję rozwoju polskich Sił Zbrojnych w perspektywie długoterminowej, tj. ok. 15 lat. Rozwoju, który poprawi skuteczność i sprawność sił zbrojnych, wzmacniając w ten sposób obronę narodową. Innymi słowy, chodzi o taką przebudowę i modernizację polskich Sił Zbrojnych, aby w ramach dostępnych środków, jak najlepiej spełniały narodowe wymogi obronne oraz wymagania stawiane Polsce jako członkowi NATO i Unii Europejskiej[72].

Idea prowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO) nie jest pomysłem rodzimym, w głównej mierze wzorowanym na doświadczeniach innych państw–członków NATO (szczególnie brytyjskich i niemieckich). Polski przegląd strategiczny został formalnie rozpoczęty przez ministra Obrony Narodowej w sierpniu 2004 r.. Zapoczątkowało go wydanie stosowanej decyzji, która to decyzja powoływała specjalny z zadaniem przygotowania i przeprowadzenia tego przeglądu[73].

Jak uzasadniał minister Obrony Narodowej potrzebę jego przeprowadzenia, przegląd „(...) nie jest traktowany jako element bieżącej polityki. Przeciwnie, jest to element polityki państwowej, która będzie realizowana przez kolejne rządy. (...) Przegląd powinien być determinowany wymogami polityki obronnej, nie zaś przyjętymi wcześniej koncepcjami i planami. Niezbędne jest jednak uwzględnienie dotychczasowego postępu w reformowaniu sił zbrojnych (poddanego odpowiedniej weryfikacji). W istocie, w ciągu ostatnich kilkunastu lat dokonano wielkiego postępu w tym zakresie. Przegląd nie oznacza kwestionowania tego postępu. Wyraża natomiast potrzebę głębszej, szerszej i kompleksowej refleksji nad dalszym rozwojem naszych sił zbrojnych z uwzględnieniem oczekiwanych możliwości finansowych. Zaowocować to powinno wypracowaniem odpowiednio zbilansowanych opcji rozwoju, które odpowiadać będą potrzebom obronnym i możliwościom finansowym państwa. Warunkiem niezbędnym powodzenia Przeglądu będzie zapewnienie możliwości formułowania niezależnych ocen i propozycji (zarówno przez zespół wykonawczy jak i zespoły eksperckie), gwarantującej wypracowywanie konkluzji bazujących wyłącznie na merytorycznych przesłankach. Konieczne jest także utrzymanie przejrzystości prac w ramach Przeglądu.

---

[72] Zob. Wystąpienie Ministra Obrony Narodowej na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej w dniu 21.10.2004r., http://www.spo.wp.mil.pl/spo_tezy.html

[73] Decyzja Nr 227/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10.08.2004 r. w sprawie Strategicznego Przeglądu Obronnego oraz powołania Zespołu do jego przeprowadzenia.

Zakładam, że stanie się on przedmiotem zainteresowania Parlamentu oraz instytucji rządowych i pozarządowych w kraju i za granicą, a także szerokich kręgów społecznych i mediów. Dlatego też publicznie ogłaszamy decyzję o podjęciu przeglądu, jego założeniach i celach, osobach wyznaczonych do kierowania zespołem. Będziemy także okresowo informować o rezultatach prac Prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, Rząd i Parlament RP, Władze Polityczne i Wojskowe NATO oraz opinię publiczną. Ostateczne rezultaty Przeglądu zostaną przedstawione Prezydentowi, Rządowi i Parlamentowi RP oraz Władzom NATO i UE. Po jego zakończeniu przewiduje się także publikację tzw. Białej Księgi, która umożliwi zapoznanie opinii publicznej z konkluzjami i rekomendacjami wypracowanymi w trakcie Przeglądu. Zamierzamy także wykorzystać, stosownie do potrzeb, możliwości ekspertyzy zewnętrznej, w tym głównie w ramach NATO (Dowództwa ds. Transformacji, Sekretariatu Międzynarodowego, wybranych agencji) i niektórych sojuszników (np. Niemcy, Wielka Brytania, a także niektórzy nowi członkowie Sojuszu), szczególnie tych, którzy posiadają bogate (i aktualne) doświadczenia z realizacji przedsięwzięć tego typu. Zapewni to odpowiednie uwzględnienie w procesie przeglądu sugestii i oczekiwań NATO, a tym samym uniknięcie błędów. Stopień ewentualnego wykorzystania ekspertyzy sojuszniczej zdefiniowany zostanie w trakcie prac przeglądowych"[74].

3.1.2. Przebieg i zakres przeglądu strategicznego

Uczestniczy oraz proces przeglądu strategicznego. Prace w zakresie opracowania ogólnej koncepcji Strategicznego Przeglądu Obronnego, w ramach jego etapu wstępnego, podjęła grupa cywilnych i wojskowych specjalistów Departamentu Polityki Obronnej (DPO). Natomiast przygotowanie założeń powierzono Sztabowi Generalnym WP (Generalnemu Zarządowi Planowania Strategicznego – P5). W efekcie tych prac opracowano dokument pt.: „Strategiczny Przegląd Obronny – Założenia", który po dokonaniu niezbędnych uzgodnień wewnątrz-resortowych został zaakceptowany przez ministra Obrony Narodowej na posiedzeniu Kolegium Dowódców Sił Zbrojnych w dniu 16.02.2004 r. Jednocześnie minister Obrony Narodowej poinformował Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP o zamiarze przeprowadzenia tego typu przedsięwzięcia w resorcie, uzyskując ich pełną akceptację.

W dalszej kolejności przystąpiono do opracowania stosownej decyzji ministra Obrony Narodowej w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego. W jej przygotowanie zaangażowany był Departament Polityki Obronnej, Sztab Generalny WP oraz

[74] Zob. Wystąpienie Ministra ON na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej..., wyd.cyt.

rodzaje sił zbrojnych. Przedmiotowa decyzja: określa podstawę przeprowadzenia przeglądu (był to materiał „Strategiczny Przegląd Obronny – Założenia"); powołuje Zespół SPO, określa jego skład i zadania oraz uprawnienia i zadania przewodniczącego zespołu; określa zagadnienia problemowe przeglądu; przewiduje wsparcie prac Zespołu SPO przez grupy robocze w konkretnej problematyce (tworzone w ramach komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej) oraz panele eksperckie (organizowane wg potrzeb); określa czas trwania przeglądu (18 miesięcy od dnia wejścia w życie decyzji) wraz z terminem przedłożenia raportu końcowego.

W toku realizacji przeglądu przewidywano także możliwość wykorzystania ekspertyz zewnętrznych, w tym głównie pochodzących z Dowództwa ds. Transformacji (ACT), Sekretariatu Międzynarodowego (IS) oraz wybranych państw sojuszniczych (Niemiec, Wielkiej Brytanii, a także niektórych nowych członków Sojuszu). Ponadto planowano pozyskanie, zgodnie z opracowanym planem, ekspertyz i analiz (tzw. „zamówionych") spoza struktur Ministerstwa Obrony Narodowej, tzn. z MSZ, MSWiA, MF, MGiP, MI, MZ oraz urzędów centralnych: ABW, BBN, GUS, KP RM, RCSS, OSW.

Etap wstępny zakończony został wyłonieniem i zaakceptowaniem, zgodnie z procedurami obsadzania stanowisk cywilnych w MON, kandydatury na przewodniczącego Zespołu SPO oraz utworzeniem jego sekretariatu. Ponadto szef Sztabu Generalnego WP i minister Obrony Narodowej, stosownie do swoich kompetencji, przedstawili Sejmowej Komisji Obrony Narodowej informacje na temat organizacji i planowanego przebiegu SPO. Natomiast ogólny przebieg strategicznego przeglądu przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Układ i przebieg Strategicznego Przeglądu Obronnego w Polsce

ETAP WSTĘPNY	**Treść i wyniki:** • OPRACOWANIE ZAŁOŻEŃ SPO. • WYDANIE DOKUMENTÓW NORMATYWNYCH. • POWOŁANIE ZESPOŁU DO PRZEPROWADZENIA SPO (ZESPÓŁU SPO).
	Funkcja: prace organizacyjne oraz zakreślenie ram dla kolejnych etapów przeglądu. **Forma:** praca merytoryczna zespołu specjalistów MON (SG WP) oraz stosowne uzgodnienia resortowe i w SZ. Wyniki zatwierdzone przez Kolegium Dowódców SZ RP i Ministra Obrony Narodowej. **Publikacje:** 1. Dokument – „Strategiczny Przegląd Obronny – Założenia". 2. Decyzja Nr 227/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10.08.2004 r. w sprawie Strategicznego Przeglądu Obronnego oraz powołania Zespołu do jego przeprowadzenia.

ETAP I	**Treść i wyniki:** • SFORMOWANIE ZESPOŁU SPO ORAZ REALIZACJA PRAC PRZYGOTOWAWCZYCH: – identyfikacja tematów; – powołanie grup i podgrup roboczych; – opracowanie harmonogramu prac i preliminarza budżetowego; – zakończenie prac i meldunek dla Ministra Obrony Narodowej. • OCENA STANU WYJŚCIOWEGO: – analiza i ocena obszarów tematycznych; – opracowanie tzw. „czarnego zeszytu" i „skrzynki życzeń"; – ocena wyzwań i zagrożeń.
	Funkcja: sformowanie i organizacja pracy Zespołu SPO (grup, podgrup roboczych) oraz określenie podstaw wyjściowych do przeprowadzenia przeglądu.
	Forma: praca merytoryczna Zespołu SPO i grup (podgrup roboczych) oraz Politycznego Zespołu Konsultacyjnego (PZK), a także spotkania informacyjne i jedno seminarium środowiskowe. **Publikacje:** do czasu zakończenia niniejszej pracy opracowano Regulamin i Harmonogram prac Zespołu SPO oraz jego Preliminarz Budżetowy na lata 2005/2006. Dokumenty uzyskały akceptację Ministra Obrony Narodowej. Oprócz tego żadnych jawnych materiałów analitycznych oficjalnie nie opublikowano. Natomiast zorganizowano: – dwa spotkania informacyjne na temat SPO z korpusem attaches wojskowych akredytowanych w Polsce oraz z przedstawicielami NATO podczas Spotkania Trójstronnego (w ramach sojuszniczego Przeglądu Obronnego); – seminarium środowiskowe na temat – „Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa RP"; – I Sesję PZK na temat – „Polska Strategia Bezpieczeństwa".
ETAP II	**Treść wyniki:** • KONSULTACJE. • SEMINARIA ŚRODOWISKOWE.
	Funkcja: prognoza rozwoju SZ. **Forma:** praca merytoryczna Zespołu SPO i grup (podgrup roboczych) oraz Politycznego Zespołu Konsultacyjnego (PZK), a także spotkania konsultacyjne i cykl seminariów środowiskowych. **Publikacje:** etap aktualnie w trakcie realizacji. Do czasu zakończenia niniejszej pracy żadnych jawnych materiałów analitycznych oficjalnie nie wydano. Dotychczas zorganizowano: – cztery seminaria środowiskowe na następujące tematy – „Nowoczesne technologie informacyjne dla SZ", „Logistyka SZ u progu XXI wieku", „Operacje informacyjne" oraz "Dowodzenie i kierowanie SZ a proces informatyzacji"; – II Sesja PZK na temat – „Obronność RP – system obronny państwa i baza materialna obronności".
ETAP III	**Treść:** • „AMBICJE" PAŃSTWA. • MISJE I ZADANIA SZ. • ZDOLNOŚCI OPERACYJNE SZ. • STRUKTURY SZ (MODEL „IDEALNY" I MODELE ALTERNATYWNE). • SZACOWANIE KOSZTÓW. • SCENARIUSZE. • WERYFIKACJA I WYBÓR MODELU SZ.

	Funkcja: modelowanie kształtu i zdolności SZ pod kątem optymalizacji wypełnienia planowanych misji. **Forma:** praca merytoryczna Zespołu SPO, grup (podgrup roboczych) oraz PZK. Konsultacje i ekspertyzy - wg potrzeb. **Publikacje:** po dokonaniu oceny przebiegu prac i podsumowaniu ich rezultatów przez Zespół SPO.
ETAP IV	**Treść:** • „OBUDOWA" MODELU SZ. • SPRECYZOWANIE ŚCIEŻEK DOJŚCIA. • PONOWNA ANALIZA OBSZARÓW TEMATYCZNYCH.
	Funkcja: dopracowanie szczegółów dotyczących wybranego modelu SZ, wskazanie i sformułowanie właściwych ścieżek dojścia do niego oraz dokonanie w tym kontekście ponownego przeglądu obszarów tematycznych. **Forma:** praca merytoryczna Zespołu SPO, grup (podgrup roboczych) oraz PZK. Konsultacje i ekspertyzy - wg potrzeb. **Publikacje:** po dokonaniu oceny przebiegu prac i podsumowaniu ich rezultatów przez Zespół SPO.
ETAP V	**Treść:** • PODSUMOWANIE REZULTATÓW SPO. • OPRACOWANIE I UZGODNIENIE KOŃCOWEJ WERSJI RAPORTU Z PRZEBIEGU SPO I OSIĄGNIĘTYCH WYNIKÓW ORAZ PRZEDŁOŻENIE GO DO AKCEPTACJI MINISTROWI OBRONY NARODOWEJ. • PRZEDSTAWIENIE REZULTATÓW SPO RZĄDOWI ORAZ DO WIADOMOŚCI PREZYDENTOWI I PARLAMENTOWI RP, A TAKŻE WŁADZOM NATO.
	Funkcja: opracowanie Raportu końcowego z przebiegu SPO i osiągniętych wyników, przedłożenie stosownych rekomendacji najwyższym Władzom Politycznym i Wojskowym RP. **Forma:** praca merytoryczna Zespołu SPO. **Publikacje:** 1. Raport końcowy z przebiegu SPO i osiągniętych wyników. 2. Biała Księga.

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne...*, s. 98-100.

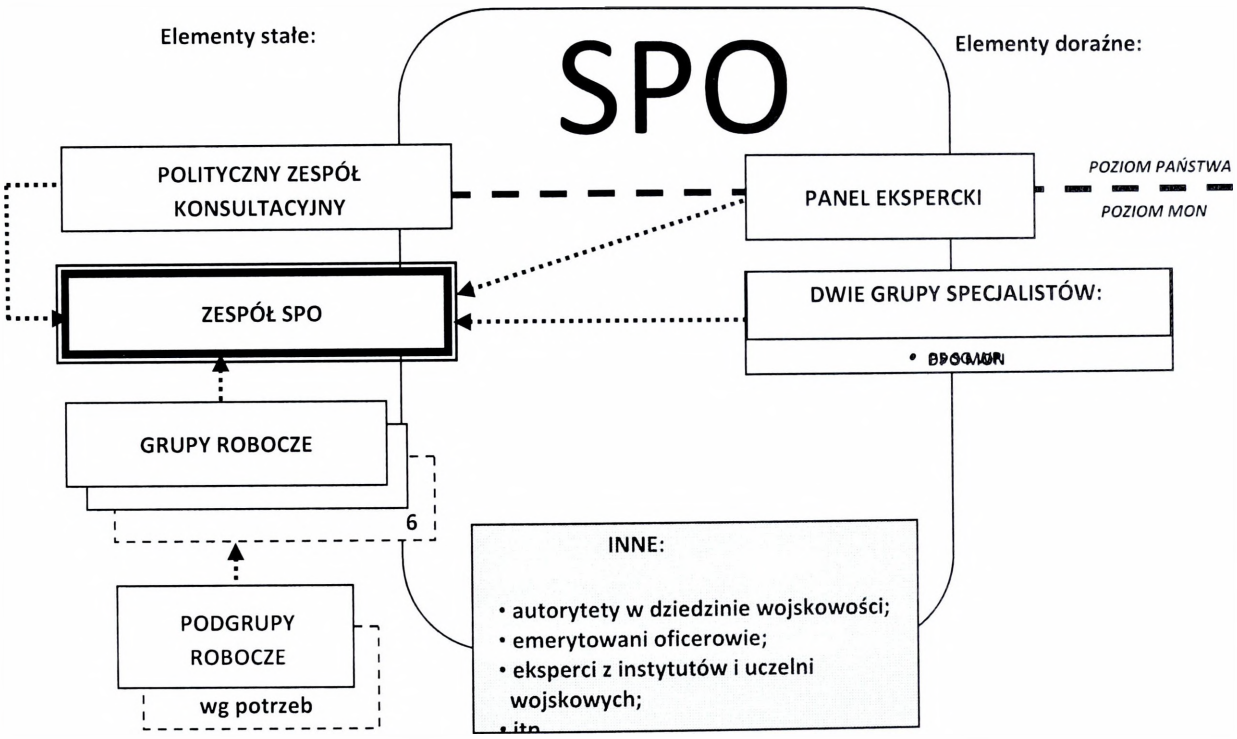
W I etapie przeglądu dokończono formowanie Zespołu SPO, w którego skład ostatecznie weszli przedstawiciele komórek (jednostek) organizacyjnych MON, w tym SG WP oraz dowództw rodzajów sił zbrojnych, Dowództwa Operacyjnego SZ RP i Dowództwa Garnizonu Warszawa. Pierwsze inauguracyjne posiedzenie Zespołu SPO odbyło się w dniu 5.11.2004 r.

W następnej kolejności Zespół SPO dokonał identyfikacji obszarów tematycznych oraz powołał sześć Grup Roboczych, które wspierały jego pracę w zakresie opracowania szczegółowych analiz i ekspertyz. Ponadto, stosownie do obszarów tematycznych przeglądu, utworzono niezbędną ilość Podgrup Roboczych do opracowania poszczególnych zagdanień. Grupy te zostały utworzone w ramach komórek (jednostek) organizacyjnych MON/SG WP - wiodących w danej problematyce.

Na kolejnym posiedzeniu Zespołu SPO zatwierdzono opracowany przez sekretariat Regulamin i Harmonogram prac Zespołu SPO oraz jego Preliminarz Budżetowy na lata 2005/2006.

W toku dalszych prac tego etapu SPO, utworzono Polityczny Zespół Konsultacyjny (PZK). Zespół ten stanowił forum wymiany opinii i ocen dotyczących ważnych, nierzadko trudnych i kontrowersyjnych kwestii w zakresie obronności państwa. Do udziału w Zespole zaproszono przedstawicieli klubów parlamentarnych, partii politycznych (w tym także nie reprezentowanych w obecnym Sejmie RP), byłych członków kierownictwa resortu obrony narodowej, oficerów w stanie spoczynku, dziennikarzy specjalizujących się w problematyce wojskowej oraz cywilnych naukowców i ekspertów. W procesie SPO zaplanowano ogółem cztery sesje Zespołu.

Ogólny skład Zespołu SPO przedstawia rysunek 27.



Rysunek 27. Uczestnicy Strategicznego Przeglądu Obronnego

Źródło: R. Obuchowski, *Siły zbrojne* ..., s. 58.

Pierwszy etap przeglądu zakończono w lutym 2005 r. W dniu 25.02.2005 r. obyło się kolejne, trzecie posiedzenie Zespołu SPO, podczas którego dokonano podsumowania osiągniętych wyników. Efektem dotychczasowych prac było[75]:

- ponad 200 opracowań szczegółowych, w tym indywidualne oceny dowódców brygad i szefów WSzW;

[75] Internet (http://www.spo.mon.gov.pl).

- organizacja dwóch spotkań informacyjnych z korpusem attaches wojskowych akredytowanych w Polsce oraz z przedstawicielami NATO podczas Spotkania Trójstronnego (w ramach sojuszniczego Przeglądu Obronnego);
- jedno seminarium środowiskowe (z 9 zaplanowanych do przeprowadzenia) oraz jedną sesję Politycznego Zespołu Konsultacyjnego (8.02.2005 r.);
- opracowano także tzw. „czarny zeszyt" i „skrzynkę życzeń" (wykazy braków i życzeń, w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, struktur, sił oraz zdolności).

W ramach drugiego etap przeglądu, realizowanego przez Zespół SPO, Grupy (Podgrupy) Robocze oraz PZK, zrealizowano kolejny cykl spotkań konsultacyjnych i seminariów środowiskowych.

Natomiast w kolejnych etapach przeglądu przystąpiono do opracowania szeregu materiałów analitycznych, a także kontynuowano proces wymiany opinii i konsultacji między poszczególnymi elementami wykonawczymi przeglądu.

Rozpoczęcie realizacji każdego z etapów wymagało przedłożenia stosownej informacji przez Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. SPO i akceptacji przez ministra Obrony Narodowej rekomendacji wypracowanych przez Zespół SPO, co do dalszych kierunków prac.

Zakres oraz główne wytwory przeglądu. Polski Strategiczny Przegląd Obronny jest procesem, który w swoich założeniach ma m.in. określić potrzeby obronne państwa (odnoszące się w zasadniczej mierze do sił zbrojnych) w dłuższej perspektywie czasowej, także możliwości oraz sposoby ich zaspokojenia. Funkcją tego procesu jest także stworzenie klimatu sprzyjającego wdrożeniu niezbędnych reform w siłach zbrojnych.

Jak zostało to określone wcześniej, celem przeglądu jest wypracowanie długofalowej, skonkretyzowanej, a zarazem realistycznej wizji transformacji sił zbrojnych. Wizja powinna zapewnić zrównoważony i harmonijny rozwój zdolności obronnych, uwzględniający możliwości budżetowe państwa oraz zmienność wymagań środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. W wymiarze praktycznym chodziło głównie o najkorzystniejszą, z punktu widzenia potrzeb i możliwości, opcję rozwoju sił zbrojnych w perspektywie długoterminowej, tj. około 15 lat. Rozwoju, który poprawi skuteczność i sprawność SZ, wzmacniając w ten sposób obronę narodową. Chodzi więc o taką przebudowę i modernizację polskich SZ, aby w ramach dostępnych środków, jak najlepiej spełniły narodowe wymogi obronne oraz wymagania stawiane Polsce jako członkowi NATO i UE.

Przegląd swoim zakresem objął resort obrony narodowej, głównie siły zbrojne, a także pozostałe elementy systemu obronnego w stopniu gwarantującym właściwe jego przeprowadzenie. Przedmiotowy zakres przeglądu dotyczył:

- podstawowych założeń polityki obronnej oraz wytycznych planistycznych;
- systemu kierowania obronnością RP;
- zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie obronności i współpracy wojskowej, w szczególności udziału SZ w operacjach NATO i UE;
- struktury sił i dowództw SZ, z uwzględnieniem Wojskowych Służb Informacyjnych i Żandarmerii Wojskowej;
- organizacji i funkcjonowania resortu obrony narodowej, w tym SZ;
- zdolności wojskowych oraz spełnienia wymagań operacyjnych w kontekście zmian strukturalnych, szkoleniowych i doktrynalnych oraz polityki zbrojeniowej, w tym wyposażenia SZ w uzbrojenie i sprzęt wojskowy;
- infrastruktury obronnej;
- obszarów pomocniczych, takich jak polityka personalna, szkolnictwo wojskowe oraz polityka społeczna, w tym ochrona zdrowia i sprawy socjalne.

Natomiast Zespół SPO, realizując decyzję ministra ON, zidentyfikował sześć obszarów tematycznych, mianowicie:

1. Aspekty polityczne, strategiczne, doktrynalne i planistyczne. Ocena tendencji w bezpieczeństwie międzynarodowym – globalnym, europejskim i regionalnym. Implikacje założeń strategicznych dla SZ RP, wymiar operacyjny. Aspekty planistyczne – potrzeby Polski w zakresie zdolności obronnych państwa.
2. Prawno – instytucjonalne podstawy działalności SZ RP w ramach systemu obronnego państwa. Konstytucyjne podstawy systemu obronnego państwa. Kierowanie systemem obronnym państwa oraz przygotowanie obronne państwa.
3. Siły Zbrojne – aspekty operacyjne. Wymagane zdolności operacyjne Sił Zbrojnych RP. SZ RP w stanach nadzwyczajnych. Udział SZ RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. System kierowania reagowaniem kryzysowym resortu obrony narodowej. Współpraca z elementami układu pozamilitarnego. Współdziałanie operacyjne SZ RP z SZ innych państw. System zbierania, analizowania i upowszechniania doświadczeń w zakresie pokojowego i kryzysowego funkcjonowania SZ RP. Potrzeby w zakresie operacyjnego przygotowania obszaru kraju (OPOK).
4. Siły Zbrojne – aspekty strukturalne. Stan etatowy SZ – elementy ilościowe i jakościowe. Problemy mobilizacji rezerw – określenie potrzeb, sprawy poboru i szkolenia. Organizacja SZ – terytorialna, funkcjonalna, rodzaje SZ, rodzaje wojsk i służb. System dowodzenia i kierowania SZ. Jednostki wydzielone poza obszar

kraju w ramach operacji pokojowych, działań sojuszniczych i koalicyjnych (sposób wydzielenia i dowodzenie). System logistyczny. Wywiad i rozpoznanie wojskowe.

5. Polityka personalna i sprawy osobowe. Polityka kadrowa. Przygotowanie zawodowe kadry SZ RP. System kompetencyjny w polityce kadrowej SZ RP. Sytuacja socjalno – bytowa środowiska wojskowego. Ochrona zdrowia i służby medyczne SZ. Problemy dyscypliny wojskowej i zjawisk patologicznych w wojsku. Wychowanie patriotyczne SZ i społeczeństwa.
6. Materialne podstawy funkcjonowania SZ. System planowania, programowania i budżetowania w SZ. Działanie systemu zaopatrywania SZ w technikę i materiały. Zaopatrzenie techniczne SZ ze strony krajowego przemysłu obronnego. Tendencje w technice wojskowej na świecie. Priorytety technicznego rozwoju SZ RP. Badania i rozwój – baza krajowa, współpraca międzynarodowa. System utrzymania techniki i infrastruktury wojskowej (remonty i modernizacja). Infrastruktura SZ (czasu P i W). Infrastruktura obronna państwa – analiza sytuacji obecnej. Perspektywy finansowania SZ.

W ramach powyższych obszarów szczegółowe analizy wykonywane zostały przez przyporządkowane im Grupy (Podgrupy) Robocze. Natomiast Polityczny Zespół Konsultacyjny (PZK) przeprowadził dwie sesje plenarne, które dotyczyły:

- oceny środowiska bezpieczeństwa Polski, w tym zagrożeń w perspektywie 15 lat;
- perspektywy rozwoju NATO i UE w dziedzinie obronności oraz ich wpływ na bezpieczeństwo kraju;
- ambicji politycznych Polski w sferze wojskowej;
- systemu obronnego państwa i bazy materialnej obronności.

Istotnym elementem wspierającym pracę merytoryczną Zespołu SPO oraz Grup (Podgrup) Roboczych, były: seminaria środowiskowe; spotkania (na miejscu i wyjazdowe); konferencje, itp.

Do końca maja 2005 roku, tj. w pierwszym i drugim etapie przeglądu, zrealizowano cztery seminaria środowiskowe. Celem tych spotkań była nieskrępowana wymiana poglądów i opinii w gronie ekspertów dziedziny będącej przedmiotem danego seminarium. Zrealizowana tematyka dotyczyła następujących kwestii:

- „Nowoczesne technologie informacyjne dla SZ" (15.03.2005 r. – Instytut Techniki Wojsk Lotniczych). Cel – zaprezentowanie tendencji rozwojowych, rozwiązań organizacyjnych i technicznych w dziedzinie nowoczesnych systemów oraz technologii informacyjnych na potrzeby zabezpieczenia SZ i działań bojowych wojsk. Uczestnicy: Zespół SPO oraz przedstawiciele firm polskich i zagranicznych.

- „Logistyka SZ u progu XXI wieku" (31.03.2005 r. – Akademia Obrony Narodowej). Cel – wymiana poglądów na temat wyzwań wobec logistyki oraz pożądanych kierunków jej rozwoju w SZ RP. Uczestnicy: przedstawiciele SG WP (Generalnego Zarządu Logistyki – P4), dowództw rodzajów SZ, departamentów MON i akademii wojskowych.
- „Operacje informacyjne" (15.04.2005 r. – Akademia Obrony Narodowej). Cel – określenie roli operacji informacyjnych w zakresie oddziaływania na współczesne pole walki w kontekście: poglądów niektórych państw NATO/UE, polskich doświadczeń z prowadzenia tych operacji podczas działań w Iraku, wizji zadań, funkcji i struktur w SZ RP oraz możliwości realizacji koncepcji rozwojowych w perspektywie średnio i długoterminowej. Uczestnicy: Zespół SPO, przedstawiciele generalnych Zarządów SG WP (P1, P2, P3, P5, P6), Dowództwa Operacyjnego, dowództw rodzajów SZ, WSI oraz akademii wojskowych.
- „Dowodzenie i kierowanie SZ a proces informatyzacji" (27.04.2005 r. – Wojskowa Akademia Techniczna). Cel – umożliwienie ekspertom z różnych pionów funkcjonalnych i komórek organizacyjnych resortu obrony narodowej wymianę poglądów w dziedzinie szeroko rozumianej informatyzacji, zarówno w kontekście dowodzenia i kierowania SZ, jak również bardziej ogólnie - w aspekcie zarządzania w resorcie. Uczestnicy: przedstawiciele zainteresowanych pionów funkcjonalnych i komórek organizacyjnych resortu obrony narodowej (w tym: SG WP, dowództw rodzajów SZ, Dowództwa Operacyjnego, WSI oraz akademii wojskowych).

Natomiast w ramach konsultacji zewnętrznych z przedstawicielami NATO, UE i wybranych państw, zrealizowano dwa spotkania informacyjne, dotyczące zakresu, stanu prac i planowanych rezultatów SPO.

Strategiczny Przegląd Obronnyh zakończony został Raportem Końcowym, zawierającym głównie syntezy postulowanych rozwiązań wraz z rekomendacjami i odpowiednimi aneksami. Wyniki prac przedstawiono Rządowi, Prezydentowi i Parlamentowi RP, a także Władzom NATO i UE. Po zakończeniu przeglądu przewidywano opublikowanie tzw. Białej Księgi, która umożliwi zapoznanie opinii publicznej z konkluzjami i rekomendacjami wypracowanymi w trakcie SPO. Publikacji tej jednak nie wydano.

3.2. Założenia koncepcyjne i organizacyjne SPO 2009-2010

Formalno-prawne podstawy przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego 2009 – 2010 stanowią cztery dokumenty:

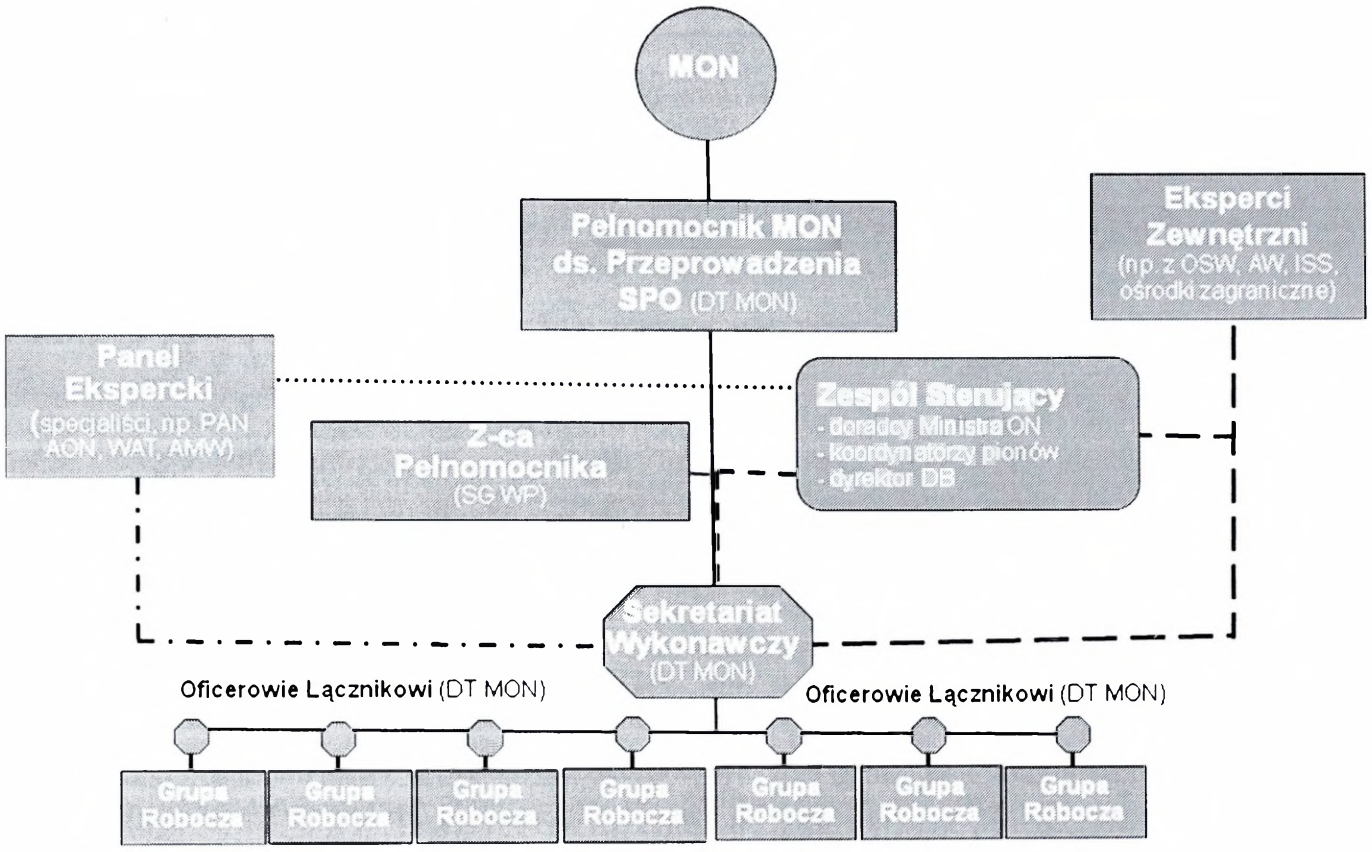
- Założenia do Strategicznego Przeglądu Obronnego 2009 – 2010", zatwierdzone przez Ministra ON w dniu 27. 04. 2009r.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 324/MON z dnia 15 września 2009 r. w sprawie Strategicznego Przeglądu Obronnego.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 343/MON z dnia 7 października 2009 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw przeprowadzenia SPO.
- Wytyczne Pełnomocnika MON ds. przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego z dnia 5. 11. br.

Celem obecnej edycji Przeglądu jest wypracowanie i rekomendowanie kierunków transformacji (wizji) SZ RP w perspektywie 25 lat na podstawie celowej i uporządkowanej informacji racjonalizującej decyzje kierownictwa państwa w toku planowania rozwoju SZ RP. Wnioski z SPO 2009/10 mogą być wykorzystane nie tylko w narodowym planowaniu obronnym – przy opracowywaniu „Wytycznych Rady Ministrów do Planowania i Programowania Obronnego" ale również do przygotowaniu polskiego stanowiska w ramach prac nad wytycznymi politycznymi oraz ministerialnymi NATO i ich odpowiednikami w UE. Podczas prac na przygotowaniem SPO 2009/10 organizatorzy przyjęli następujące założenia i ograniczenia:

1. Przegląd powinien dotyczyć identyfikacji węzłowych, strategicznych problemów.
2. Rozwiązania opracowane w trakcie SPO mają mieć charakter opcjonalny.
3. SPO będzie ograniczony do resortu obrony narodowej i SZ RP – z uwzględnieniem elementów systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
4. Konieczność będzie współpraca z innymi resortami.
5. Niezbędne będą konsultacje ze środowiskami eksperckimi.
6. Należy stworzyć klimat sprzyjający wdrożeniu wyników SPO.

Strategiczny Przegląd Obronny 2009-2010 prowadzony jest w następujących obszarach tematycznych: środowisko bezpieczeństwa a polityczne i strategiczne uwarunkowania użycia SZ RP; zdolności operacyjne SZ RP; organizacja i funkcjonowanie SZ RP; profesjonalizacja SZ RP i polityka kadrowa; modernizacja techniczna SZ RP; przygotowania obronne w strukturach pozamilitarnych; system planowania obronnego.
Wykonawcami prac w poszczególnych obszarach tematycznych są członkowie GR, powołani na wniosek Szefa GR przez Pełnomocnika SPO w porozumieniu z dyrektorami (szefami) jednostek (komórek) organizacyjnych MON. W pracach nad SPO przewidywany jest udział

osób spoza resortu ON, delegowanych przez inne instytucje. Ogólny schemat organizacyjny SPO przedstawia rysunek 28.



Rysunek 28.Ogólna organizacja uczestników SPO 2009-2010.

Źródło: prezentacja multimedialna ze spotkania zespołu sterującego SPO 2009-2010, Warszawa, 18.11.2009 *r.*

Prace w ramach SPO 2009-2010 można podzielić na trzy okresy. W okresie wstępnym nastąpiło uzgodnienie i wydanie dokumentów normatywnych SPO, powołanie Zespołu sterującego, grup roboczych i podgrup tematycznych oraz analiza i uszczegółowienie obszarów tematycznych. W okresie głównym prowadzone są prace analityczno-koncepcyjne w ramach poszczególnych obszarów tematycznych dotyczące projekcji zmian, jakie mogą wystąpić w poszczególnych obszarach w latach 2013 – 2022 (szczegółowo) oraz w latach 2022 – 2035 (ogólnie), oceny potencjału (obecnego oraz pożądanego) jako zdolność sprostania przyszłym zadaniom oraz określenia niezbędnych kierunków zmian. W okresie końcowym przeprowadzona zostanie analiza raportów cząstkowych z poszczególnych obszarów tematycznych, sformułowane zostaną wnioski i rekomendacje, które znajdą się w raporcie końcowym przedłożonym ministrowi Obrony Narodowej.

ZAKOŃCZENIE

Celem realizowanych badań w ramach zadania badawczego „Narodowy strategiczny przegląd obronny w Polsce", była identyfikacja, a następnie krytyczna analiza i ocena metodologicznych oraz organizacyjnych założeń narodowego przeglądu strategicznego. W dysertacji w oparciu o wyniki przeprowadzonych badań podjęto próbę rozwiązania głównego problemu badawczego, który ujęty został w pytaniu o metodologiczne oraz normatywno-organizacyjne podstawy przeglądu strategicznego w Polsce.

Odpowiedź na to pytanie ujęto w formie opisowej, charakteryzując wszystkie aspekty praktyczne, na bazie dotychczasowych narodowych rozwiązań oraz stosowanych przez wybrane podmioty, odnoszące się do problematyki przygotowania i prowadzenia strategicznych przeglądów w państwie. Ich prezentacja poprzedzona zostanie wnioskami o bardziej ogólnym charakterze, bo odnoszącym się do zagadnień systemowo nadrzędnych wobec przeglądu strategicznego, a więc systemu strategicznego zarządzania i planowania w państwie.

W kontekście powyższego można stwierdzić, że wymóg powiązania problematyki przeglądu strategicznego z problemami logicznie, systemowo, organizacyjnie oraz metodologicznie nadrzędnymi jest swoistym imperatywem i obliguje do szerszej refleksji nad kwestiami zarządzania bezpieczeństwem i obronnością w warunkach zasadniczych przeobrażeń państwa i jego otoczenia. Jak to celnie zauważył zespół badawczy C. Rutkowskiego w pracy „Strategiczny poziom planowania SZ i przygotowania kampanii / operacji": *nasze dotychczasowe myślenie i działanie, nasze wartości, wzorce, metody, techniki i narzędzia, wymyślone i właściwe w realiach innego świata - cywilizacji industrialnej, kapitalizmu, społeczeństwa rynku, zysku i konkurencji – nie mogą pozostać niezmienione i użyteczne, nie możemy liczyć, że wystarczy dostosować je do nowych warunków – obydwa te czynniki uzasadniają zasadność podjętych poszukiwań nowej, lepszej wiedzy, nowych, innych rozwiązań praktycznych*[76]. W warunkach obecnych oraz prognozowanych zmian w środowisku bezpieczeństwa państwa, równie cenna wydaje się być teza, iż *stosunek do zmian oraz zdolność i sprawność ich przeprowadzenia w coraz większym stopniu i coraz*

[76] C. Rutkowski, „Strategiczny poziom planowania SZ i przygotowania kampanii / operacji". Warszawa, AON 2003. s 289.

szybciej stają się podstawowymi determinantami przetrwania i rozwoju tak organizacji, jak i cywilizacji[77].

Z tego też względu, podejmowane decyzje, jeśli mają być trafne i skuteczne, nie mogą wynikać z nagłego impulsu czy też być mechaniczną reakcją na cudze posunięcia, lecz powinny być elementem starannie przemyślanej i wypracowanej strategii. Warunkiem zbudowania takiej strategii jest istnienie trwałego fundamentu w postaci zbioru wartości, norm moralnych, fundamentalnych celów, akceptowanych imperatywów politycznego działania stanowiącego wykładnię interesu narodowego względnie racji stanu państwa[78]. Dopiero taka aksjologiczna podstawa stanowi punkt wyjścia do formułowania strategii.

Mając tak wyodrębnione fundamenty strategii, czy to strategii bezpieczeństwa, obronności czy też strategii wojskowej - dochodzimy do procesu jej tworzenia, czyli zorganizowanego wysiłku państwa w poszczególnych fazach jej budowy. Za R. Kuźniarem można wyodrębnić cztery podstawowe fazy strategii jako procesu, mianowicie: rozpoznanie, formułowanie, instytucjonalizacja strategii, jej implementacja[79].

Pierwsze dwie fazy możemy określić jako etap koncepcyjny, dwie następne zaś stanowią etap realizacyjny[80]. W odniesieniu do strategicznego przeglądu obronności należy zwrócić szczególną uwagę na pierwszy element, a zatem - analizę strategiczną; obejmującą swoim zakresem staranne, stałe i systemowo zorganizowane rozpoznawanie czynników mających wpływ na możliwości realizacji przez państwo jego własnych strategicznych celów bezpieczeństwa i obronności, w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym. Tak rozumiana analiza w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa, obronności i polityki wojskowej państwa, stanowi istotę strategicznego przeglądu obronnego.

Jednak warunkiem, którego spełnienie jest konieczne, by w sposób zasadny mówić o formalnym systemie strategicznego zarządzania, a w jego ramach systemie planowania strategicznego, jest identyfikacja w jego obrębie następujących elementów:

1) „filozofii planowania strategicznego – to jest wyraźnie sprecyzowanych podstawowych wartości (finalnych celów), osiągnięciu których podporządkowana jest konstrukcja systemu, oraz przesłanek uzasadniających ich akceptację,
2) specyficznego języka planowania – to jest zbioru logicznie powiązanych ze sobą kategorii pojęciowych, które wyodrębniają planowanie strategiczne

---

[77] Ibidem, s. 289
[78] M. Menkiszak, Czy Polska potrzebuje strategii państwowej?, [w:] *Między polityką a strategią*, pod red. R. Kuźniara, FSM, Warszawa 1994, s. 39.
[79] R. Kuźniar, *Polityka i siła,* Scholar, Warszawa 2005, s. 184.
[80] Szerzej na temat, zob. M. J. Otłowski, *Strategia bezpieczeństwa państwa,* „Wiedza Obronna" 2000, nr 4.

od alternatywnych podejść planistycznych (np. planowania taktycznego, operacyjnego),

3) instytucjonalnego charakteru planowania strategicznego - to jest istnienia w ramach organizacji grup osób, z którymi w sposób trwały związana jest funkcja planistyczno-strategiczna,
4) logiki planowania strategicznego – to jest wykrystalizowanej procedury planistycznej, wyznaczającej kolejność czynności podejmowanych w ramach procesu planowania,
5) metody planowania strategicznego – to jest zbioru formalnych technik „obudowujących" wszystkie bez wyjątku segmenty procedury planistycznej,
6) materialnego charakteru planowania strategicznego – to jest wyraźnie finalnego produktu stosowania procedur i technik w formie pozawerbalnej (np. w formie pisanego dokumentu)"[81].

Jest to wykaz tych atrybutów, które powinny cechować narodowy system planowania strategicznego planowania w państwie. Jak można się domyślać, nasze narodowe rozwiązania w tym zakresie nie spełniają wszystkich powyżej przedstawionych kryteriów. Mając to na uwadze, poniżej przedstawiono kilka uogólnień i postulatów, będących odpowiedzią na wygenerowane problemy szczegółowe, proponują określone rozwiązania w zakresie przygotowania i prowadzenia narodowego przeglądu strategicznego w Polsce.

Wnioski te odnoszą się do trzech zasadniczych aspektów: po pierwsze, rozwiązań systemowo nadrzędnych wobec Ministerstwa Obrony, a więc organizatora i głównego wykonawczy Strategicznego Przeglądu Obronnego; po drugie, roli sił zbrojnych (struktur obronnych), jako przedmiotu Strategicznego Przeglądu Obronnego; po trzecie, roli sił zbrojnych, jako podmiotu uczestniczącego w przygotowaniu i prowadzeniu Strategicznego Przeglądu Obronnego.

Narodowy SPO powinien stanowić element rządowej inicjatywy modernizacji państwa, skorelowany z cyklem wyborczym, wkomponowany w system przeglądów (dokonywanych w tym samym czasie) oraz planowania strategicznego obejmujących całość obszaru funkcjonowania państwa, w ramach jednej koncepcji polityki. Dzięki temu funkcjonować może stała podstawa (baza) informacyjna oraz mogą zostać określone stosowne ramy i zasady przeglądu.

Perspektywa czasowa przeglądu (15 – 20 lat) powinna uwzględniać zmienność interesów narodowych w odniesieniu do realiów współczesnego świata. Przyjęcie takiego

---

[81] *Strategiczne planowanie,* pod red. A. Klasika, PWE, Warszawa 1993, s. 27; 63-64.

założenia stanowić będzie o jego wartości i nie ograniczy obszaru wykorzystania rezultatów przeglądu.

Przegląd ten powinien być instytucją, stałym i prawnie usankcjonowanym elementem państwowego mechanizmu planowania bezpieczeństwa (obronności, wojskowości) i zarządzania nim, a także powinien być spójny z cyklami planowania NATO.

W państwie powinien funkcjonować system przeglądów, w ramach którego obronność i wojskowość winne stanowić elementy całej gamy przeglądów obejmujących hierarchicznie powiązane obszary, dziedziny funkcjonowania państwa i problemów polityki narodowej. Wizja rozwoju sił zbrojnych musi być powiązana i wynikać z koncepcji działań w tych dziedzinach, w których to narzędzie przewiduje się używać oraz stanowić element koncepcji państwa.

W procesie przygotowania i prowadzenia narodowego SPO funkcję organizacyjno – nadzorczą powinno pełnić kierownictwo polityczne państwa, natomiast siłom zbrojnym (komórkom organizacyjnym, jednostkom, instytucjom) należy powierzyć wyłącznie funkcję wykonawczą. Zadanie kierownictwa politycznego powinno sprowadzać się do wydania dyrektywy/wytycznych (motyw, rodzaj, funkcja i rola w działaniach politycznych, cele, środki, wykonawcy, zasady, normy zasoby, limity, dyrektywy wykonawcze, itp.) oraz zakreślenia ogólnych ram koncepcji politycznej (przedstawiciele sił zbrojnych powinni uczestniczyć w opracowaniu jednej z jej części, dotyczącej obronności).

Biorąc pod uwagę stałość i cykliczność SPO istotnym jest posiadanie w strukturach ministerstwa obrony i sił zbrojnych etatowych komórek wewnętrznych zajmujących się tą problematyką i stanowiących zalążki przyszłych zespołów (grup) przeglądowych oraz zasada wykorzystania istniejących struktur.

Na uwagę zasługuje rozwiązanie zakładające utworzenie kompetentnego (cywilno – wojskowego), niezależnego Zespołu (Grupy) ds. SPO działającego poza strukturami ministerstwa obrony i posiadającego stosowne uprawnienia w zakresie dostępu do kluczowych informacji z dziedziny bezpieczeństwa (obronności).

Wsparcie merytoryczne Zespołu (Grupy) ds. SPO można realizować poprzez powołanie elementów stałych (np. zespołów problemowych, grup (podgrup) roboczych, grup regularnych, paneli eksperckich czy Politycznego Zespołu Konsultacyjnego i Ministerialnej Grupy Sterującej) jak i organizowanych doraźnie (zespoły polityczno – wojskowe, grupy doradcze i eksperckie, podzespoły problemowe). Właściwe wydaję się rozwiązanie zakładające utworzenie zespołów (grup) kontrolnych sprawujących pieczę nad prawidłowością, rzeczowością i skrupulatnością prowadzonych prac. Wymienione elementy

wykonawcze stosownie do zakresu kompetencji, zadań i rozważanej problematyki winny posiadać formułę wojskową lub cywilno – wojskową. Przedstawiciele sił zbrojnych powinni aktywnie uczestniczyć w pracach merytorycznych każdego z wymienionych elementów.

Istotne znaczenie dla rezultatów procesu SPO ma nadanie mu jak najszerszego wymiaru i jego uspołecznienie, tj. zainicjowanie szerokiej dyskusji nad poszczególnymi problemami zarówno w trakcie przygotowań jak i w toku przeglądu. W dyskusji tej powinny uczestniczyć gremia specjalistyczne (osoby i ośrodki cywilne/wojskowe zawodowo zajmujące się problematyką polityki, bezpieczeństwa, obronności), jak i inne osoby (grupy społeczne, zawodowe) zainteresowane i mające własny pogląd na sprawy obronności. Maksymalnie szerokie uspołecznienie SPO zaowocuje: bogatszym materiałem przeglądu, wyższym zakresem akceptacji społecznej dla projektowanych rozwiązań oraz poziomem utożsamiania się obywateli z programami rządowymi, poczuciem rzeczywistego udziału, wpływu obywateli (grup, środowisk, itp.) na politykę państwa, a także legitymizacją społeczną planowanych działań.

Racjonalny narodowy SPO musi być poprzedzony wypracowaniem jego podstaw – założeń i wyborów w nadrzędnych systemowo obszarach, przyjętych w rezultacie przeglądu i planowania działań w tych obszarach. Przegląd powinien rozpocząć się od rewizji, oceny aktualności i celowości podstaw ustrojowych (nadrzędnych wobec danego szczebla założeń, norm, decyzji). Podmiot podrzędny (np. MON) organizując swój przegląd powinien przyjąć rozstrzygnięcia wyższego rzędu jako obowiązujący punkt wyjścia, ale już na wstępie zrewidować je w kontekście własnej wiedzy, potrzeb, wymogów czy zdolności.

Każdy SPO powinien zostać poprzedzony zebraniem jak najszerszej informacji i stworzeniem bazy danych dla wypracowania jego koncepcji. Natomiast problematyka przeglądu powinna być wyprowadzona ze spójnej, zawczasu wypracowanej wizji bezpieczeństwa, obronności i wojskowości.

SPO powinien być osadzony w politycznym układzie odniesienia (konkretnych ramach i koncepcjach) nakreślającym w strategicznej perspektywie możliwe role i funkcje sił zbrojnych oraz wynikające z nich zdolności wykonawcze. Natomiast motywem usprawnień wewnętrznych w siłach zbrojnych powinno być zaspokojenie potrzeby lepszego ich funkcjonowania w ramach państwa, sojuszu czy koalicji.

Sposób i zakres ujęcia kwestii dotyczących sił zbrojnych w SPO jest sprawą narodową. Niemniej jednak powinny być one rozważane w szerszym kontekście (obronności, bezpieczeństwa), w ramach oddzielnych, równolegle prowadzonych przeglądów ukierunkowanych na inne narzędzia i obszary, a następnie stworzenia kompleksowego

studium ich współdziałania i zależności (dynamicznej synergii). Takie podejście pozwala osiągnąć pełną spójność przyjętych rozwiązań dotyczących sił zbrojnych z innymi rozwiązaniami w skali państwa.

Podstawową bazę informacyjną dla rozważań w obszarze sił zbrojnych powinna stanowić prognoza możliwych misji i warunków ich realizacji, wynikających wprost z sytuacji możliwego zaangażowania sił zbrojnych do realizacji celów oraz zaspakajania interesów państwowych, narodowych i sojuszniczych, które warunkują racjonalność podejmowanych działań w ramach przeglądu oraz wartość jego rezultatów. Zasadnym zatem wydaje się zastosowanie następującego toku postępowania: identyfikacja sytuacji możliwego zaangażowania sił zbrojnych w polityce państwa – określenie ich roli i misji – sprecyzowanie zbioru możliwych zadań – określenie pożądanych zdolności – projektowanie wielkości, struktur i systemów funkcjonalnych.

Bibliografia

- Banasik M., Chojnowski L., *Aktualne problemy planowania obronnego Sojuszu Północnoatlantyckiego*, „Myśl Wojskowa" 2006, nr 6.
- Brake Jeffrey D., Quadrennial Defense Review (QDR): Background, Process, and Issues, CRS Report for Congress, Order Code RS20771, Updated June 21, 2001.
- Brzozowski A., *Kierunki zmian w planowaniu i programowaniu rozwoju SZ RP na progu XXI wieku,* AON,
- Cohen W. S., *Report of the Quadrennial Defense Review*, Washington, DC: DoD, 1997, Section I.
- Cornish P., Dorman A., *Blair's wars and Brown's budgets: from Strategic Defence Review to strategic decay in less than a decade*, International Affairs 85: 2 (2009).247–261.
- Decyzja MON nr 324 z dnia 15.09.2009 r. w sprawie Strategicznego Przeglądu Obronnego.
- Decyzja Nr 227/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10.08.2004 r. w sprawie Strategicznego Przeglądu Obronnego oraz powołania Zespołu do jego przeprowadzenia.
- Decyzja Nr 95/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb Operacyjnych"
- Fitzgerald Erin K., Cordesman Anthony H., *The 2010 QDR: A+, F, or Dead on Arrival,* CSIS, Washington DC, 2009.
- Gąska M. , *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych,* AON, Warszawa 2002,
- Górski P., *System obronny państwa,* „Myśl Wojskowa" 1999 nr 1.
- Jaffe Lorna S, *The Development of the Base Force 1989-1992*, Washington, DC: Joint History Office (OCJCS), July 1993.
- Jamka R. A., *Przegląd potrzeb operacyjnych w procesie programowania rozwoju SZ RP,* AON, Warszawa 2008.
- *Joint Operations, Joint Doctrine Publication 01*, UK. MoD, London 2004.
- Knetki J., Operacje wsparcia pokoju w teorii i praktyce sztuki operacyjnej, Warszawa, AON 2002.
- Kuźniar R., *Polityka i siła,* Scholar, Warszawa 2005.
- M. Banasik, *Nowe zasady deklarowania sił do NATO, a proces planowania operacyjnego. Wnioski wynikające z procesu pozyskiwania sił do NATO,* materiał z wystąpienia w AON w dniu 20.02.2007r., maszynopis.
- Menkiszak M., Czy Polska potrzebuje strategii państwowej?, [w:] *Między polityką a strategią*, pod red. R. Kuźniara, FSM, Warszawa 1994.
- *Metodyka procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007 – 2012*, SG WP, Warszawa 2005. sygn. Szt.Gen.Wewn. 14/2/2005.

- Ministry of Defence, Defence Council 7 Chief of the Defence Staff, http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/November 2000.
- *Obronność RP – strategiczny przegląd sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku. Cz. II. Przegląd strategiczny jako narzędzie diagnozy i projektowania obronności*, red. nauk. C. Rutkowski, AON, Warszawa 2001.
- Obuchowski R., *Siły zbrojne w narodowym przeglądzie obronnym,* AON, Warszawa 2005.
- Otłowski M. J., *Strategia bezpieczeństwa państwa,* „Wiedza Obronna" 2000, nr 4.
- Panek B., *Operacje reagowania kryzysowego,* AON, Warszawa 2007.
- *Projekt ustawy o obronności* z dnia 17 września 2007 roku.
- *QDR'2001 Strategy – Driven Choices for America's Security.*
- *Quadrennial Defense Review 2001 Working Group*, Report of the National Defense University,
- *Raport - Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego: rola, struktury, procedury,* IBK, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz. U. 2004, Nr 98, poz. 978. 8.
- Rutkowski C., „Strategiczny poziom planowania SZ i przygotowania kampanii / operacji". Warszawa, AON 2003.
- Rutkowski C., *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki,* Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003.
- Scott Key O., Nyberg Eric NSmith., David P., *Resource Allocation*, Vol. 1 *The Formal Process*, 2d Edition, National Security Decision Making Faculty, Naval War College, Newport, RI 1998.
- *SDR Report, annex 6- „Future Military Capabilities".*
- *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r..*
- *Strategiczne planowanie,* pod red. A. Klasika, PWE, Warszawa 1993, s. 27; 63-64.
- U.S. Commission on National Security/21st Century, Hart-Rudman Commission, http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/
- Urbaniak J., Wyzwania strategicznego przeglądu obronnego, [w] Kwartalnik Bellona nr 3/2009 (685), Warszawa 2009.
- Wojnarowski W., *System bezpieczeństwa RP,* Tom III, *Podstawy prawne bezpieczeństwa RP XXI w.,* AON, Warszawa 2004.
- Wystąpienie Ministra Obrony Narodowej na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej w dniu 21.10.2004r., http://www.spo.wp.mil.pl/spo_tezy.html
- *Założenia do Strategicznego Przeglądu Obronnego 2009-2010.* Departament Transformacji MON, Warszawa 2009.
- *Zarys prawa,* pod. red. J. Kucińskiego, S. Koryckiego, WSE, Warszawa 2001.

Spis rysunków

Rysunek 1. Informacyjna rola przeglądu strategicznego. 9
Rysunek 2. Obszary wykorzystania przeglądu strategicznego w procesie zarządzania 10
Rysunek 3. Klasyfikacja przeglądów strategicznych według kryteriów 12
Rysunek 4. Amerykański system strategicznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym 17
Rysunek 5. Model formułowania strategii według US Army War Collage 19
Rysunek 6. Główni uczestnicy oraz zasadnicze dokumenty procesu strategicznego planowania 20
Rysunek 7. Zbiór przeglądów w systemie planowania startegicznego 23
Rysunek 8. Uczestnicy Czteroletniego Przeglądu Obronnego 28
Rysunek 9. Tok przygotowania raportu końcowego Czteroletniego Przeglądu Obronnego 32
Rysunek 10. Rzeczywiste wydatki wojskowe USA w latach 1985-2009 33
Rysunek 11. Brytyjska koncepcja strategicznego zarządzania użyciem sił zbrojnych 34
Rysunek 12. Proces strategiczny w państwie – ujęcie brytyjskie 36
Rysunek 13. Uczestnicy Strategicznego Przeglądu Obronnego 38
Rysunek 14. Ogólny model Strategicznego Przeglądu Obronnego w Wielkiej Brytani 39
Rysunek 15. Tok przygotowania dokumentów końcowych SDR'1998 41
Rysunek 16. Schemat ogólny struktury polityczno-wojskowej NATO 43
Rysunek 17. Ewolucja planowania obronnego NATO 45
Rysunek 18. Proces planowania Sił Zbrojnych NATO 46
Rysunek 19. Korelacja elementów planowania Sił Zbrojnych NATO 47
Rysunek 20. Proces strategicznego planowania w Sojuszu Północnoatlantyckim 48
Rysunek 21. Przegląd Wymagań Obronnych 49
Rysunek 22. Realizacja sojuszniczego Przeglądu Obronnego w Polsce 55
Rysunek 23. Tok wypracowania Raportu Końcowego z Przeglądu Obronnego NATO 58
Rysunek 24. Struktura strategicznego planowania w Polsce 63
Rysunek 25. Harmonogram opracowania programu rozwoju sił zbrojnych oraz planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych 65
Rysunek 26. Identyfikacja potrzeb operacyjnych 67
Rysunek 27. Uczestnicy Strategicznego Przeglądu Obronnego 74
Rysunek 28.Ogólna organizacja uczestników SPO 2009-2010. 80

Spis tabel

Tabela 1. Układ i przebieg Czteroletniego Przeglądu Obronnego w USA 29
Tabela 2.Układ i przebieg Przeglądu Obronnego w NATO 52
Tabela 3. Układ i przebieg Strategicznego Przeglądu Obronnego w Polsce 71