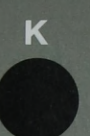


Grey Scale #13



A

1

2

3

4

5

6

M

8

9

10

11

12

13

14

15

B

17

18

19

20



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Plk dypl. inż. Jacek CICHOSZ

PLANOWANIE ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej

S/7424



05-007424-001-0

WARSZAWA

75060



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO



ROZPRAWA DOKTORSKA
PLANOWANIE ROZWOJU
SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Opracował:
płk dypl. inż. Jacek CICHOSZ

Promotor:
prof. dr hab. Jan WOJNAROWSKI

SPIS TREŚCI

| | |
|---|------------|
| WSTĘP | 3 |
| 1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ | 5 |
| 1.1. Uzasadnienie problemu badawczego..... | 5 |
| 1.2. Cel badań..... | 6 |
| 1.3. Problem i pytania badawcze..... | 6 |
| 1.4. Hipoteza robocza..... | 8 |
| 1.5. Założenia i ograniczenia..... | 8 |
| 1.6. Metody i techniki badań..... | 10 |
| 1.7. Teren badań..... | 13 |
| 2. TEORIA I PRAKTYKA PLANOWANIA ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH | 14 |
| 2.1. Planowanie w teorii organizacji i zarządzania..... | 14 |
| 2.1.1. Pojęcie i istota planowania w organizacji..... | 14 |
| 2.1.2. Cel i zadania w planowaniu..... | 16 |
| 2.1.3. Rola planowania w organizacji..... | 25 |
| 2.1.4. Rodzaje planów..... | 28 |
| 2.1.5. Determinanty i zasady planowania..... | 33 |
| 2.1.6. Proces planowania..... | 37 |
| 2.1.7. Metody planowania w organizacji..... | 42 |
| 2.2. Planowanie obronne NATO..... | 47 |
| 2.2.1. Ogólne informacje o planowaniu obronnym NATO..... | 47 |
| 2.2.2. Ewolucja procedur planowania obronnego NATO..... | 50 |
| 2.3. Planowanie sił w wybranych państwach Sojuszu..... | 76 |
| 2.3.1. Planowanie rozwoju sił zbrojnych w Wielkiej Brytanii..... | 77 |
| 2.3.2. Planowanie rozwoju sił zbrojnych w Niemczech..... | 80 |
| 2.3.3. Planowanie rozwoju sił zbrojnych w Stanach Zjednoczonych..... | 81 |
| 2.4. Doświadczenia narodowe w planowaniu Sił Zbrojnych RP..... | 84 |
| 2.4.1. Rys historyczny planowania obronnego w Polsce..... | 84 |
| 2.4.2. Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP po 2000 roku..... | 100 |
| Wnioski:..... | 122 |
| 3. PROPOZYCJA ZMIAN W PROCESIE PLANOWANIA ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP | 127 |
| 3.1. Założenia ogólne..... | 127 |
| 3.2. Postulowany model planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP..... | 127 |
| 3.2.1. Planowanie długoterminowe..... | 127 |
| 3.2.2. Programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP..... | 132 |
| 3.2.3. Budżetowanie..... | 141 |
| Wnioski..... | 145 |
| ZAKOŃCZENIE | 147 |
| LITERATURA | 149 |
| WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW | 153 |

WSTĘP

Podstawowym celem przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie suwerenności, niepodległości, integralności terytorialnej oraz przetrwania narodu i struktur państwa w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Istotnym ich elementem jest realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim. Powyższy cel osiągnąć jest przez ciągłe doskonalenie systemu obronnego państwa składającego się z: systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, sił zbrojnych i pozamilitarnych struktur obronnych.

Podstawowym narzędziem realizacji przygotowań obronnych są plany i programy obejmujące swoim zakresem niemalże wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa. Niniejsza rozprawa doktorska dotyczy najważniejszych problemów związanych z procesem planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Za najbardziej efektywną – stosowaną w przodujących krajach NATO – uznawana jest metoda zarządzania przez cele. W sposobie tym podstawową sprawą staje się wybór, spośród wielu pożądaných celów rozwojowych i zadań bieżącego funkcjonowania sił zbrojnych, najistotniejszych z punktu widzenia sprostanie ewentualnym zagrożeniom bezpieczeństwa w wymiarze narodowym i międzynarodowym. Następnie określa się najbardziej efektywne sposoby realizacji wybranych celów i zadań oraz konsekwentnego ich wdrażania, w ramach przewidzianych do dyspozycji środków budżetowych. Narodowe planowanie rozwoju sił zbrojnych nie może odbywać się w całkowitym oderwaniu od planowania obronnego Sojuszu, który jest procesem złożonym, gdyż swoje funkcjonowanie opiera na suwerennych decyzjach państw członkowskich.

W związku z powyższym w procesie tym nie narzuca się rozwiązań w wymiarze ponadnarodowym, a jedynie proponuje w ramach ustalonych procedur, określone wymagania w zakresie rozwoju sił zbrojnych państw

członkowskich oraz tworzenia kolektywnego sojuszniczego potencjału obronnego.

W ostatnim okresie dokonano zmian w planowaniu obronnym NATO i według nowych procedur planowanie to prowadzone jest w cyklu 4-letnim, z 10-letnim horyzontem czasowym. Fakt ten spowodował dwukrotne wydłużenie czasu na planowanie, dlatego też należy dążyć efektywnego wykorzystania tego czasu oraz zharmonizowania przedsięwzięć realizowanych przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za planowanie przygotowań obronnych.

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

1.1. Uzasadnienie problemu badawczego

Planowanie obronne NATO stanowi zasadniczy element współdziałania, który umożliwia państwom członkowskim wykorzystanie ich politycznego, wojskowego i ekonomicznego potencjału do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności Sojuszu. Składa się ono z następujących dziedzin: planowanie sił, które integruje wszystkie dziedziny planowania obronnego, planowanie uzbrojenia, cywilne planowanie kryzysowe, planowanie C3¹, planowanie logistyki, planowanie nuklearne, planowanie zasobów.

Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP jest istotnym elementem narodowego planowania obronnego. Ma ono na celu przygotowanie sił zbrojnych do realizacji zadań wynikających ze *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategii Wojskowej Rzeczypospolitej Polskiej*. Uwzględnia także potrzeby zabezpieczenia dostępności i zdolności narodowych sił zbrojnych do realizowania *Koncepcji Strategicznej NATO*.

Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP, jest procesem długofalowym, wymagającym spójności celów, zarówno w sferze polityki, jak i militarnych zdolności. Polega ono na regularnym przeglądzie i analizie ewoluującego środowiska strategicznego, ocenie jego implikacji dla przyszłych potrzeb obronnych oraz stosownie do nich, modyfikacji polityki i realizowanych przedsięwzięć. Cykliczność oraz długoletnie horyzonty czasowe planowania sił pozwalają m.in. na eliminowanie nietrafionych decyzji podjętych w poprzednich okresach planistycznych. W procesie tym łączy się aspekty narodowe i sojusznicze, z zachowaniem suwerenności podejmowania decyzji przez polskie władze. Zakres i intensywność realizowanych zadań są dostosowywane do możliwości finansowych państwa określonych wielkością budżetu obronnego.

Planowanie rozwoju sił zbrojnych nie jest planowaniem operacji. Jego istotą jest stworzenie „menu sił”, na których można opierać plany

¹ C3 – ang. *consultation, command and control* – planowanie konsultacji, dowodzenia i kontroli.

działania w sytuacjach kryzysowych. Planowanie sił dotyczy struktury, liczebności i wyposażenia, stopnia rozwinięcia, dyslokacji oraz ich możliwości i zdolności i realizowane jest na poziomie strategicznym.

Według nowych procedur planowanie obronne NATO prowadzone będzie w cyklu czteroletnim, z dziesięcioletnim horyzontem czasowym. Zmiany dotyczyć będą treści zasadniczych dokumentów dyrektywnych Sojuszu, stanowiących podstawę do planowania. W związku zachodzącymi zmianami zasadniczy wysiłek organów planistycznych w resorcie obrony narodowej powinien zostać skupiony na stworzeniu podstaw organizacyjnych do efektywnego wykorzystania dłuższego niż obecnie czasu na planowanie. Należy także stworzyć w pełni klarowne i stabilne zasady, metody oraz formy realizacji zadań planistycznych. Złożoność problemu wskazuje na potrzebę zastosowania metod naukowych w pracach przygotowawczych.

1.2. Cel badań

Podstawowym elementem procesu badań naukowych jest ustalenie celu badań. Ogólny zarys celu badań, a zwłaszcza celu poznawczego, zaczynał się autorowi kształtować podczas formułowania problemu badawczego i stopniowo konkretyzował w toku jego analizowania. Adekwatnie do celu formułuje się problem i pytania badawcze. W kontekście rozważań zawartych w uzasadnieniu wyboru tematu głównym celem niniejszej rozprawy jest:

Opisanie i ustalenie obszarów wspólnych planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP z planowaniem operacyjnym, planowaniem sojuszniczym oraz wytyczanie kierunków zmian w procesie planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP.

1.3. Problem i pytania badawcze

Niezbędnym warunkiem rozpoczęcia procesu badań naukowych jest sformułowanie i sprecyzowanie problemu badawczego, którego następstwem będzie przyjęcie określonego tematu i wytyczenie celów.

Aby problem badawczy spełniał kryteria metodologicznej poprawności, powinien charakteryzować się następującymi cechami:

- być dostatecznie precyzyjnie sformułowany od strony logicznej i językowej – czyli jasny, wyrazisty, jednoznacznie rozumiany;
- posiadać związek z dotychczasowym dorobkiem wiedzy, której kontynuację stanowi, lub wybiega śmiało poza jej granice;
- być możliwym do rozwiązania zgodnie ze stawianymi współcześnie wymaganiami metodologii badań naukowych;
- posiadać walor użytkowy przydatny na gruncie praktyki wojskowej.

W aspekcie powyższych rozważań problem badawczy niniejszej rozprawy sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie:

Jak powinien zostać zmodyfikowany proces planowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, aby zapewniał on realizację potrzeb obrony narodowej z uwzględnieniem wymogów obronnych NATO?

Przy tak sformułowanym głównym problemie badawczym konieczne stało się udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze, które będą odzwierciedleniem treści poszczególnych rozdziałów rozprawy:

1. *Jakie jest miejsce i rola planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP w narodowym planowaniu obronnym?*
2. *Jak wykorzystać dotychczasowe doświadczenia narodowe i wybranych państw Sojuszu w planowaniu rozwoju sił zbrojnych?*
3. *Jaki jest zakres zmian w planowaniu obronnym NATO?*
4. *W jakim stopniu zmiany w planowaniu obronnym NATO wpłyną na procedury planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP?*
5. *Jaki powinien być zakres zmian w procesie planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP?*

1.4. Hipoteza robocza

Uwzględniając cel rozprawy, sformułowany problem badawczy, analizę literatury przedmiotu oraz dotychczasowe doświadczenia doktoranta i obserwację z procesu programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP, założyłem następującą hipotezę roboczą:

Dotychczasowe doświadczenia z procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP w wymiarze narodowym oraz zmiany zachodzące w wymiarze sojuszniczym wskazują, że powinien on być zmodyfikowany.

Jeżeli planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP będzie miało wymiar długoterminowy i realizowane będzie w ścisłym powiązaniu z narodowym planowaniem operacyjnym oraz odbywać się ono będzie z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do sojuszniczego planowania sił wówczas zapewni się priorytet narodowych potrzeb obronnych, stwarzając podstawę do negocjowania zadań sojuszniczych.

1.5. Założenia i ograniczenia

Każdy problem badawczy opiera się na pewnych założeniach, na tym, co w danej sprawie już wiadome, czego się w danej pracy nie uzasadnia, co uzasadnienia lub sprawdzenia nie wymaga i czego się w poważnej części wcale nie wyłuszcza, oraz na tym, co się o niej domniema². Dotychczasowa wiedza z określonej dziedziny, nie w jej całości, ale w postaci pewnych zasadniczych twierdzeń ważnych dla właściwego rozumienia i ujmowania danego problemu naukowego musi być przyjęta jako jego założenia. Niektóre założenia mogą być hipotetyczne i odznaczać się większym lub mniejszym prawdopodobieństwem, zawsze więc w założeniach kryje się ryzyko błędu, ale bez nich problem naukowy „zostałby zawieszony w powietrzu”.

Ogólnie nie jest łatwo orzec, jakie założenia są istotne dla pracy naukowej, na pewno jednak do ich zakresu należą twierdzenia stanowiące czy to definicję, czy to złożone omówienie specjalistycznych pojęć, występujących w formule problemu i w zagadnieniach

² Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław, Warszawa 1967., s. 80.

pochodnych³. Istotne dla zakresu badań są założenia ograniczające, sprzyjające uściśleniu problemu naukowego, np. ograniczenia przestrzenne, czasowe, czy też dotyczące zawężenia niektórych zagadnień.

Ze względu na złożoność problemu oraz faktu, że głównym realizatorem działalności związanej z planowaniem rozwoju Sił Zbrojnych RP jest Sztab Generalny WP z aktywnym udziałem wszystkich komórek organizacyjnych MON oraz dowództw rodzajów sił zbrojnych przedstawione rozważania ograniczone zostały do Ministerstwa Obrony Narodowej, a w nim głównie do Sztabu Generalnego WP.

Dotychczasowa uboga literatura zajmująca się problematyką planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP odnosi się do metod planowania realizowanych na poziomie politycznym i w większości opisuje jak powinien być realizowany proces strategii rozwoju z poziomu polityczno-wojskowego. Brak wyjaśnienia i usystematyzowania problematyki, określonej w tytule niniejszej rozprawy doktorskiej, skłonił autora do opisanie jej, skupiając się głównie na przedsięwzięciach realizowanych przez planistów wojskowych w Sztabie Generalnym WP i dowództwach rodzajów sił zbrojnych.

Planowanie rozwoju sił zbrojnych innych państw ograniczono do trzech krajów – USA, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Zdaniem autora kraje te mają najbardziej zbliżone do polskiego procesy planowania rozwoju sił zbrojnych. Są one też krajami, które przodują pod względem rozwojowym w NATO, stanowić mogą zatem przykład dla naszych planistów.

Narodowe metody planowania rozwoju sił zbrojnych opisałem w skupiając się na dwóch okresach. Pierwszy obejmuje okres od 1918 roku do 2000 roku oraz drugi, który obejmuje okresy opracowywania programów rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2001-2006, 2003-2008, 2005-2010, 2007-2012.

³ Pieter J., *Ogólna metodologia ...*, op. cit., s. 81.

Podstawowe założenia i ograniczenia w zakresie stosowanych metod badawczych w procesie rozwiązywania problemu przedstawiają się następująco:

- wykorzystane zostały metody podejścia – empiryczne, teoretyczne i heurystyczne;
- w całokształcie badań zastosowano analizę i syntezę oraz obserwację naukową. Na etapie rozpoznawania i formułowania problemu była wykorzystywana obserwacja czynna, uczestnicząca, natomiast podczas realizacji badań autor miał możliwość skorzystania jedynie z obserwacji biernej, zewnętrznej;
- metody badawcze służące do opracowania rozdziału III rozprawy to oprócz analizy i syntezy, metoda heurystyczna w postaci ocen praktyków (ekspertów) oraz z grupy metod empirycznych – badanie sądów (opinii), uzupełnione indukcją.

1.6. Metody i techniki badań

Istotnym w procesie badań jest stosowanie określonych metod podczas kreowania i rozwiązywania problemu. Aby właściwie sprecyzować problem badawczy przedstawiony w niniejszej rozprawie, a następnie dokonać próby jego rozwiązania, zastosowałem:

- podejście historyczne;
- zbieranie (badanie) sądów i opinii praktyków (ekspertów);
- metody statystyczne;
- obserwację naukową;
- analizę i syntezę.

Stosowanie powyższych metod i technik badawczych pozwoliło mi stworzyć założenia wyjściowe rozprawy, zapewniło właściwą orientację i ukierunkowanie jego działalności twórczej, wprowadziło naukowy rygor do działalności poznawczej, zapewniło możliwość wykorzystania odpowiednich sposobów i właściwej kolejności rozwiązywania takich kwestii, jak:

- pozyskiwanie i uporządkowane gromadzenie materiału badawczego;
- opracowanie uzyskanej informacji w postaci naukowej;
- przetworzenie tych informacji w hipotezę, twierdzenia i stworzenie podstaw do sformułowania odpowiednio uzasadnionych teorii naukowych.

Istotne miejsce wśród gamy metod stosowanych do rozwiązywania niniejszego problemu badawczego znalazło podejście historyczne, które głównie ukierunkowało moje myślenia o przedmiocie badań, nie przesądzając jednoznacznie o metodach szczegółowych, jakie zostały w ramach tego kierunku użyte stosownie do celu i zakresu badań⁴. Historyczne podejście badawcze, ujmuje przedmiot badań w procesie jego powstawania, rozwoju, zanikania lub ewolucji niektórych jego elementów w pewnym ciągu czasoprzestrzennym. Zgodnie z przyjętymi założeniami i ograniczeniami, skupiłem się na opisie naukowym badanego zjawiska w konkretnych cezurach czasowych, dokonując systematyzacji i uogólnień oraz przedstawienia zależności przyczynowo-skutkowych badanego procesu planowania rozwoju Siłach Zbrojnych RP oraz jego ewoluowania.

Znaczącą rolę w konstruowaniu postulowanego procesu planowania rozwoju SZ RP miało zastosowanie metody zbierania (badania) sądów i opinii praktyków (ekspertów). W metodzie tej wykorzystałem kilka technik badawczych, jako bliżej skonkretyzowanych sposobów realizowania zamierzonych badań⁵. Pierwszą z nich był wywiad, jako metoda gromadzenia danych w oparciu o bezpośredni kontakt słowny z osobami udzielającymi ważnych informacji, odnośnie interesujących badacza problemów⁶. Technika ta może być stosowana w formie wywiadu skategoryzowanego i nieskategoryzowanego (ze względu na sposób przygotowania), jawnego lub ukrytego (ze względu na

⁴ Por. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych*, Warszawa, 1988, s. 63.

⁵ Łobocki M., *Metody badań...*, op. cit., s. 115.

⁶ *Ibidem*, s. 288.

jawność lub brak jawności w jego przeprowadzeniu), indywidualnego lub zbiorowego (ze względu na liczbę osób biorącym w nim udział)⁷. Realizowany przeze mnie wywiad miał charakter skategoryzowany, jawny, indywidualny i zbiorowy. Osobami udzielającymi informacji byli żołnierze zawodowi i pracownicy wojska komórek organizacyjnych MON, w tym głównie tworzących Sztab Generalny WP oraz dowództw rodzajów sił zbrojnych. Wyniki wywiadów posłużyły mi do formułowania wniosków szczególnie przydatnych do opracowania 3 rozdziału rozprawy.

Wiele cennych wniosków i spostrzeżeń dostarczyło mi wykorzystanie metody ankietowej realizowanej wśród, niewątpliwych znawców przedmiotu badań – oficerów Generalnego Zarządu Planowania Strategicznego – P5 Sztabu Generalnego WP (obecnie Zarządu Planowania Strategicznego – P5).

Poprawne wnioskowanie i wzbogacenie treści merytorycznych pracy o istotne elementy wywodów naukowych, wymagało zastosowanie metod statystycznych. Analizując i porównując wybrane dane liczbowe zawarte w dokumentach, starałem się ustalić fakty, uchwycić ich natężenie i zróżnicowanie, aby następnie móc je tłumaczyć i oceniać zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym.

Permanentnie wykorzystywaną metodą charakterystyczną dla całokształtu procesu badawczego była obserwacja naukowa. To osobliwy sposób postrzegania, gromadzenia i interpretowania poznawanych danych, w naturalnym ich przebiegu i pozostających w bezpośrednim zasięgu widzenia i słyszenia obserwatora⁸. Metoda obserwacji towarzyszyła mi podczas rozpoznawania i formułowania problemu (obserwacja czynna, uczestnicząca) oraz realizacji procesu badawczego (przede wszystkim obserwacja bierna, zewnętrzna).

Oprócz scharakteryzowanych powyżej metod, przedstawionych bez wyraźnego podziału na empiryczne i teoretyczne, jako że trudno

⁷ Skorny Z., Współczesne metody badań psychologicznych, Wrocław 1966, s. 123.

⁸ M. Łobocki, Metody badań ..., op. cit., s. 117.

jednoznacznie oddzielić empiryczny etap badań od teoretycznego przetworzenia myślowego zgromadzonego materiału, w różnym stopniu wykorzystywałem analizę i syntezę (szczególnie podczas precyzowania problemu naukowego i wysuwaniu hipotezy), indukcję oraz abstrakcję.

Ta szeroka i różnorodna gama stosowanych metod i technik pozwoliła mi na właściwe zebranie, opracowanie i przetworzenie materiałów oraz poprawne usystematyzowanie uzyskanych wyników.

1.7. Teren badań

Zasadnicze badania zmierzające do rozwiązania problemu badawczego przeprowadziłem w następujących instytucjach⁹:

- Generalnych Zarządów: Zasobów Osobowych – P1, Rozpoznania Wojskowego – P2, Operacyjnego – P3; Logistyki – P4, Planowania Strategicznego – P5, Dowodzenia i Łączności – P6, Wsparcia – P7 oraz Zarządu Wojskowej Służby Zdrowia;
- Departamentów: Polityki Obronnej, Współpracy Międzynarodowej, Budżetowego, Zaopatrywania SZ;
- Dowództwa Wojsk Lądowych;
- Dowództwa Sił Powietrznych.

Materiałami źródłowymi do badań były również dokumenty znajdujące się w bibliotekach AON, CBW, SG WP oraz Bibliotece Narodowej. Ponadto wykorzystane zostały dokumenty uzyskane w czasie konsultacji oficerów Sztabu Generalnego WP z przedstawicielami instytucji i dowództw NATO.

⁹ Nazwy instytucji odpowiadają stanowi prawnemu na lata 2001 – 2006.

2. TEORIA I PRAKTYKA PLANOWANIA ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH

2.1. Planowanie w teorii organizacji i zarządzania

2.1.1. Pojęcie i istota planowania w organizacji

Do najważniejszych czynników wpływających na sprawność działania organizacji należy planowanie, które obok organizowania, motywowania i kontroli należy do podstawowych funkcji zarządzania. Już 1916 roku H. Fayol zaliczył planowanie – pod nazwą „przewidywanie”¹⁰ – do jednej z pięciu wyspecyfikowanych przez siebie funkcji administracyjnych przedsiębiorstwa.

W literaturze spotkać można szereg definicji planowania, które zwykle są zbieżne w swojej treści. W „Strategorze” autorzy stwierdzają, że planowanie „... jest sformalizowanym procesem podejmowania decyzji, w którym wypracowuje się pożądany obraz przyszłego stanu przedsiębiorstwa i określa sposoby jego osiągnięcia. Jego efektem są wybory [...] i programy działań zmierzających do zapewnienia realizacji tych wyborów” oraz dodają, iż „... Planowanie jest angażowaniem się w przyszłość; wymaga przewidywania woli działania i dążenia do założonych celów”¹¹.

Według J. Kozińskiego planowanie jest „... ustalaniem celów i projektowaniem sposobów realizacji przyszłych działań, opartym na identyfikacji i analizie obecnych i przewidywaniu przyszłych warunków”¹². Natomiast L. Krzyżanowski twierdzi, że planowanie (jak i organizowanie) w ujęciu ogólnym jest „... działaniem preparacyjnym, projektującym, które zmierza do skonstruowania wiązki celów oraz operacyjnej struktury ich realizacji”¹³.

Planowanie jako „... przewidywanie przyszłej działalności, a więc procesów niezbędnych do osiągnięcia założonych celów i zadań,

¹⁰„Przewidywać” znaczyło wg H. Fasola – snuć przypuszczenia co do przyszłości i przygotowywać ją.

¹¹Strategor, zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość, Warszawa 1995, s. 415.

¹²J. Koziński, Planowanie jako funkcja zarządzania, [w:] Planowanie w organizacji, T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, Warszawa, 2003, s. 7.

¹³L. Krzyżanowski, Podstawy nauki zarządzania, Warszawa 1985, s. 229.

potrzebnych sił i środków, ułożenie ich w kolejności czasowej i rozmieszczeniu przestrzennym ...' definiują J. Leon i J. Frąckiewicz¹⁴. Z. Ścibiorek uważa, iż „... planowanie nie jest zderzeniem jednostkowym o wyraźnym początku i końcu. Jest procesem ciągłym, stanowiącym odbicie zmian zachodzących w otoczeniu każdej organizacji i dostosowującym się do nich ...”¹⁵.

Planowanie jako funkcję kierowania można sprowadzić do następujących kwestii:

- formułowania celów, które powinny określać potrzeby z dalszego do bliższego otoczenia organizacji;
- dokonywania wyborów sposobów osiągnięcia celów spośród zbioru możliwych metod do realizacji, określonych przez aktualne i przyszłe, zewnętrzne i wewnętrzne warunki funkcjonowania organizacji;
- określenia zasobów nośników działań oraz źródeł i sposobów ich uzyskiwania¹⁶.

Biorąc pod uwagę ww. definicje można zauważyć, że pojęcia określające planowanie mają wspólne cechy¹⁷, które mówią, że planowanie:

- dotyczy celów oraz sposobów realizacji przyszłych działań;
- jest myślową operacją, która powinna poprzedzać i przygotowywać przyszłe działania;
- opiera się na analizie obecnych i prognozowanych informacjach o otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym organizacji;

¹⁴J. Leon, J. Frąckiewicz, *Poradnik sprawnego i efektywnego kierowania*, Warszawa 2000, s. 77.

¹⁵Z. Ścibiorek, *Podjęmowanie decyzji*, Warszawa, 2003, s. 56.

¹⁶Zob. J. Michniak, *Kierowanie mobilnymi systemami łączności Wojsk Lądowych*, cz. 1, Główne problemy, Warszawa 2003, s. 22.

¹⁷Zob. J. Koziński, *Planowanie jako funkcja zarządzania*, [w:] Michniak, *Kierowanie mobilnymi systemami łączności Wojsk Lądowych*, cz. 1, Główne problemy, Warszawa 2003, s. 229.

- wymaga ustalania i porównywania wariantów celów i wariantów sposobów działania i następnie podejmowania decyzji.

Planowanie jako projektowanie sposobów przyszłych działań polega na poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania¹⁸:

1. Co organizacja zamierza osiągnąć? (jakie cele stawia sobie organizacja, jaka jest hierarchia i struktura tych celów?).
2. Kiedy? (w jakich terminach i w jakiej kolejności organizacja zamierza osiągnąć ustalone cele?).
3. Czym (jakich zasobów rzeczowych, finansowych oraz informacyjnych potrzebuje organizacja, skąd zamierza je pozyskać oraz jak przekształci posiadane zasoby?).
4. Kim? (jakiego personelu, pod względem posiadanych kwalifikacji i kompetencji, potrzebuje organizacja, skąd ewentualnie zamierza go pozyskać?).
5. Ile zasobów? (w jakich ilościach oraz w jakim czasie potrzebne są zasoby rzeczowe, finansowe, informacyjne i ludzkie?).
6. Jak? (jakie metody i techniki działania oraz technologie zamierza użyć organizacja w swojej działalności aby osiągnąć zakładane cele?).

2.1.2. Cel i zadania w planowaniu

Zasadniczą fazą planowania jest ustalanie celów, ponieważ określają one zadania. Planowanie jest więc procesem ustalania celów i wybierania środków do ich osiągnięcia¹⁹.

Misja jest najbardziej ogólnym celem działania. Jest to podstawowy, niepowtarzalny cel istnienia organizacji (instytucji, systemu). Misja określa stałe dążenia organizacji, właściwe stany, na które zorientowane są lub powinny być działania jej członków. W literaturze

¹⁸ T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, Planowanie w organizacji, Warszawa 2003, s. 9-10.

¹⁹ Zob. Z. Ścibiorek, Podejmowanie ..., op. cit. s. 57.

przedmiotu można spotkać następujące określenie misji „... zestaw dążeń, celów, na które zorientowane są lub powinny być działania podejmowane przez jej uczestników; to samookreślenie się organizacji poprzez uzyskanie odpowiedzi na pytania:

- po co organizacja istnieje?
- do czego ma dążyć?
- co ma osiągnąć?
- czyje i jakie potrzeby ma zaspokoić?
- jakie jest jej społeczne posłannictwo?²⁰”

Misja nie jest kategorią planistyczną. Stanowi ona jednak obszar, w ramach którego formułowane są ideały, zamierzenia, cele i zadania organizacji. W literaturze teorii organizacji i zarządzania pojęcie celu jest postrzegane różnie, co przedstawiono w tabeli 1.

Często cele są rozumiane jako postulowane stany rzeczy lub zdarzeń (przyszłe skutki), do których zmierza się w działaniu²¹. L. Krzyżanowski twierdzi, iż cele określają co, kto i kiedy ma osiągnąć²². Inaczej mówiąc, cele nie tylko precyzują przedmiot dążeń, ale również określają termin jego zaistnienia oraz wskazują na przedmiot działania, który cel ten ma osiągnąć.

W literaturze można spotkać szersze pojęcie celu. Według U.R. Müllera całościowa definicja celu obejmuje wyjaśnienie sensu (cel nadrzędny), opis wyniku końcowego, sformułowanie kryteriów oceny wyniku i określenie dalszego postępowania²³. Wyjaśnienie sensu wskazuje powód podjęcia działania. Najczęściej stawia się pytania:

- po co to robimy?
- w jakim celu ma się to odbyć?

Zamierzony efekt opisuje stan po zakończeniu działania i najczęściej zawarty jest w pytaniach:

²⁰ W. Piotrowski, *Organizacje i zarządzanie – kierunki, koncepcje punkty widzenia*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, pod red. A. Koźmińskiego i W. Piotrowskiego, Warszawa 1999, s. 765.

²¹ Zob. T. Majewski, *Kierownik – dowódca w organizacji*, Warszawa 2003, str. 15-17.

²² L. Krzyżanowski, op. cit., s. 183.

²³ U.R. Müller, *Szczupłe organizacje*, Warszawa 1997, s. 118.

- co chcemy osiągnąć?
- co ma zostać osiągnięte na końcu?

Za pomocą kryteriów oceny realizacji opisywany jest cel. Kryteria te są miernikiem stopnia realizacji wyniku końcowego i zawierają się zasadniczo w pytaniach:

- po czym poznamy, że cel został osiągnięty?
- jak lub za pomocą czego możemy zmierzyć wynik?

Tabela 1. Definicje celu

| DEFINICJA CELU | AUTOR |
|--|-----------------|
| Wyobrażenie jakiejś rzeczy, działania lub stanu połączone z pożądanym osiągnięciem w rzeczywistości, za pomocą środków, które wydają się odpowiednimi, tej wyobrażonej rzeczy, działania lub stanu. | A. Marburg |
| Wyobrażony sobie skutek czynności, do którego realizacji zmierzamy świadomie za pomocą odpowiednich środków. | I. Keller |
| Wyobrażony wynik końcowy naszego działania. | M. Schlick |
| Cel działania to dotyczący przyszłości, antycypowany przez przedmiot działania stan jakichś rzeczy pod pewnymi względami, który dla podmiotu działającego pod jakimś względem cenny (pożądany), wyznacza kierunek i strukturę jego działania zmierzającego do spowodowania lub utrzymania tego stanu rzeczy. | J. Zieleniewski |
| Cel jest to określony przedmiotowo i podmiotowo, przyszły pożądaný stan lub rezultat działania organizacji (systemu), możliwy i przewidziany do osiągnięcia w terminie lub okresie mieszczącym się w przedziale czasu objętym planowaniem. | L. Krzyżanowski |
| Pojęcie celu obejmuje wyjaśnienie sensu (cel nadrzędny), opis wyniku końcowego, sformułowanie kryteriów oceny wyniku i określenie dalszego postępowania. | U.R. Müller |

Źródło: T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, op. cit., str. 13.

Według K. Bolesta-Kukułki cele organizacji to zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych dążeń, aspiracji i zamierzonych efektów o różnym stopniu konkretności²⁴. Jest to układ hierarchiczny – cele bardziej ogólne

²⁴ Zob. K. Bolesta-Kukułka, Świat organizacji, [w:] Zarządzanie. Teoria i praktyka ..., op. cit., s. 50.

stanowią kryterium oceny przy doborze i określaniu celów bardziej szczegółowych, cele szczegółowe są środkami w procesie realizacji celów bardziej ogólnych (wyższego rzędu).

W hierarchii celów występują zamierzenia długofalowe, szczególnie ważne dla przyszłego rozwoju organizacji. Określa się je mianem celów strategicznych, wyznaczają one pole konkretnych zadań i przedsięwzięć – celów niższego rzędu: faktycznych i operacyjnych. Cele faktyczne i operacyjne są formułowane bardziej konkretnie niż cele strategiczne²⁵.

Z wyżej wymienionych charakterystyk wynika, iż definicje celów są różne w zależności od potrzeb, warunków w których definicja była tworzona oraz rodzaju działalności dla których definicje te powstawały. Cele we wszystkich określeniach charakteryzuje się następującymi, wspólnymi cechami:

1. **Instrumentalność** (wspomaganie, charakter pomocniczy). Cel powinien służyć w osiągnięciu celu organizacji. Powinien być realny.
2. **Wykonalność** (osiągalność). Cel winien uwzględniać istniejące uwarunkowania i ograniczenia.
3. **Ambicja**. Cel powinien uwzględniać określony poziom ambicji, stanowiący wyzwanie dla personelu na wszystkich poziomach organizacji.
4. **Operatywność** (skuteczność, nośność). Cel powinien być możliwy do monitorowania za pomocą utworzonego dla niego harmonogramu jego osiągnięcia.
5. **Mierzalność** (wymierność). Cele powinny mieć cechy pozwalające na ich uporządkowanie według ich znaczenia.
6. **Równowaga** (balans). Cele powinny określać całe spektrum organizacji (mocne i słabe strony).

²⁵ T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, op. cit., str. 14-15.

7. **Elastyczność.** Cel nie powinien ograniczać kierownika organizacji w sytuacji gdy warunki zmuszą do wycofania się z określonego kierunku działania.
8. **Terminowość.** Cele powinny być zatwierdzone do realizacji we właściwym czasie.
9. **Nowoczesność** (postępowość, progresywność). Cele powinny uwzględniać wiedzę naukową w dziedzinach, które one obejmują.
10. **Rozwój.** Cele powinny być ukierunkowane na postęp organizacji, a nie na przetrwanie i stagnację.

Według R. W. Gryfina, cele w działalności organizacji spełniają następujące funkcje²⁶:

1. Stanowią wskazówkę i nadają jednolity kierunek działania ludzi w organizacji, a także pozwalają wszystkim zrozumieć, dokąd organizacja zmierza i dlaczego osiągnięcie stanu docelowego jest ważne.
2. Praktyka ustalania celów sprzyja efektywnemu planowaniu, a to z kolei ułatwia określenie celów w przyszłości.
3. Poprawnie określone i sformułowane cele mogą być źródłem motywacji dla członków organizacji, zwłaszcza jeśli ich osiągnięcie jest nagradzane.
4. Dostarczają racjonalnego mechanizmu kontroli i oceny skuteczności działania.

Klasyfikacja celów

Na podstawie celów określa się skuteczność działań. Cele wyznaczają kierunek działań, precyzują przeznaczenie zasobów jakimi dysponuje organizacja i stanowią podstawę doboru środków działania.

Cele nie występują pojedynczo, lecz stanowią zbiór. Przypisuje się im określoną rangę i znaczenie. Wzajemne stosunki pomiędzy poszczególnymi celami i ich zbiorami zależą od wielu czynników, głównie

²⁶ R.W. Gryfin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 1999, s. 200.

od przedmiotu działalności organizacji. Cele można klasyfikować według różnych kryteriów, do których należą:

– **Hierarchia**

- a) cele końcowe – stanowią pożądany, ostateczny wynik działania;
- b) cele pośrednie – są to stany rzeczy od których zależy realizacja celu końcowego.

Podział według tego kryterium zwraca uwagę na relatywizm i współzależność celów w organizacji. Cel główny i cele pośrednie tworzą tak zwane drzewo celów.

– **Sposób określania celów**

- a) cele zadane – określane przez szczebel hierarchicznie nadrzędny;
- b) cele własne – określane przez podmiot działający.

– **Ważność w organizacji**

- a) cele główne – dla których podejmuje się określone działanie;
- b) cele uboczne – osiąga się przy okazji realizacji celu głównego. Ich realizacja podnosi jakość działania, lecz dla nich samych działanie nie zostało podjęte.

To kryterium zwraca uwagę na konieczność określania misji każdej organizacji oraz jej celów strategicznych.

– **Szczebel zarządzania i horyzont czasowy**

- a) cele strategiczne – wyznaczają kierunek działania organizacji i określane są przez naczelne kierownictwo – najczęściej w kategoriach jakościowych. Wywierają one długofalowy wpływ na funkcjonowanie organizacji i powinny zawierać zestaw najlepszych rozwiązań prowadzących do realizacji jej podstawowych misji;
- b) cele operacyjne – formułuje się szczegółowo i służą do regulacji, kontroli osiągniętych wyników i koordynacji działalności bieżącej w krótkich okresach;
- c) cele taktyczne – stany rzeczy, środki prowadzące do osiągnięcia celów strategicznych. Formułowane są

przeważnie w kategoriach ilościowych przez pośrednie poziomy zarządzania.

– **Zakres i sposób realizacji**

- a) cele indywidualne – formułowane przez poszczególne jednostki wchodzące w skład organizacji. Wynikają z potrzeb, uznawanych norm i wartości oraz doświadczeń życiowych poszczególnych osób;
- b) cele grupowe - określane przez grupy formalne i nieformalne. U podstaw tych celów leżą wspólne wartości, zainteresowania, etos zawodowy itp. Są to najczęściej cele indywidualne, które przyświecają wszystkim członkom grupy lub ich większości. W niektórych sytuacjach cele indywidualne i grupowe mogą stać się celami partykularnymi, co jest niepożądane z punktu widzenia organizacji.

Różnorodność celów rozpatrywanych pod względem osobowym rodzi problemy wzajemnej relacji między nimi. Relacje te mogą przybierać postać zgodności, sprzeczności, konkurencyjności, wzajemnego wspomaganie, niezależności itp. Znajomość tych relacji pozwala dostrzegać szansę wynikające ze zgodności celów i uświadamiać możliwość wystąpienia zagrożeń w wypadku ich sprzeczności.

W zależności od charakteru treści celu można wyróżnić cele: ekonomiczne, społeczne, kulturowe, naukowo-badawcze, techniczno-produkcyjne itp. Przedstawiony podział celów²⁷ dotyczy funkcji wewnętrznych organizacji, a więc cele te można określić mianem celów wewnętrznych. Na działania każdej organizacji wpływają także uwarunkowania zewnętrzne, ponieważ powiązana jest ona z otoczeniem, wykonuje wiele różnorodnych funkcji na rzecz otoczenia i czerpie z niego różnorodne zasoby niezbędne do działania. Można przyjąć, że cele wewnętrzne są jedynie środkami w stosunku do celów jej otoczenia.

Klasyczna zasada wyboru tylko jednego celu działania jest bardzo wygodna, ale nie odpowiada rzeczywistości. Cele organizacji to z reguły wiązki wartości (ekonomicznych, społecznych, produkcyjnych) przez nią realizowanych i odnoszących się do jej trwania i rozwoju w kontekście

²⁷ Zob. T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, op. cit., str. 17-20.



wzajemnych związków z otoczeniem. Przybierają one postać zamierzeń o różnym czasie i różnej konkretności.

Ustalenie celów polega na rozpoznaniu i uporządkowaniu całej wiązki celów, które można podzielić na dwie podstawowe grupy:

1. Ogólne cele strategiczne związane z całą organizacją.
2. Cele związane z opracowywanym projektem (działaniem).

Porządkowanie wiązki celów dokonuje się w układzie pionowym i poziomym. W układzie pionowym ustala się hierarchie celów na podstawie relacji cel - środki, to znaczy między celami wyższych i niższych poziomów. W układzie poziomym wartościuje się cele alternatywne, wyznaczając cele główne i uboczne²⁸. Powstaje w ten sposób drzewo celów, które jest podstawą do dalszych analiz.

Należy pamiętać o tym, że wyłonione cele nie zawsze dają się wyczerpująco opisać. Mają one właściwości „ruchomych tarcz” i zmieniają się czasami w trakcie działania. Wiąże się to z tzw. heterogonią celów. U.R. Miiller określa to zjawisko „kątem odchylenia od celu”²⁹. Polega ono na tym, że w trakcie działania powstają nowe sytuacje, rodzące nowe cele; nieprzewidziane w chwili przystępowania do działania. Osiągnięcie zaś zamierzonego celu, stawia działającego wobec konieczności jego korygowania i dostosowywania do zmieniających się warunków działania.

Cele organizacji, niezależnie od poziomu ich ogólności, nie zawsze są zadane przez instancje nadrzędne. Dlatego też proces określania celów organizacji ma z reguły charakter gry, uzgodnień i negocjacji między różnymi jej częściami i uczestnikami³⁰. Bowiem każdy cel to uświadomiony i pożądaný przez konkretną osobę lub grupę społeczną stan rzeczy, którą zamierza ona osiągnąć. Biorący udział w określeniu celu starają się zabezpieczyć własne interesy, jednak wnoszą także różnorodność punktów widzenia, ocenę szans i zagrożeń. Umożliwia to lepsze ich rozpoznanie i trafniejsze przekładanie na język celów.

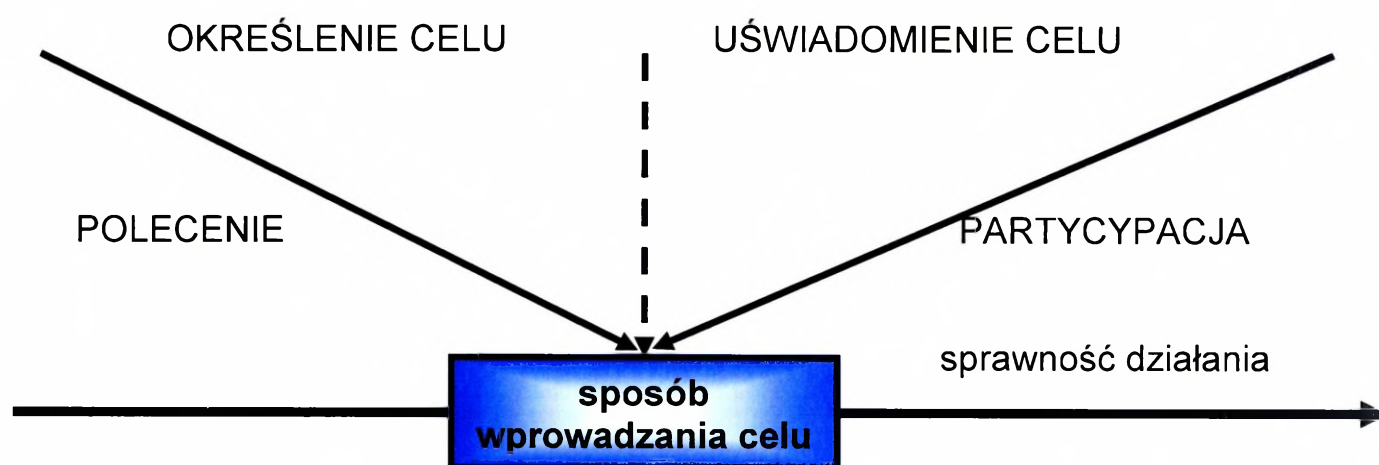
Cele realizowane przez organizacje nie są też prostą sumą indywidualnych celów jej uczestników. Uczestnicy w większym lub mniejszym stopniu muszą realizować zadania wynikające z celów całości.

²⁸ Zob. K. Bolesta-Kukułka, op. cit., str. 46.

²⁹ Zob. U.R. Mullcr, op. cit., s. 118.

³⁰ Zob. K. Bolesta-Kukułka, op. cit., str. 51.

W zależności od tego: jak, przez kogo, w jaki sposób cel został sformułowany, można spotkać wśród podmiotów działania zróżnicowaną percepcję uświadomienia celów. Bo określić cel to nie to samo, co „uświadomić”³¹. Jest to szczególnie ważne w działaniach zespołowych, wielopodmiotowych. Uświadomienie sobie wszystkich tych czynników ma dla organizacji ważne znaczenie praktyczne dla sprawności jej działania. Procedurę uświadamiania celów przedstawia rysunek 1. i 2.



Rys. 1. Wpływ procedur określania celów na sprawność działania.

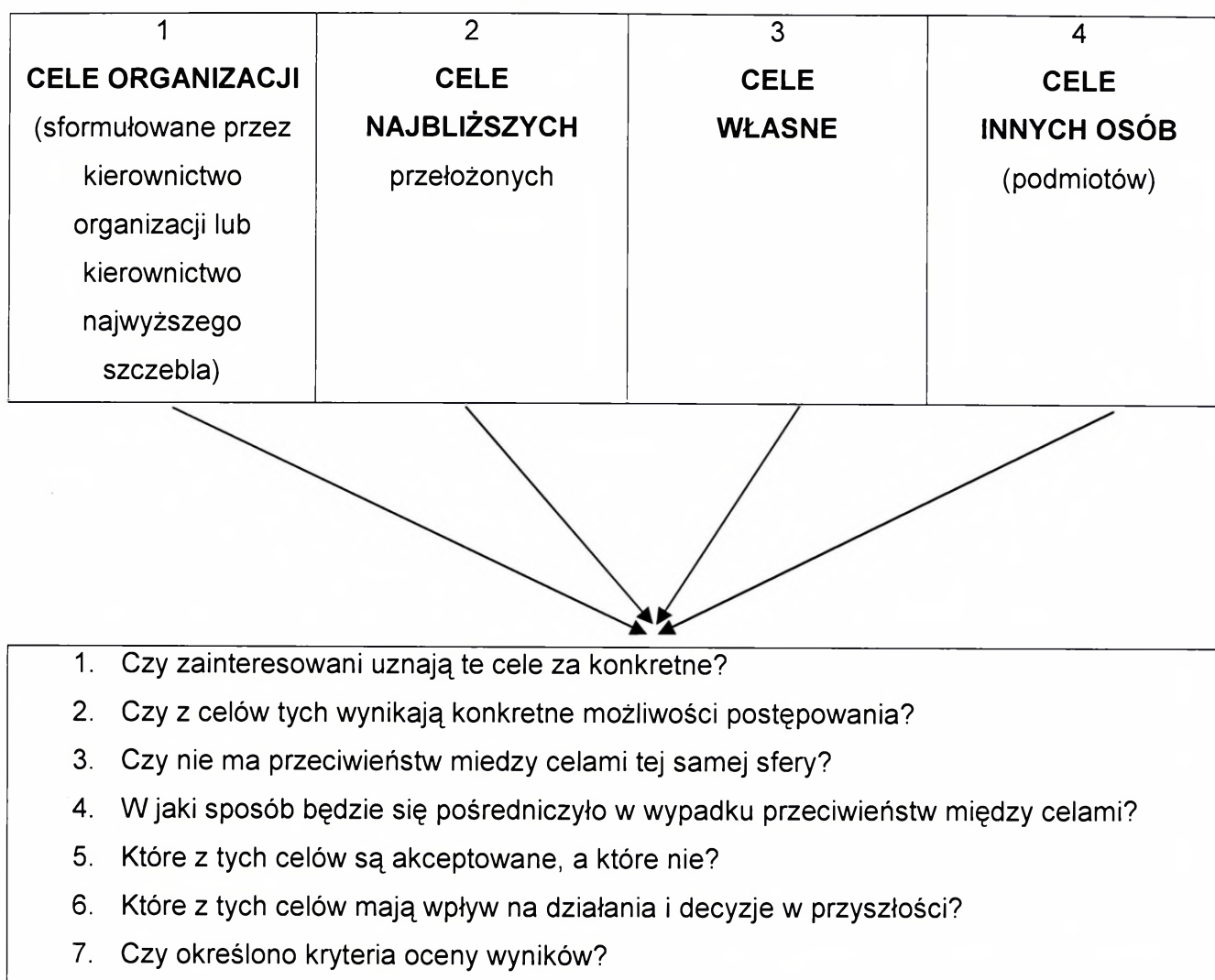
Źródło: A Bednarski, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 1998, str. 99.

Uświadomienie sobie celów oraz ich hierarchii nie jest wystarczające dla zapewnienia pełnej sprawności w działaniu. Celowe jest w procesie ich formułowania przestrzegać następujących zasad:

1. Cele należy określać i wybierać po rozpoznaniu potrzeb i ocenie skutków ich zaspokojenia lub niezaspokojenia, na tle innych bieżących i przyszłych potrzeb.
2. Cele muszą być dostępne faktycznie i formalnie, innymi słowy, muszą być wykonalne.
3. Cele powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jasny, jednoznaczny, zrozumiały dla wszystkich uczestników działania;
4. formułowaniu celów powinno towarzyszyć określenie wszelkich warunków, które należy spełnić w trakcie ich osiągnięcia.
5. Określenie celów powinno być nierozzerwalnie związane z określeniem kryteriów, według których należy dokonać wyboru sposobu działania oraz oceny skutków wywołanych działaniem;

³¹ A. Bednarski, op. cit., str. 93.

6. Cele powinny być zaakceptowane przez ich realizatorów.
7. Cele nie mogą być wzajemnie sprzeczne i powinny być uszeregowane według hierarchii ważności³².



Rys. 2. Struktura uświadamiania sobie celów w organizacji.
Źródło: A Bednarski, *op. cit.*, str. 99.

Poznanie zależności między sposobami wyznaczania celów i ich akceptacją przez wykonawców może bardzo ułatwić komunikację między kierownikiem a podwładnym oraz zwiększyć ich motywację do działania. Takie podejście znajduje swój wyraz w technice planowania przez określanie celów.

2.1.3. Rola planowania w organizacji

Rosnąca zmienność i złożoność warunków działania organizacji gospodarczych i budżetowych powoduje, że nieustannie poszukuje się

³² Zob. T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *op. cit.*, str. 23-24.

nowych metod rozwiązywania problemów regulacyjnych oraz dąży do usprawniania procesu zarządzania i modyfikacji funkcji³³ kierowniczych. Planowanie, będące obok organizowania, przewodzenia i kontroli, jedną z funkcji kierowniczych³⁴. Jest ono również przedmiotem dociekań badawczych, w których wyniku formułuje się prawidłowości rządzące planowaniem oraz określa związki między otoczeniem organizacji a przebiegiem i jakością planowania.

Opracowanie planu pozwala zracjonalizować i ukierunkować działania kierownika; plan jest podstawą sprawnej realizacji funkcji organizowania i następnie motywowania. Jest również wzorcem, z którym porównuje się bieżące i końcowe wyniki pomiaru funkcjonowania organizacji. Jak zauważa H. Bieniok, „[...] wysoka sprawność, a zwłaszcza zdumiewające efekty pracy dobrze zorganizowanej wymagają nie tyle nadludzkiej pracowitości, co pewnego wysiłku umysłowego, a więc obmyślenia i odpowiedniej preparacji (przygotowania) całego działania”³⁵. Jednolitym, powszechnie przyjmowanym cyklem sprawnego działania człowieka i organizacji jest cykl organizacyjny opracowany przez H. Le Chatelier’a (rysunek 3.).

Etapy tego cyklu można sprowadzić kolejno do faz:

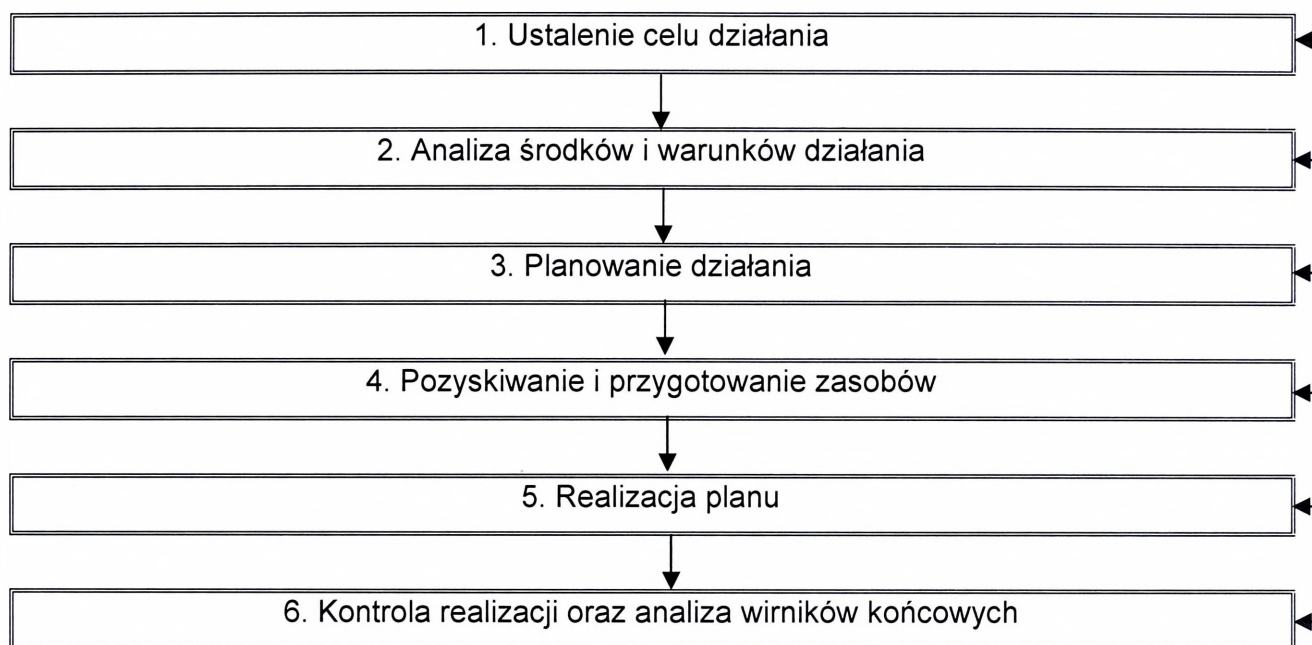
1. obmyślenia, zaplanowania i przygotowania się, czyli do fazy preparacji (etapy 1 -4);
2. realizacji planu (etap 5);
3. kontroli wyników (etap 6).

³³ Przez funkcję rozumie się „zbiór (zakres) potencjalnych (możliwych), zwykle powtarzanych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich zawartość treściową (rodzaj) oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu lub jego części (zadania)”. L. Krzyżanowski, op. cit., s. 189.

³⁴ Zob. opis funkcji kierowniczych: J. Michniak, op. cit., s. 20-34; Z. Ścibiorek, Kierownik w przedsiębiorstwie, Toruń 2000, s. 27-32; T. Majewski, Kierownik..., op. cit., s. 33-38; T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, op. cit., str. 28-29.

³⁵ H. Bieniok, Cykl organizacyjny jako uniwersalna dyrektywa organizowania działań [w:] Metody sprawnego zarządzania, H. Bioniok i zespół, Warszawa 1997, s. 57.

W cyklu organizacyjnym główny nacisk zostaje położony na fazę preparacji jak zauważa U. Bieniok, „[...] dobre obmyślenie i przygotowanie działania jest połową sukcesu”³⁶.



Rys. 3. Cykl działania zorganizowanego.

Źródło: H. Bieniok, *Cykl organizacyjny jako uniwersalna dyrektywa organizowania działań [w:] Metody sprawnego zarządzania, H. Bioniok i zespół, Warszawa 1997, s. 57.*

Rola planowania nie kończy się w momencie opracowania planu. W czasie wdrażania zaplanowanych przedsięwzięć może zaistnieć potrzeba jego bieżącej lub okresowej modyfikacji tak, aby nie stał się on nieprzydatny. Niekiedy znajdzie potrzeba rozpoczęcia planowania od nowa. Stąd nieodzowność kontroli działania organizacji – rozumianej jako proces zapewnienia tego, by działania były zgodne z planami.

Kontrola polega, więc na porównywaniu danych rzeczywistych, uzyskiwanych w trakcie monitorowania wdrażania planu, z danymi zaplanowanymi zawartymi w planach. Jeśli istnieje zbyt duża rozbieżność między wynikami kontroli a wynikami pożądanymi, mogą być potrzebne wybrane lub wszystkie trzy rodzaje następujących działań dostosowawczych:

³⁶ Ibidem, s. 59.

- a) zmiana działań w sposób taki, by ich wyniki zbliżyły się do przewidzianych w planie;
- b) analiza i ewentualnie rewizja planu;
- c) ponowna ocena metod i narzędzi kontroli, aby upewnić się o ich adekwatności do planu i jego celów.

Kierownicy w czasie realizacji planu, powinni więc na bieżąco obserwować istotne czynniki otoczenia tak, aby organizacja mogła możliwie szybko dostosować się do nowych sytuacji. Powinni starać się przewidywać problemy zanim one wystąpią. W tym celu kierownicy muszą ustanowić obowiązek ciągłego zbierania danych o wewnętrznym funkcjonowaniu organizacji, aby stale uzyskiwać nowe informacje o jej sprawności i postawach pracowników. Wszelkie zebrane w ten sposób informacje powinny być systematycznie porównywane z wcześniej ustalonymi normami lub wzorcami efektywności. Znaczne odchylenia od tych wzorców powinny być sygnałem alarmowym, nakazującym podjęcie działań korygujących.

Z powyższych treści wynika, iż opracowanie planu, w którym uwzględniono zasady planowania określone teorią zarządzania, stwarza możliwość:

- a) sprawniejszego organizowania działania i skutecznego realizowania celów;
- b) kontroli i korekty działań, gdyż plan stanowi wzorzec oceny realizacji zadań;
- c) korekty aktualnego planu;
- d) łatwiejszego dokonywania systemowych zmian w organizacji.

2.1.4. Rodzaje planów

Zbiór informacji sterujących wykonaniem zadań przez poszczególne komórki organizacyjne zawarty jest w planie, któremu można przypisać następujące funkcje:

- ukierunkowującą działania członków organizacji;

- komunikującą sposoby działania i rozdysponowującą zasoby;
- wzorca, z którym porównuje się założone efekty działania.

Dobry plan powinien charakteryzować się następującymi cechami³⁷:

- Wykonalnością** – skutkiem nierealistycznego planowania jest zbyt wysoki koszt funkcjonowania instytucji, wynikający z nadmiernego zastosowania zasobów (np. przeinwestowanie, nadmierne zadłużenie, nadmierne zapasy) oraz możliwość niewykonania przyjętych celów.
- Racjonalnością** – plany powinny być oparte na przesłankach ugruntowanych poznawczo. Postulat ten oznacza konieczność starannego prowadzenia faz:
 - identyfikacji;
 - analizy i prognozy;
 - gromadzenia informacji istotnych dla problemu oraz wiarygodnych;
 - stosowania sprawdzonych metod i technik oraz korzystania z pomocy specjalistów.
- Elastycznością** – plany powinny uwzględniać możliwość koniecznych zmian w trakcie realizacji, gdy nie sprawdzają się prognozy kształtowania się istotnych czynników, a także zakładać niezbędne ilości zasobów.
- Kompletnością** – plany powinny zawierać wszystkie istotne elementy – określenia: co, jak, kiedy i z wykorzystaniem jakich zasobów zrobić.
- Komunikatywnością** – plan musi być sformułowany w języku zrozumiałym dla wykonawców.
- Spójnością** – plany powinny być zgodne między sobą co do celów, kierunków, sposobów i terminów działania.

³⁷ Zob. J. Koziński, op. cit., s. 125-127.

g. **Operatywnością** – oznacza to możliwość natychmiastowego rozpoczęcia realizacji planu przez wykonawców po zaznajomieniu się z nim.

Ponadto plany powinny cechować odpowiednia długookresowość oraz szczegółowość.

Plan, czyli optymalny lub zadowalający projekt prowadzenia przyszłych działań, wybrany spośród wielu możliwości, respektujących obecne i przyszłe warunki działania³⁸. Plan, jak zauważa J. Michniak, jest wzorcem działania w określonym czasie³⁹. Plan jest również decyzją. Jako decyzja plan ma charakter dyrektywy tzn. dopóki jakiś plan się nie zmieni, dopóty wewnętrzne podmioty organizacji, których decyzja dotyczy, są obowiązane do jego realizacji. Opracowuje się kilka programów (wariantów), plan natomiast jest jeden. Plan ma w organizacjach charakter obowiązujący, program zaś — postulatywny. Plan jest bardziej skwantyfikowany niż program, więcej w nim liczb. Program wskazuje kierunki i sposoby realizacji celów, podczas gdy plan jest zbiorem decyzji. Ten zbiór decyzji tworzą wybory, które dotyczą najogólniej: przedmiotu, podmiotu, okresu, elementów i charakterystyk planu⁴⁰. Organizacje przyjmują plany różnego typu. Plany te, ze względu na szczebel planowania, organizacje dzielą na plany strategiczne, taktyczne i operacyjne⁴¹ lub tylko strategiczne i operacyjne⁴². Opis planów przedstawiono za R.W. Griffinem⁴³.

Plany strategiczne. Są planami opracowanymi dla realizacji celów strategicznych. Zawierają decyzje dotyczące alokacji zasobów, priorytetów i działań niezbędnych do osiągnięcia tych celów. Wymagają identyfikacji, analizowania i prognozowania wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposobów ich osiągania,

³⁸ Zob. J. Koziński, op. cit., s. 115.

³⁹ Zob. J. Michniak, op. cit., s. 22.

⁴⁰ Ibidem, s. 116.

⁴¹ Zob. R.W. Griffin, op. cit., s. 207.

⁴² Zob. J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, op. cit., s. 76.

⁴³ R.W. Griffin, op. cit., s. 207, 208.

ograniczonych jednak dążeniem do spełnienia określonych potrzeb i oczekiwań społeczeństwa.

Przedmiotem planu są problemy o największym znaczeniu dla przetrwania i rozwoju instytucji - np. misja, skala działalności, sektory prowadzenia działalności, podstawowe kompetencje, za pomocą których instytucja zamierza rywalizować z konkurentami, zasady wewnętrznej organizacji, kierunki prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, źródła pozyskiwania i alokacja wewnętrznych zasobów, zasady kształtowania cen itp.).

Plany strategiczne są nadrzędne w stosunku do pozostałych planów instytucji i wyznaczają ramy do ich sporządzania. Mają jakościowy charakter - elementy skwantyfikowane mają w nim znaczenie uboczne i drugorzędne.

Plany taktyczne. Nastawione są na osiągnięcie celów taktycznych, są opracowane dla realizacji określonych części planu strategicznego. Plany taktyczne na ogół angażują wyższy i średni szczebel zarządzania, obejmują nieco krótszy czas niż plany strategiczne i koncentrują się na konkretnych sprawach. Plany taktyczne zajmują się bardziej realizacją zadań niż ich stawianiem.

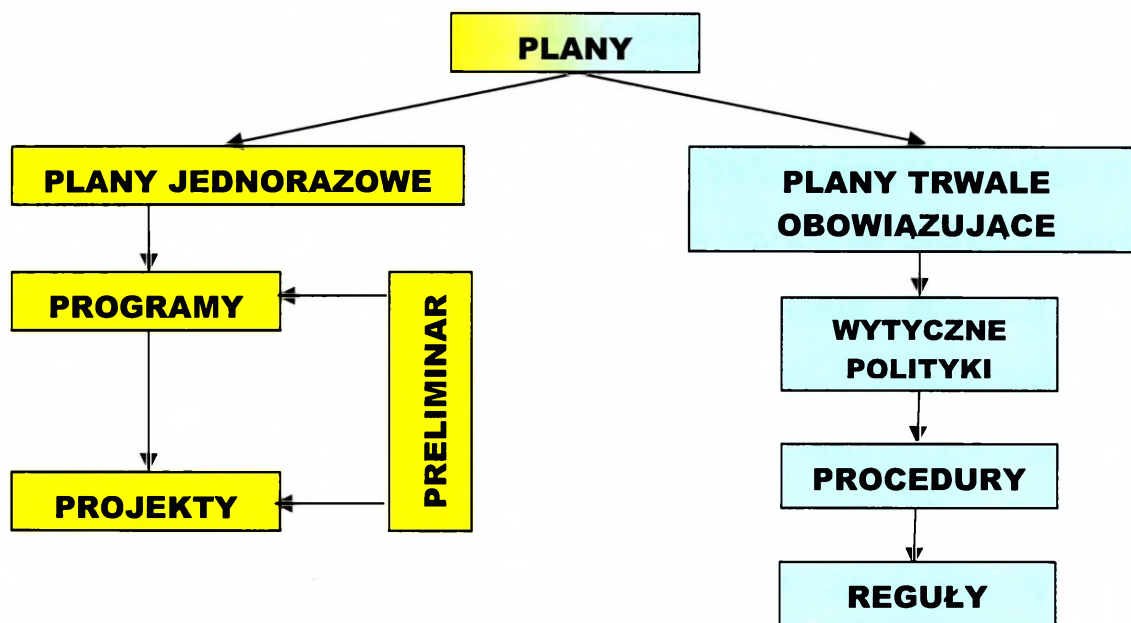
Plany operacyjne. Koncentrują się na realizacji planów taktycznych dla osiągnięcia celów operacyjnych. Opracowuje je kadra średniego i niższego szczebla kierowniczego. Plany operacyjne koncentrują się na krótkim okresie (miesiąc, kwartał) i mają stosunkowo wąski zasięg. Każdy taki plan obejmuje dość wąski zestaw działań.

Ze względu na czas obowiązywania planu, dzieli się na długookresowe, średniookresowe i krótkookresowe⁴⁴.

Plany długookresowe obejmują okres wieloletni, być może nawet okres kilku dziesięcioleci (najbardziej rozpowszechnione plany długookresowe obejmują okres pięcioletni lub dłuższy). Plany średniookresowe obejmują na ogół okres od roku do pięciu lat. Plany

⁴⁴ Zob. J. Koziński, op. cit., s. 118.

krótkookresowe, zaś okres jednoroczny lub krótszy. Ponadto ze względu na kryterium podziału rzeczowego, wyróżnia się plany całościowe (dotyczą całej organizacji), odcinkowe (obejmują racjonalnie wyodrębnione obszary) oraz kompleksowe (obejmują kilka powiązanych ze sobą obszarów działania).



Rys. 4. Klasyfikacja planów jednorazowych i trwale obowiązujących.
 Źródło: J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1977, s. 77.

Plany, jak wskazują J. Stoner i Ch. Wankel, można ponadto podzielić na jednorazowe oraz trwale obowiązujące (rysunek 4.).

Plany jednorazowe są planami przygotowanym dla realizacji zadań, które prawdopodobnie w przyszłości nie będą powtarzane. Program to jednorazowy plan dla szerszego zestawu działań. Projekt to plan jednorazowy o węższym zakresie i mniejszej złożoności niż program, często dotyczy jednostkowych przedsięwzięć.

Plany trwale obowiązujące służą do pokierowania za pomocą jednej decyzji lub jednego zbioru decyzji tych działań, które powtarzają się w organizacji. Wprowadzenie planów trwale obowiązujących umożliwia kierownikom zaoszczędzenie czasu przeznaczonego na planowanie i podejmowanie decyzji, gdyż w podobnych sytuacjach postępuje się w sposób konsekwentny i ustalony z góry. W niektórych wypadkach plany trwale obowiązujące mogą jednak powodować skutki

niepożądane, gdyż zobowiązują kierowników do przestrzegania dawniej podjętych decyzji, które mogły już utracić aktualność. Z tego względu jest sprawą szczególnie ważną, by plany te były interpretowane i stosowane w sposób elastyczny.

Głównymi rodzajami planów trwale obowiązujących są wytyczne polityki, procedury i reguły postępowania. Wytyczne polityki to ogólne wskazówki przy podejmowaniu decyzji. Wyznaczają granice decyzji, obejmując te, które są dopuszczalne, i wykluczając te, których podjąć nie wolno. W ten sposób ukierunkowuje się myślenie członków organizacji, zapewniając jego zgodność z celami organizacji. Wytyczne polityki są realizowane za pomocą szczegółowych wskazówek procedur (standardowych procedur, standardowych metod). Procedura zawiera zbiór szczegółowych instrukcji dotyczących sposobu wykonania serii czynności, realizowanych często lub systematycznie. Reguły stanowią, że w danej sytuacji musi się rozpocząć określone działanie, albo że nie wolno podjąć takiego działania. Są najkonkretniejszą formą trwale obowiązujących planów i nie są wytycznymi, co do sposobu myślenia lub podejmowania decyzji, lecz raczej je zastępują. Jedyne wybory w sprawie reguły dotyczą tego czy w danych warunkach należy ją stosować, czy nie. Należy jednak pamiętać, że mnożenie reguł często może wpłynąć ujemnie na postawę pracowników.

2.1.5. Determinanty i zasady planowania

Najprościej proces planowania można określić jako ciąg stawianych pytań i udzielanych odpowiedzi. Za trzy podstawowe pytania, na które należy udzielić odpowiedzi w procesie planowania, uważa się następujące⁴⁵:

1. Dokąd zmierza organizacja?
2. W jakim środowisku i otoczeniu organizacja się znajduje?
3. Jakie należy podjąć działania, aby osiągnąć zamierzony cel?

⁴⁵ T. Majewski, Planowanie w teorii ..., op. cit., s. 24.

Odpowiedź na pierwsze i drugie pytanie wymaga rzetelnej analizy i oceny wszystkich czynników, które należy wziąć pod uwagę planując działania organizacji. Czynniki te wiążą się z wewnętrznym i zewnętrznym otoczeniem organizacji, mają, obok celów organizacji, decydujący wpływ na jej funkcjonowanie.

Stąd też czynniki te powinny zostać zidentyfikowane oraz uwzględnione również w procesie opracowywania planu działania organizacji, inaczej plan będzie nierealistyczny i niespójny. Do czynników tych należą:

- cele organizacji;
- dokumenty normatywne;
- organizacje konkurencyjne;
- stan i ilość zasobów organizacji;
- podległe jednostki organizacyjne;
- otoczenie polityczne, naturalne, makroekonomiczne, kulturowe, ekologiczne;
- organizacje współdziałające;
- zasady i metody działania i kultura organizacji;
- organizacja nadrzędna.

Należy zwrócić uwagę na to, że pod pojęciem zasobów organizacji należy rozumieć zasoby informacyjne, finansowe, rzeczowe i ludzkie. Wykaz czynników determinujących plan byłby niepełny bez wskazania jeszcze jednego ważnego czynnika - jakości wiedzy naukowej o planowaniu działań.

Nieco inaczej czynniki determinujące planowanie przedstawia za R. Millerem i M.R. Bedardem W. Kieżun (tabela 2.). determinanty te poklasyfikował na informacje poklasyfikowane przez uczestników, wartości preferencji kierownictwa oraz zdolności i umiejętności planistów. Uwzględnił również kulturę organizacyjną.

Organizując proces planowania należy mieć na uwadze następujące wymagania:

- uwzględnianie zmienności otoczenia;
- szybkie dostosowywanie się do zadań i wymagań otoczenia;
- szybkie inicjowanie procesu planowania;
- przewidywanie rozwoju wydarzeń.

Tabela 2. Planowanie

| WEJŚCIE | PROCES PLANOWANIA | WYJŚCIE |
|--|---|---|
| <p>Informacje wykorzystywane przez uczestników:</p> <ul style="list-style-type: none"> – hipotezy; – analiza przemysłowa; – analiza konkurentów; – istniejąca strategia. <p>Wartości preferencji kierownictwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> – profesjonalne; – intuicyjne. <p>Zdolności i kwalifikacje uczestników:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zdolności percepcji; – kreatywność; – zdolności analityczne. <p>Kultura organizacyjna:</p> <ul style="list-style-type: none"> – metody podejmowania decyzji; – preferencje; – normy i wartości. | <p>Formalna koncepcja procesu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kto uczestniczy; – kiedy; – jakie dokumenty, raporty; – jakie hipotezy. <p>Styl kierowania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – planowanie jednoosobowe; – partycypacja kadr. <p>Sytuacja organizacyjna:</p> <ul style="list-style-type: none"> – polityczne aspekty procesu planowania; – konflikty. | <p>Hierarchia planów strategicznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – całościowy, korporacyjny; – kiedy; – plany taktyczne; – projekty. <p>Programowanie Działalności. Plany:</p> <ul style="list-style-type: none"> – roczny; – marketingu; – badań; – produkcji; – personalny; – finansowy. <p>Budżet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – roczny; – kwartalny. |

Źródło: W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją, SGH, Warszawa 1997, s. 329.*

Proces planowania jest działaniem wysoce kreatywnym, wymagającym czasem intuicyjnych rozwiązań, jednak powinien opierać

się na zawartych w teorii zarządzania ogólnych zasadach planowania. Planując, należy więc dążyć do przestrzegania następujących zasad⁴⁶:

1. **Zasada chronologicznej kolejności planowania i działania.**
Wymaga to, by wszystkie lub przynajmniej istotne działania w instytucji były poprzedzone planem rozumianym jako decyzja o zamierzonych celach oraz sposobach ich osiągnięcia. Plan powinien być wynikiem pewnego namysłu, refleksji przed działaniem realnym, a także stanowić pewną wytyczną do tego działania.
2. **Zasada hierarchiczności planowania.** Wymaga to, by z planów o szerokim przedziale rzeczowym (całościowych) i czasowym (długookresowych) były wyprowadzane plany o węższym przedziale rzeczowym (plany kompleksowe i odcinkowe) oraz czasowym (plany średnio- i krótkookresowe).
3. **Zasada adekwatności planowania do aktualnych i przewidywanych warunków.** Oznacza, że proces planowania powinien opierać się na rzetelnej analizie otoczenia i zasobów organizacji oraz na racjonalnej, uzasadnionej, wiarygodnej prognozie tego, co może być w przyszłości.
4. **Zasada współdziałania kompetentnych podmiotów.**
W planowaniu niezbędne jest wykorzystywanie wiedzy oraz informacji wielu wewnętrznych podmiotów organizacji.
5. **Zasada poparcia ze strony naczelnego kierownictwa.**
Planowanie spełnia swoją funkcję, gdy jest postrzegane jako działalność sprzyjająca sprawności zarządzania. W największym stopniu zależy to od postawy naczelnego kierownictwa. Stąd też kierownictwo musi postrzegać planowanie jako działanie merytoryczne, nie czysto formalne oraz kształtować taką kulturę organizacyjną, która będzie sprzyjała działaniom związanym z rzetelnym planowaniem.

⁴⁶ J. Koziński, op. cit., s. 120-121.

6. **Zasada integracji planowania i kontroli.** Planowanie musi być uzupełnione wdrożeniem planów oraz sprawdzeniem tego, czy i w jakim stopniu przynoszą one oczekiwane rezultaty.

2.1.6. Proces planowania

Analizując szczegółowe propozycje etapów procesu planowania, można stwierdzić, że ich autorzy różnią się w liczbie wymienianych etapów (od 4 do 7), w akcentowaniu ważności danego etapu oraz tym, czy w zakres procesu zalicza się, czy nie zalicza etapu wyboru wariantów działania.

Jak zauważają, autorzy książki *Strategor*, w procesie planowania działań „[...] trzeba z góry oceniać zbiór problemów i poczynań, które dają szansę dojścia, w sposób najbardziej efektywny i pewny, do pożądaných wyników, ujętych w sekwencję kolejnych odcinków”⁴⁷. Na iteracyjność zwraca uwagę np. L. Krzyżanowski⁴⁸. Według niego proces planowania powinien przebiegać zgodnie z zasadą Nadlera, czyli przez cyklicznie stosowane zabiegi o charakterze analitycznym, syntezującym i oceniającym - od formułowania, „idealnego” wzorca działań, przez uwzględnianie różnych ograniczeń, priorytetów i innych uwarunkowań (zwykle pogarszających ów idealny wzorzec), ku rozwiązaniom realistycznym, adekwatnym do obecnej i przyszłej sytuacji rozpatrywanego obiektu lub procesu.

Proces planowania może być rozpatrywany jako „ciąg decyzji (wyborów) dotyczących celów i sposobów działania określonej instytucji (całej lub jej wewnętrznych części)”⁴⁹. Według J. Kozińskiego, pierwszym problemem rozstrzyganym w ramach planowania jest wybór celów oraz ich hierarchii i kolejności realizacji, wraz z terminami. Hipotetyczna instytucja znajduje się w jakimś stanie wyjściowym i musi przede wszystkim określić swój pożądaný stan docelowy – system wzajemnie powiązanych i uporządkowanych celów, które chce osiągać

⁴⁷ STRATEGOR, op. cit., s. 416.

⁴⁸ L. Krzyżanowski, op. cit., s. 229.

⁴⁹ Zob. J. Koziński, op. cit., s. 123.

w określonym okresie. W trakcie planowania w instytucji rozważane są różne stany docelowe, a wybrany zostanie stan optymalny (w wyniku podjęcia decyzji) - wiązka celów instytucji w określonym przedziale czasu. Od stanu docelowego do stanu wyjściowego prowadzą różne drogi, tzw. trajektorie (sposoby osiągnięcia stanu docelowego). Hipotetyczna instytucja musi teraz ustalić, która trajektoria (droga, sposób realizacji) jest najlepsza (optymalna) i dokonać stosownego wyboru. Wybrana optymalna trajektoria przejścia od stanu wyjściowego do optymalnego stanu docelowego (w wyniku podjęcia określonej decyzji) staje się planowanym sposobem działania instytucji. Proces ten J. Koziński prezentuje w 6 fazach:⁵⁰

1. Identyfikacja i analiza aktualnych warunków wewnętrznych i zewnętrznych determinujących działanie jednostki organizacyjnej.
2. Prognoza i analiza przyszłych warunków wewnętrznych i zewnętrznych determinujących działanie instytucji lub jej części.
3. Konstrukcja alternatywnych celów działania uwzględniająca wyniki analiz i prognoz z poprzednich faz.
4. Wybór optymalnego systemu celów (optymalnej wiązki celów).
5. Konstrukcja alternatywnych sposobów działania instytucji.
6. Wybór optymalnych sposobów działania instytucji.

Natomiast J. Stoner i Ch. Wankel⁵¹ wyróżniają cztery etapy procesu planowania:

1. **Ustalenie celu lub zbioru celów.** Punktem wyjścia do planowania jest decyzja o tym, czego organizacja lub jej część chce czy potrzebuje. Identyfikacja priorytetów i konkretyzacja zamierzeń umożliwiają skuteczną koncentrację zasobów organizacji.

⁵⁰ Ibidem, s. 124-125.

⁵¹ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, op. cit., s. 76.

2. **Określenie istniejącej sytuacji.** Jak odległe są cele organizacji czy jej części? Jakie są zasoby do realizacji celów? Dopiero po analizie obecnego stanu rzeczy można opracować plany dalszego postępowania.
3. **Ustalenie, co sprzyja, a co przeszkadza w realizacji celów.** Jakie czynniki środowiska wewnętrznego i otoczenia mogą ułatwić organizacji osiągnięcie jej celów? Jakie czynniki mogą stwarzać problemy? Przewidywanie przyszłych sytuacji, problemów i okazji jest zasadniczym elementem planowania.
4. **Opracowanie planu lub zbioru działań prowadzących do osiągnięcia celu (celów).** Końcowym etapem planowania jest opracowanie różnych wariantów działań prowadzących do osiągnięcia pożądanego celu lub celów, ocena tych wariantów i wybór najodpowiedniejszego (a przynajmniej zadowolającego) z nich. W tym etapie podejmowane są decyzje dotyczące przyszłych działań.

A. Chrostowski i P. Szczepankowski stwierdzają, że kompleksowy proces planowania obejmuje: prognozowanie, programowanie i tworzenie planu, wyodrębniają siedem etapów procesu planowania⁵²: ustalanie celów, identyfikacja problemów, poszukiwanie alternatywnych rozwiązań, ocenianie konsekwencji, dokonanie wyboru, wdrażanie planu, kontrola realizacji.

Proces planowania jest procesem podejmowania decyzji i tak jest ujmowany w wymienianych przykładach. W szerszym znaczeniu decydowanie jest ujmowane jako kompleksowy proces, w którym występują czynności poprzedzające akt wyboru oraz działania wdrażające w życie wybrane rozwiązanie. Charakterystyczną cechą

⁵² Zob. A. Chrostowski, P. Szczepankowski, Planowanie, [w:] T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, op. cit., str. 54.

każdej decyzji jest to, że opiera się na informacjach z przeszłości i teraźniejszości, zaś jej realizacja dotyczy przyszłości⁵³.

W procesie planowania należy wskazać jeszcze jedno źródło informacji – wyniki przewidywania i prognozowania. Zwykle uważa się, że proces decyzyjny składa się z dwóch faz: przygotowania i podjęcia decyzji lub – jak wskazuje W. Flakiewicz – trzech faz: fazy rozpoznania, a więc określenia, jaki jest problem, fazy projektowania, czyli formułowania możliwych rozwiązań problemu oraz fazy wyboru, dającą odpowiedź na pytanie, które rozwiązanie jest najlepsze.

W. Kieżun⁵⁴, definiując proces decyzyjny, podkreśla ponadto, że polega on na przetworzeniu informacji wejściowych w informację wyjściową. Informacja wejściowa to meldunki, sprawozdania, instrukcje, a także wiedza i doświadczenie, zaś informacja wyjściowa to: dyrektywy, zarządzeniu, rozkaz i polecenia.

A. Czermiński i J. Trzcieniecki⁵⁵ uważają z kolei, że proces podejmowania decyzji obejmuje następujące etapy: ustalenie problemu, zebranie informacji, ustalenie możliwości uzyskania wyniku o określonej wartości, sprecyzowanie kryterium decyzji i wybór.

Uwzględniając wyżej wymienione przykłady, w procesie decyzyjnym można wyróżnić i wspólne, następujące etapy:

- 1) rozpoznanie problemu decyzyjnego;
- 2) ustalenie wariantów decyzji (rozwiązaniu problemu);
- 3) przewidywanie skutków tych wariantów;
- 4) wybór (na podstawie przyjętego kryterium) wariantu najbardziej korzystnego.

Biorąc pod uwagę wskazania wymienionych autorów, uwzględniono osiem etapów procesu planowania:⁵⁶

⁵³ Zob. P. Walker, podejmowanie decyzji i rozwiązywanie problemów, [w:] praktyka kierowania po red. D.M. Stewarda, Warszawa 1994, s. 541.

⁵⁴ Zob. W. Kieżun, Podstawy organizacji i zarządzania, Warszawa 1997, s. 299.

⁵⁵ A. Czermiński, J. Trzcieniecki, Elementy teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1974, s. 74.

⁵⁶ Zob. T. Majewski, Planowanie w teorii ..., op. cit., s. 33.

1. Etap ustalenia celów działania na danym szczeblu (komórce) organizacji oraz sformułowania problemów do rozstrzygnięcia.
2. Etap poszukiwania i analizy aktualnych warunków wewnętrznych i zewnętrznych determinujących działanie organizacji.
3. Etap przewidywania przyszłych warunków wewnętrznych i zewnętrznych determinujących działanie organizacji.
4. Etap ustalania wariantów działania.
5. Etap przewidywania skutków realizacji wariantów działania.
6. Etap porównania skutków i uszeregowania wariantów.
7. Etap wyboru wariantu.
8. Etap opracowania szczegółowego planu (programu, projektu).

W trakcie procesu planowania realizowane są dodatkowe czynności, z których najważniejsze to:

- zbieranie i ewentualne przetwarzanie danych;
- określenie ograniczeń;
- wybór metody oceny (wartościowania) wariantów;
- wybór kryteriów decydowania.

Wszystkie wyodrębnione etapy procesu decyzyjnego są ze sobą powiązane sprzężeniami zwrotnymi. Oznacza to, że do poznania ostatecznego rozwiązania - wyboru wariantu - dochodzi się przez wielokrotne powtarzanie cyklu czynności poznawczych. Tylko w sporadycznych wypadkach udaje się osiągnąć w pełni zadowalające rozwiązanie za pierwszym razem.

Planowanie jest procesem czasochłonnym i skomplikowanym, wymagającym uwzględnienia wielu czynników otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego. Wymaga od kierowników również oderwania się od bieżących spraw, co utrudnia kierowanie podwładnymi oraz utrudnia wykonanie zadowalającego planu. Stąd też wiele organizacji powołuje komórkę lub grupę zadaniową spełniającą funkcje planowania lub wspomagającą kierowników, Zmniejsza to obciążenie pracą

poszczególnych kierowników, pomaga skoordynować ich działalność planistyczną, zastosować do jakiegoś problemu wiele różnych narzędzi i technik, spojrzeć na sprawę z szerszej perspektywy. Ponadto pozwala uniknąć preferowania rozwiązań nieracjonalnych czy uwzględniających partykularne interesy danej komórki organizacyjnej.

2.1.7. Metody planowania w organizacji

Metody planowania są „sposobami sprawnego i powtarzalnego działania dotyczącego wykorzystania posiadanych zasobów”⁵⁷. Przyspieszają proces planowania w stosunku do planowania intuicyjnego oraz pozwalają lepiej wykorzystać posiadane zasoby.

Planowanie w instytucji musi być oparte na wiarygodnym prognozowaniu, stąd też prognozowanie jest ściśle powiązane z planowaniem i bywa traktowane jako integralna część procesu planowania. Ścisłe rozgraniczenie metod wyłącznie prognostycznych i wyłącznie planistycznych w zasadzie nie jest możliwe ani potrzebne⁵⁸.

Grupy metod prognozowania i planowania mogą być następujące⁵⁹:

1. **Metody zalgorytmizowanie** – polegają na stosowaniu ścisłych, sformalizowanych technik ilościowych, w których ramach informacje, warianty celów i sposobów działania oraz ich potencjalne skutki są ujmowane ilościowo. Procedury pozyskiwania informacji, oceny ich wiarygodności, formułowania wariantów działania oraz oceny ich skutków są w tej grupie metod wysoce sformalizowane. Metody te mają zastosowanie głównie do problemów oraz obszarów działalności tych instytucji, które są wysoce ustrukturyzowane.
2. **Metody heurystyczne** - polegają na mieszanym stosowaniu ścisłych sformalizowanych technik ilościowych oraz metod jakościowych, za pomocą których informacje, warianty celów

⁵⁷ H. Bieniok, Cykl organizacyjny, jako uniwersalna dyrektywa organizowania działań, [w:] Metody sprawnego zarządzania, op. cit., s. 57.

⁵⁸ Zob. J. Koziński, op. cit., s. 138.

⁵⁹ Zob. Ibidem, s. 138-139.

i sposobów działania, a także ich potencjalne skutki są ujmowane zarówno ilościowo, jak i jakościowo. Procedury pozyskiwania informacji, oceny ich wiarygodności, formułowania wariantów działania oraz oceny ich skutków są tylko częściowo sformalizowane.

3. **Metody jakościowe** – ich istotą jest wyłączone lub dominujące stosowanie jakościowych metod przetwarzania i interpretacji informacji dotyczących założeń, zamierzeń oraz skutków działalności planistycznej. Język stosowany w tych metodach planowania jest wysoce jakościowy (więcej – mniej; leżej – gorzej; wzrost – spadek; dobrze dla instytucji – źle dla instytucji itp.).

Do szczegółowych metod, które można w pewnym zakresie wykorzystywać w planowaniu rozwoju sił zbrojnych, zalicza się metody scenariuszowe, metody symulacyjne, wykresy Gantta, planowanie sieciowe oraz metodę SWOT. Opis tych metod przedstawiono za T. Krasicką i J. Ingram oraz autorami Strategora.

1. **Metoda scenariuszowa.** Normalizowanie procesów podejmowania decyzji strategicznych jest główną funkcją systemów planistycznych⁶⁰. Zakłada się tu istnienie w przedsiębiorstwie stabilnej władzy i reguł gry, które umożliwiają sformalizowanie procedur ukierunkowujących procesy decyzyjne. Otoczenie jest przy tym założeniu traktowane jako przewidywalne. Przyjmuje się, że żadne nieoczekiwane zdarzenia nie naruszą opracowanych harmonogramów. Sytuacje takie jednak rzadko występują w rzeczywistości i dlatego planowanie musi być przystosowywane do warunków niepewności. Służy temu opracowanie wariantów planów sytuacyjnych lub planów awaryjnych, które są wdrażane zależnie od okoliczności.

⁶⁰ Zob. STRATEGOR, op. cit., s. 436.

Metoda scenariuszowa przygotowuje organizację na różne możliwe warianty rozwoju zdarzeń.

Metoda scenariuszowa, jak wskazuje T. Krasicka⁶¹, służy do prognozowania i planowania przyszłości. Polega na budowie kilku wariantów scenariuszy przyszłości – przypuszczalnego opisu zdarzeń, jakie mogą wystąpić w organizacji i jej otoczeniu w przyszłości. Pozwala to określić stosowne cele i przygotować odpowiednie strategie działania.

Istota metody scenariuszowej polega na systematycznych studiach nad przyszłością organizacji oraz jej otoczenia, które pozwalają rozpoznać możliwy, hipotetyczny ciąg wydarzeń prowadzący do różnych prawdopodobnych skutków.

Do głównych typów scenariuszy stosowanych w planowaniu zalicza się:

- scenariusze przyszłości samej organizacji;
- scenariusze otoczenia organizacji.

Ogólna procedura sporządzania scenariuszy przyszłości organizacji zakłada;

- a) precyzyjne sformułowanie zadania i wyznaczenie obszaru tematycznego scenariusza;
- b) opis i ocenę (diagnozę) obecnej sytuacji badanego przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem takich działań czy zdarzeń, które najsilniej wywołują potrzebę zmiany tej sytuacji;
- c) opis i analizę zbiorów potencjalnych czynników zewnętrznych kształtujących sytuację organizacji oraz ustalenie ich tendencji rozwojowych;
- d) określenie ewolucji organizacji w założonym czasie na podstawie zarówno znanych mechanizmów rozwoju

⁶¹ T. Krasicka, metody scenariuszowe, [w:] Metody sprawnego zarządzania..., op. cit., s. 11-12.

przedsiębiorstwa, jak i informacji wynikających z etapów poprzednich;

- e) opracowanie możliwych obrazów przyszłości przedsiębiorstwa zakładających różne rodzaje świadomej interwencji w jego dotychczasowe procesy rozwoju;
- f) wykorzystanie scenariuszy w formułowaniu planów strategicznych przedsiębiorstwa.

Metody scenariuszowe dzieli się na trzy grupy: scenariusze możliwych zdarzeń, scenariusze symulacyjne, scenariusze stanów otoczenia⁶².

2. **Metody symulacyjne.** Polegają one na budowie eksperymentalnego modelu danego systemu na bazie modeli matematycznych, które na podstawie komputera pozwalają badać warianty zachowań tego systemu długookresowo i w założonych warunkach⁶³. Modele pozwalają na przeprowadzenie procesów zachodzących w organizacjach obecnie oraz w przyszłości. Metody te mogą służyć do bieżącego opisu funkcjonowania organizacji, badania hipotetycznego zachowania organizacji w przyszłości oraz projektowania systemu.

3. **Wykres Gantta.** Służy do planowania i kontrolowania wykonania planu oraz uwzględniania zmienności przebiegu wykonania zadania⁶⁴.

Zdarzenia na wykresie Gantta są przedstawiane wersjach:

- planowanej przed rozpoczęciem działania;
- rzeczywistej, nanoszonej na wykres wraz z upływem czasu.

⁶² Zob. ibidem, s. 13-20.

⁶³ Zob. ibidem, s. 11-12.

⁶⁴ Zob. J. Ingram, Wykresy Gantta, [w:] Metody sprawnego działania ..., op. cit., s. 28.

Stosuje się następujące rodzaje wykresów;

- wykres wydajności pracy personelu;
- wykres wykorzystania maszyn i urządzeń;
- wykres planowania – przebiegu prac planowanych w wydziałach.

4. **Planowanie sieciowe.** Służy do takiego planowania i kontroli realizacji założonych przedsięwzięć gospodarczych, technicznych i organizacyjnych, które zakłada racjonalne wykorzystanie zasobów. Istnieją dwie techniki sieciowe:

- CPM – technika ścieżki krytycznej – pozwala określić ścieżkę najdłuższą w sieci, determinującą realizację całego przedsięwzięcia. Uwaga planistów jest skupiona na szukaniu możliwości jej skrócenia.
- PERT – technika ocen i kontroli działania – służy również do określania najdłuższej ścieżki w sieci, jednak czas trwania czynności, wobec braku informacji o nich, opiera się na trzech ocenach eksperckich: optymistycznej, prawdopodobnej i pesymistycznej.

Ponadto, wyróżnia się metodę planowania strategicznego SWOT, która służy do analizy silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń badanej organizacji⁶⁵.

⁶⁵ Zob. Koziński, op. cit., s. 225-226.

2.2. Planowanie obronne NATO

2.2.1. Ogólne informacje o planowaniu obronnym NATO.

Kolektywne planowanie obronne ma na celu określenie ram, w których planowanie narodowe i planowanie obronne NATO powinno być synchronizowane tak, aby osiągnąć wspólnie określone zdolności militarne Sojuszu. Proces Kolektywnego Planowania Obronnego posiada dla Sojuszu fundamentalne znaczenie. 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. 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.

Planowanie obronne NATO obejmuje 7 dziedzin (rysunek 5):

- 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 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*).

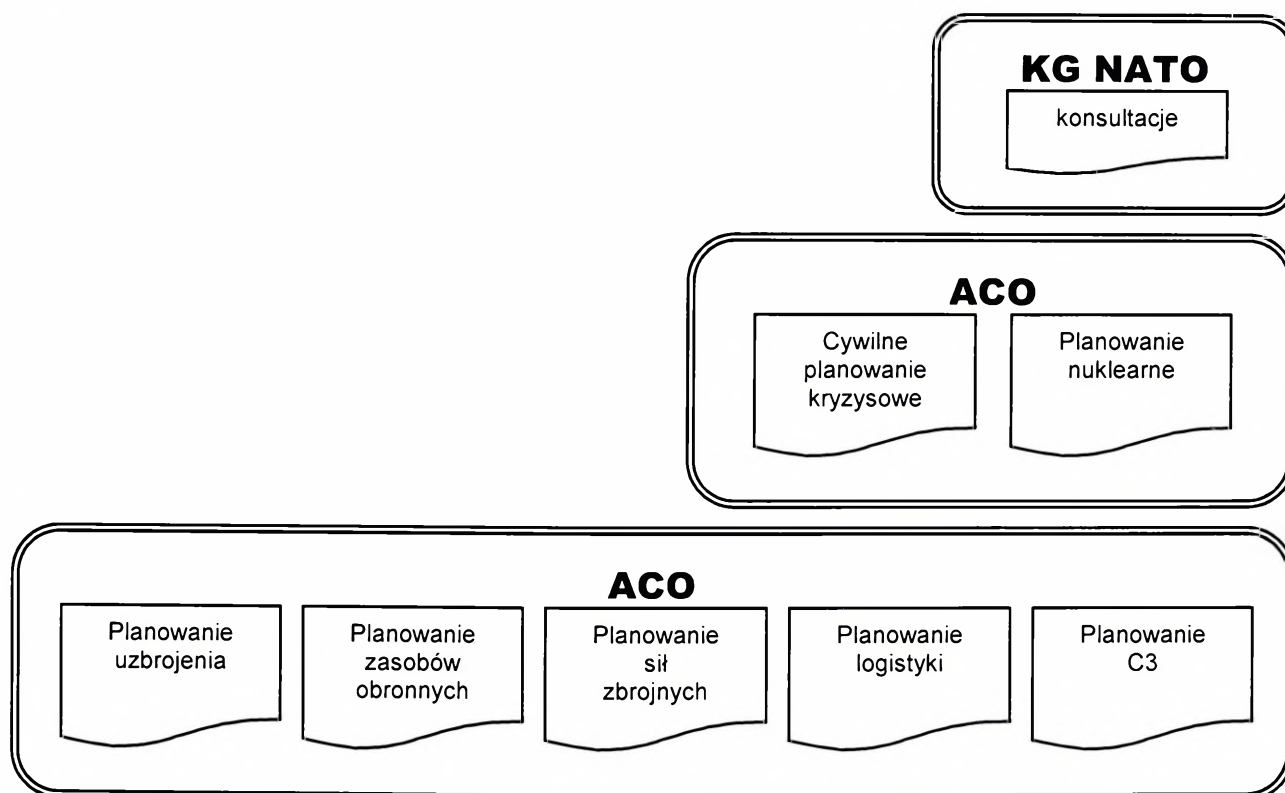
W części wojskowej planowania obronnego NATO uczestniczą także dowództwa strategiczne. Sojusznicze Dowództwo Operacyjne (*Allied Command Operations - ACO*) odpowiada za cywilne planowanie kryzysowe i planowanie nuklearne. Sojusznicze Dowództwo Transformacyjne (*Allied Command Transformation - ACT*) posiada w swoich kompetencjach pozostałe dyscypliny planowania obronnego NATO⁶⁶.

Proces planowania obronnego zapewnia:

- współpracę oraz skupienia wysiłku obronnego zarówno Sojuszu, jak i poszczególnych państw członkowskich na osiągnięciu wymaganych zdolności wojskowych;
- kształtowanie zdolności do integracji rodzajów sił zbrojnych i sił zbrojnych poszczególnych państw poprzez promowanie i rozwój interoperacyjności;
- transformacją struktur organizacyjnych, doktryny, procedur, zasad szkolenia i prowadzenia ćwiczeń oraz infrastruktury i sprzętu.

⁶⁶ Document MC 324/1 NATO Military Command Structure, NATO HQ, Bruxelles 26 May 2004.

Planowanie obronne wspiera proces transformacji NATO, którego celem jest rozwijanie i integracja nowych koncepcji i technologii oraz kształtowanie struktur organizacyjnych pozwalających w sposób ewolucyjny poprawić wojskowe zdolności bojowe. Obejmuje swym zasięgiem wszystkie obszary transformacji zdefiniowane w Wizji Strategicznej NATO i jest zsynchronizowane ze zdolnościami bojowymi wymaganymi do sprostania wyzwaniom NATO⁶⁷ w przyszłości. Przyjęta metodologia osiągania zdolności militarnych Sojuszu zapewnia, że w przyszłości sojusznicze siły zbrojne będą lepiej wyposażone i przygotowane do prowadzenia szybkich i zdecydowanych operacji w dowolnym rejonie działania z dala od obszaru odpowiedzialności Sojuszu, przy ograniczonym wsparciu lub bez wsparcia państwa-gospodarza.



Rysunek 5. Dyscypliny planowania obronnego NATO
Opracowanie własne

Opinie większości ekspertów w zajmujących się problematyką planowania obronnego zdecydowanie wskazują, że dyscypliną, która

⁶⁷ Zob. Strategies Vision - the Military Challenge by NATO's Strategies Commands, Norfolk 27.09.2004

ma zasadniczy wpływ na planowanie rozwoju SZ RP jest sojusznicze planowanie sił (tabela 3).

Tabela 3
Wpływ poszczególnych dziedzin planowania obronnego NATO na planowanie rozwoju SZ RP

| DYSCYPLINY PLANOWANIA OBRONNEGO | ROZKŁAD ODPOWIEDZI | | | | |
|--|--------------------|------|-----------|-------------|---------------|
| | BARDZO DUŻY | DUŻY | NIEWIELKI | BARDZO MAŁY | NIE MA WPŁYWU |
| planowanie sił | 13 | 56 | 6 | | |
| % | 17 | 75 | 8 | | |
| planowanie uzbrojenia | | 3 | 65 | 5 | 2 |
| % | | 4 | 87 | 7 | 3 |
| cywilne planowanie kryzysowe | | | | 67 | 8 |
| % | | | | 89 | 11 |
| Planowanie dowodzenia, kierowania i konsultacji – C3 | | | | 70 | 5 |
| % | | | | 93 | 7 |
| planowanie logistyki | | 2 | 38 | 32 | 3 |
| % | | 3 | 51 | 42 | 4 |
| planowanie nuklearne | | | | 3 | 72 |
| % | | | | 4 | 18 |
| planowanie zasobów | | 1 | 26 | 34 | 14 |
| % | | 1 | 37 | 45 | 17 |

Opracowanie własne⁶⁸.

2.2.2. Ewolucja procedur planowania obronnego NATO

Jedną z najważniejszych decyzji Szczytu w Stambule w 2004 roku było przyjęcie nowych procedur planowania obronnego NATO. Decyzja ta podjęta została po ponad dwuletnim okresie przeglądu, którego celem było uczynienie z procesu planowania obronnego skutecznego i efektywnego instrumentu wspierającego proces transformacji Sojuszu.

W ramach przeglądu założono, iż zmodyfikowany proces planowania powinien cechować się większą elastycznością (ważne w obliczu kolejnego rozszerzenia NATO), stanowić podstawę harmonizacji wszystkich dyscyplin planistycznych oraz uwzględniać rezultaty porozumień NATO-UE. Dodatkowym celem było zapewnienie procesowi kolektywnego planowania większego politycznego wsparcia w państwach członkowskich.

⁶⁸ Opracowano na podstawie Kwestionariusza Ankiety, który autor wykorzystał w celu zbierania danych do niniejszej pracy (załącznik 1).

Sojuszniczy proces Planowania Obronnego NATO (*NATO Defence Planning Process – NDPP*) do czasu Szczytu w Stambule opierał się on na cyklicznym schemacie obejmującym trzy zasadnicze etapy (Wytyczne Ministerialne, Cele Sił Zbrojnych, Przegląd Obronny) oraz tzw. konsultacje poza cyklem planowania (*out of cycle consultations*).

Wytyczne Ministerialne NATO były głównym dokumentem procesu planowania obronnego, stanowiącym podstawę tworzenia Celów Sił Zbrojnych. Określały one, biorąc pod uwagę stan środowiska bezpieczeństwa, główne zagrożenia i wyzwania dla Sojuszu, jego ambicje w kategoriach wojskowych (charakter, skalę i liczbę operacji, jaką NATO powinno być w stanie prowadzić) oraz wskazywały priorytety, ramy czasowe oraz działania konieczne do osiągnięcia zakładanych celów w poszczególnych obszarach planowania. Wytyczne Ministerialne NATO zatwierdzane były co dwa lata przez Komitet Planowania Obronnego NATO w trakcie spotkania w formule ministrów obrony⁶⁹.

Kolejny etap – Cele Sił Zbrojnych – ukierunkowany był na określenie całościowego pakietu sił i zdolności niezbędnych do realizacji misji i zadań wskazanych w Wytycznych Ministerialnych NATO. Pakiet ten przy zachowaniu zasady sprawiedliwego podziału obciążeń, dzielony był pomiędzy sojuszników⁷⁰, do których kierowane były konkretne wymagania w postaci propozycji celów (*Force Proposals*). Propozycje te, po uzgodnieniach i negocjacjach pomiędzy zainteresowanymi państwami a władzami NATO, stawały się Celami Sił Zbrojnych (*Force Goals*) – formalnymi zobowiązaniami danego państwa do wydzielenia do Sojuszu określonych sił lub osiągnięcia określonych zdolności. Kolejne edycje celów przyjmowane były w systemie kroczącym (co dwa lata) na sześcioletni okres

⁶⁹ Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych, pod red. J. Kownacki, Warszawa 2004, str. 35.

⁷⁰ Za wyjątkiem Francji, która nie uczestniczy w kolektywnym planowaniu obronnym.

planistyczny, co pozwalało Sojuszowi odpowiednio reagować na zachodzące zmiany.

W ostatnim etapie procesu dokonywano oceny postępów państw w zakresie realizacji wyznaczonych przez NATO celów. Proces ten odbywał się w ramach Przeglądu Obronnego, którego zasadniczym elementem było opracowanie przez państwa i przesłanie do KG NATO „Odpowiedzi na Kwestionariusz Planowania Obronnego NATO” (*Defence Planning Questionnaire – DPQ*). W DPQ przedstawiano informacje dotyczące kierunków polityki obronnej państwa, rozwoju sił zbrojnych, implementacji Celów Sił Zbrojnych oraz założeń finansowych i polityki personalnej. Informacje te były następnie analizowane i oceniane przez władze w Raporcie Ogólnym z Przeglądu Obronnego, będącym kompleksową oceną zdolności Sojuszu oraz stopnia realizacji celów założonych w Wytycznych Ministerialnych NATO.

Poza trzema wyżej wymienionymi zasadniczymi elementami planowania obronnego NATO, w sytuacjach nadzwyczajnych uruchamiany był mechanizm tzw. konsultacji poza cyklem planowania. Mechanizm ten pozwalał, niezależnie od stopnia zaawansowania cyklu planistycznego, poinformować Sojusz i sojuszników o rozważanych zmianach planów narodowych, które mogą mieć istotny wpływ na deklaracje państwa w zakresie wydzielania sił i zdolności do NATO w danym okresie planistycznym.

Przedstawiony wyżej proces kolektywnego planowania obronnego przez wiele lat efektywnie służył zapewnieniu skuteczności i spójności NATO. W opinii niektórych sojuszników, przestał on jednak spełniać rolę płaszczyzny, na której harmonizowano i uzgadniano narodowe plany rozwoju sił zbrojnych i zdolności dla potrzeb Sojuszu, głównie z uwagi na fakt, iż część krajów NATO przedkładała interes narodowy nad oczekiwania sojusznicze. Coraz częściej pojawiały się również głosy, że proces planowania obronnego w większym stopniu

powinien odzwierciedlać zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa, stanowiąc tym samym część odpowiedzi Sojuszu na pojawiające się zagrożenia i wyzwania. Dlatego też, rozumiejąc konieczność przywrócenia planowaniu obronnemu należytego miejsca w hierarchii działań Sojuszu, ministrowie obrony zalecili dokonanie jego przeglądu, z zadaniem uczynienia go bardziej elastycznym i efektywnym oraz mniej zbiurokratyzowanym.

Wstępnie zakładano jedynie nieznaczną modyfikację obowiązujących procedur planowania obronnego z 1997 r., jednakże ich tymczasowa adaptacja w 2002 roku nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań. Mając powyższe na uwadze oraz w świetle dużej liczby propozycji zmian zgłoszonych przez sojuszników, ministrowie obrony państw NATO podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej w czerwcu 2003 r., zdecydowali o przeprowadzeniu kompleksowego przeglądu NDPP i przedstawieniu ostatecznych wyników prac do czasu spotkania w Stambule.

W trakcie toczących się dyskusji sojusznicy potwierdzili wolę wzmocnienia kolektywnego charakteru procesu planowania obronnego (będącego jednym z filarów sukcesu NATO jako systemu kolektywnej obrony) oraz zachowania dotychczasowych podstawowych etapów procesu planowania obronnego (Wytyczne Ministerialne, Cele Sił Zbrojnych, Przegląd Obrony). W każdym z tych etapów zaproponowano jednak pewne zmiany mające służyć usprawnieniu procesu, wyeliminowaniu zbędnych elementów i ograniczeniu biurokracji.

W odniesieniu do Wytycznych Ministerialnych, dyskusje w trakcie przeglądu koncentrowały się na trzech podstawowych zagadnieniach: zawartości dokumentu, częstotliwości jego wydawania i poziomu, na którym powinien być akceptowany. Dość szybko uzgodniono, iż wytyczne, sterujące całością procesu planowania obronnego, powinny być zwięzłe, jasne i klarowne oraz powinny

poruszać kwestie zasadnicze, zasługujące na uwagę ministrów (np. poziom ambicji operacyjnych, charakter zagrożeń dla Sojuszu, priorytety rozwoju). Natomiast stanowiska państw wobec kwestii dotyczących częstotliwość wydawania wytycznych oraz potrzeby opracowania dodatkowych wskazówek (*supplementary guidance*), odnoszących się do bardziej technicznych kwestii planistycznych, były dość rozbieżne: regularne wydawanie wytycznych, popierane przez wielu sojuszników, postrzegane jest przez innych jako działanie rutynowe i obniżające ich znaczenie, zaproponowali więc oni ich aktualizację tylko w razie zaistnienia ważnych przesłanek (np. zasadnicza zmiana w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego). Zagadnieniem do rozstrzygnięcia pozostał preferowany poziom akceptacji wytycznych. Zdaniem niektórych sojuszników powinien to być (tak jak dotychczas) szczebel ministrów obrony, podczas gdy inni proponowali zatwierdzanie wybranych, najważniejszych elementów (np. poziom ambicji – LoA – *Level of Ambition*, charakter zagrożeń dla Sojuszu) na poziomie szefów państw i rządów (w trakcie Szczytów NATO).

Również opinie odnośnie pożądanego kształtu etapu Celów Sił Zbrojnych były dość rozbieżne, zarówno w kwestii przebiegu procesu Przeglądu Wymagań Obronnych (*Defence Requirements Review – DRR*), na bazie którego tworzone są pakiety celów, jak i metod przedstawienia państwom szczegółowych celów planistycznych.

Generalnie zgodzono się, iż DRR w dalszym ciągu powinien odzwierciedlać wojskową ocenę Dowódców Strategicznych NATO w kwestii wymaganych sił i zdolności, lecz przejrzystość procesu powinna zostać zwiększona, zwłaszcza w odniesieniu do przyjętych założeń i metodologii przeglądu oraz zasad podziału obciążeń pomiędzy sojuszników. W tym zakresie wysunięto propozycję, aby Dowódcy Strategiczni organizowali konferencje, podczas których prezentowane będą wnioski płynące z DRR oraz wyjaśniana będzie

przyjęta metodologia podziału obciążeń. Uzgodniono też, iż proces przygotowania szczegółowych celów planistycznych powinien być w większym stopniu oparty na wymaganych zdolnościach (*capability based*), niż zidentyfikowanych zagrożeniach (*threat based*). Sugerowano również pozostawienie państwom większej swobody w zakresie wyboru sposobu osiągnięcia wymaganej zdolności oraz określanie etapów ich stopniowego wdrażania (*capability road map*).

Nabywanie brakujących Sojuszowi zdolności proponowano realizować poprzez przedstawianie poszczególnym państwom celów „reinwestycyjnych” (zachęcających do zmiany priorytetów w narodowych planach obronnych i planach rozwoju sił zbrojnych), jak i wprowadzenie celów „wielonarodowych”, ze wskazaniem państwa wiodącego i koordynującego dany projekt (*project manager nation*), głównie w zakresie najbardziej zaawansowanych i kosztownych zdolności (transport strategiczny, tankowanie w powietrzu, AGS).

Postulowano również konieczność zapewnienia ścisłego związku pomiędzy planowaniem sił a pozostałymi dyscyplinami planistycznymi⁷¹. Kwestionowano natomiast zasadność dalszego utrzymywania Wymagań Długoterminowych (*LTR - Long Term Requirements*), pierwotnie wykorzystywanych jako część nieistniejącego już systemu CAPS (*Conventional Armaments Planning System*).

Dodatkowo niektórzy sojusznicy wskazywali zbyt małe zaangażowanie planistów Unii Europejskiej w proces przygotowania celów (uwzględnienie wymagań UE w pakiecie celów jest realizowane przez personel NATO, bez znaczącego udziału planistów UE). Poprawy obecnego stanu upatrywano w większym zaangażowaniu personelu UE w spotkania konsultacyjne w trakcie procesu negocjacji CSZ.

⁷¹ Jako pozytywny przykład wskazano zaangażowanie komitetu LFPAC (*Logistics Force Planning Advisory Committee*) w proces przygotowania wielonarodowych celów logistycznych.

Kolejną rozważaną kwestią było wydłużenie okresu planistycznego z sześciu do ośmiu lat (a nawet dłużej) oraz cyklu celów (z dwóch do trzech-czterech lat). Pozwoliłoby to na zwiększenie stabilności procesu planistycznego, skrupulatne przygotowanie pojedynczych celów i całego pakietu oraz zapewniło dodatkowy czas na pozyskanie zaawansowanych zdolności oraz „odzwierciedlenie” podjętych przez państwa zobowiązań. Pojawiły się także sugestie, aby cele dotyczące deklaracji sił (*Commitment Force Goals*) uaktualniane były częściej, niż cele dotyczące osiągnięcia zdolności (*Capability FG*), wymagające z reguły więcej czasu na realizację.

Ze względu na małe zaangażowanie ministrów na tym etapie planowania, część sojuszników proponowała również formułowanie bardziej precyzyjnych i bezpośrednich zapisów w ocenach stanowiska państw wobec wymagań celów (prawdopodobieństwo osiągnięcia wymaganego poziomu zdolności przez dane państwo) lub też zaangażowanie autorytetu Sekretarza Generalnego NATO w celu uświadomienia zagrożeń w realizacji kolektywnie uzgodnionych zadań (np. poprzez bezpośredni kontakt z ministrami).

W zakresie Przeglądu Obronnego, stanowiącego fazę oceny planów poszczególnych sojuszników w okresie planistycznym, rozpatrywano głównie opinie o niewystarczającym zakresie informacji przedstawianych ministrom i wyższym urzędnikom na temat obecnych i przyszłych zdolności Sojuszu, jak również zbyt dużym obciążeniu państw i planistów przeglądem w obecnym kształcie.

Proponowano, więc przyjęcie zwięzłych i jasnych kryteriów oceny, umożliwiających ministrom dokonanie właściwej oceny sytuacji i podjęcie ewentualnych działań. Celowi temu miałyby służyć przygotowywanie bardziej krytycznych raportów, zawierających m. in. krytyczną ocenę braków narodowych sił i zdolności, rekomendacje realokacji zasobów w celu osiągnięcia zdolności wymaganych przez Sojusz, opisujących stopień zaangażowania państwa w operacjach,

obszary współpracy wielonarodowej czy też obciążenia i zobowiązania ponoszone przez państwo na rzecz Sojuszu.

Postulaty ograniczenia obciążeń związanych z Przeglądem Obronnym proponowano realizować poprzez uproszczenie DPQ oraz jego funkcjonowanie w postaci elektronicznej bazy danych, uaktualnianej w razie potrzeby (*on line*)⁷². Zwracano również uwagę, iż proponowane wydłużenie cyklu celów sił zbrojnych wygenerować może potrzebę pozyskiwania szczegółowych informacji od państw członkowskich, niezależnie od procesu przeglądu obronnego (np. sporządzanie rocznych sprawozdań). Ponadto wskazano zmiany dotyczące zakresu informacji przedstawianych przez sojuszników na potrzeby UE, odzwierciedlające zawarte pomiędzy NATO i UE porozumienia (co również wpłynęłoby na objętość DPQ).

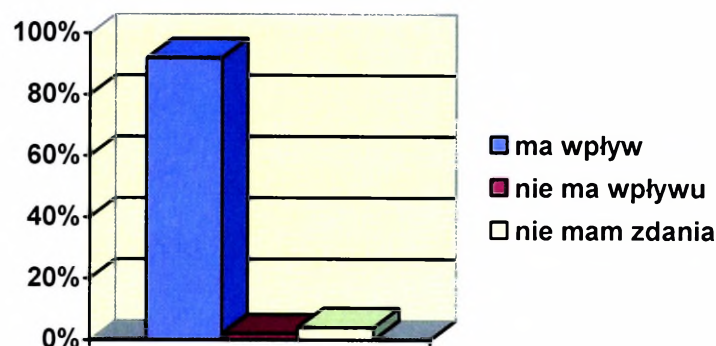
Stanowisko RP w trakcie przeglądu procesu planowania obronnego

Polska uznała, iż utrzymanie i wzmocnienie kolektywnego charakteru procesu planowania jest jednym z filarów sukcesu NATO. Polscy przedstawiciele podkreślali zasadniczą rolę sojuszniczego planowania obronnego w zakresie określania własnych zdolności obronnych i harmonizacji planowania narodowego z sojuszniczym⁷³ (rysunek 6). Uznano, iż usprawnienie istniejącego mechanizmu należy realizować poprzez nadanie procesowi większej elastyczności, zwiększenie jego roli w harmonizacji wszystkich dyscyplin planistycznych, uwzględnienie w większym stopniu procesu planowania zdolności UE, zwiększenie znaczenia Wytycznych

⁷²Często jednakże zgłaszane propozycje stały w sprzeczności z koniecznością dostarczania bardziej szczegółowych informacji z niektórych dziedzin, niezbędnych do właściwej oceny procesu nabywania wymaganych przez Sojusz zdolności (określonych w Wytycznych Ministerialnych).

⁷³Podczas badań realizowanych na rzecz niniejszej pracy określających poziom wpływu procesu planowania obronnego NATO na narodowe planowanie obronne, ponad 90 procent badanych stwierdziło, że planowanie sojusznicze jest zsynchronizowane z procesem planowania rozwoju SZ RP i ma istotny wpływ na przedsięwzięcia realizowane w ramach tego procesu. Wpływ procedur planowania sił NATO na planowanie rozwoju SZ RP przedstawiono w załączniku 2.

Ministerialnych oraz wydłużenie cyklu Celów Sił Zbrojnych i Przeglądu Obronnego.



Rysunek 6. Poziom wpływu planowania obronnego sojuszu na planowanie rozwoju SZ RP
Opracowanie własne⁷⁴.

Odnosząc się do kwestii ogólnych zasugerowano przyjęcie rozwiązań pozwalających na płynne reagowanie i sprawne włączenie pojawiających się inicjatyw w zakresie zdolności (takich jak Praskie Zobowiązania na rzecz Zdolności – *PCC – Prague Capabilities Commitment* czy Siły Odpowiedzi NATO *NRF – NATO Response Force*) w proces planowania obronnego, bez konieczności modyfikowania całego procesu. Poparto również ideę harmonizacji poszczególnych dyscyplin planowania obronnego, wskazując na możliwość zintegrowania DPQ z Kwestionariuszem Planowania Uzbrojenia (APQ), jako praktyczny krok w kierunku poprawy przejrzystości i spójności procesów planowania sił i planowania uzbrojenia, mających kluczowe znaczenie dla zdefiniowania oraz przygotowania zestawu sił i zdolności w dłuższej perspektywie czasowej. Wskazano również, iż w procesie przeglądu planowania sojuszniczego powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie zasada wzajemnego wzmocnienia się i unikania zbędnej duplikacji wysiłków w ramach NATO i UE.

⁷⁴ Opracowano na podstawie Kwestionariusza Ankiety – załącznik 1.

Odnosząc się do kwestii szczegółowych, Polska opowiedziała się za wydłużeniem cyklu opracowania Wytycznych Ministerialnych do czterech lat, z możliwością ich odnowienia w razie wystąpienia uzasadnionych okoliczności (zmiany w strategicznym środowisku bezpieczeństwa). W kwestii poziomu przyjmowania Wytycznych, optowaliśmy za przyjęciem zasady akceptacji LOA na możliwie wysokim szczeblu (Szefowie Państw i Rządów podczas Szczytów NATO).

W zakresie Celów Sił Zbrojnych, możliwości poprawy dotychczasowego stanu upatrywano przede wszystkim w wydłużeniu cyklu ich przyjmowania (z dwóch do czterech lat) oraz należyтым uwzględnianiu zagadnień finansowych w procesie przygotowywania propozycji celów, tak aby stanowiły one wymagające i ambitne, lecz przede wszystkim realistyczne wyzwanie dla państwa. Pozytywnie odniesiono się również do idei opracowywania celów wielonarodowych i wskazania państwa wiodącego w ich realizacji, co sprzyjać powinno lepszemu wykorzystaniu zasobów oraz stymulacji współpracy wielonarodowej i specjalizacji narodowej.

Przyjęliśmy również, że w efekcie proponowanego wydłużenia cyklu celów, wskazane będzie przygotowywanie „pełnej” odpowiedzi na DPQ co cztery lata i uaktualnianie jej (*update*) co dwa lata, a także wydłużenie wiążących zobowiązań odnośnie wydzielenia sił i zdolności do NATO do dwóch lat (wcześniej jeden rok). Działania takie pozwoliłyby na uproszczenie biurokracji związanej z planowaniem oraz uzyskanie większej stabilności planistycznej.

Zasadniczą zmianą w procesie planowania obronnego NATO jest niewątpliwie wydłużenie okresu (horyzontu) planistycznego z dotychczasowych sześciu do dziesięciu lat. Działanie to pozwala państwom właściwie ująć podjęte zobowiązania w programach narodowych, ułatwi długoterminowe planowanie zakupów oraz zapewni czas na pozyskanie wymaganych zdolności metodą „krok po

kroku". Z drugiej strony spowoduje to również właściwe przygotowanie pakietu wymagań i celów oraz zmniejszy obciążenia planistów obronnych w Sojuszu i w stolicach państw.

Podobnym celom służyć ma też przejście z dwu na czteroletni cykl planistyczny w odniesieniu do Wytycznych Politycznych i CSZ. Ich formalne uaktualnianie odbywać się jednak może co dwa lata, pozostawiając Sojuszowi możliwość elastycznego reagowania w razie zaistnienia ważnych okoliczności (np. identyfikacja zasadniczych braków zdolności).

Zwiększeniu elastyczności służy również możliwość uruchomienia procedury „poza cyklem” (*out-of-cycle*) w stosunku do wszystkich podstawowych elementów procesu planowania. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia uzasadnionej konieczności (np. zmiana środowiska bezpieczeństwa, pojawienie się rewolucyjnych technologii wojskowych), Sojusz może w dowolnym czasie uruchomić procedury związane z modyfikacją lub przyjęciem nowych Wytycznych Ministerialnych, LOA czy Celów Sił Zbrojnych. Na prośbę zainteresowanego państwa planiści Sojuszu mogą także zidentyfikować elementy struktury sił oraz zdolności, które nie są przez Sojusz wymagane i których można się „pozbyć” oraz określić priorytetowe obszary zdolności, na poprawę których należy przekierować „uwolnione” w ten sposób środki. Jeśli państwo, w trakcie procesu negocjacji, zaakceptuje proponowane wymagania, to mogą one zostać włączone do pakietu Celów Sił Zbrojnych dla danego państwa, jako Cele Reinwestycyjne (*Reinvestment Goals*).

Wydłużeniu okresów oraz cykli planistycznych towarzyszy również wydłużenie z jednego roku do dwóch wiążących zobowiązań każdego państwa do wydzielenia określonych sił i zdolności na potrzeby obrony kolektywnej Sojuszu. Zobowiązania powyższe, przedstawione w DPQ, są również traktowane jako oznaka po-

tencjalnej dostępności sił i zdolności na potrzeby innych operacji Sojuszu.

Rozwiązaniem, które zapewniającym procesowi kolektywnego planowania obronnego większe polityczne wsparcie państw członkowskich (jeden z zasadniczych celów przeglądu) jest rozdzielenie szczegółowych wytycznych (*supplementary guidance*) dotyczących bardziej technicznych kwestii planistycznych, zatwierdzanych przez DPC w trakcie sesji stałych przedstawicieli/ambasadorów, od wytycznych ministerialnych (*ministerial guidance*), poruszających zasadnicze kwestie, wymagające uwagi i interwencji ministrów (np. charakter zagrożeń, poziom zaangażowania operacyjnego, kierunki działań Sojuszu), zatwierdzanych w trakcie spotkań DPC w formule ministrów obrony. Zwiększono również znaczenie LOA, określającego skalę, liczbę i charakter operacji, które Sojusz jako całość musi być w stanie realizować. LOA stanowić będzie jeden z trzech niezależnych elementów Wytycznych Politycznych, a jego akceptacja odbywa się na szczeblu Szefów Państw i Rządów.

W stosunku do Wytycznych Politycznych oraz Celów Sił Zbrojnych, w związku z przejściem na czteroletni cykl planistyczny, zastosowano okres przejściowy: opracowanie nowych Wytycznych Politycznych rozpoczęto jesieni 2005 r., tak aby nowe Wytyczne Ministerialne i Wytyczne Uzupełniające (również zrewidowany LOA) ukazały się na wiosnę 2006r.

W połowie 2006 r. uaktualniono CSZ edycji 2004. Mając jednak na uwadze, że CSZ edycji 2004 przygotowano z założeniem przyjęcia kolejnej, pełnej edycji w 2006 r., to proces uaktualnienia CSZ 2004 skutkował większymi zmianami niż w kolejnych uaktualnieniach.

Uaktualnione CSZ edycji 2004 (zwane też Celami 2006) obejmują okres 2007-2014 (8 lat). Pierwszy cykl 10-letni rozpoczął się w 2007 r. Decyzję o uaktualnieniu CSZ 2004 podjęli ministrowie obrony podczas Szczytu w Stambule. Kolejne uaktualnienia - zgodnie

z nowymi procedurami - odbywały się będą w razie konieczności, dwa lata po przyjęciu pełnego pakietu celów. Decyzja będzie podejmowana każdorazowo przez ministrów obrony w trakcie Szczytu NATO i znajdzie się w rekomendacjach Raportu Ogólnego z Przeglądu Obronnego NATO.

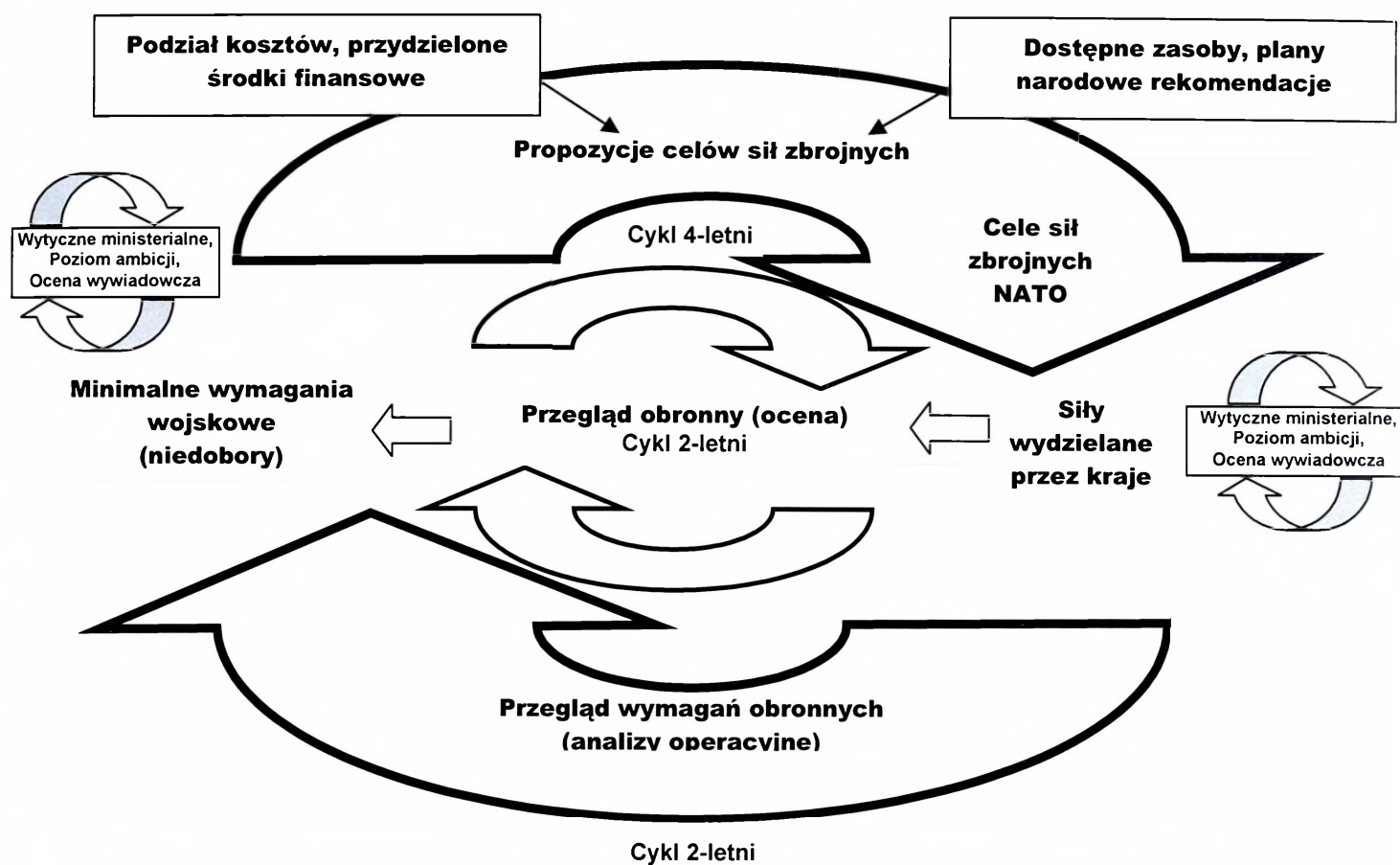
Planowanie sił zbrojnych NATO

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. Przez: „zestaw sił” należy rozumieć pełną gamę zdolności wojskowych, umożliwiających zainicjowanie operacji, jej prowadzenie oraz zakończenie osiągnięciem założonych celów.

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 7) są: Wytyczne Polityczne, Cele Sił Zbrojnych oraz Przegląd Obronny.

Cykl Planowania Sił Zbrojnych NATO rozpoczyna się określeniem minimalnych wymagań wojskowych (*Minimum Military Requirements – MMR*), niezbędnych do realizacji misji NATO zdefiniowanych w wytycznych politycznych. Na ich podstawie wytyczane są cele dla państw członkowskich Sojuszu, których osiągnięcie ma zapewnić uzyskanie przez siły zbrojne państw NATO zdolności wojskowych wypełniających MMR. Ocena stopnia osiągnięcia założonych celów przez kraje członkowskie osobno,

a także przez NATO jako całość realizowana jest w trzecim etapie – przeglądzie obrony NATO.



Rysunek 7. Proces Planowania Sił Zbrojnych NATO.

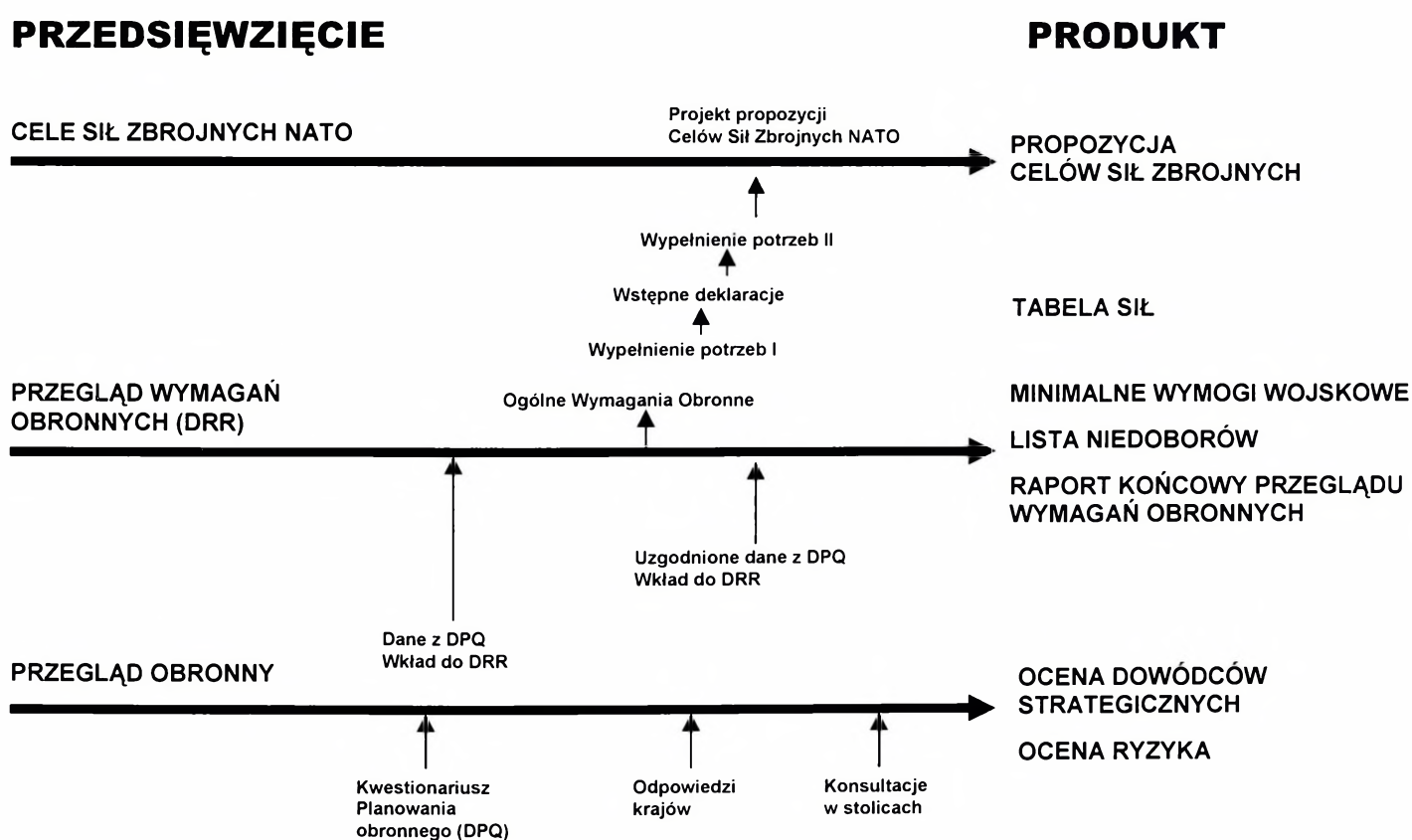
Źródło: M. Banasik, L. Chojnowski, Aktualne problemy planowania obronnego Sojuszu Północnoatlantyckiego, Norfolk 2006, str. 4.

Elementy składowe Planowania Sił Zbrojnych NATO są ściśle skoordynowane ze sobą tworząc logiczny ciąg procesu planowania (rysunek 8). Określenie MMR realizowanym w ramach Przeglądu Wymagań Obronnych, zapewniających realizację pełnego spektrum misji, zgodnie z Poziomem Ambicji NATO, wyrażanych jako Wymagania Ogólne, które wypełniane są danymi o wielkości sił deklarowanych do NATO przez kraje członkowskie. Dane uzyskiwane w wyniku realizacji Przeglądu Obronnego pozwalają określić nadwyżki i niedobory zdolności, wojskowych. Rezultaty DRR stanowią podstawę opracowania Celów Sił Zbrojnych NATO, Pakietów Inwestycyjnych oraz wspierają realizację niektórych pozostałych dyscyplin Planowania Obronnego. Stanowią także podstawę do opracowania

Raportu Ogólnego zawierającego między innymi ocenę stopnia osiągnięcia Poziomu Ambicji NATO określonego w Wytycznych Ministerialnych.

Planowanie Sił Zbrojnych NATO ma na celu:

- określenie zdolności wojskowych wymaganych przez Sojusz w celu sprostanania przyszłym wyzwaniom;
- stymulowanie narodowego planowania obronnego państw członkowskich tak aby osiągnąć wymagane zdolności wojskowe przez NATO jako całość;
- monitorowanie i ocena działań poszczególnych krajów członkowskich podejmowanych w odpowiedzi na wymogi wypracowane w procesie Planowania Sił Zbrojnych NATO.



Rysunek 8. Korelacja elementów Planowania Sił Zbrojnych NATO.
 Źródło; M. Banasik, L. Chojnowski, op. cit., str. 5.

Kompleksowe Wytyczne Polityczne

Podczas Szczytu w Stambule, przywódcy państw NATO zobowiązali Radę Północnoatlantycką do przygotowania

Kompleksowych Wytycznych Politycznych⁷⁵ (*Comprehensive Political Guidance - CPG*) wspierających Koncepcję Strategiczną NATO w odniesieniu do wszystkich kwestii związanych ze zdolnościami, dyscyplinami planowania obronnego i wywiadem. Jednym z głównych celów postawionych przed tą inicjatywą jest zwiększenie politycznego znaczenia zobowiązań narodowych do poprawy zdolności obronnych oraz harmonizacja dyscyplin planistycznych związanych ze zdolnościami. CPG są dokumentem o charakterze politycznym stanowiącym wytyczne (z perspektywą 10-15 lat) do dalszej transformacji Sojuszu, dostosowującej go do zmieniających się uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa. W hierarchii dokumentów CPG są umieszczone pomiędzy Koncepcją Strategiczną NATO, a bardziej szczegółowymi Wytycznymi Ministerialnymi. Dokument ten jest narzędziem zapewniającym harmonizację wszystkich dyscyplin planowania obronnego, także z planowaniem operacyjnym, obroną powietrzną i standaryzacją.

Wytyczne ministerialne

Kluczowym elementem Planowania Sił Zbrojnych NATO są Wytyczne Ministerialne⁷⁶, które inicjują cykl planowania obronnego. Stanowią one polityczną dyrektywę ukierunkowującą proces planistyczny NATO i odzwierciedlają wpływ czynników politycznych, ekonomicznych, technologicznych i wojskowych na rozwój potencjału

⁷⁵CPG zostały zatwierdzone przez przywódców państw NATO podczas szczytu w Rydze w listopadzie 2006 r.

⁷⁶Podstawą do planowania obronnego na lata 2007-2012 były Wytyczne Ministerialne 2003 (MG 03), które zostały zatwierdzone przez ministrów obrony państw Sojuszu w czerwcu 2003 r. i obejmowały 6 letni okres planistyczny. Podstawę opracowania MG 03 stanowiły:

- wnioski z operacji na Bałkanach;
- ocena zagrożeń wynika z dokumentu MC 161 Zasadnicza Ocena Wywiadowcza NATO;
- relacje NATO-Unia Europejska jako efekt wspólnie opracowanych i przyjętych dokumentów w zakresie zdolności sił zbrojnych do realizacji zadań oraz rozszerzonego dialogu w zakresie bezpieczeństwa i stabilizacji w rejonie Bałkanów Zachodnich;
- zasadnicze zdolności Sojuszu, które dotyczą przede wszystkim nowej Struktury Dowodzenia Sojuszu, Struktury Sił Zbrojnych, Praskich Zobowiązań na rzecz Zdolności Obronnych Sojuszu i Sił Odpowiedzi NATO;
- wpływ procesu rozszerzenia Sojuszu na proces planowania.

wojskowego Sojuszu. Wytyczne ministerialne określają ogólne cele do osiągnięcia przez siły zbrojne państw członkowskich Sojuszu oraz stanowią podstawę do realizacji Przeglądu Wymagań Obronnych w późniejszym etapie cyklu opracowania Celów Sił Zbrojnych NATO. Ponadto definiują, priorytety i obszary „szczególnej troski” Sojuszu, które powinny zostać uwzględnione przez Władze Wojskowe NATO (NATO Military Authorities - NMAs) podczas procesu formowania Celów Sił Zbrojnych NATO, jak również przez państwa członkowskie NATO w narodowym planowaniu obronnym. Bardzo ważnym zadaniem Wytycznych Ministerialnych jest określenie poziomu ambicji NATO (NATO Level of Ambition - NATO LoA), odnoszących się do zakresu zdolności bojowych sił zbrojnych Sojuszu, wyrażonej w liczbie, rozmiarze i charakterze operacji.

Przegląd wymagań obronnych

Wytyczne Ministerialne, a w szczególności NATO LoA, stanowią podstawę do prowadzenia Przeglądu Wymagań Obronnych, realizowanego cyklicznie co dwa lata przez Dowódców Strategicznych (Strategic Commanders -SCs). Celem Przeglądu Wymagań Obronnych jest określenie Minimalnych Wymagań Wojskowych (*Minimum Military Requirements - MMR*) niezbędnych do zapewnienia realizacji zadań zgodnie z Poziomem Ambicji NATO, określonym w Wytycznych Ministerialnych (wpływ dokumentów NATO na proces opracowania minimalnych wymagań wojskowych przedstawiono w załączniku 3).

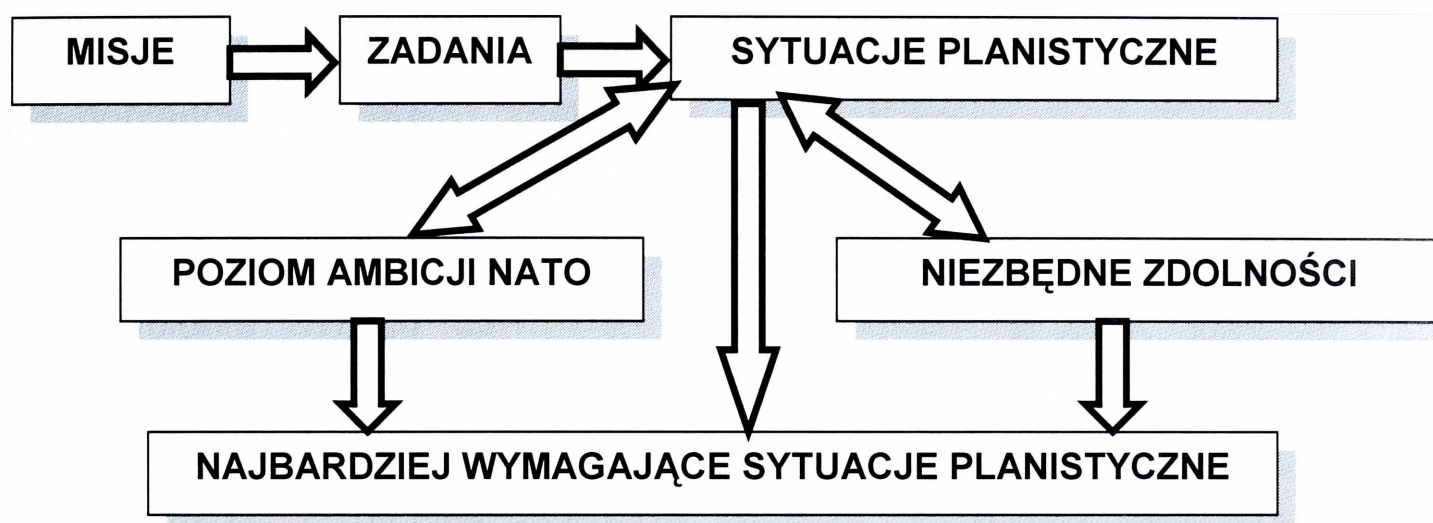
Przegląd Wymagań Obronnych realizowany jest również w oparciu o wytyczne wojskowe (*Military Committee Guidance to DRR*), misje Dowództwa Operacyjnego oraz oceną możliwych zagrożeń w okresie pianistycznym (ocena środowiska strategicznego). W celu wyeliminowania niejednoznaczności informacji zawartych w dokumentach doktrynalnych i wytycznych,

a także w celu ich uszczegółowienia definiuje się założenia pianistyczne niezbędne do realizacji procesu DRR.

Na podstawie wspomnianych dokumentów i analiz formułowane są rodzaje (typy) misji, będące listą rodzajów potencjalnych operacji wojskowych NATO, które mogą być prowadzone w czasie danego cyklu pianistycznego. Typy misji wojskowych są celowo opisywane bardzo ogólnie i nie obejmują, geograficznej lokalizacji, ani szczegółów związanych z 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 pianistyczną (*Planning Situations - PS*), dla której opracowuje się scenariusz, potencjalnego kryzysu, w którym możliwy jest udział sił zbrojnych Sojuszu. Sytuacje Pianistyczne analizowane są pod względem operacyjnym, w celu określenia sił i środków niezbędnych do ich realizacji. W kolejnym etapie sytuacje pianistyczne łączy się w możliwe kombinacje przyjmując za kryterium NATO LoA i wybiera najbardziej wymagającą z punktu widzenia zdolności wojskowych. Zasadą jest, że żadna kombinacja sytuacji pianistycznych nie może przewyższać NATO LoA.

Minimalne Wymagania Wojskowe niezbędne do wykonania misji określonych dla najbardziej wymagającej kombinacji sytuacji pianistycznych wyrażane są w postaci Wymagań Ogólnych. Szczegółowa metodologia formułowania Wymagań Ogólnych (rysunek 9) rozpoczyna się od analizy misji i zdefiniowania zadań, które muszą być wykonane przez siły NATO. Następnie dokonywana jest ocena środowiska bezpieczeństwa i zdefiniowane są scenariusze zdarzeń, co pozwala na zdefiniowanie sytuacji pianistycznych. Kolejnym krokiem jest zdefiniowanie wskaźników ilościowo-jakościowych wojsk, które muszą być zdolne do wykonania danego zadania w konkretnej sytuacji pianistycznej. Wyżej wymienione przedsięwzięcia pozwalają

na zidentyfikowanie pakietów zdolności, niezbędnych do osiągnięcia celów sytuacji planistycznych. Następnie następuje kompilacja sytuacji planistycznych według kryterium określonego na podstawie poziomu aspiracji NATO, w celu zidentyfikowania najbardziej wymagającej kombinacji sytuacji planistycznych.



Rysunek 9. Metodologia formułowania Wymagań Ogólnych NATO.
Opracowanie własne.

Rezultatem analiz jest:

- wyspecyfikowanie zadań dla każdego typu misji;
- sformułowanie ogólnych zdolności wymaganych dla danej sytuacji pianistycznej;
- sformułowanie zbiorczych zdolności niezbędnych do osiągnięcia wymaganego LoA.

W kolejnym etapie procesu DRR następuje wypełnienie określanych Wymagań Ogólnych przez siły i środki zaoferowane przez kraje członkowskie NATO jako odpowiedź na Kwestionariusz Planowania Obronnego (DPQ). 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.

Nowym elementem wprowadzonym w realizacji DRR05 było przeprowadzenie konferencji przedwstępnej (*Pre-Apportionment*

Conference), w której oprócz komórek organizacyjnych NATO uczestniczyli przedstawiciele krajów członkowskich. Otrzymała się ona po pierwszym etapie wypełnienia Wymagań Ogólnych (*fulfilment exercise I*) siłami zaoferowanymi przez kraje członkowskie w ramach odpowiedzi na DPQ. Głównym celem konferencji było zaprezentowanie krajom członkowskim Wymagań Ogólnych oraz wyników wypełnienia tych wymagań siłami państw członkowskich. Drugoplanowym celem konferencji było stworzenie możliwości zaoferowania przez kraje członkowskie dodatkowych sił w świetle zidentyfikowanych niedoborów zdolności wojskowych, a także uaktualnienie danych zawartych w odpowiedzi na DPG. Wyniki konferencji stanowiły podstawę do realizacji drugiego etapu wypełnienia Wymagań ogólnych (*fulfilment exercise II*) i następnie do sformułowania Celów Sił Zbrojnych, głównie w zakresie określenia pożądanego poziomu sił przez poszczególne kraje członkowskie.

Wyniki Przeglądu Wymagań Obronnych publikowane są w formie raportu końcowego (*Final Report from the Defence Requirements Review*) i stanowią, podstawę do opracowania Celów Sił Zbrojnych NATO. Dodatkowo mogą stanowić podstawę tworzenia nowych Pakietów Inwestycyjnych – w celu likwidacji niedoborów zdolności wojskowych (poprzez wspólne finansowanie) lub przeglądu istniejących, w przypadku nadwyżek – w celu racjonalizacji wydatków.

Pierwotna, rolę DRR było określenie Minimalnych Wymagań Wojskowych do Planowania Sił Zbrojnych NATO, jednak obecnie jego rola wykracza poza ten obszar i w coraz większym stopniu stanowi element koordynujący pozostałe dyscypliny planistyczne Planowania Obronnego NATO. Z tych względów Przeglądy Wymagań Obronnych stają się coraz bardziej wszechstronne i kompleksowe.

Jednym ze sposobów osiągnięcia integracji wszystkich dyscyplin planowania obronnego jest ustanowienie grup roboczych DRR ukierunkowanych na analizę minimalnych wymagań wojskowych

z punktu widzenia poszczególnych dyscyplin planowania obronnego tzw. grup harmonizacyjnych (*Planning Harmonization Groups - PHG*). Uczestnictwo w tych grupach przedstawicieli struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za poszczególne dyscypliny planistyczne zapewnia, że produkt tych analiz będzie odpowiadał wymaganiom danej dyscypliny planistycznej. Jednocześnie zapewniony jest przepływ informacji pomiędzy procesem przeglądu wymagań obronnych i strukturami organizacyjnymi Sojuszu odpowiedzialnymi za poszczególne dyscypliny planowania obronnego. Ponadto część procesu DRR realizowana jest w formie połączonych spotkań (*Joint Analysis Group - JAG*) zapewniając w ten sposób pełną koordynację prac we wszystkich grupach roboczych DRR. Do udziału w pracach zapraszani są również: przedstawiciele poszczególnych krajów, co ma zapewnić większą przejrzystość i lepsze zrozumienie procesu przeglądu wymagań obronnych.

W porównaniu do poprzednich cykli planowania, Przegląd Wymagań Obronnych 2007 ma na celu również:

- wprowadzenie efektywnych mechanizmów interakcji pomiędzy planowaniem obronnym, a planowaniem operacyjnym;
- ocena misji wojskowych przypisanych dla Sił Odpowiedzi NATO i określenie zdolności, jakie powinny posiadać te siły;
- współdziałanie z organami Unii Europejskiej zajmującymi się problematyką, rozwoju zdolności bojowych;
- zapewnienie kompleksowości i wszechstronności przyszłych procesów i mechanizmów przeglądu wymagań obronnych.

Cele Sił Zbrojnych NATO

Wyniki Przeglądu Wymagań Obronnych (DRR) stanowią podstawę do formułowania Celów Sił Zbrojnych NATO (proces negocjacji i akceptacji celów SZ NATO 2006 przedstawiono w załączniku 4) Mają one za zadanie 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 członkowskie⁷⁷.

Projekt Propozycji Sił (*Draft Force Proposals*) opracowuje Sojusznicze Dowództwo Transformacyjne (ACT), z uwzględnieniem uwag Sojuszniczego Dowództwa Operacyjnego (ACO), Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (*International Military Staff – IMS*) i Międzynarodowego Inspektoratu Cywilnego (*International Staff – IS*), a także komórek organizacyjnych Unii Europejskiej (według uzgodnionych zasad). Odzwierciedla on zestaw zdolności wojskowych niezbędnych do wykonania pełnego spektrum misji Sojuszu określonych w Wytocznych Ministerialnych i przełożonych na

⁷⁷ Biorąc po uwagę interes narodowy, celowym jest aby planowanie Sił Zbrojnych RP wyprzedzało (stanowiło podstawę) do negocjacji Celów Sił Zbrojnych NATO.

Minimalne Wymagania Wojskowe w Przeglądzie Wymagań Obronnych. Zawiera on szczegółowe dane dotyczące sił poszczególnych krajów członkowskich w zakresie ich: rodzaju; zdolności; ilości; kategorii gotowości oraz wyposażenia.

Projekt Propozycji Sił zawiera także uzasadnienie propozycji i jej priorytet. Dokument ten jest kierowany do państw członkowskich i następnie stanowi przedmiot dyskusji podczas serii spotkań tzw. Połączonych Konsultacji (*Joint Consultation Meeting*). Prowadzone są one w stolicach krajów członkowskich (z każdym krajem członkowskim z osobna) pod przewodnictwem ACT i z udziałem IMS i 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. 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 Międzynarodowy Sztab Wojskowy 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, jako Propozycja Sił Komitetu Wojskowego NATO. Komitet Przeglądu Obronnego 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 Obronnego 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.

Przegląd Obronny NATO

Przegląd obronny NATO (proces przeglądu obronnego NATO przedstawiono w załączniku 5) jest dokonywany co dwa lata i stanowi mechanizm oceniający indywidualnie każde państwo członkowskie.

Ocena uwzględnia zakres implementacji Celów Sił Zbrojnych oraz plany narodowe pod kątem ich zbieżności 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.

Przegląd obronny obejmuje okres 10 lat i rozpoczyna się opracowaniem DPQ, który następnie jest rozsyłany wczesną 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.

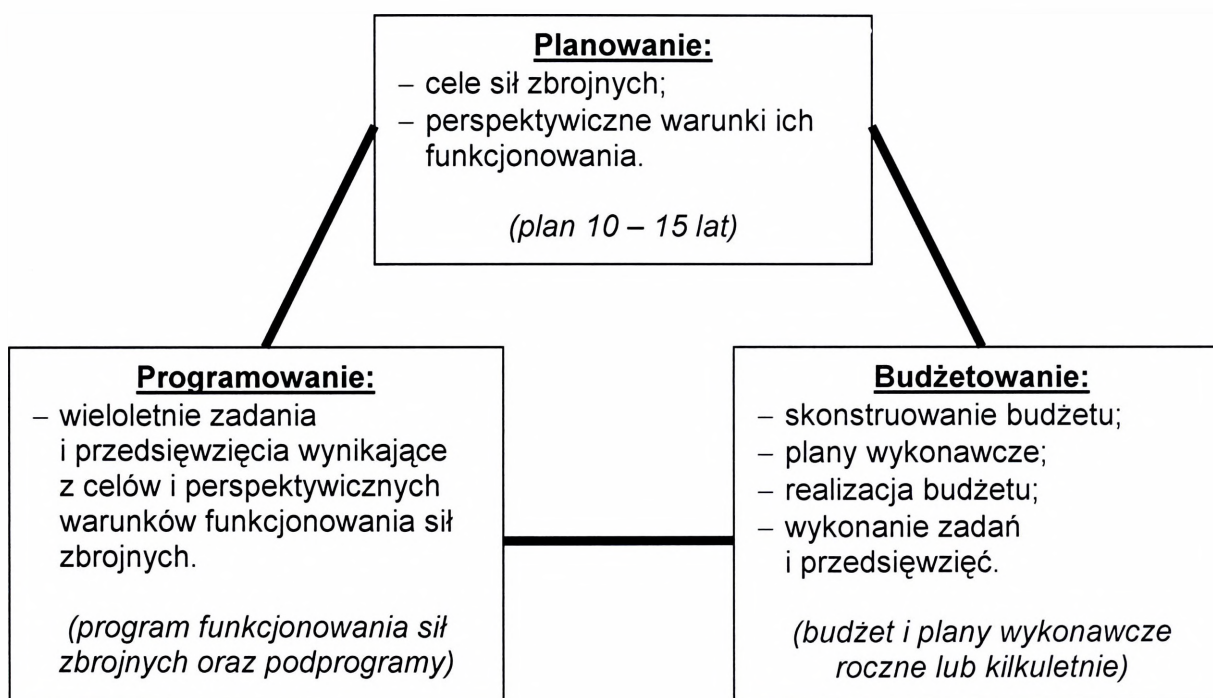
Na bazie Rozdziału Krajowego, Komitet Przeglądu Obronnego przeprowadza szczegółowy przegląd wysiłku obronnego poszczególnych państw członkowskich w formie Analizy Wielostronnej, osobno z każdym państwem członkowskim. Ma ona na celu szczegółową ocenę wysiłku państw członkowskich w zakresie zdolności obronnych, 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, zawierającą, osobisty pogląd na obecny i przyszły stan Planowania Obronnego NATO.

2.3. Planowanie sił w wybranych państwach Sojuszu

Systemy planowania obronnego w NATO i części (wiodących) państw tego sojuszu opierają się na tzw. Systemie Planowania, Programowania i Budżetowania (Planning, Programming, Budgeting System – PPBS). Proces PPBS składa się z trzech odrębnych strukturalnie, ale wzajemnie powiązanych w jeden ciąg przyczynowo skutkowy faz przedstawionych na rys. 10.



Rysunek 10. System Planowania, Programowania i Budżetowania.
Źródło: R. Polak, J. Telep, Kierunek Armia Zawodowa? – aspekty ekonomiczne przebudowy Sił Zbrojnych RP, Warszawa 2002, str. 31.

Istotą PPBS jest ściśle powiązanie procesu planowania i realizacji przedsięwzięć gospodarczych z celami i zadaniami militarnymi oraz społeczno-politycznymi stojącymi przed siłami zbrojnymi. W systemie tym włącza się organa państwa oraz decydentów (polityków) w proces planowania na wszystkich jego etapach, w drodze ich stałego uczestnictwa w procedurach planistycznych, tj. od jednoznacznego formułowania szczegółowych celów, jakie mają realizować siły zbrojne, przez oceny proponowanych różnych alternatywnych przedsięwzięć, aż do podjęcia decyzji realizacyjnych i dokonywania ocen ich wykonania. PPBS ukierunkowany jest na możliwość poszukiwania możliwie

największej liczby alternatywnych sposobów realizacji tego samego celu i dokonywanie wyborów wyłącznie na podstawie kryterium efektywności, tj. minimalizacji kosztów osiągnięcia założonego poziomu przyrostu potencjału sił zbrojnych. W PPBS stosuje się także obiektywizację procesu podejmowania decyzji planistycznych w drodze stosowania jednoznacznych procedur planowania i skupienia ich na szczeblu centralnym (w tym również poza istniejącymi strukturami rodzajów sił zbrojnych), włączając do prac analitycznych pozawojskowe, a nawet pozarządowe ośrodki naukowo-badawcze. W systemie tym określona jest ścisła odpowiedzialność za wykonanie przyjętych podprogramów⁷⁸.

2.3.1. Planowanie rozwoju sił zbrojnych w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii⁷⁹ zasady planistyczne ustalane są przez ministerstwo obrony narodowej. Strategiczne kierunki działania brytyjskich sił zbrojnych wytyczane są przez Radę Obronną i zgodne są z ogólną polityką rządu i polityką zagraniczną realizowaną przez ministerstwo spraw zagranicznych. Natomiast bezpośrednim zarządzaniem planowaniem obronnym zajmuje się Rada Kierowania Obronnego, która jest odpowiedzialna za realizację priorytetów i zadań. Cechą planowania jest jego zdeterminowanie przez politykę, a nie przez zasoby. Innymi słowy przynajmniej we wczesnej fazie planowania określone są cele, jakie należałoby osiągnąć, ażeby w pełni wykonać powierzona dla obronności rolę. Ponieważ jednak zasoby są ograniczone, określa się priorytety opierając się na opiniach dotyczących ich dostępności. W planowaniu obronnym odzwierciedla się wszystkie słabe i mocne strony sił zbrojnych (włącznie ze zidentyfikowaniem w pewnych obszarach nadmiernych zdolności, których trzeba się pozbyć możliwie niskim kosztem

⁷⁸Por. R. Polak, J. Telep, Kierunek op. cit., Warszawa 2002, str. 34-35..

⁷⁹Por. Sprawozdanie z wyjazdu do Wielkiej Brytanii celem zapoznania się z brytyjskimi rozwiązaniami w zakresie planowania, programowania i budżetowania oraz możliwościami współpracy sektora prywatnego i publicznego w dziedzinie obrony, Departament Budżetowy MON, 2001r.

i w szybkim czasie), unikając nagłych zmian w dotychczasowych planach.

W metodologii brytyjskiego planowania strategicznego można wyróżnić następujące elementy:

- strategiczną analizę przyszłości, której zadaniem jest przewidywanie trendów i zjawisk mogących zajść w przyszłości (wyspecyfikowanie możliwych scenariuszy zdarzeń) w okresie najbliższych 30 lat mających istotny wpływ na sprawy obronności. Analiza dokonywana jest w wymiarze fizycznym (zasoby, środowisko, ludność), ekonomicznym, społecznym, wojskowym, etycznym i prawnym, politycznym, a także technologicznym, przy wykorzystaniu organizacji pozarządowych, przemysłu, ośrodków akademickich, instytutów badawczych, sojuszników, innych krajów, ministerstwa obrony, RSZ, innych ministerstw (z których najważniejszą rolę odgrywa ministerstwo spraw zagranicznych);
- określenie własnych strategicznych priorytetów obronnych w perspektywie 15 lat i wydanie wytycznych wskazujących obszary, w których należy zintensyfikować działania oraz te, które należy redukować;
- ustalenie szczegółowych założeń do planowania obronnego, określających misje obronnych, które dzielą się na szczegółowe zadania wojskowe, przewidywaną skalę działań (określaną przez polityków), przewidywane miejsca prowadzenia przyszłych zadań, wskazanie zadań prowadzonych równolegle, czasu ich trwania, poziomu i gotowości bojowej, okres utrzymania zdolności do prowadzenia działań;
- analizę przyszłych wymagań, które będą potrzebne do określenia przyszłych zdolności obronnych (w tym

określenie priorytetów dotyczących zwiększenia i zmniejszenia zdolności), co w rezultacie doprowadzić ma do stworzenia podstawy do określenia przyszłej struktury sił;

- aktualną ocenę własnej sytuacji.

W procesie planowania obronnego Wielkiej Brytanii opracowuje się następujące zasadnicze dokumenty planistyczne:

- Strategiczny Plan Obrony - określający politykę, założenia planistyczne, obszary zadań (misje) i konkretne zadania wojskowe, w perspektywie wieloletniej;
- Zbiór Programów Obronnych - przypisujący poszczególne elementy sił zbrojnych do zadań wojskowych;
- Połączony Plan Działania - określający szczegółowe zadania dla każdego głównego dysponenta budżetu, włącznie z określeniem poziomu gotowości bojowej oraz planu zasobów.

Procedura planistyczna - która w istocie dotyczy planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych - kończy się weryfikacją zadań z punktu widzenia możliwości ekonomicznych. Znając, bowiem koszt poszczególnych elementów sił można określić koszt realizacji zadania oraz w konsekwencji koszt poszczególnych misji i ogólnej struktury sił zbrojnych, który powinien być zbieżny z możliwościami budżetu obronnego. Z jednej strony metoda ta wykorzystywana jest w staraniach resortu obrony narodowej Wielkiej Brytanii o odpowiedni poziom budżetu pozwalający na realizację wszystkich zadań wojskowych, a z drugiej strony automatycznie wskazuje zadania, które z powodu braku środków nie będą wykonane przez siły zbrojne.

2.3.2. Planowanie rozwoju sił zbrojnych w Niemczech

Planowanie obronne w Niemczech⁸⁰ realizowane jest na podstawie regulacji ustawowych (w zakresie proceduralnym - na podstawie dekretu o planowaniu w Bundeswehrze, w zakresie merytorycznym - na podstawie Konstytucji, np. jeśli chodzi o liczebność i podstawowy skład organizacyjny), możliwości ekonomicznych kraju, prognozowanych możliwości uzupełniania armii oraz możliwości technologicznych.

„Plan Bundeswehry” obejmuje okres piętnastolecia. Zamknięty cykl procesu planowania składa się z faz: określania celów wojskowych; planowania przedsięwzięć realizujących te cele; realizacji planów i kontroli wykonania.

Rząd federalny, w obszarze bezpieczeństwa określa: cele i treść doktryny obronnej, wytycza kierunki i realizuje politykę wojskową, kieruje i czuwa nad funkcjonowaniem sił zbrojnych, obroną cywilną i całością przygotowań obronnych. Organem pomocniczym kanclerza w sprawach bezpieczeństwa jest Federalna Rada Bezpieczeństwa. W jej skład wchodzi: kanclerz jako przewodniczący, członkowie: ministrowie obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, gospodarki, finansów. W obradach bierze również udział główny inspektor Bundeswehry. Do kompetencji rady należy podejmowanie decyzji w sprawach polityki wojskowej i przygotowań obronnych państwa oraz koordynacja przedsięwzięć realizowanych w tym zakresie w różnych resortach.

Zadania wojskowe określa minister obrony na podstawie wytycznych kanclerza i ustaleń innych naczelnych organów państwa w zakresie polityki obronnej, po uwzględnieniu ocen potencjałów militarnych potencjalnego przeciwnika i własnego. Na podstawie ustalonych celów w „Planie Bundeswehry” budowana jest koncepcja

⁸⁰ Por. Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie – Programowanie - Budżetowanie”, materiał opracowany w Departamencie Budżetowym na posiedzenie Kierownictwa MON w 1999r., s. 14.

planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych wypracowywana w Sztabie Sił Zbrojnych Niemiec (organie wykonawczym głównego inspektora Bundeswehry). Staje się ona podstawą dalszych prac planistycznych. Następnym etapem prac jest opracowanie wytycznych ministra obrony narodowej. Na ich podstawie rodzaje sił zbrojnych opracowują własne projekty planów. Projekty te stanowią podstawę wykonania (uaktualnienia) piętnastoletniego „Planu Bundeswehry”.

Podstawową zasadą planowania rzeczowo-finansowego w Bundeswehrze jest dążenie do uzyskania consensusu między potrzebami, a finansowymi (i innymi) możliwościami ich zaspokojenia. Osiąga się to poprzez system konferencji uzgadniających. Konferencje uzgadniające u ministra obrony dotyczą w szczególności:

- zgłoszenia budżetu na rok przyszły;
- zatwierdzania wytycznych do działalności w roku następnym (ustalenia organizacyjne, kadrowe, w zakresie uzbrojenia, eksploatacji techniki i infrastruktury, utrzymania stanów osobowych);
- zatwierdzania 15-letniego „Planu Bundeswehry”.

2.3.3. Planowanie rozwoju sił zbrojnych w Stanach Zjednoczonych

W systemie planowania obronnego Stanów Zjednoczonych⁸¹ występują plany obejmujące okres dwunastu lat, średniookresowe (sześcioletni perspektywiczny program obrony) oraz plany operatywne - roczne.

Na proces planowania składają się następujące fazy: planowania, programowania i budżetowania. Programowanie i budżetowanie realizowane są w cyklu dwuletnim.

W fazie planowania następuje ocena zagrożeń militarnych i „żywothnych interesów” USA oraz możliwości sprostania tym zagrożeniom przez własny potencjał obronny. W fazie tej

⁸¹Por. Materiały opracowane na podstawie informacji uzyskanych w trakcie polsko-amerykańskiego sympozjum nt. „Zarządzania Zasobami Obrony” odbytego w Warszawie w dniach 01-05 lutego 1999r., Departament Budżetowy MON 1999 r.

Departament Bezpieczeństwa Narodowego określa i ogłasza Narodową Strategię Obronną. Opisuje ona politykę bezpieczeństwa narodowego, identyfikuje wkład, który wojsko wniesie do bezpieczeństwa narodowego oraz ustala przewidywane środki dostępne do wspierania działań wojskowych. Faza planowania kończy się opracowaniem wytycznych sekretarza obrony do planowania obronnego. Za opracowanie wytycznych odpowiada podsekretarz obrony ds. polityki. Zawarte są w nich m.in.:

- trendy w polityce międzynarodowej;
- cele polityki obronnej i strategii militarnej;
- priorytety dotyczące sił zbrojnych;
- zasadniczy skład bojowy i struktury organizacyjne sił zbrojnych.

Częścią wytycznych jest „Narodowa Strategia Militarna” przygotowywana przez Połączony Komitet Szefów Sztabów. Przeglądu „Narodowej Strategii Obronnej” i „Narodowej Strategii Militarnej” dokonuje się co cztery lata (w razie potrzeby). Równoległe z wytycznymi do planowania obronnego przygotowywane są założenia finansowe określające prognozowane wielkości środków finansowych dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych i instytucji departamentu obrony. Wytyczne podsekretarza obrony oraz założenia finansowe można uznać za pierwszy element planowania rzeczowo-finansowego Sił Zbrojnych USA.

W fazie programowania opracowywany jest sześcioletni perspektywiczny program obrony oraz aktualizowane kierunki funkcjonowania sił zbrojnych na okres dwunastoletni. Na podstawie wytycznych do planowania obronnego i założeń finansowych szefowie rodzajów sił zbrojnych opracowują własne projekty programów, z uwzględnieniem przyjętych priorytetów. Projekty poszczególnych RSZ i innych instytucji departamentu obrony analizowane są i scalane w jeden dokument w biurze sekretarza obrony. Analizy te prowadzone

są przy wykorzystaniu systemu zarządzania zasobami obronnymi (DRMM) funkcjonującego zarówno na szczeblu departamentu obrony, jak też w sztabach rodzajów sił zbrojnych. Równocześnie projekty te są przesyłane do pozarządowego organu ds. analiz programowych i oszacowań, który pracuje na podstawie pięcioletniego kontraktu i realizuje zadania wyłącznie dla departamentu obrony. Ma on za zadanie recenzować projekty programów rodzajów sił zbrojnych oraz przedstawiać własne alternatywne propozycje rozwiązań. W wyniku prac nad projektami programów RSZ i innych instytucji departamentu obrony wykonywany jest w biurze sekretarza obrony dokument o nazwie „Memorandum realności programów”, a ponadto zbiorczy dokument „Memorandum wyboru programu”. „Memoranda realności programów” przesyłane są do RSZ celem poprawienia ich projektów, głównie pod kątem zgodności z wytycznymi do planowania i możliwościami finansowymi. W rezultacie prowadzonych uzgodnień opracowywany jest „Perspektywiczny (sześćioletni) program obrony”. Program ten jest narzędziem służącym sekretarzowi obrony do optymalnego zarządzania zasobami obronnymi sił zbrojnych. Służy on również Kongresowi USA do prowadzenia analiz systemowych i sprawowania kontroli w zakresie racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Faza budżetowania obejmuje prace związane z przełożeniem zadań ujętych w programie perspektywicznym na zadania budżetowe. Na podstawie zweryfikowanych programów perspektywicznych rodzaje sił zbrojnych i inne instytucje departamentu obrony przesyłają do podsekretarza obrony do spraw finansowych potrzeby budżetowe ujęte w dokumencie „Prezentacje oszacowań budżetowych”. Dotyczą one zadań ujętych w „Perspektywicznym programie obrony” dla pierwszego roku szczegółowo i dla drugiego roku orientacyjnie. W wyniku przesłuchań biuro podsekretarza obrony ds. finansowych ocenia możliwości realizacji zadań ujętych w programie

perspektywicznym na okres najbliższych dwóch lat w ramach istniejących ograniczeń budżetowych i przedstawia propozycje alternatywne. Ostatecznie powstaje projekt budżetu departamentu obrony w formie „Decyzji budżetowej programu”. Decyzja taka opracowywana jest w roku parzystym W latach nieparzystych potrzeby finansowe departamentu obrony określone są w dokumencie o nazwie „Potrzeby 2-letniego budżetu”, który prezydent USA kieruje do Kongresu do zatwierdzenia i wyasygnowania funduszy na realizację planowanych przedsięwzięć.

Proces planowania obronnego w departamencie obrony koordynowany jest i nadzorowany przez Radę Alokacji Zasobów Obronnych kierowaną przez zastępcę sekretarza obrony. W skład rady wchodzi ponadto: przewodniczący Połączonego Komitetu Szefów Sztabów, podsekretarze obrony ds.: zakupów i rozwoju techniki, polityki, finansów, kadr, uzupełnień, sekretarze departamentów wojskowych oraz szef pozarządowego organu analiz programowych i oszacowań. Ponadto w zasadniczych posiedzeniach rady biorą również udział: członkowie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, przedstawiciele prezydenckiego Biura Zarządzania i Budżetowania, zastępca przewodniczącego Połączonego Komitetu Szefów Sztabów oraz szefowie rodzajów sił zbrojnych.

2.4. Doświadczenia narodowe w planowaniu Sił Zbrojnych RP.

2.4.1. Rys historyczny planowania obronnego w Polsce

Planowanie obronne w II Rzeczypospolitej

W 1918 roku, gdy po 123 latach niewoli Polska odzyskała niepodległość, najważniejszym zadaniem było wywalczenie i obrona granic terytorium państwa. Można przyjąć, że w okresie wojen o granice odrodzonej Polski, przeprowadzonych w latach 1918 – 1921, planowanie obronne sprowadzało się do operacyjnego przygotowania i prowadzenia działań bojowych.

W latach 1921 – 1939, procesy planistyczne uzależnione były w dużej mierze od usytuowania naczelných władz Wojska Polskiego (WP) oraz od ich kompetencji. Pierwszym aktem prawnym regulującym pokojową organizację WP był dekret Naczelnego Wodza z dnia 7 stycznia 1921 roku⁸², który ustanowił dwustopniowy podział najwyższych władz wojskowych na Radę Wojenną (pełną i ścisłą) oraz Ministerstwo Spraw Wojskowych (MSWojsk). MSWojsk miało w swoich kompetencjach organizacyjno – administracyjne kierowanie wojskiem. Rada Wojenna formułowała ogólne wytyczne działania w sferze obronności. Specyficzną rolę odgrywała Ścisła Rada Wojenna (ŚRWoj), będąca fachowym organem kierowania przez kandydata na naczelnego wodza na czas wojny. Miała ona szerokie kompetencje, w tym nadzorowania opracowania planów operacyjnych oraz uzbrojenia i zaopatrzenia armii. W konsekwencji odpowiadała ona za przygotowania wojenne państwa i planowanie rozwoju WP. Decyzje podejmowane przez ŚRWoj w tym obszarze obowiązywały Ministra Spraw Wojskowych (był to organ nadrzędny wobec ministra).

19 sierpnia 1921 r. Rada Ministrów zatwierdziła status organizacyjny MSWojsk, które składało się m.in. ze Sztabu Generalnego (SG) oraz poszczególnych departamentów. SG sprawował bezpośrednio dowództwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz odpowiadał za ich przygotowanie do wojny, a także w jego kompetencjach leżało planowanie uzbrojenia i wyposażenia, szkolenie, sprawy personalne oraz mobilizacja⁸³.

Po zamachu majowym przyjęto nową organizację naczelných władz wojskowych. Wydany z inspiracji Marszałka Piłsudskiego dekret prezydenta RP z 6 sierpnia 1926 r. *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych*, wyłączył Sztab Generalny ze struktur MSWojsk,

⁸² Dziennik Rozkazów Tajnych MSWojsk., z 10.02.1921., poz. 26.

⁸³ Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939, Warszawa 1990, s. 419.

podporządkowując go Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych. Nowym zadaniem Sztabu Generalnego (przekształconego w 1928 na Sztab Główny) było przygotowanie wojska – w myśl Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych – do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego.

W nowych uregulowaniach drastycznie zmniejszono zakres obowiązków nałożonych na Sztab Główny, wyłączając zeń sprawy planowania operacyjnego, mobilizacyjnego i w większość spraw szkolenia kadr i wojsk. W efekcie zakres kompetencji planistycznych tej instytucji został poważnie ograniczony, co oznaczało w konsekwencji, że nie było już organu zajmującego się planowaniem w skali całego wojska⁸⁴.

Przełomowy okres w działalności planistycznej II Rzeczypospolitej przypadł na lata 1935-1939. Wejście w życie 23 kwietnia 1935 r. nowej konstytucji, a zwłaszcza śmierć marszałka Piłsudskiego 12 maja 1935 r., miały wpływ na funkcjonowanie naczelnych władz wojskowych. Nowa konstytucja podkreślała rolę prezydenta Rzeczypospolitej jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych i zmieniła status prawny Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i Naczelnego Wodza. Zwalnianie i mianowanie tych dwóch osób zostało zaliczone do osobistych prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej. W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodziło na niego i za akty związane z dowodzeniem odpowiadał on przed Prezydentem jako zwierzchnikiem sił zbrojnych⁸⁵.

Dekret wykonawczy Prezydenta Rzeczypospolitej do ustawy konstytucyjnej w sprawie zwierzchnictwa nad wojskiem i organizacją naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju stanowił, iż Sztab Główny jest bezpośrednio podporządkowany Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych, jako jego organ pracy⁸⁶. W ten sposób instytucja ta została

⁸⁴L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918-1939*, Warszawa 1997, wyd AON, s. 108.

⁸⁵Pod. Red. J. Kownackiego, *Kształtowanie op.cit.*, Warszawa 2004, str. 9.

⁸⁶Zob. *Ibidem*, str. 10, Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju, *Dziennik Ustaw RP*, z 12.05.1936 r., poz 236.

pozbawiona jakiegokolwiek wpływu na dowodzenie czy kierowanie siłami zbrojnymi. Co prawda szef Sztabu Głównego wchodził w skład Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (KOR) – najwyższego kolegiального organu kierującego obronnością państwa – ale bez prawa głosu, był bezpośrednim wykonawcą poleceń Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.

Mimo formalnego ograniczenia statusu Sztabu Głównego w latach 1936-1939 uzyskał on znacznie większe uprawnienie w zakresie planowania obronnego. Przywrócono mu uprawnienie w sprawach organizacyjno – mobilizacyjnych wojska, jego główny wysiłek został skierowany na organizacyjne i materiałowe programowanie przygotowań obronnych państwa. Sztabowi Głównemu powierzono przede wszystkim programowanie przebudowy i modernizacji WP oraz prowadzenie studiów porównawczych nad potencjałem wojennym i przygotowaniem do wojny Niemiec i ZSRR. W następnej kolejności zobligowano go do przygotowania planu wojny z ZSRR, a w 1939 r. także z Niemcami oraz przygotowanie nowego planu mobilizacyjnego.

Mimo wysiłków naczelnych władz wojskowych, do wybuchu II wojny światowej Polska nie miała ogólnego planu wojny z żadnym z przewidywanych przeciwników, nie miała też dopracowanych planów operacyjnych. Pod względem sztabowym zdołano jedynie dopracować tylko plan operacyjny wojny z ZSRR⁸⁷. Te zaniedbania obniżyły i tak niewielkie możliwości obronne kraju, zwłaszcza, że były one oparte na złudnych nadziejach na pomoc mocarstw zachodnich. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był niejasny podział kompetencji wśród najważniejszych władz wojskowych.

Przyjęcie Konstytucji kwietniowej i wprowadzenie dekretów wykonawczych zdynamizowało procesy planistyczne. Mimo znacznego postępu w dziedzinie przygotowań obronnych, plany wojenne ograniczały się w większości tylko do problematyki planowania operacyjnego

⁸⁷ Ibidem, str. 13.

i mobilizacji sił zbrojnych, pomijając zupełnie bardzo istotną kwestię mobilizacji sfery cywilnej (pozamilitarnej).

Ujemną stroną polskiego systemu planowania wojennego w obszarze militarnym w przededniu II wojny światowej było prowadzenie go przez trzy odrębne ośrodki: Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który nie zdradzał na ogół swego zamiaru i zastrzegał wyłączność podejmowania decyzji w wymiarze strategicznym; Sztabu Głównego – prowadzącego prace planistyczne bez precyzyjnych wytycznych tego pierwszego oraz inspektorów armii, którzy nie dysponowali stosownymi wytycznymi (decyzjami) dwóch wymienionych wcześniej ośrodków.

W planowaniu wojennym – choć nie ustrzeżono się błędów – można dostrzec pewne osiągnięcia, np. niezwykle realistyczny plan mobilizacyjny. Stanowił on istotny dorobek polskiej myśli planistycznej, mógł też być wzorem planowania mobilizacyjnego dla innych państw.

Znaczne opóźnienie w dziedzinie technicznego wyposażenia wojska wymusiły przyjęcie *planu modernizacji i dozbrojenia WP*. Jego realizację przewidziano początkowo na sześć lat, a następnie wskutek braku środków finansowych – na dziesięć lat.

Realizacja planu modernizacji zależała od szeregu czynników, z których najważniejszymi były:

- koszt planu rozbudowy i możliwości jego finansowania;
- możliwości zakupu sprzętu za granicą;
- możliwości produkcji sprzętu i uzbrojenia za granicą;
- możliwości personalne;
- rozbudowa infrastruktury wojskowej.

Generał Rydz-Śmigły, niemal tuż po objęciu stanowiska Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, zlecił Sztabowi Głównemu opracowanie planu modernizacji sił zbrojnych. Ze względu na niewielkie możliwości finansowe możliwa była tylko częściowa modernizacja i rozbudowa WP, do tego prowadzona w stosunkowo długim czasie. Zaplanowano więc, że będzie ona przebiegała w dwóch fazach:

- pierwszej – obejmującej modernizację struktur organizacyjnych oraz uzbrojenia technicznego i wyposażenia przeznaczonego dla 39 dywizji piechoty oraz rozbudowę lotnictwa i powiększenie zapasów amunicji;
- drugiej – w której miała nastąpić dalsza rozbudowa wszystkich komponentów WP⁸⁸.

Plan modernizacji polskiej armii został przygotowany w sztabie Głównym przy pomocy fachowych komórek MSWojsk, zwłaszcza departamentów i dowództw broni. Zespoły planistyczne przygotowały oddzielne referaty dla każdej broni i służby. Były one dyskutowane na posiedzeniach Komitetu do Spraw Uzbrojenia i Sprzętu (KSUS). Podejmowane przez KSUS decyzje zatwierdzał Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, a następnie w Sztabie Głównym ponownie doprecyzowywani szczegółowe ustalenia.

Opracowywany przez planistów wojskowych plan modernizacji zakładał kompleksową poprawę zdolności bojowych poszczególnych rodzajów wojsk i broni oraz rozbudowę infrastruktury wojennej. Modernizacja piechoty miała polegać na wzmocnieniu siły ognia pułków i dywizji piechoty do poziomu innych państw europejskich, ale jedynie w broni maszynowej, granatnikach, karabinach przeciwpancernych i artylerii polowej. W najnowszych rodzajach broni (artyleria przeciwlotnicza, artyleria przeciwpancerna, moździerze) stan ten miał odpowiadać zaledwie 30% uzbrojenia wspomnianych armii⁸⁹. Przyjęcie takiego planu modernizacji piechoty było rozwiązaniem konserwatywnym, nieuwzględniającym największego zagrożenia – broni pancernej i lotnictwa.

Nieperspektywiczne były także plany dotyczące modernizacji kawalerii. Co prawda przewidywały one wzrost siły ognia brygad kawalerii o 50%, ale pozostawiały kawalerię klasyczną (niezmotoryzowaną) jedynie

⁸⁸ Ibidem, str. 16.

⁸⁹ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936-1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1974, str. 32.

częściowo zmodernizowaną. W brygadach kawalerii planowano sformować po dwa szwadrony czołgów rozpoznawczych i samochodów pancernych.

Mankamentem omawianego planu był brak przewidywania rozbudowy broni pancernej. W końcowym etapie zaplanowano sformowanie 8 batalionów czołgów lekkich, 11 rozpoznawczych dywizjonów pancernych przeznaczonych dla kawalerii, 22 kompanii czołgów rozpoznawczych (dla dywizji piechoty) oraz 4 kompanii tego typu czołgów (dla kompanii motorowych). Nie planowano tworzenia nowych związków taktycznych motorowo – pancernych, ale wystawienie 4 oddziałów motorowo – pancernych do walki z bronią pancerną przeciwnika⁹⁰.

Planowano rozwój rodzimej produkcji lotniczej, zwiększenie lotnictwa bombowego, a także modernizację tego rodzaju posiadanego już sprzętu. Liczba eskadr lotnictwa bombowego miała być powiększona o połowę. Planowano znaczny rozwój liczebny artylerii przeciwlotniczej, zarówno do osłony wojsk, jak i ważnych obiektów produkcyjnych i administracyjnych. Zakładano wystawienie 126 nowych baterii artylerii przeciwlotniczej. W niewielkim stopniu zamierzano motoryzować wojska. Zaplanowano zwiększenie liczby samochodów zaledwie o 2 tysiące.

Odrębny plan rozbudowy marynarki wojennej przewidywał budowę nowych okrętów wojennych. Planowano rozbudowę artylerii nadbrzeżnej oraz sformowanie eskadry lotnictwa torpedowego.

Realizacja nawet tak skromnego sześcioletniego planu modernizacji polskiej armii wymagała znacznych nakładów finansowych przekraczających możliwości budżetowe państwa. Ogólny kosztorys realizacji planu wynosił ok. 6 miliardów złotych. Wliczono w to koszty nie tylko broni i sprzętu, ale również koszty zapasów amunicji, materiałów pędnych, środków transportowych, ekwipunku, koszty budowy magazynów, składnic, hangarów, koszar, lotnisk, itp. Dlatego plan ten

⁹⁰ Polskie Siły Zbrojne w II wojnie światowej, Londyn 1951, t. I, str. 168.

miał być finansowany także z pożyczek zagranicznych (zwłaszcza z Francji), pożyczek wewnętrznych oraz innych źródeł. Ocenia się, że w ciągu czterech lat realizacji planu wydano ponad 4 miliardy złotych, to jest blisko 50% wydatków budżetowych państwa. Mimo tak wielkiego wysiłku finansowego dla przygotowania obrony państwa, dysproporcja w uzbrojeniu i sprzęcie wojskowym Polski i Niemiec okazała się tak wielka, że stała się istotną przyczyną klęski w kampanii wrześniowej⁹¹.

Ogólny zarys planowania obronnego w latach 1945-1989

Po zakończeniu II wojny światowej przez kilka następnych miesięcy kontynuowana była rozbudowa Wojska Polskiego, rozpoczęta w marcu 1945 roku. Równocześnie podjęte zostały prace koncepcyjne nad określeniem kształtu i charakteru sił zbrojnych czasu pokojowego. W krótkim czasie należało określić jak liczne wojsko ma zostać utrzymane w czasie pokoju, a także, jaka ma być jego struktura organizacyjna.

Na polecenie Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego (NDWP) Sztab Generalny Wojska Polskiego (SG WP) przystąpił do opracowania koncepcji powojennych perspektyw rozwojowych sił zbrojnych. Prace te zostały poprzedzone szeregiem analiz wstępnych, a końcowym dokumentem podsumowującym te prace było studium porównawcze z okresem przedwojennym. Uwzględniono w nim obszar terytorialny, konfigurację granic, sojusze polityczno-wojskowe, stan demograficzny, a także stan i możliwości gospodarki, w tym przemysłu obronnego. Dokonano także stosowych kalkulacji sił, oceniając przydatność poszczególnych rodzajów sił zbrojnych (RSZ) w poszczególnych etapach wojny, a także doświadczenia z prowadzonych działań wojennych.

Na podstawie decyzji rządu już w IV kwartale 1945 roku SG WP przygotował koncepcję redukcji, którą objęto wszystkie rodzaje wojsk i służb, przeprowadzono stosowne zmiany w organach dowodzenia oraz

⁹¹ Ibidem, str. 206

dyslokacji wojsk⁹². W efekcie realizacji koncepcji rozpoczął się pierwszy etap przechodzenia WP na stopę pokojową. W wyniku tych działań stany osobowe zmniejszono w instytucjach centralnych o ok. 25-30%. Rezultatem redukcji sił zbrojnych było obniżenie stanów etatowych o ok. 170 tys., a ewidencyjnie zdemobilizowano ok. 147 tys. Żołnierzy. Na dzień 1 stycznia 1946 r. stan etatowy WP wynosił 256 619 żołnierzy, a ewidencyjny ok. 217 tys.

Trudności ekonomiczne polski i brak możliwości utrzymania takiej liczebności sił zbrojnych spowodowały potrzebę dalszego zmniejszania stanów osobowych wojska. Trwały już wówczas w SG WP prace koncepcyjne nad zmianą struktury WP, polegające na zwiększeniu udziału lotnictwa i marynarki wojennej (MW) w całości stanu osobowego, kosztem wojsk lądowych (WLąd). W sierpniu 1946 r. zostały wydane *Wytyczne Naczelnego Dowódcy WP w sprawie rozwoju WP w latach 1947-1949* (tzw. *Trzyletni Plan Rozwoju Wojska*). Ukierunkowały one działalność planistyczną i ustalały wielkość stanu osobowego na poziomie 190-200 tys. żołnierzy. Zakładały także unowocześnienie WLąd i lotnictwa oraz utworzenie w składzie MW dwóch flotylli okrętów, lotnictwa i piechoty morskiej. Trudności ekonomiczne, z jakim borykało się wyniszczone państwo, spowodowały rezygnację z trzyletniego planu rozwoju wojska i trzyletniego planu rozbudowy przemysłu zbrojeniowego. Nie zyskały też akceptacji rządu wyniki prac Komisji Planowania Obronnego MON, które zakładały, że łączny koszt modernizacji wojska w okresie 7 lat miał wynieść około 300 mln dolarów. Nowy, bardziej ograniczony plan z listopada 1948 zakładał wartość produkcji krajowego przemysłu zbrojeniowego w latach 1950-1955 rzędu 245 mld złotych, zaś wartość importu uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) miała wynieść ok. 2,5 mld złotych (13,2 produkcji krajowej).

⁹² K. Fronczak, *Siły Zbrojne Polski Ludowej, Przejście na stopę pokojową, 1945-1947*, Warszawa 1994, str. 60 i następne

Powyższy plan, po konsultacji w Sztabie Generalnym Armii Radzieckiej i uwzględnieniu możliwości zakupu sprzętu, został przyjęty do realizacji jako Sześcioletni plan rozwoju wojska na lata 1950-1955. Jego celem było stopniowe podnoszenie gotowości i zdolności bojowej sił zbrojnych i zapewnienie odpowiedniego poziomu obronności kraju.

Plan ten pomimo wprowadzenia pewnych korekt, wobec zaostrzenia się sytuacji politycznej (wojna koreańska 1950-1953) został uznany za niewystarczający. Na przełomie 1951/1952 opracowano *Plan przyspieszonej rozbudowy wojska w latach 1951-1952*. Realizacja planu determinowała konieczność podjęcia przez Polskę ogromnego wysiłku związanego przede wszystkim z rozbudową przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego. Stosownie do podpisanych umów międzynarodowych, do czasu rozpoczęcia produkcji przez własny przemysł zbrojeniowy, UiSW dla rozbudowującego się gwałtownie wojska miał dostarczać ZSRR.

Lata 1949-1955 stanowiły okres najbardziej intensywnego rozwoju sił zbrojnych. Przebiegające w tym czasie procesy charakteryzowało jednak wiele niedociągnięć. Wynikały one głównie ze zbyt wysokiego tempa rozwoju wojska w stosunku do ówczesnych możliwości ekonomicznych i demograficznych Polski. Szczególnie ostro uwidocznilo się to w latach 1950-1951, kiedy w momencie najtrudniejszej sytuacji gospodarczej kraju rozszerzono jeszcze zakres rozbudowy sił zbrojnych. W efekcie tego powstawały tzw. papierowe dywizje, których możliwości bojowe, z braku ukończenia w UiSW, daleko odbiegały od możliwości określonych etatem. Nie liczenie się z tymi realiami odbijało się ujemnie na realizacji planu rozbudowy wojska, prowadząc często do żywołości podejmowania nieprzemyślanych decyzji, z których później trzeba było się wycofać (np. formowanie od nowa siedmiu dywizji piechoty i w tym samym roku rozformowaniu trzech z nich z powodu braku ludzi i sprzętu).

W latach 1953-1954 opracowano Pięcioletni plan rozwoju wojska na lata 1955-1960. Zakładał on jeszcze większy wysiłek państwa w dziedzinie zbrojeń, co spowodowałoby dodatkowe trudności gospodarcze. Postępujące odprężenie w stosunkach międzynarodowych oraz próby samodzielnego decydowania o polityce obronnej Polski przez jej władze spowodowały odrzucenie niemożliwego do realizacji planu.

Uchwała Rady Ministrów z 3 września 1955 r. zapoczątkowała istotne zmiany w rozwoju sił zbrojnych. Ich celem było zracjonalizowanie struktury WP oraz dostosowanie ich do działania na atomowym polu walki.

Ukierunkowaniem dla planowania były dyrektywy Ministra Obrony Narodowej zawierające ocenę osiągnięć w poprzednim pięcioleciu oraz określające zadania i główne cele do osiągnięcia na następne pięciolecie oraz wytyczne ministra do opracowania pięcioletnich planów rozwoju sił zbrojnych, a także zapotrzebowań na UiSW. Wytyczne te były opracowywane jako wieloletnie – raz na pięć lat i wykonawcze – na każdy rok. Planowanie odbywało się w dwóch etapach:

I etap – opracowanie założeń do planów rozwoju. W ramach tego etapu opracowywane były wytyczne szefa Sztabu Generalnego WP uszczegóławiające i określające czynniki, które należało uwzględnić przy opracowywaniu planów.

II etap – opracowanie szczegółowych planów rozwoju, w tym planów potrzeb i zapotrzebowań.

Wysokość nakładów finansowych na obronność, po ich uzgodnieniu z Komisją Planowania przy Radzie Ministrów (KPpRM), ustalano w drodze uchwały Komitetu Obrony Kraju (KOK) lub Rady Ministrów.

W okresie przynależności Polski do Układu Warszawskiego funkcjonowało pojęcie planowania polityczno-strategicznego, które odbywało się na szczeblu kierownictwa tego sojuszu. Decyzje polityczne zapadały na forum Doradczego Komitetu Politycznego Państw – Stron

Układu Warszawskiego, a strategiczne, dotyczące użycia sił zbrojnych – w Sztabie Generalnym ZSRR.

Polska i pozostałe państwa koalicji otrzymywały wytyczne w postaci tzw. „rekomendacji” Naczelnego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych – Państw Stron Układu Warszawskiego, precyzujących zadania (dotyczące wydzielania sił do Zjednoczonych Sił Zbrojnych – Państw Stron Układu Warszawskiego) dotyczące zarówno sfery militarnej, jak i pozamilitarnej, a w szczególności⁹³:

- wydzielania sił (skład liczebność wyposażenie);
- rozwoju organizacyjno – technicznego;
- operacyjnego przygotowania obszaru kraju jako części Teatru Działań Wojennych⁹⁴.

Podstawę do planowania przygotowań obronnych w państwie stanowiły (oprócz wspomnianych rekomendacji kierownictwa Układu Warszawskiego) tzw. *Węzłowe założenia obronne PRL*, sporządzane w ramach programowania obronnego w cyklu pięcioletnim i będące w istocie rozwiniętą wykładnią polskiej doktryny obronnej. Założenia te były przyjmowane przez KOK.

Plany operacyjne dotyczące działań wojennych poszczególnych armii sojuszniczych były opracowywane według propozycji Sztabu Generalnego SZ ZSRR. W Sztabie Generalnym WP wiodącą rolę w tym zakresie odgrywał Oddział Planowania Operacyjnego, Zarządu Operacyjnego. W oddziale tym powstawała większość dokumentów planistycznych dotyczących udziału sił zbrojnych w wojennych operacjach strategicznych ZSZ na ZTDW.

Planowanie działań wojennych pozamilitarnych struktur obronnych organów władzy i administracji państwowej w ramach wojennego systemu kierowania państwem, a także planowanie rozwoju wojsk i sił

⁹³Por. Bułka W., Teodorowicz I., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny*, Warszawa 1998.

⁹⁴Zob. T. Pióro, *Rekomendacje Rokossowskiego*, *Polityka* z 21 października 1989 r., a także L. Pajorek, *Polska a Praska Wiosna. Udział Wojska Polskiego w interwencji zbrojnej w Czechosłowacji w 1968 roku*, Warszawa 1998.

morskich w wydzielanych w skład ZSZ należało do zadań Oddziału Planowania Strategiczno-Obronno (później ogólnego) Zarządu Operacyjnego Sztabu Generalnego WP.

W ramach planowania przygotowań obronnych w siłach zbrojnych, realizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, funkcjonował system planowania obronno oparty na prognozach sporządzanych na podstawie dokumentu normalizującego prace planistyczne w wojsku – *Instrukcja o prognozowaniu obronno*. Została ona wydana w 1978 roku przez SG WP. W oparciu o prognozy SG WP opracowywał perspektywiczne i pięcioletnie plany rozwoju sił zbrojnych. Realizacja tych planów odbywała się w ramach budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej. Przyjęto, iż programowanie rozwoju sił zbrojnych obejmowała trzy etapy:

- prognozowanie;
- planowanie;
- planowanie wykonawcze (budżetowanie).

Prognozy miały charakter studyjny i stanowiły materiał wspomagający procesy decyzyjne w zakresie określania potrzeb, kierunków i celów rozwoju. Opracowywano je na okres 25 lat z wyodrębnieniem najbliższego okresu 15 lat, w nim – w przypadku przewidywanych zmian w odniesieniu do określonego zjawiska – najbliższego 5-lecia. Uaktualniano je co 5 lat, w okresie poprzedzającym cykl opracowania planów 5-letnich, przesuując zarazem ich horyzonty czasowe o dalsze 5-lat.

Podstawowymi dokumentami prognostycznymi były: *Prognoza Obronności RP* i *Prognoza rozwoju SZ RP*. Prognoza obronności służyła do uaktualnienia *Węzłowych Założeń Obronnych PRL*, uwzględniania problematyki obronnej w planach społeczno-ekonomicznego rozwoju kraju oraz w planowaniu obronno.

Obowiązujący aż do 1989 roku system planowania rozwoju sił zbrojnych wkomponowany był w makrosystem planowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Planowanie rozwoju sił zbrojnych nie

odbiegało od rozwiązań planistycznych powszechnie przyjętych w państwie i odbywało się w podobnych cyklach planistycznych. Obowiązujące wówczas regulacje ustawowe zakładały, że rozwój i funkcjonowanie gospodarki narodowej odbywały się zgodnie z planami społeczno-gospodarczymi konstruowanymi cyklicznie w oparciu o wymogi planowania nakazowo-rozdzielczego oraz scentralizowanego kierowania i zarządzania państwem. Zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami w MON opracowywano plany perspektywiczne na 10-15 lat, średniookresowe na 5 lat i wykonawcze – roczne.

Plany długookresowe (15-letnie) i średniookresowe (5-letnie) opracowywano równolegle. Pierwszy z nich obejmował zakres kilku planów średniookresowych. Bardziej szczegółowo opracowywano plany na 5 lat, które stanowiły podstawowy dokument w procesie planowania rozwoju. Plany „specjalistyczne” stanowiły jego integralną część. Sporządzały je dowództwa rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych oraz szefostwa rodzajów wojsk i służby. Realizacja planów średniookresowych odbywa się na podstawie rocznych planów wykonawczych, które precyzowały zadania na dany rok kalendarzowy oraz wytyczały główne zadania na następny rok. Ich opracowanie było ściśle skorelowane z trybem prac nad budżetem MON.

Plan perspektywiczny funkcjonował wyłącznie na szczeblu SG WP i nie posiadał charakteru dyrektywnego. Był ogólną wytyczną do opracowania podstawowego dokumentu planistycznego określającego zmiany w potencjale obronnym sił zbrojnych, którym był plan rozwoju sił zbrojnych na okres 5 lat. Plan bazował, oprócz ww. *Węzłowych założeń obronnych*, na uchwale KOK w sprawie wydatków obronnych oraz limitów stanów osobowych sił zbrojnych na okres 5 lat i uchwale Rady Ministrów w sprawie planu dostaw, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz inwestycji na rzecz obronności.

Średniookresowy pięcioletni plan rozwoju sił zbrojnych był zatwierdzany przez Ministra Obrony Narodowej⁹⁵. Miał charakter dyrektywny i stanowił podstawę dopracowania planów specjalistycznych, w tym rzeczowo-finansowych, np.: plan dostaw, plan prac badawczo-rozwojowych, plan budownictwa specjalnego, plan budownictwa mieszkaniowego (plany te były opracowywane na okres 5 lat). Planowanie pięcioletnie w MON realizowane było przez SG WP przy udziale instytucji centralnych MON (IC MON), dowództw RSZ, rodzajów wojsk oraz centralnych organów zaopatrzenia. Dowództwa OW uczestniczyły w pięcioletnim planowaniu rzeczowo-finansowym w sposób bierny – głównie w zakresie określania potrzeb i możliwości realizacji inwestycji.

Roczne planowanie rzeczowo-finansowe w MON obejmowało ustalenie kompleksu zamierzeń ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb rozwoju wojska (dostawy UiSW, inwestycje, prace badawczo-rozwojowe, zmiany w stanach zapasów, poprawa warunków socjalno-bytowych, eksploatacja UiSW i nieruchomości, utrzymanie stanów osobowych, itp.).

Podstawą do opracowania planów rzeczowo-finansowych były ww. plany średniookresowe, a ponadto: budżet MON, uchwała Rady Ministrów w sprawie rocznego planu dostaw, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz inwestycji w dziedzinie obronności oraz rozkaz Ministra Obrony Narodowej do szkolenia i działalności sił zbrojnych.

Planowanie i programowanie rozwoju SZ RP w latach 90-tych

Równocześnie z rozwiązaniem Układu Warszawskiego, a tym samym zanikiem koalicyjnej struktury planowania polityczno-strategicznego. W wyniku politycznych zmian, jakie zaszły w środkowej i wschodniej Europie, a także charakter potencjalnych zagrożeń

⁹⁵ Plan ten opracowywany był na podstawie *Wytycznych do działalności sił zbrojnych na okres 5 lat*.

bezpieczeństwa narodowego, inspirowały do wypracowania oficjalnych założeń polityki i strategii bezpieczeństwa odpowiadających nowym zagrożeniom. Pół wieku funkcjonowania w nierównoprawnym sojuszu polityczno-społecznym zatracono umiejętność zajmowania się strategią państwa w pełni suwerennego⁹⁶.

W 1993 roku przystąpiono do uruchomienia polityczno-strategicznego planowania obronnego na szczeblu państwa w warunkach tzw. „samowystarczalności obronnej”. W zakresie dotyczącym SZ RP opracowano wówczas:

- *Polityczno-Strategiczny Plan Obrony Rzeczypospolitej* (PSPO RP) – strategiczno-operacyjną implementację założeń polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP;
- *plany i programy rozwoju sił zbrojnych* – stanowiące podstawę budowy i utrzymania SZ RP (m.in. w SG WP opracowano trzyletni program rozwoju SZ RP).

W sferze planowania operacyjne opracowano w SG WP Plan użycia SZ RP (PUSZ RP)⁹⁷.

PSPO RP zawierał ocenę przewidywanych zagrożeń i konfliktów wojennych, myśl przewodnią obrony RP oraz główne zadania poszczególnych elementów systemu obronnego państwa. Plan ten opracowany został w MON we współpracy z innymi organami administracji rządowej.

Plan rozwoju Sił Zbrojnych RP określał zamierzenia organizacyjno-etatowe (skład bojowy wojsk i ich struktury organizacyjne), materiałowo-techniczne (zakupy UiSW), zmiany rozmieszczenia jednostek wojskowych, inwestycje wojskowe, zamierzenia szkoleniowe oraz środki (fundusze) i sposoby realizacji zamierzeń. Organizatorem prac nad tymi dokumentami był szef SG WP, a uczestniczyły w nim komórki organizacyjne MON oraz dowództwa RSZ i OW. Stronę realizacyjną

⁹⁶ Por. B. Balcerowicz, *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, AON, Warszawa 1994.

⁹⁷ Pod. Red. J. Kownackiego, *Kształtowanie ... op. cit.*, Warszawa 2004, str. 39.

poszczególnych planów stanowiły zadania rzeczowo-finansowe określone w budżecie MON i programach rządowych.

PUSZ RP określał sposoby prowadzenia przez SZ RP działań wojennych w poszczególnych wariantach konfliktów, ze szczególnym uwzględnieniem:

- strategicznego (mobilizacyjnego i operacyjnego) rozwinięcia sił zbrojnych;
- prowadzenia kampanii strategicznej lub innych działań zbrojnych;
- dowodzenie SZ RP.

W latach 1997-1999 trwały dalsze prace nad systemem planowania obronnego w państwie. Od początku prac zakładano, iż w procesie narodowego programowania obronnego oraz planowania operacyjnego uwzględniane będą zobowiązania sojusznicze RP, w tym zasady planowania obronnego i operacyjnego obowiązujące w NATO. Kolejną fazę prac nad planowaniem obronnym zapoczątkowały wytyczne Rady Ministrów z listopada 1999 roku – *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymywania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej*.

2.4.2. Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP po 2000 roku⁹⁸

Zasady ogólne

Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP stanowi istotny element narodowego planowania obronnego mającego na celu przygotowanie sił zbrojnych do realizacji misji i zadań wynikających ze „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „Strategii wojskowej Rzeczypospolitej Polskiej”. Uwzględnia ono także potrzeby zabezpieczenia dostępności i zdolności narodowych sił zbrojnych do realizowania Koncepcji Strategicznej NATO. Siły Zbrojne RP muszą być także zdolne do udziału w wielonarodowych

⁹⁸ Definicje pojęć zawartych w niniejszym podrozdziale wyjaśniono w załączniku 10.

operacjach połączonych w ramach Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz innych międzynarodowych koalicjach. Wymaga to utrzymania sił o zróżnicowanym stopniu gotowości operacyjnej i dostępności, umożliwiającym ich efektywne wykorzystanie w operacjach.

Osiągnięcie, utrzymanie i rozwój zasadniczych zdolności operacyjnych wojsk, wymaga w państwie prowadzenia Strategicznego Przeglądu Obronnego, w ramach którego należy dokonywać cyklicznej oceny gotowości i modelu organizacyjnego sił zbrojnych (misje, zadania, struktury, dostępność, itp.). Przygotowanie Sił Zbrojnych RP do realizacji pełnego spektrum misji i zadań wymaga zapewnienia im odpowiedniego poziomu szkolenia, technicznego wyposażenia i zdolności operacyjnych. Wielkość Sił Zbrojnych RP, ich gotowość i rozmieszczenie, określa się stosownie do identyfikowanych zagrożeń, misji i możliwości finansowych państwa.

Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP, zwane dalej planowaniem sił, jest procesem długofalowym, wymagającym spójności celów, zarówno w sferze polityki, jak i militarnych zdolności tych sił (schemat planowania strategii rozwoju Sił Zbrojnych RP przedstawiono w załączniku 5). Polega ono na cyklicznym przeglądzie i analizie ewoluującego środowiska strategicznego, oceny jego implikacji dla przyszłych potrzeb obronnych oraz stosownie do nich, modyfikacji polityki i realizowanych przedsięwzięć.

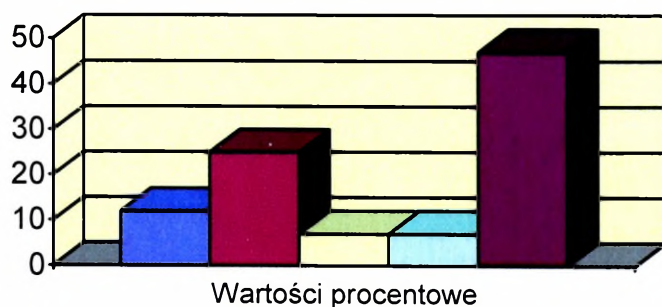
Istota planowania sił wynika z określonych im misji i zadań i dotyczy: struktury, liczebności i wyposażenia, stopnia rozwinięcia, dyslokacji oraz ich szkolenia, możliwości i zdolności. Celem planowania sił jest wybór określonego modelu Sił Zbrojnych RP, zapewniającego ochronę interesów narodowych oraz odgrywania istotnej roli w uzupełnianiu wspólnych zdolności obronnych NATO i UE. Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do posiadania sił

o odpowiednim potencjale bojowym i zdolnościach operacyjnych, przygotowanych do współdziałania z siłami innych państw.

Ze względu na zmieniające się środowisko bezpieczeństwa i charakter operacji wojskowych, najważniejszym zagadnieniem planowania sił jest zapewnienie równowagi pomiędzy niezbędnymi zdolnościami do obrony terytorium narodowego a udziałem w operacjach poza obszarem kraju.

Projektowana struktura sił powinna odpowiadać na wyzwania w zakresie rozpoznania i dowodzenia, mobilności, skutecznej obrony powietrznej i przed bronią masowego rażenia, a także zdolności do działań niekonwencjonalnych o charakterze specjalnym, ochronnym, a nawet policyjnym. Powinna także zapewniać równowagę zasadniczych komponentów decydujących o ich zdolnościach, w tym organów dowodzenia, wojsk operacyjnych, systemów rażenia, niezbędnych elementów wsparcia bojowego i zabezpieczenia logistycznego, elementów reagowania kryzysowego oraz szkolnictwa wojskowego.

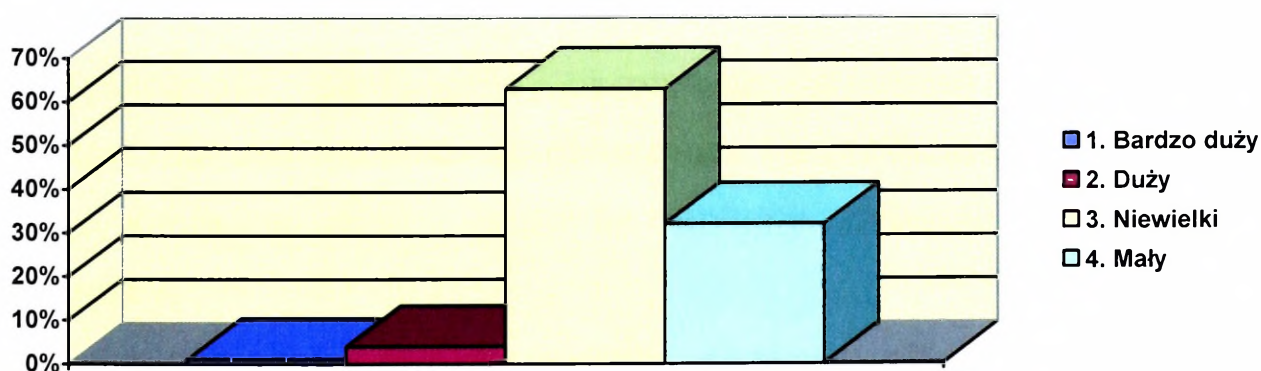
- „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP”
- „Strategia Wojskowa RP”
- „Główne kierunki rozwoju SZ oraz ich przygotowań do obrony państwa”
- „Szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych na lata ...”
- „Wytucznych Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i programowania obronnego w resorcie Obrony Narodowej oraz w sprawie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata ...”



Rysunek 10. Dokumenty określające cele osiągnięte w ramach planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP.
Opracowanie własne⁹⁹.

⁹⁹ Patrz Kwestionariusz Ankiety – załącznik 1.

Powyżej wymieniono kilka dokumentów (rysunek 10), które definiują cele stojące przed SZ RP. Wśród ekspertów zajmujących się problematyką narodowego planowania sił panuje przekonanie, iż obecnie zasadniczym dokumentem, który bezpośrednio określa (misje) cele do realizacji przez SZ RP są „Wytyczne Ministra Obrony Narodowej ...” . Dokument ten jest wydawany cyklicznie co 4 lata, co powoduje, iż założenia w nim zawarte mogą ulegać zmianom w każdym okresie planistycznym. Za zasadne uważa się aby na wzór innych krajów, głównym dokumentem określającym cele rozwoju sił zbrojnych była Strategia Wojskowa RP. „Wytyczne Ministra Obrony Narodowej ...” powinny określać sposób dochodzenia do celów zawartych w Strategii Wojskowej RP i mieć bezpośredni wpływ na proces programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP. Dokument ten powinien określać również zależności pomiędzy programowaniem rozwoju SZ RP, a programowaniem pozamilitarnych przedsięwzięć obronnych. Dotychczas korelacja tych dwóch zagadnień określana jest jako niewielka (rysunek 11).



Rysunek 11. Korelacje programowania rozwoju SZ RP i pozamilitarnych przygotowań obronnych.
Opracowanie własne¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Patrz Kwestionariusz Ankiety – załącznik 1.

Procedury planowania obronnego

Na szczeblu Ministerstwa Obrony Narodowej – w oparciu o prognozę warunków obronności i prognozę budżetową – stosuje się zasadę odgórnego ustalania: ogólnej wielkości sił zbrojnych na okres pokoju i wojny, ich składu organizacyjnego i bojowego, struktur organizacyjnych, rodzajów uzbrojenia i wyposażenia oraz zadań związanych z doprowadzeniem do założonego stanu. Jako metodę postępowania przy precyzowaniu wszelkich potrzeb sił zbrojnych oraz możliwości i sposobów ich zaspokojenia, w cyklu planistycznym przyjęto określanie potrzeb (alokacji) sił do misji i zadań przewidywanych do wykonania przez Siły Zbrojne RP w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Na bazie „Wytycznych Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych RP w latach...”; opracowywane są: „Wytyczne Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i programowania obronnego w resorcie oraz w sprawie rozwoju SZ RP w latach...”, „Wytyczne Szefa Sztabu Generalnego WP w sprawie opracowania programu rozwoju SZ RP w latach...” oraz podstawowy dokument planistyczny – „Programu rozwoju SZ RP w latach...”¹⁰¹.

Cykliczność planowania obronnego wymusza konieczność aktualizowania dokumentów co cztery lata i przedłużania terminu ich obowiązywania o cztery lata, na kolejny dziesięcioletni okres planistyczny.

Uwzględniając, że planowanie rozwoju sił zbrojnych jest procesem ukierunkowanym na dostosowanie wszystkich elementów ich struktury organizacyjnej i funkcjonalnej oraz zdolności do realizacji przewidywanych zadań obronnych, powinno ono być prowadzone równoległe z planowaniem sojuszniczym.

¹⁰¹ Harmonogram opracowania „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2007-2012” oraz planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych przedstawiono w załączniku 7a i 7b.

W procesie planowania rozwoju sił zbrojnych obowiązują następujące zasady:

- zgodności decyzji planistycznych – dotyczących rozwoju sił zbrojnych z decyzjami politycznymi;
- centralizacji (planowanie „z góry na dół”);
- zgodności obowiązującego stanu prawnego w różnych dokumentach;
- oparcia planowania na scenariuszach użycia sił zbrojnych;
- bilansowania programów oraz planów w zakresie finansowania ujętych w nich przedsięwzięć;
- korelacji planowania narodowego i sojuszniczego z zachowaniem nadrzędności planowania narodowego (rozwiązania przyjęte w programach i planach narodowych będą stanowić podstawę do przyjmowania zadań w ramach NATO i UE, takich jak np. Cele Sił Zbrojnych, udział w Siłach Odpowiedzi NATO i Grupach Bojowych UE);
- ustalania celów i zadań według priorytetów oraz hierarchizacji przedsięwzięć realizacyjnych;
- wyraźnego rozgraniczenia fazy analiz od fazy wypracowania rozwiązań wariantowych i podejmowania decyzji.

Istotą prowadzenia prac planistycznych jest opracowywanie dokumentów planistycznych zgodnie z zasadą planowania „z góry na dół”, w pierwszej kolejności - „*Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...*”, a następnie dokumentów pochodnych - planów funkcjonalnych, specjalistycznych, dziedzinowych i centralnych planów rzeczowych, tj.:

- „*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”
(opracowywany corocznie).

„Program rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...” opracowywany jest w dwóch fazach:

a) **faza I** (analityczno - ocenowa), zakończona opracowaniem dokumentu

pt. „*Identyfikacja Potrzeb Operacyjnych*” oraz dwóch pierwszych rozdziałów „Programu...”, odnoszących się do oceny stanu sił zbrojnych na koniec cyklu planistycznego oraz ich potrzeb rozwojowych do końca określonego horyzontu planistycznego;

b) **faza II** (wykonawcza) podzielona na dwa etapy:

- etap I, zakończony akceptacją przez ministra ON „Programu ...”,
- etap II, zakończony akceptacją przez Szefa SG WP planów funkcjonalnych, a przez ministra ON planów dziedzinowych, specjalistycznych i centralnych planów rzeczowych.

Przegląd Potrzeb Operacyjnych

W etapie tym wykonuje się dwa zasadnicze zadania: identyfikację potrzeb operacyjnych, a także definiowanie wymagań operacyjnych. Kolejność oraz uczestników realizacji tych zadań przedstawia załącznik 8.

Identyfikacja potrzeb operacyjnych

Odpowiedzialnym za przeprowadzenie identyfikacji potrzeb operacyjnych jest Szef Zarządu Planowania Strategicznego - P5. W tym celu powołuje się grupę zadaniową. W skład grupy zadaniowej, w zależności od potrzeb wchodzi przedstawiciele: komórek organizacyjnych tworzących Sztab Generalny WP, dowództw rodzajów Sił Zbrojnych, DO, KG ŻW, DGW, IWSZ, IWspSZ, gestorów UiSW, COL, organizatorów systemów oraz innych komórek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej. Skład, szczegółowe zadania, harmonogram prac

i uczestników grupy zadaniowej określane są rozkazem Szef Sztabu Generalnego WP.

W ramach identyfikacji potrzeb operacyjnych, grupa zadaniowa prowadzi 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 opracowuje scenariusze planistyczne i przedkłada je Szefowi SG WP do zatwierdzenia. Jednocześnie na podstawie „Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych na lata ...” oraz „Wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania przygotowań obronnych w resorcie ON i planowania rozwoju SZ RP w latach ...” w Zarządzie Planowania Strategicznego - P5 przygotowuje się projekt decyzji MON w sprawie opracowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP, planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych. W decyzji określa się zadania do wykonania w procesie przygotowania programów i planów przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska Ministerstwa Obrony Narodowej oraz dowódców, komendantów i szefów (dyrektorów) komórek (jednostek) organizacyjnych MON. W okresie listopad – grudzień, projekt decyzji przedkłada się Ministrowi Obrony Narodowej do akceptacji i podpisu.

W oparciu o przyjęte zasadnicze moduły kalkulacyjne, grupa zadaniowa dokonuje alokacji¹⁰² sił do scenariuszy prowadzenia przyszłych operacji. Moduły kalkulacyjne opracowuje Zarząd Planowania Strategicznego - P5 we współpracy z dowództwami

¹⁰²Alokacja – przydział środków budżetowych, środków produkcji i materiałowych, zwłaszcza przydział na inne niż uprzedni cele – Por. A. Markowski, R. Pawelec, Słownik Wyrazów obcych i trudnych, Warszawa 2004, str.28.

Alokacja (ang. allocation) w terminologii APICS dotyczącej MRP oznacza przeznaczenie, zarezerwowanie, przydzielenie określonego zasobu do procesu - <http://pl.wikipedia.org/wiki/Alokacja>.

rodzajów sił zbrojnych, komórkami i jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej, DGW, IWSZ, IWspSZ oraz KG ŻW.

W pierwszym okresie, definiuje się wielkość sił (alokuje liczbę i określone rodzaje modułów kalkulacyjnych) niezbędnych dla zabezpieczenia wszystkich potrzeb wymagających użycia sił zbrojnych w poszczególnych scenariuszach.

Następnie, dokonuje się doboru tych modułów pod kątem możliwości ich użycia do kilku misji (zadań) oraz zastąpienia wybranych modułów innymi. Ustala się także możliwości ewentualnego zmniejszenia zaangażowania sił zbrojnych w niektóre misje (zadania) i zastąpienia ich siłami sojuszniczymi oraz siłami pozamilitarnych ogniw systemu obronnego państwa.

W trzecim okresie pracy, dokonuje się konfrontacji (bilansu) wielkości potrzeb określonych za pomocą modułów kalkulacyjnych z realnymi możliwościami ich zaspokojenia przez konkretne, aktualnie istniejące jednostki wojskowe. Na tej podstawie określa się potrzeby sił zbrojnych w zakresie przebudowy struktur organizacyjnych, modernizacji technicznej, infrastruktury wojskowej, struktury personalnej i innych obszarów.

Proces identyfikacji potrzeb operacyjnych kończy się opracowaniem dokumentu pt. *„Identyfikacja Potrzeb Operacyjnych”*. Dokument ten w swej treści powinien zawierać – zestawioną według gradacji priorytetów – specyfikację zidentyfikowanych potrzeb operacyjnych, a także analizy wariantów operacyjnego wykorzystania nowych zdolności bojowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Jednocześnie powinien on określać wymagane poziomy interoperacyjności i odporności, a także oceniać przewidywane efekty zaspokojenia potrzeb oraz ogólne wymagania systemowe.

Przy rozważaniu sposobu zaspokojenia potrzeb operacyjnych poszukuje się rozwiązań niematerialnych rozumianych jako zmianę efektywności szkolenia, zmianę doktryny, zmianę procedur

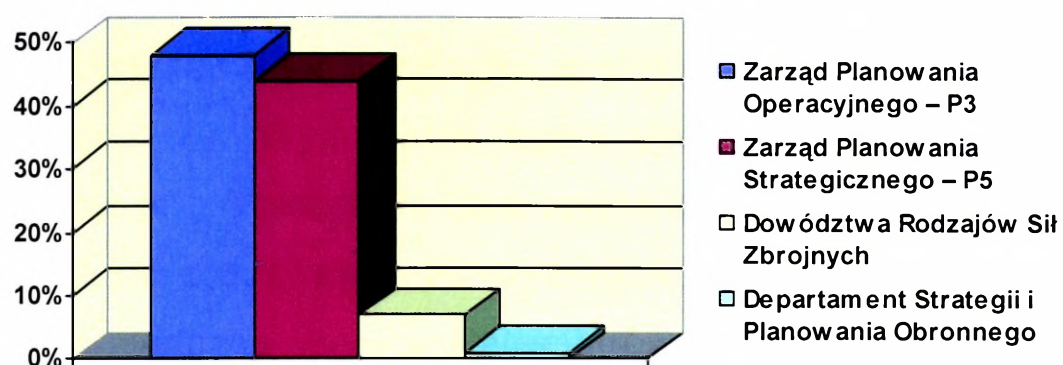
operacyjnych i/lub zmiany organizacyjne. Przy braku możliwości spełnienia potrzeby sposobem niematerialnym, należy rozważać rozwiązanie materialne rozumiane jako modernizacja, zakup lub rozwój nowego UiSW oraz ewentualnego dostosowania infrastruktury. W tym przypadku opracowuje się „Wymagania Operacyjne dla UiSW”.

Po uzgodnieniu dokumentu „*Identyfikacji Potrzeb Operacyjnych*” z komórkami i jednostkami organizacyjnymi, których przedstawiciele wchodzi w skład grupy zadaniowej, Szef Sztabu Generalnego WP zatwierdza dokument w terminie do końca roku kalendarzowego. Akceptacja dokumentu pozwala na uruchomienie procesu definiowania wymagań operacyjnych¹⁰³.

Dotychczas, komórką organizacyjną MON odpowiedzialną za przegląd potrzeb operacyjnych jest Zarząd Planowania Strategicznego. Analiza Zarządzenia Nr 38/MON z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej¹⁰⁴ wskazuje, iż komórką wiodącą w tym zakresie powinien być Zarząd Planowania Operacyjnego – P3. Zdania ekspertów zajmujących się tą problematyką są jednak podzielone (rysunek 12). Spowodowane jest to tym, iż w sztabach sojusznicznych oraz większości państwa NATO problematyką tą zajmują się pionierzy (planowanie długookresowe). Autor stoi na stanowisku, problematyka ta powinna zostać w kompetencji ZPS – P5. Należy jednak komórkę tę wyposażyć w odpowiednie narzędzia (komórki wewnętrzne).

¹⁰³ Schemat określenia kierunków i zadań rozwoju Sił Zbrojnych RP przedstawiono w załączniku 8.

¹⁰⁴ Dziennik Urzędowy MON nr 21 poz. 268 z dnia 12 grudnia 2006.



Rysunek 12. Postulowane kompetencje w zakresie prowadzenia przeglądu potrzeb operacyjnych.
Opracowanie własne¹⁰⁵.

Definiowanie wymagań operacyjnych w zakresie modernizacji technicznej

Warunkiem rozpoczęcia etapu definiowania wymagań operacyjnych w zakresie modernizacji technicznej jest zatwierdzenie przez Szefa SG WP dokumentu „*Identyfikacja Potrzeb Operacyjnych*”. Celem tego etapu jest opracowanie wymagań operacyjnych dla UiSW¹⁰⁶, którego pozyskanie zapewni osiągnięcie przez siły zbrojne wymaganych zdolności operacyjnych zidentyfikowanych w arkuszach potrzeb operacyjnych.

Do realizacji tego etapu, Szef Zarządu Planowania Strategicznego - P5, powołuje (według potrzeb) grupy specjalistyczne¹⁰⁷ złożone z przedstawicieli instytucji uczestniczących w Przeglądzie Potrzeb Operacyjnych oraz specjalistów, realizujących podstawowe funkcje cyklu dotyczącego UiSW, tj. rozwój, produkcję, weryfikację - badania i testy, eksploatację, szkolenie, wprowadzenie na wyposażenie, wsparcie w okresie użytkowania, wycofanie i utylizację, a także zapewnienie bazy magazynowej, garażowej, remontowej i szkoleniowej dla danego UiSW. Powołanie grupy specjalistycznej może nastąpić również na wniosek gestora UiSW,

¹⁰⁵Patrz Kwestionariusz Ankiety – załącznik 1.

¹⁰⁶W imieniu Szefa Sztabu Generalnego WP odpowiedzialnym za nadzór i koordynację realizacji tego etapu jest Szef Zarządu Planowania Strategicznego - P5.

¹⁰⁷Praca w grupach specjalistycznych realizowana jest pod kierunkiem gestora UiSW lub organizatora systemu.

którego dotyczy zidentyfikowana potrzeba operacyjna lub organizatora systemu (w przypadku systemów, które dotyczą całych Sił Zbrojnych RP). Wymagania operacyjne dla UiSW ujmuje się w dokumencie pt. „*Wymagania Operacyjne dla UiSW*”.

W trakcie opracowywania wymagań operacyjnych dla UiSW, a zwłaszcza podczas wyboru Parametrów Kluczowych (PK), grupa specjalistyczna powinna analizować wszelkie alternatywy, warianty redukcji ryzyka, użyteczność wojskową, demonstratory technologii¹⁰⁸, eksperymenty, badania i testy oraz przeprowadzić wstępną analizę ekonomiczną. Przy opisie nowego UiSW po raz pierwszy, opis ten powinien być wykonany w ogólnych kategoriach. Wymagania podlegają cyklicznemu uszczegółowianiu w dalszych etapach pozyskiwania UiSW.

Przy opracowaniu wymagań operacyjnych dla UiSW należy dążyć do takiego ich formułowania aby były one zgodne z następującymi zasadami, które określono *decyzją Nr 22/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2005 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu potrzeb Operacyjnych”* (pkt 33 i 34):

- 1) wymaganie musi być osiągalne, weryfikowalne, jednoznaczne i kompletne
- 2) wymaganie powinno określać potrzebę w znaczeniu "dlaczego" i "po co" a nie "jak to zrobić";
- 3) wymaganie nie może być w sprzeczności z innymi wymaganiami;
- 4) mierzalne wymagania powinny być podane w formie "wartość progowa/wartość docelowa" z określeniem warunków i uzasadnieniem przyjętych wartości;

¹⁰⁸ Określenie zdefiniowane w "Wytycznych Ministra Obrony Narodowej w sprawie głównych celów i kierunków polityki naukowej i naukowo-technicznej resortu obrony narodowej" wprowadzonych do użytku odrębną decyzją MON.

- 5) w wymaganiach powinny zostać określone Parametry Kluczowe (PK);
- 6) wymagania powinny zawierać ograniczoną liczbę PK, które ujmą parametry niezbędne do osiągnięcia generalnie określonej zdolności operacyjnej;
- 7) podczas wyboru Parametrów Kluczowych powinno się stosować następujące wytyczne:
 - a) czy parametr jest krytyczny dla zdefiniowania UiSW lub wymaganej zdolności?
 - b) czy jest zorientowany na prowadzenie walki lub czy przyczynia się do poprawy zdolności prowadzenia walki?
 - c) czy jest możliwe stwierdzenie jego osiągnięcia lub czy można go zmierzyć?
 - d) czy dana wartość (w tym wyrażona w procentach) może być uzasadniona przez analizę?
 - e) czy pod rozważenie będzie skasowanie projektu/programu, jeżeli parametr nie będzie osiągnięty?
- 8) wybór Parametrów Kluczowych należy traktować jako identyfikację parametrów z podaniem ich wartości progowych i docelowych. Poniżej podano jedną z metod opracowywania Parametrów Kluczowych:
 - a) krok 1 - wymienić wymagane od UiSW zdolności dla każdego zadania i funkcji,
 - b) krok 2 - nadać tym wymaganiom priorytety,
 - c) krok 3 - dla każdego zadania/funkcji znaleźć jeden mierzalny parametr,
 - d) krok 4 - określić, które parametry są najbardziej krytyczne dla UiSW i wyznaczyć je jako Parametry Kluczowe w wymaganiach operacyjnych dla UiSW.

Dla wsparcia procesu definiowania wymagań operacyjnych dla UiSW wykorzystuje się badania naukowe i prace studyjne realizowane

w resorcie obrony narodowej zgodnie z *"Instrukcją o realizacji badań naukowych i prac studyjnych w resorcie obrony narodowej"*, wprowadzoną do użytku odrębną decyzją Ministra Obrony Narodowej.

Opracowany dokument pt. *"Wymagania Operacyjne dla UiSW"*, gestor UiSW (przewodniczący grupy specjalistycznej) lub organizator systemu (w przypadku systemów obejmujących całe siły zbrojne) przedkłada do Szefa ZPS - P5, który przekazuje je do Rady Uzbrojenia, w terminie do końca I kwartału roku parzystego.

Zatwierdzenie dokumentu *"Wymagania Operacyjnego dla UiSW"* przez Radę Uzbrojenia oznacza podjęcie decyzji o uruchomieniu przez Departament Polityki Zbrojeniowej procesu pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zgodnie z procedurami określonymi w stosownych dokumentach.

Na podstawie rezultatów identyfikacji i definiowania potrzeb operacyjnych, Zarząd Planowania Strategicznego - P5 przygotowuje *projekt Wytycznych Szefa Sztabu Generalnego WP w sprawie opracowania „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP...”*.

Określenie kierunków i zadań rozwoju Sił Zbrojnych RP¹⁰⁹

Pozyskiwanie nowej techniki wojskowej leży w gestii pionu polityki zbrojeniowej MON, a głównie Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON. Przy współudziale jednostek badawczo-rozwojowych, ośrodków badawczo-rozwojowych, ośrodków akademickich i szkół wyższych oraz jednostek przemysłowego potencjału obronnego, ekspertów, instytucji rządowych, rodzajów Sił Zbrojnych i komórek organizacyjnych MON, prowadzi on analizy (przygotowuje wstępne studium wykonywalności) mające na celu identyfikację i oszacowanie alternatywnych koncepcji technicznych pozwalających na wykonanie zadań postulowanych w *"Wymaganiach Operacyjnych dla UiSW"* (WO).

¹⁰⁹ Patrz załącznik 9.

Wynikiem prac nad tym zadaniem powinno być opracowanie „Wstępnego Studium Wykonywalności” (WSW), a na jego podstawie „Wymagań Operacyjno-Technicznych” (WOT) - chyba, że w trakcie opracowania WSW powstaną jednoznaczne przesłanki świadczące o braku możliwości lub niecelowości realizacji przyjętych wcześniej z koncepcji. „Wstępne Studium Wykonaności” powinno wykazać, czy „Wymagania Operacyjne dla UiSW” kwalifikują się do dalszych prac, wstępnie zidentyfikować i oszacować parametry operacyjne, techniczne, ekonomiczne oraz organizacyjne, wskazać alternatywne koncepcje techniczne spełnienia WO, ze wskazaniem koncepcji, które powinny być w kolejnych etapach przedmiotem pogłębionych analiz.

Wymagania Operacyjno-Techniczne opracowuje się dla każdej wyszczególnionej w WSW koncepcji realizacji Wymagań Operacyjnych dla UiSW. WOT powinny zawierać m.in. rozwinięte uszczegółowione operacyjno-techniczne charakterystyki UiSW, ogólne dane techniczne UiSW (wymagane i możliwe do uzyskania), wstępne analizy ekonomiczne oraz wymagane terminy pozyskania nowego UiSW. WOT oraz WSW Dyrektor DPZ uzgadnia odpowiednio z gestorem UiSW lub organizatorem systemu, Szefem ZPS-P5, a następnie przedstawia do akceptacji Radzie Uzbrojenia¹¹⁰. Akceptacja WSW oraz WOT przez Radę Uzbrojenia oznacza podjęcie decyzji o uruchomieniu etapu „Określenia Możliwości Wykonania” (OMW) i ujęciu przez ZPS-P5 środków finansowych na wykonanie tego etapu w planie modernizacji technicznej.

Określenie Możliwości Wykonania (OMW)

W ramach tego etapu DPZ organizuje z udziałem specjalistycznych placówek przemysłowych, akademickich, naukowo-badawczych, komórek organizacyjnych MON, RSZ i SG WP, instytucji rządowych oraz (w miarę potrzeb) odpowiednich organizacji NATO

¹¹⁰ Rada Uzbrojenia - organ doradczy Ministra Obrony Narodowej właściwy w zakresie oceny wniosku gestora UiSW o wprowadzenie UiSW do wyposażenia SZ RP oraz jego przedstawienia do akceptacji Ministrowi Obrony Narodowej - RU-MON/GZL/05/003.

przedsięwzięcia mające na celu ocenę najbardziej obiecujących technicznych koncepcji (wybranych w etapie WOMW) dla wskazanego sposobu spełnienia potrzeb operacyjnych. Wynikiem realizacji tego etapu jest opracowanie Pełnego Studium Wykonywalności (PSW), a na jego podstawie Wstępnych Założeń Taktyczno-Technicznych (WZTT).

Pełne Studium Wykonaności powinno wskazywać optymalny sposób spełnienia WO, zidentyfikować obszary ryzyka¹¹¹, określić charakterystyki techniczne UiSW, oszacować relacje czas-koszt-efekt, zawierać przegląd technologii koniecznych i możliwych do wykorzystania oraz nowych niezbędnych do opracowania, zakres badań sprzętu, harmonogram czasowo-zadaniowy oraz oszacowanie kosztów całego cyklu życia poszczególnych rodzajów UiSW.

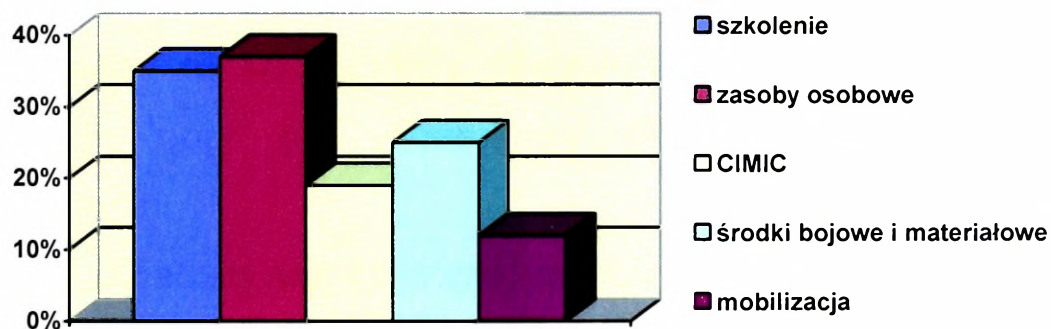
Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne powinny w szczególności określać wstępne, wymagane do osiągnięcia WO charakterystyki operacyjno-techniczne UiSW, wstępną specyfikację opracowywanego UiSW, wykaz norm i standardów krajowych i NATO, miejsce przedmiotowego UiSW w systemie obronnym, planowane do przeprowadzenia badania UiSW oraz istotne parametry eksploatacyjne. WZTT oraz PSW są przedmiotem uzgodnień między Dyrektorem DPZ, a właściwym gestorem lub organizatorem systemu, którego UiSW dotyczy oraz Szefem ZPS-P5. Po uzgodnieniu są przedstawiane do akceptacji Radzie Uzbrojenia.

Akceptacja wyników etapu Określenia Możliwości Wykonania oraz dokumentu WZTT, oznacza przyjęcie przez Radę Uzbrojenia sposobu spełnienia Wymagań Operacyjnych (praca rozwojowa, zakupy, licencja, modernizacja itp.), ujęcie przez ZPS-P5 zadania (zadań) w odpowiednich planach MON oraz zagwarantowanie środków finansowych na kontynuację procesu pozyskiwania UiSW

¹¹¹ Obszary ryzyka powinny obejmować aspekty finansowe, formalno-prawne, wdrożeniowe.

(wysokość środków finansowych powinna wynikać z przeprowadzonych na tym etapie analiz finansowych).

Wśród osób zajmujących się problematyką programowania rozwoju SZ RP panuje przekonanie, że w obecnym procesie zbyt dużo uwagi skupia się na obszarach związanych z modernizacją techniczną. Powoduje to, że często dopiero z chwilą nabycia sprzętu rozstrzygane są inne kwestie. Co często powoduje komplikacje związane z pełnym wykorzystaniem walorów nabywanego UiSW. Poniżej (rysunek 12) wskazano obszary, o które należałoby rozszerzyć zakres prac w tym etapie programowania rozwoju SZ RP.



Rysunek 12. Przedsięwzięcia postulowane do realizacji w zakresie prowadzenia przeglądu potrzeb operacyjnych. Opracowanie własne¹¹².

Opracowanie planów funkcjonalnych, specjalistycznych i dziedzinowych

Opracowanie planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych rozpoczyna się w trakcie opracowywania „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach...” i trwa do końca roku kalendarzowego.

Plany dziedzinowe rozwoju rodzajów sił zbrojnych, plany funkcjonalne rozwoju określonych systemów funkcjonalnych¹¹³ (dowodzenia i łączności, rozpoznania, obserwacji, identyfikacji celów i WE, wsparcia wywiadowczego, OPBMR, zabezpieczenia inżynierskiego, szkolnictwa wojskowego itp.) oraz programy specjalistyczne (wydatków, dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego,

¹¹² Patrz Kwestionariusz Ankiety – załącznik 1.

¹¹³ Systemy funkcjonalne – zadania realizowane w ramach funkcji wojskowych SZ RP.

remontów UiSW, inwestycji, prac rozwojowych i wdrożeniowych, zakupów materiałów bilansowanych centralnie, itp.) powinny stanowić rozwinięcie i kontynuację kierunków transformacji, określonych w poprzednich programach rozwoju. Plany dziedzinowe i funkcjonalne opracowuje się z wyprzedzeniem w stosunku do planów specjalistycznych (rozpoczęcie opracowywania planów specjalistycznych nastąpi po akceptacji „Programu...”).

W planach specjalistycznych eksploatacji zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz zakupów środków materiałowych należy uwzględnić kierunki i priorytety rozwoju oraz uwarunkowania finansowo-organizacyjne przyjęte w planach dziedzinowych i funkcjonalnych. Dlatego też termin ich opracowania i akceptacji mógł być późniejszy niż planów dziedzinowych i funkcjonalnych.

Plany dziedzinowe opracowuje się na podstawie „Programu...” oraz planów funkcjonalnych. Przyjęte w tych planach kierunki oraz priorytety rozwoju i transformacji muszą być zgodne z kierunkami przyjętymi w planach dziedzinowych oraz wielością środków finansowych przewidzianych na ich realizację. Opracowane projekty planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych uzgadnia się z osobami funkcyjnymi (dowódcami, szefami, dyrektorami jednostek i komórek organizacyjnych), których plany (programy) te dotyczą.

Projekty planów specjalistycznych tj. „Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach ...”, „Planu inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych RP oraz zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w ramach NSIP w latach ...” i „Planu zakupów środków materiałowych dla Sił Zbrojnych RP w latach ...” – których limit został określony w „Programie rozwoju...” – nie podlegają uzgodnieniu z właściwymi dysponentami środków budżetowych oraz organami planującymi. Uzgadnia się je jedynie z Sekretarzem Stanu

– I Zastępcą Ministra Obrony Narodowej i Podsekretarzami Stanu w Ministerstwie ON oraz Dyrektorem Generalnym Ministerstwa ON.

Projekty planów funkcjonalnych, które są opracowywane w komórkach organizacyjnych tworzących Sztab Generalny WP, podlegają akceptacji wyłącznie przez Szefa SG WP. Natomiast, projekty planów dziedzinowych rodzajów sił zbrojnych, Dowództwa Garnizonu Warszawa, Żandarmerii Wojskowej i WSI, a także projekty planów specjalistycznych, podlegają akceptacji przez Ministra Obrony Narodowej.

Przed przedłożeniem do akceptacji Ministrowi Obrony Narodowej, planów dziedzinowych rodzajów sił zbrojnych, Dowództwa Garnizonu Warszawa oraz Żandarmerii Wojskowej, powinny one zostać uzgodnione z Sekretarzem i Podsekretarzami Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Szefem Sztabu Generalnego WP. Uzgodnienie z Szefem Sztabu Generalnego WP stanowi końcowy akt procesu uzgadniania tych planów.

Plany funkcjonalne i specjalistyczne opracowuje się i uzgadnia w trybie ustalonym przez osoby funkcyjne odpowiedzialne za ich opracowanie. Istotnym elementem wszystkich planów jest ta ich część w której przedstawia się „Harmonogram realizacji zasadniczych zamierzeń w latach ...”. Jego forma i treść powinny stanowić podstawę do opracowywania dokumentów planowania bieżącego, np. „Planu zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych Sił Zbrojnych RP ...”.

Budżetowanie

Pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy nastąpiła głęboka transformacja systemowa w Polsce, której towarzyszyło przejście z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do gospodarki rynkowej, zaniechano sporządzania prognoz i planów długookresowych. Przyjęto bowiem za aksjomat stwierdzenie, że planowanie centralne jest zbędne i że zastąpi

je „niewidzialna ręka rynku”. Jedynym planem, o rocznym horyzoncie czasowym, był budżet państwa, który w pierwszych latach dziewięćdziesiątych podlegał głębokim zmianom w ciągu roku. Gdy nastąpiła większa stabilizacja polskiej gospodarki, centra planistyczne państwa zdecydowały wprawdzie o rozszerzeniu horyzontu planowania, ale wydaje się, że uzasadniona jest konstatacja, iż przygotowania Polski do wstąpienia do NATO nie wymusiły koniecznych zmian systemowych w planowaniu społeczno-gospodarczym i obronnym. Stało się tak mimo powszechnie znanego faktu, iż Polska znalazła się w sojuszu, gdzie podstawą planowania i realizacji zadań obronnych są plany i programy oraz realistyczne prognozy budżetowe.

Dopiero pod koniec pierwszej dekady transformacji i przebudowy systemu społeczno-gospodarczego uznano, że w procesie przygotowań do integracji z Unią Europejską krótko- i średniookresowe programy wymagają odniesienia ich do celów i priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego w długim horyzoncie czasowym. Dzięki nim bowiem można oceniać działania bieżące z punktu widzenia ich zgodności z długofalowymi celami państwa, a tym samym koordynować je i zapewnić ich wewnętrzną spójność. Przełomowym momentem dla sił zbrojnych była połowa roku 2001, kiedy to decyzją parlamentu priorytetem objęto nakłady na obronę narodową. Przyjęta wówczas ustawa o przebudowie, modernizacji technicznej i finansowaniu SZ RP stworzyła przesłanki do stabilnego kształtowania budżetu obronnego. Dokument ten określa m. in. stały udział budżetu obronnego w PKB na poziomie 1,95% roku poprzedniego.

Inny problem to struktura budżetu. Wydaje się, że obowiązująca klasyfikacja budżetu nie uwzględnia specyfiki sił zbrojnych, zwłaszcza podziału wydatków na poszczególne podmioty tzw. układu zadaniowego. Problem ten próbowano w resorcie obrony narodowej rozwiązać we własnym zakresie w jednej z poprzednich klasyfikacji dochodów

i wydatków budżetowych. Jednakże nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów¹¹⁴

Tabela 4

Propozycje zadań sił zbrojnych ujmowane w przyszłej klasyfikacji budżetu (na przykładzie Wojsk Lądowych)

| | |
|----------------------------|--|
| Dowodzenie | Dowództwo Wojsk Lądowych, dowództwa okręgów wojskowych, dowództwa korpusów, jednostki zabezpieczenia dowodzenia |
| Jednostki ogólnowojskowe | desantowo-szturmowe, piechoty górskiej, kawalerii powietrznej, pancerne, zmechanizowane |
| Lotnictwo wojsk lądowych | |
| Zabezpieczenie bojowe | Jednostki rozpoznania i WRE, wojsk rakietowych i artylerii, wojsk OPL, wojsk inżynieryjnych, łączności, obrony przeciwchemicznej, topograficzne i kartograficzne |
| Zabezpieczenie logistyczne | Jednostki transportowo-zaopatrzeniowe, ewakuacyjne i remontowe, służby zdrowia, infrastruktury wojskowej |
| Zabezpieczenie szkolenia | ośrodki i centra szkolenia, ośrodki szkolenia poligonowego |
| Obrona terytorialna | jednostki ochrony obiektów, kierowania ruchem wojsk, jednostki OT, komendy garnizonów, wojewódzkie sztaby wojskowe wraz z komendami uzupełnień, bazy materialowe |

Opracowano na podstawie: Decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego MON nr 25 z dnia 3 grudnia 1997r. w sprawie klasyfikacji analitycznej dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów Ministerstwa Obrony Narodowej, załącznik 4.

Struktura przedmiotowa budżetu obronnego ma obecnie trojaki układ. Pierwszy wynika z rodzajowego podziału wydatków stosowanego w ustawach budżetowych. Dzielą się one na wydatki bieżące (z wyszczególnieniem m.in. dotacji i subwencji, świadczeń na rzecz osób fizycznych, pozostałych wydatków bieżących) oraz wydatki majątkowe¹¹⁵.

¹¹⁴Por. Decyzja dyrektora Departamentu Budżetowego nr 25 z dnia 3 grudnia 1997 r. w sprawie klasyfikacji analitycznej dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów Ministerstwa Obrony Narodowej z późn. zm., załącznik nr 4.

¹¹⁵Propozycję zadań sił zbrojnych ujmowane w przyszłej klasyfikacji budżetu (na przykładzie Wojsk Lądowych) przedstawia tabela 4.

Układ drugi to podział stosowany powszechnie stosowany wewnątrz resortu obrony narodowej. Budżet obronny jest dzielony na trzy grupy: wydatki na utrzymanie stanów osobowych (płace i emerytury, wyżywienie, umundurowanie itp.), eksploatację i szkolenie oraz wydatki majątkowe¹¹⁶. Trzeci układ to podział budżetu według zasad obowiązujących w NATO, który każdorazowo jest stosowany przy sporządzaniu DPQ (sekcji piątej - finansowej). Przedstawia się on następująco: wydatki operacyjne (*operating costs*), wyposażenie techniczne i budownictwo (*procurement and construction*), badania i prace naukowe (*research and development*).

¹¹⁶Można też spotkać inny podział budżetu obronnego, jak chociażby w poprzednich programach 6-letnich, gdzie wyodrębnione zostały: wydatki osobowe, rzeczowe i majątkowe.

Wnioski:

Planowanie obronne NATO swoje funkcjonowanie opiera na suwerennych decyzjach państw członkowskich. W związku z powyższym w procesie planowania obronnego NATO nie się narzuca rozwiązań w wymiarze ponadnarodowym, a jedynie proponuje w ramach ustalonych procedur, określone wymagania w zakresie rozwoju sił zbrojnych państw członkowskich oraz tworzenia kolektywnego sojuszniczego potencjału obronnego.

Planowanie Sił Zbrojnych NATO jest procesem rozłożonym w czasie. Dziedzina ta jest „kołem zamachowym” wokół którego funkcjonują pozostałe dziedziny. Wytyczne Ministerialne, Przegląd Wymagań Obronnych, Cele Sił Zbrojnych NATO oraz Przegląd Obrony NATO stanowią logiczny ciąg przedsięwzięć planistycznych zapewniających osiągnięcie przez Sojusz Północnoatlantycki zdolności wojskowych umożliwiających realizację pełnego spektrum misji w perspektywie 10 lat.

Planowanie Sił Zbrojnych NATO jest dyscypliną planowania obronnego, która bezpośrednio wpływa na planowanie i programowanie rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (cykl planowania NATO i Polski przedstawiono w załączniku 2). W narodowym procesie planowania rozwoju szczególnie istotne są Wytyczne Ministerialne, które uwzględniane są przy opracowaniu Wytycznych Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych oraz Cele SZ, których realizacja znajduje swoje odzwierciedlenie w narodowych planach i programach rozwoju sił zbrojnych. Przestrzeganie zasad sojuszniczego planowania obronnego przez planistów przyczyni się do realizacji potrzeb obrony narodowej, z uwzględnieniem wymogów obronnych NATO.

W państwach zaprezentowanych w niniejszym rozdziale istnieją rozwinięte systemy planowania obronnego skorelowane z planowaniem obronnym NATO. Posiadają one wyraźnie

wyodrębnione fazy: planowania celów działalności sił zbrojnych, gdzie ważnym elementem jest przegląd strategiczny, programowania zadań wojskowych i odpowiadającym tym zadaniom sił i środków w okresach wieloletnich, a także kojarzenia zadań ujętych w programach wieloletnich z możliwościami ich finansowania. Planowanie celów sił zbrojnych jest domeną podmiotów politycznych odpowiedzialnych za kierowanie obronnością państwa. Organy wojskowe pełnią w tej fazie rolę doradczą. Określają one stan sił zbrojnych i oceniają możliwości wykonania przez siły zbrojne ustalonych przez polityków celów, a także przedstawiają własne oceny zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Planowanie rozwoju sił zbrojnych stanowi przełożenie długofalowych celów sił zbrojnych na ich strategiczno-operacyjne zadania oraz wymagające długiego okresu realizacji zadania gospodarczo-obronne.

We wszystkich zaprezentowanych powyżej państwach istnieją średniookresowe plany-programy stanowiące zasadniczy instrument planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych. W dokumentach tych następuje skonkretyzowane przełożenie celów sił zbrojnych na zadania wojskowe i wojskowo-gospodarcze z uwzględnieniem prognozowanych możliwości ekonomicznych i finansowych państwa.

Dotychczasowe doświadczenia z planowania i programowania Sił Zbrojnych RP wskazują, że proces ten powinien być nadal doskonalony. Planowanie rozwoju sił zbrojnych powinno mieć swoje umocowanie w długoterminowych planach rozwoju społeczno – ekonomicznych państwa. Funkcjonujący w SZ RP proces planowania rozwoju sił zbrojnych nie posiada wyodrębnionej (metodycznie przeprowadzanej) fazy planowania długookresowego. W Polsce planowanie i programowanie rozwoju SZ RP postrzegane jest jako to samo przedsięwzięcie. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, iż te same komórki organizacyjne MON (ci sami ludzie)

realizują przedsięwzięcia z zakresu planowania długoterminowego oraz średniookresowego (programowania).

Zaprezentowana perspektywa historyczna zwraca uwagę na konieczność ścisłej więzi potrzeb wynikających z planowania operacyjnego z efektami planowania obronnego. Śledząc zadania poszczególnych komórek organizacyjnych MON w procesie planowania rozwoju sił zbrojnych zauważamy, iż zasadniczą instytucją realizującą zadania w tym zakresie jest Zarząd Planowania Strategicznego – P5, który nie ma kompetencji, a co za tym idzie i narządzi w formie wyspecjalizowanych komórek wewnętrznych, do określania potrzeb operacyjnych. Kompetencje w tym zakresie posiada Zarząd Planowania Operacyjnego – P3, który powinien być odpowiedzialny za uzasadnianie kierunków rozwoju SZ RP.

Planowanie i programowanie rozwoju SZ RP obejmuje aspekty narodowe oraz sojusznicze i jest realizowane z uwzględnieniem obowiązujących procedur NATO. Wydłużony horyzont czasowy planowania oraz dłuższy niż dotychczas cykl planistyczny można wykorzystać, wprowadzając fazę przeglądu obronnego, która stanowiłaby podstawą do weryfikacji długoterminowych celów rozwoju SZ RP. Wielkość, organizację, wyposażenie oraz zdolności jakie powinny posiadać Siły Zbrojne RP, celowym jest określać w ramach cyklicznie prowadzanego Strategicznego Przeglądu Obronnego. Wydłużony czas poszczególnych cykli planistycznych umożliwia także na wprowadzenie fazy oceny zgodności „Programu rozwoju ...” z poszczególnymi planami funkcjonalnymi oraz przyjętymi celami rozwoju SZ RP. Faza ta powinna być prowadzona w celu uzyskania wiarygodnych ocen, nieskażonych subiektywizmem osób biorących udział w procesie planowania i programowania rozwoju sił zbrojnych, dlatego też należałoby zatrudnić niezależnych specjalistów (na wzór amerykański), który odpowiedzialny byłby za weryfikację planów.

Elementem łączącym wszystkie fazy planowania rozwoju sił zbrojnych od strategii bezpieczeństwa i strategii wojskowej do planów i programów rozwoju powinny być Scenariusze Planistyczne. Ich uszczegółowienie powinno odbywać się w ramach planowania operacyjnego. Pozwoliło by to na precyzyjne wyspecyfikowanie braków w zakresie posiadanych zdolności wojskowych.

Zasadniczym warunkiem osiągnięcia celów transformacji SZ RP jest efektywny system planowania obronnego. Planowania tego co?, kto?, jak?, kiedy? i za ile? - w odniesieniu do zdolności SZ RP. Powinno ono cechować się nie tylko zorganizowanym przebiegiem, ale także mieć charakter wyprzedzający w stosunku do zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa.

Obowiązujący narodowy system planowania obronnego wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym dokumentem planowanie obronne dzieli się na planowanie operacyjne oraz programowanie obronne. System ten nie zawiera elementów planowania długoterminowego, uwzględniającego, z dużym wyprzedzeniem czasowym, zmiany środowiska bezpieczeństwa przy określonych ograniczeniach ekonomicznych. Brak tych elementów uniemożliwia między innymi spojrzenie na potrzeby Sił Zbrojnych RP w zakresie techniki bojowej w perspektywie cyklu życia UisW. Powoduje to trudności w harmonizacji poszczególnych dyscyplin planowania obronnego oraz brak obiektywizmu i przejrzystości przy wyborze celów Sił Zbrojnych.

Funkcjonujący obecnie w Polsce system wieloletniego planowania obronnego, w tym planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych, jest niekompletny i nie w pełni przystaje do procedur planistycznych NATO. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przede

wszystkim brak wieloletniego systemu planowania społeczno-ekonomicznego w państwie, a także rozproszenie zadań planistycznych między wieloma jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej.

3. PROPOZYCJA ZMIAN W PROCESIE PLANOWANIA ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP

3.1. Założenia ogólne.

Prawidłowo przeprowadzony proces planowania obronnego jest jednym z zasadniczych warunków powodzenia transformacji Sił Zbrojnych RP. Stworzenie efektywnego i spójnego z NATO systemu planowania obronnego będzie bowiem miało zasadniczy wpływ na osiągnięcie przez Siły Zbrojne RP pożądanych zdolności operacyjnych (propozycję zmian w procesie planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP zawarto w załączniku 11).

Harmonizacja procesu planowania obronnego polega na skoordynowaniu wysiłków podmiotów odpowiedzialnych za realizację tych przedsięwzięć. W efekcie przeprowadzonych działań system planowania obronnego powinien cechować się spójnością wewnętrzną oraz integracją z sojuszniczym procesem planowania¹¹⁷.

3.2. Postulowany model planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP.

3.2.1. Planowanie długoterminowe

Na poziomie strategicznym planowanie strategicznych celów rozwoju Sił Zbrojnych i działań niezbędnych od ich osiągnięcia realizowane powinno być poprzez Strategiczny Przegląd Obrony (SPO), rozpoczynający cykl planowania obronnego, w tym także rozwoju Sił Zbrojnych. W ramach SPO powinno dokonywać się kompleksowej analizy aktualnego stanu systemu obronnego państwa¹¹⁸ (w tym Sił Zbrojnych RP) i wypracowywać strategiczne kierunki jego rozwoju. Realizowany powinien on być przy uwzględnieniu szeregu uwarunkowań i ograniczeń, w tym rozwoju środowiska bezpieczeństwa, budżetowych, demograficznych i technologicznych. SPO powinien pełnić funkcję informacyjno-

¹¹⁷ Do opracowania niniejszego rozdziału wykorzystano Kwestionariusz Wywiadu przedstawiony w załączniku 12.

¹¹⁸ Obecnie Strategiczny Przegląd Obrony dotyczy głównie Sił Zbrojnych RP.

doradczą dla decydentów politycznych, a jego wyniki powinny stanowić merytoryczną podstawą do podejmowania decyzji dotyczących rozwoju systemu obronnego, w tym Sił Zbrojnych, wyrażanych w Wytycznych Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych RP.

Strategiczny Przegląd Obronny, jako narzędzie polityki obronnej, powinien mieć na celu ukierunkowanie i racjonalizację wyborów w procesie transformacji Sił Zbrojnych RP, a przez to racjonalizację wydatków publicznych przeznaczanych na rozwój wojska. Przeprowadzany cyklicznie pozwalałby na uwzględnianie w planowaniu obronnym wniosków z oceny środowiska bezpieczeństwa, trendów rozwoju techniki bojowej i zastosowanie rachunku koszt-efekt. W rezultacie pozwalałby na dostosowanie zmian do faktycznych potrzeb i możliwości. SPO w procesie planowania pełniłby rolę „weryfikatora” rozwoju SZ RP. Powinien on być kompleksowym procesem analityczno - prognostycznym, określającym potrzeby obronne państwa w dłuższej perspektywie czasowej oraz możliwości i sposoby ich realizacji, w tym stopień przygotowania SZ RP do realizacji zadań wynikających z interesu państwa i wymagań środowiska bezpieczeństwa.

Strategiczny Przegląd Obronny powinien być stałym elementem systemu planowania obronnego. Powinien być przeprowadzany cyklicznie, co cztery lata. Dokumentami wynikowymi SPO byłyby Raport zawierający rekomendacje do transformacji resortu obrony narodowej w wymiarze wykraczającym poza dziesięcioletni horyzont planistyczny.

SPO będąc elementem cyklu planowania obronnego na poziomie strategicznym poprzedzałby rozpoczęcie nowego okresu planistycznego i powinien wpływać na całość „piramidy planowania” rozwoju Sił Zbrojnych RP (patrz rys. 13). Dokumentem wynikowym Strategicznego Przeglądu Obronnego, jak wspomniano powyżej,

byłby „Raport Strategicznego Przeglądu Obronnego” zawierający rzetelną analizę aktualnego stanu systemu obronnego państwa (w tym Sił Zbrojnych RP) oraz wymagań, jakie mają one spełniać w przyszłości. Dokument ten powinien być punktem wyjściowym do opracowania Wizji SZ RP. Na jego podstawie wydawana byłaby „Koncepcja rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata ...”, zawierająca wnioski do dalszego procesu transformacji w dziesięcioletnim horyzoncie czasowym



Rysunek 13. Postulowane kompetencje w zakresie prowadzenia przeglądu potrzeb operacyjnych.
Opracowanie własne.

Planowanie długoterminowe z punktu widzenia teorii zarządzania, jest procesem tworzenia tzw. ogólnego planu zawierającego decyzje alokacji zasobów, wykaz priorytetów i działań niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych. Tworzenie planów długoterminowych jest szczególnie wskazane dla organizacji działających w złożonym i zmiennym środowisku, gdzie istnieje konieczność prowadzenia ciągłej analizy zmian zachodzących w otoczeniu organizacji. Planowanie długoterminowe jest regularnie powtarzającym się procesem pozwalającym na tworzenie konsensusu wokół sposobu postrzegania wizji i jej realizacji.

Istotnym elementem jest zarówno plan sam w sobie, jak również proces planowania - tworząc konsensus wokół wizji przyszłości i uzyskując powszechną zgodę na jej realizację, organizacja daje swym członkom i interesariuszom świadomość uczestnictwa i wiedzę o tym, dokąd zmierza. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że planowanie długoterminowe powinno być realizowane z uwzględnieniem dwóch horyzontów czasowych: 25-30 oraz 10 lat. Pierwszą perspektywę czasową obejmowałby dokument określający wizję sił zbrojnych, druga zawarta byłaby w programie rozwoju.

Powodzenie transformacji, w dużym stopniu zależy od właściwie wyznaczonej wizji organizacji, które w resorcie Obrony Narodowej powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumencie pt.: „Wizja Sił Zbrojnych RP”. Wspólna, akceptowana wizja przyszłości, poza tym, że byłaby podstawą do opracowania strategii transformacji, może być pomocna w motywowaniu do działania i jego koordynacji podczas realizacji procesu rozwoju sił zbrojnych. Niespełnienie powyższych warunków, w odniesieniu do wizji, prowadzi do sytuacji, kiedy transformacja jest nieskoordynowana lub może ulec zahamowaniu. „Wizja Sił Zbrojnych RP” określałaby pożądany kształt także Sił Zbrojnych RP w perspektywie długookresowej przy założeniu prognozowanych uwarunkowań ich rozwoju, ograniczeń ekonomicznych, postępu technologicznego przewidywanych zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Treści i tezy w niej zawarte stanowiłyby wynik połączenia wiedzy, doświadczenia i wyobraźni. Uwzględniałaby wnioski z analizy kierunków postępu technologicznego i innowacyjności, przewidywane zmiany w szeroko pojętym środowisku bezpieczeństwa, a także wynikające z nich zagrożenia i szanse. Wizja byłaby więc jasnym drogowskazem w jakim kierunku powinny pójść zmiany w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych Sił Zbrojnych w perspektywie 20 – 25 lat.

Dokumentem ukierunkującym planowanie rozwoju w kolejnych cyklach planistycznych byłyby Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych RP. Określałyby one poziom ambicji państwa oraz kluczowe priorytety w odniesieniu do rozwoju systemu obronnego, tak jak w bieżącym cyklu planistycznym, w perspektywie 10 lat i opracowywany byłby co cztery lata. Ponadto, w dokumencie tym zawarte powinny być ogólne wytyczne do negocjowania zapisów w zakresie wytycznych politycznych NATO, które uwzględniałyby interes narodowy oraz wkładu sił do Sojuszu.

Założenia zawarte w „Wizji Sił Zbrojnych RP” powinny zostać przełożone na bardziej szczegółowe przedsięwzięcia ujęte Programie rozwoju Sił Zbrojnych. Dziesięcioletni horyzont czasowy tego dokumentu ma także wymiar długoterminowy co pozwala na ograniczanie kumulacji potrzeb, zwłaszcza w aspekcie cyklu życia uzbrojenia i sprzętu wojskowego, względnie stałego poziomu finansowania, a także dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Planowanie długoterminowe – w oparciu o dwa horyzonty czasowe – sprzyja obniżeniu poziomu ryzyka przy podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru najlepszego wariantu rozwoju Sił Zbrojnych RP.

W celu ukierunkowania prac planistów opracowywany powinien być dokument w formie koncepcji, która powstawałaby po przeglądzie potrzeb operacyjnych, a więc w połowie programowania rozwoju. „Koncepcja rozwoju Sił Zbrojnych na lata ...” określałaby docelowy kształt Sił Zbrojnych, przy uwzględnieniu potencjału będącego w ich dyspozycji oraz możliwości ekonomicznych państwa¹¹⁹. Dokument ten powinien obejmować:

- wnioski dotyczące zagrożeń;

¹¹⁹Dokument ten uwzględniałby rekomendacje Strategicznego Przeglądu Obronnego oraz wnioski z Przeglądu Potrzeb Operacyjnych.

- cel planowania rozwoju SZ RP;
- prognozowany podział wydatków budżetowych;
- model Sił Zbrojnych na koniec cyklu planistycznego;
- zasadnicze przedsięwzięcia organizacyjno-dyslokacyjne.

„Koncepcja ...” powinna być przedstawiana przez Rząd RP do akceptacji Prezydentowi RP. Takie umocowanie tego dokumentu pozwoliłoby planistom na realizację zadań związanych z programowaniem, bez zmiany zasadniczych kierunków rozwoju w określonym cyklu planistycznym, nawet w wypadku zmian na scenie politycznej. Dokument ten stanowiłby podstawę do opracowania Wytycznych Ministra Obrony Narodowej do programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP¹²⁰.

3.2.2. Programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP

Programowanie rozwoju sił zbrojnych¹²¹ powinno być procesem ukierunkowanym na dostosowanie wszystkich elementów struktury organizacyjnej i funkcjonalnej sił zbrojnych oraz ich zdolności i funkcji do realizacji przewidywanych zadań obronnych.

W procesie planowania rozwoju sił zbrojnych należy realizować w oparciu o następujące zasady:

- zgodności decyzji planistycznych z decyzjami politycznymi;
- realizmu;
- nadrzędności planowania narodowego;
- centralizmu;
- bilansowania planów;
- ustalania celów i zadań według priorytetów oraz hierarchizacji przedsięwzięć realizacyjnych.

Podstawę planowania stanowiły będą:

¹²⁰Koncepcja jest dokumentem, który opracowany powinien być po zidentyfikowaniu potrzeb operacyjnych. Uwzględniałby on także wnioski ze Strategicznego Przeglądu Obronnego.

¹²¹Programowanie rozwoju Sił Zbrojnych często określane jest jako planowanie średnioterminowe.

- uregulowania ustawowe dotyczące planowania rozwoju sił zbrojnych oraz polityki bezpieczeństwa państwa;
- „Wizja Sił Zbrojnych RP”;
- „Koncepcja rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata ...” po jej opracowaniu i zatwierdzeniu przez Prezydenta;
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej w sprawie opracowania „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach...” oraz planów dziedzinowych;
- Wytyczne Szefa Sztabu Generalnego WP w sprawie opracowania „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach...” oraz planów dziedzinowych;
- „Prognoza budżetowa Ministerstwa Obrony Narodowej w latach ...”;
- założenia poprzedniego Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP;
- wnioski ze Strategicznego Przeglądu Obrony;

Programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP na kolejny okres rozpoczynać się powinno wydaniem rządowych i resortowych dokumentów dyrektywnych, uruchamiających i ukierunkowujących ten proces zgodnie z aktualnymi potrzebami polityki bezpieczeństwa państwa.

Za planowanie rozwoju sił zbrojnych odpowiadać będzie, tak jak dotychczas Szef Sztabu Generalnego WP, który współdziałając z sekretarzem i podsekretarzami stanu kierował będzie całokształtem przedsięwzięć planistycznych. Prace nad planowaniem rozwoju Sił Zbrojnych RP koordynować będzie w imieniu Szefa Sztabu Generalnego WP, zarządu właściwego do planowania strategicznego (obecnie Zarząd Planowania Strategicznego – P5).

Planowanie rozwoju odbywać się powinno w systemie kroczącym, polegającym na cyklicznej (co cztery lata¹²²) aktualizacji programów

¹²² Możliwa jest zmiana cyklu planistycznego, jeśli głowy państw NATO podejmą decyzję w tym zakresie.

i planów oraz ich wydłużaniu o kolejne cztery lata zgodnie z bieżącymi uwarunkowaniami polityczno-ekonomicznymi. Rozwiązania przyjęte w programach narodowych, powinny stanowić gwarantować powinny realizację zadań sojuszniczych, takich jak cele sił zbrojnych i wymagania długoterminowe, tabele sił, itp.

W pracach nad opracowaniem „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...” uczestniczyć będą przedstawiciele komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej¹²³. Pierwszym etapem programowania rozwoju sił zbrojnych powinien być przegląd potrzeb obronnych, z uwzględnieniem scenariuszy zagrożeń (scenariuszy planistycznych) określonych podczas Strategicznego Przeglądu Obronnego. Proces planistyczny powinien być prowadzony z założeniem, że przewidywane zagrożenia i misje określają potrzeby rodzajów i wielkość sił zbrojnych oraz ich uzbrojenie i wyposażenie do realizacji zadań. W etapie tym wykonywane byłyby, tak jak dotychczas, dwa zasadnicze zadania: identyfikację potrzeb operacyjnych i definiowanie potrzeb operacyjnych.

W ramach **Identyfikacji potrzeb operacyjnych**, grupa zadaniowa składająca się z przedstawicieli komórek organizacyjnych Sztabu Generalnego WP i dowództw rodzajów sił zbrojnych, pod kierunkiem szefa komórki organizacyjnej MON właściwej w zakresie planowania operacyjnego¹²⁴, w ramach planowania operacyjnego do każdego scenariusza zagrożeń (wariantu planistycznego) określałaby potrzeby niezbędne do realizacji misji i zadań stawianych przed siłami zbrojnymi¹²⁵. Potrzeby określone w ramach każdego planu stanowić powinny materiał wyjściowy do alokacji sił, czyli do określenia, które

¹²³ Aktualnie są to przedstawiciele Dowództwa Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej, Wojsk Specjalnych, Dowództwa Garnizonu Warszawa, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia oraz komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

¹²⁴ Obecnie jest to szef Zarządu Planowania Operacyjnego - P3.

¹²⁵ Misje i zadania Sił Zbrojnych RP powinny być określane, tak jak dotychczas, w „Strategii Wojskowej Rzeczypospolitej Polskiej”.

z wyspecyfikowanych zdolności (w tym konkretnych typów UiSW lub/i pododdziałów) można użyć do realizacji kilku zadań¹²⁶.

W pierwszym okresie pracy, trwającym około dwóch miesięcy, grupa zadaniowa w ramach planowania operacyjnego identyfikuje potrzeby z uwzględnieniem posiadanego potencjału, planów w zakresie pozyskania określonych zdolności (UiSW) oraz przewidywanych w scenariuszach zagrożeń bezpieczeństwa. Efektem tych prac powinny być precyzyjnie określone maksymalne potrzeby w odniesieniu do każdej sytuacji planistycznej¹²⁷. Potrzeby powinny być wyrażone w postaci modułów bojowych¹²⁸.

W drugim okresie pracy, trwającym około dwóch tygodni, 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 (zadań) 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 trzecim okresie pracy, trwającym około trzech tygodni, grupa zadaniowa dokonuje konfrontacji wielkości potrzeb określonej za pomocą modułów kalkulacyjnych z realnymi możliwościami zabezpieczenia ich przez konkretne, istniejące jednostki wojskowe i grupy zadaniowe. Określa także potrzeby sił zbrojnych w zakresie ewentualnej przebudowy i modernizacji technicznej tych jednostek i grup, dostosowując je do zidentyfikowanych potrzeb operacyjnych.

¹²⁶ Dotychczas w tym etapie planowania rozwoju opracowywano scenariusze planistyczne i dokonywano alokacji sił bez wspomaganie tego procesu planowaniem operacyjnym.

¹²⁷ Sytuacja planistyczna jest częścią każdego scenariusza planistycznego i stanowi uszczegółowienie z wyspecyfikowanych zagrożeń.

¹²⁸ Moduł bojowy – struktura pododdziału, z uwzględnieniem stanu etatowego i zasadniczego UiSW lub określony środek bojowy (okręt, samolot itp.)

Identyfikowanie potrzeb operacyjnych kończyć się powinno podobnie jak dotychczas opracowaniem dokumentu o nazwie „**Identyfikacja potrzeb operacyjnych**”, który powinien zawierać, zestawioną według priorytetów, specyfikację zidentyfikowanych potrzeb operacyjnych, a także analizy wariantów operacyjnego wykorzystania nowych zdolności bojowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny, określać wymagane poziomy interoperacyjności, oceniać przewidywane efekty zaspokojenia potrzeb oraz ogólne wymagania systemowe. Dokument ten powinien także zawierać informacje dotyczące braku możliwości realizacji przez Siły Zbrojne RP określonych misji i zadań jeżeli jedna lub kilka zidentyfikowanych potrzeb nie zostanie zrealizowana¹²⁹. Rezultaty *Identyfikacji potrzeb operacyjnych* zatwierdzałby Szef SG WP lub szef komórki organizacyjnej MON właściwej w zakresie planowania strategicznego w uzgodnieniu z właściwymi komórkami organizacyjnymi SG WP. Akceptacja dokumentu rozwaliałaby na uruchomienie procesu definiowania wymagań operacyjnych.

Wyniki tego etapu programowania rozwoju sił zbrojnych oraz wnioski ze Strategicznego Przeglądu Obronnego powinny stanowić podstawę do opracowania „Koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata ...”. Stanowiłaby ona podstawę do narodowej deklaracji w zakresie Celów Sił Zbrojnych NATO. Zatwierdzenie tego dokumentu około dwóch miesięcy (patrz załącznik 11) przed propozycją Celów pozwoliłoby zachować nadrzędność planowania narodowego i stwarzałoby możliwość realnego deklarowania określonych zdolności do Sojuszu.

W czasie trwania przeglądu potrzeb operacyjnych przygotowywany powinien być także projekt decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie opracowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP, planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych. W decyzji określałoby się zadania do wykonania w procesie przygotowania programów i planów przez osoby

¹²⁹ Dotychczas w narodowych dokumentach planistycznych nie ma takich informacji.

zajmujące kierownicze stanowiska Ministerstwa Obrony Narodowej oraz dowódców, komendantów i szefów (dyrektorów) komórek (jednostek) organizacyjnych MON.

W przypadku zmian w środowisku bezpieczeństwa lub zaistnienia innych okoliczności, w połowie każdego cyklu planistycznego powinna być możliwa aktualizacja obowiązującego programu rozwoju. Z dotychczasowych doświadczeń oraz wynika, że zaprogramowane przedsięwzięcia w okresie dłuższym niż dwa lata często wymagają zmian, między innymi z powodu konieczności weryfikacji założeń dotyczących wykorzystania środków finansowych lub przesunięciem tych środków na inne zadania (np. nieplanowane w cyklu planistycznym misje poza granicami kraju).

Definiowanie potrzeb operacyjnych - wykonawcą zadania byłaby komórka organizacyjna MON właściwa w zakresie planowania strategicznego¹³⁰, która we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi Sztabu Generalnego WP i dowództwami RSZ opracowywałaby „**Wymagania Operacyjne**”. Dokument ten¹³¹ powinien zawierać m.in. następujące informacje:

- analizę istniejących możliwości wykonania nakazanych zadań operacyjnych;
- ocenę przyczyn niemożliwości zastosowania istniejącego UiSW;
- obszar i warunki w których powinny być rozwijane nowe zdolności;
- uzasadnienie potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań i technologii;
- zakres funkcji i pożądanymi możliwości działania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- ogólną koncepcję operacyjnego użycia nowego rodzaju UiSW ;

¹³⁰Dla zdefiniowania potrzeb operacyjnych wykorzystuje się prace min. naukowo-badawcze z dziedziny sztuki operacyjnej.

¹³¹ W odniesieniu do obecnie opracowywanych „Wymagań operacyjnych” za niecelowe uważa się ujmowanie w tym dokumencie oceny istniejących i przewidywanych zagrożeń, scenariuszy oraz priorytetów zagrożeń.

- ograniczenia – np. terminy, bezpieczeństwo, interoperacyjność, standaryzacja, koszty, kompatybilność, ilość wymaganych systemów (zestawów, egzemplarzy);
- oszacowanie wzrostu potencjału bojowego po wdrożeniu nowych rozwiązań (pozyskaniu nowego UiSW);
- wpływ nowego UiSW na istniejące systemy własne i sojusznicze;
- wpływ uzyskanych nowych zdolności na obowiązujące koncepcje taktyczne, doktryny, STANAGI, programy szkolenia i struktury organizacyjno-funkcjonalne;
- wymagany termin osiągnięcia nowych możliwości bojowych.

Ponadto, w dokumencie tym powinny zostać ujęte wnioski w zakresie szkolenia, współpracy cywilno-wojskowej, zasobów osobowych, niezbędnych środków bojowych i materiałowych oraz aspektów związanych z mobilizacją. Do tej pory kwestie te nie były uwzględniane co powodowało problemy już po wdrożeniu określonego egzemplarza UiSW.

„Wymagania Operacyjne” przekazywane byłyby, jak dotychczas, do rozpatrzenia przez Radę Uzbrojenia i po jego akceptacji uruchamiana byłaby realizacja zadania planistycznego pt. **„Wstępne określenie możliwości wykonania”**.

Na podstawie rezultatów identyfikacji i definiowania potrzeb operacyjnych, przygotowywane powinny być Wytyczne Szefa Sztabu Generalnego WP w sprawie opracowania „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP...”.

Określenie możliwości rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Odpowiedzialnym za realizację tego zadania, jest pion polityki zbrojeniowej MON. Przy współdziałaniu jednostek badawczo-rozwojowych, ośrodków badawczo-rozwojowych, ośrodków akademickich i szkół wyższych oraz jednostek przemysłowego potencjału obronnego, instytucji rządowych, RSZ i komórek organizacyjnych MON, prowadziłyby on analizy (przygotowujące wstępne studium wykonalności) mające na celu

identyfikację i oszacowanie alternatywnych koncepcji technicznych pozwalających na wykonanie zadań postulowanych w „Wymaganiach Operacyjnych”.

Alternatywne koncepcje techniczne wykonania zadań postulowanych w „Wymaganiach Operacyjnych”, mogą (powinny) zawierać wstępną ocenę techniczno-ekonomiczną:

- modernizacji eksploatowanego UiSW w kraju lub we współpracy międzynarodowej;
- uruchomienia pracy rozwojowej samodzielnie lub we współpracy międzynarodowej;
- zakupu gotowego UiSW w kraju lub za granicą.

Nadrzędnym celem prac przy tym zadaniu powinno być określenie czy Wymagania Operacyjne kwalifikują się, lub nie, do głębszych analiz technicznych w trakcie dalszych prac i która z alternatywnych koncepcji (jedna lub kilka) powinna być poddana pogłębionym analizom techniczno-ekonomicznym.

Wynikiem prac nad tym zadaniem powinno być opracowanie wstępnego studium wykonalności i przyjęcie dokumentu „Wymagania Operacyjno – Techniczne” (WOT). Dokument ten obejmowałby, jak dotychczas, każdą z koncepcji technicznych powinien zawierać rozwinięte, uszczegółowione operacyjno-techniczne charakterystyki UiSW oraz pewne ogólne dane techniczne, które są wymagane i których uzyskanie wydaje się możliwe. Powinny również zawierać elementy analiz finansowych, a także określać wymagane terminy pozyskania nowego UiSW. Dokument ten powinien być uzgodniony w resorcie obrony narodowej. Zatwierdzałby go dyrektor komórki organizacyjnej właściwej do prowadzenia polityki zbrojeniowej¹³², a następnie przedstawiony do rozpatrzenia Radzie Uzbrojenia.

Akceptacja Wymagań Operacyjno – Technicznych przez Radę Uzbrojenia oznaczałaby ujęcie zadania w „Programie rozwoju SZ RP...”

¹³² Obecnie Departament polityki Zbrojeniowej.

i innych planach rozwojowych MON oraz zagwarantowanie środków finansowych na jego realizację.

Równoległe z identyfikacją i definiowaniem potrzeb operacyjnych opracowywane powinny być części (rozdziały) projektu „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...” odnoszące się do kierunków i przedsięwzięć rozwoju (doskonalenia) stanów osobowych, struktur organizacyjnych, stanu technicznego, systemów funkcjonalnych i innych istotnych obszarów funkcjonowania Sił Zbrojnych RP.

Opracowanie planów funkcjonalnych, specjalistycznych i dziedzinowych.

Opracowanie planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych powinno się odbywać równoległe z opracowaniem „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...” i kończyć akceptacją wszystkich dokumentów (pakietu dokumentów) przez Ministra Obrony Narodowej.

Plany dziedzinowe rozwoju rodzajów sił zbrojnych, plany funkcjonalne rozwoju określonych funkcji wojskowych¹³³ (dowodzenia i łączności, rozpoznania, obserwacji, identyfikacji celów i WRE, wsparcia wywiadowczego, OPBMR, zabezpieczenia inżynieryjnego, szkolnictwa wojskowego itp.) oraz programy specjalistyczne (wydatków, dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego, remontów, inwestycji, prac naukowo badawczych, zakupów materiałów bilansowanych centralnie, organizacyjno-dyslokacyjne, itp.) muszą stanowić rozwinięcie kierunków transformacji określonych w „Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...” oraz stanowić kontynuację procesów przyjętych w poprzednich „Programach rozwoju ...”.

W planach specjalistycznych eksploatacji zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz zakupów środków materiałowych należy uwzględnić kierunki i priorytety rozwoju oraz uwarunkowania finansowo-

¹³³Pod pojęciem „funkcje wojskowe” należy rozumieć zadania realizowane przez systemy funkcjonalne SZ RP

organizacyjne przyjęte w planach dziedzinowych i funkcjonalnych. Przyjęte w planach dziedzinowych kierunki oraz priorytety rozwoju i transformacji muszą być zgodne z przyjętymi w planach dziedzinowych systemów funkcjonalnych oraz wielością środków finansowych przewidzianych na ich realizację. Opracowane projekty planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych uzgadniane powinny być na ogólnych zasadach obowiązujących w resorcie obrony narodowej.

Przed przedłożeniem do akceptacji Ministrowi Obrony Narodowej, pakietu planów powinny one podlegać weryfikacji przez niezależny zespół ekspertów¹³⁴. Miałby on za zadanie recenzować projekty programów oraz przedstawiać własne alternatywne propozycje rozwiązań. W wyniku prac powinien zostać opracowany dokument o nazwie „Ocena realności programów”. W przypadku rozbieżności powinien on zostać wysłany do określonych wykonawców celem poprawienia ich projektów, głównie pod kątem zgodności z wytycznymi do planowania i możliwościami finansowymi. Rezultatem prowadzonych uzgodnień pakietu programów, w tym „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach ...” powinna być ich akceptacja przez Ministra Obrony Narodowej. Programy powinny być narzędziem służącym Rządowi RP do optymalnego zarządzania zasobami obronnymi sił zbrojnych. Służyć powinien on również Sejmowi RP do prowadzenia analiz systemowych i sprawowania kontroli w zakresie racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

3.2.3. Budżetowanie

Planowanie rzeczowo-finansowe i zasobów obronnych sił zbrojnych powinno doprowadzić do sporządzenia realistycznej prognozy budżetu obronnego i sformułowania wynikających z niej możliwych kierunków przebudowy i modernizacji armii. Nowa

¹³⁴Dotychczas weryfikacja poszczególnych planów polegała na ich uzgodnieniach w komórkach i jednostkach organizacyjnych MON (często przez te same osoby, które brały udział w procesie planowania rozwoju sił zbrojnych, co powodowało że ocena poszczególnych planów „skażona” była przyjętymi w czasie planowania ograniczeniami.

struktura podmiotowa budżetu obronnego, powinna obejmować tzw. układ zadaniowy wydatków, z wyodrębnieniem poszczególnych struktur organizacyjnych RSZ. Strukturę przedmiotową budżetu obronnego powinna być oparta na układzie wydatków stosowanym powszechnie w Sojuszu.

Struktura przedmiotowa budżetu obronnego według zasad obowiązujących w NATO

1. Wydatki operacyjne (*operating costs*):
 - a) wydatki osobowe:
 - utrzymanie personelu wojskowego;
 - utrzymanie personelu cywilnego;
 - emerytury;
 - b) wydatki operacyjno gospodarcze:
 - amunicja i materiały wybuchowe;
 - produkty naftowe;
 - części zamienne (zakupywane po wyczerpaniu się zapasowych części zamiennych dostarczanych w zestawach ze sprzętem zasadniczym);
 - inny sprzęt i wyposażenie;
 - dzierżawy;
 - inne wydatki bieżące i obsługa.
2. Wyposażenie techniczne i budownictwo (*procurement and construction*):
 - a) sprzęt główny:
 - systemy rakietowe;
 - rakiety;
 - broń jądrowa;
 - statki powietrzne;
 - artyleria;

- pojazdy pola walki;
- sprzęt inżynieryjny;
- broń i drobne uzbrojenia;
- pojazdy transportowe;
- okręty i środki przybrzeżne;
- sprzęt informatyczny i łączności;

b) budownictwo wojskowe.

3. Badania i prace naukowe (research and development):

- średni standard szkolenia obowiązujący w NATO w odniesieniu do wszystkich jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych RP;
- pełne zaspokojenie potrzeb w zakresie zapasów mobilizacyjnych (środków bojowych, paliw, umundurowania);
- osiągnięcie normatywnych wskaźników sprawności uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- pełne wyposażenia jednostek nieobjętych „Celami Sił Zbrojnych NATO”;
- zasadnicza poprawa wyposażenia żołnierzy;
- rozwiązanie problemów mieszkaniowych kadry;
- poprawa warunków socjalno-bytowych.

Opracowano na podstawie wytycznych SHAPE: *Preparation and submission of the budget estimates – standards guidances*, Supreme Allied Powers Europe, Belgia 1996 [w:], R. Polak, J. Telep, Propozycje usprawnień gospodarowania zasobami obronnymi SZ RP, Myśl Wojskowe nr 4, Warszawa, 2006.

Na podstawie tej struktury powinna być przygotowana prognoza budżetu obronnego, w tym wynikająca także z ekstrapolacji trendów z okresu poprzedniego. Powinna ona odzwierciedlać nie potrzeby sił zbrojnych, jak to było w przypadku pierwszych programów wieloletnich resortu obrony narodowej, lecz realne możliwości ich zabezpieczenia. Realistyczna prognoza powinna być podstawą do określenia kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych.

System gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych powinien opierać się na zweryfikowanych normach budżetowych, usprawnionym systemie ewidencji ilościowo-wartościowej oraz na wdrożeniu w naszych siłach zbrojnych amerykańskiego modelu zarządzania zasobami obronnymi DRMM. Mając na uwadze pełne wykorzystanie możliwości modelu DRMM, które pozwalają wszystkim użytkownikom tworzyć i modyfikować w perspektywie kilku lat zawarte w nim podstawowe charakterystyki sił zbrojnych (skład i struktury organizacyjne sił zbrojnych, etatowe i ewidencyjne stany osobowe, wyposażenie w sprzęt, poziom szkolenia i stan wojennych rezerw materiałowych), należy uznać, że pełne wdrożenie modelu DRMM jest zasadne. Prowadzona wcześniej eksploatacja próbna modelu potwierdziła jego walory użytkowe.

Świadomość braku zaspokojenia wszystkich potrzeb resortu w najbliższej przyszłości wymusza nowe podejście do problematyki planowania wieloletniego i rocznego. Trwające w resorcie prace nad różnorodnymi planami obnażyły niedostatki, a przede wszystkim brak sprawnych systemów planistycznych. Należy też brać pod uwagę, że zarówno komórki organizacyjne MON, jak i RSZ nie mają dostatecznych informacji o aktualnym i planowanym do osiągnięcia stanie struktur i zasobów oraz kosztach, jakie są i będą generowane przez te elementy. Zastosowanie DRMM powinno poprawić sytuację w tym zakresie.

Wnioski

Rozwój SZ RP ze względu na swoją kompleksowość, zakres, nakłady, konsekwencje oraz ryzyko musi mieć charakter działania uporządkowanego. Dla realizacji tego procesu niezbędna jest skuteczna polityka obronna. Narzędziem temu służącym jest zintegrowany i cykliczny system planowania obronnego, obejmujący określone horyzonty czasowe.

Prezentowane rozwiązania dotyczące usprawnienie procesu planowania rozwoju sił zbrojnych mają na celu zharmonizowanie całego spektrum przedsięwzięć narodowych z planowaniem obronnym Sojuszu. Wprowadzenie brakujących elementów planowania (akceptowanej przez decydentów politycznych „Wizji Sił Zbrojnych RP” oraz „Koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata ...”) pozwoli na poprawę terminowości i zachowanie właściwej kolejności poszczególnych etapów prac¹³⁵.

Cykliczna realizacja planowania długoterminowego, z którego wynikać będzie programowanie i budżetowanie rozwoju sił zbrojnych pozwoli na uniknięcie sytuacji, w której koszty zaplanowanych przedsięwzięć będą przewyższać dostępny budżet i zredukowane zostanie do minimum ryzyko kumulacji potrzeb.

Strategiczny Przegląd Obrony pełniłby funkcję informacyjno-doradczą dla decydentów politycznych. Stanowiłby także merytoryczną podstawę do podejmowania strategicznych decyzji dotyczących polityki obronnej, w tym rozwoju Sił Zbrojnych RP i służyć powinien racjonalizacji dokonywanych wyborów. SPO powinien być także elementem weryfikacji postępów transformacji Sił Zbrojnych RP oraz zapewniać zbieżność posiadanych zdolności obronnych ze stojącymi przed wojskiem wymaganiami. Przyjmując zawarte w niniejszym opracowaniu rozwiązania, SPO pełnić może

¹³⁵Przykładem niedoskonałości jest obecnie m.in. opracowywanie planów przed wydaniem wytycznych do planowania

także rolę weryfikatora realizacji planów obronnych oraz narzędzia korygującego kierunki rozwoju systemu obronnego, w tym sił zbrojnych, a także służyć wprowadzaniu korekt do wizji SZ opracowanej na podstawie wcześniejszych Przeglądów.

Zastosowanie tych samych scenariuszy planistycznych, opracowywanych w ramach SPO, do planowania operacyjnego i planowania rozwoju sił zbrojnych zapewniłoby większą spójność tych dwóch dziedzin planistycznych.

Podsumowując rozważania nad postulatywnym modelem planowania rzeczowo-finansowego i zasobów obronnych, należy podkreślić, iż wprowadzenie proponowanych zmian umożliwi dalszą, bardziej efektywną niż dotychczas przebudowę i modernizację sił zbrojnych oraz całego systemu obronnego państwa.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w niniejszej rozprawie doktorskiej doświadczenia historyczne z procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP, planowania obronnego w NATO oraz w innych państwach, a także teoretyczne aspekty dotyczące teorii organizacji i zarządzania pozwoliły na osiągnięcie celu badań, tj. opisanie i ustalenie obszarów wspólnych planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP z planowaniem operacyjnym, planowaniem sojuszniczym oraz wytyczanie kierunków zmian w tym zakresie.

Przeprowadzona w 2 rozdziale diagnoza powyższych aspektów pozwoliła rozwiązać problem badawczy wskazując, iż zachodzi konieczność zmian w stosunku do obecnie realizowanych przedsięwzięć planistycznych zachowując nadrzędność priorytetów narodowych nad sojuszniczymi. Propozycję nowego podejścia do procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP zawarto w 3 rozdziale. Zaproponowano w nim między innymi włączenie w cykl planistyczny Strategicznego Przeglądu Obronnego, co pozwoliłoby na realne podejście do planowania długoterminowego. Akceptacja przez decydentów „Wizji Sił Zbrojnych RP” oraz „Koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych RP” dałaby możliwość zachowania realności planowania nawet w przypadku zmian na scenie politycznej¹³⁶.

Wiarygodność Polski w NATO potwierdzana jest wywiązywaniem się przez nasz kraj z przyjętych zobowiązań. Jeśli narodowy proces planowania rozwoju sił zbrojnych będzie wyprzedzał planowanie sojusznicze i stanowił będzie podstawę do deklarowania określonych zdolności, a kolejne programy rozwoju będą gwarantowały ich realność wówczas polski wkład do Sojuszu nie będzie musiał być zmieniany wkrótce po zatwierdzeniu kolejnych „Programów rozwoju ...”.

¹³⁶Idealnym rozwiązaniem byłoby wprowadzanie kolejnych programów przez sejm dokumentem rangi Ustawy.

Zaprezentowane dane i ich interpretacja potwierdzają, przedstawioną w 1 rozdziale hipotezę roboczą. Zaproponowany w rozprawie doktorskiej proces planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP ma wymiar długoterminowy i ewentualna jego realizacja odbywać się będzie w ścisłym powiązaniu z narodowym planowaniem operacyjnym oraz realizowane ono będzie z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do sojuszniczego planowania sił, co zapewni się priorytet narodowych potrzeb obronnych, stwarzając podstawę do negocjowania zadań sojusznicznych.

Zawarte w rozprawie doktorskiej treści mogą być w przyszłości wykorzystane w rozwiązywaniu problemów dotyczących planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP. Aktualnie kończy się cykl planowania RP na lata 2009 – 2018. W roku 2009 rozpoczną się prace nad kolejną „Metodyką programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP”. Istnieje, więc możliwość wdrożenia zaproponowanych rozwiązań w kolejnym cyklu planistycznym, tj. na lata 2013-2022.

Zawarte w dysertacji treści mogą także stanowić materiał szkoleniowy dla kadry i pracowników wojska, którzy w swej działalności służbowej zajmują się problematyką planowania obronnego.

LITERATURA

1. Balcerowicz B., Strategia obronna państwa średniej wielkości, AON, Warszawa 1994.
2. Balcerowicz B., Wybrane problemy obronności państwa, Warszawa 1999.
3. Bednarski A., Zarys teorii organizacji i zarządzania, Toruń 1997.
4. Banasik M., Chojnowski L., Aktualne problemy planowania obronnego Sojuszu Północnoatlantyckiego, Norfolk 2006.
5. Bioniok H., Metody sprawnego zarządzania, Warszawa 1997.
6. Czermiński A., Trzeciecki J., Elementy teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1974.
7. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju Polska 2025, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa 2000.
8. Document MC 324/1 NATO Military Command Structure, NATO HQ, Bruxelles 26 May 2004.
9. Falkiewicz W., Podejmowanie decyzji kierowniczych, Warszawa 1973.
10. Fałkowski A., *Petunia nerwus belli* – kształtowanie budżetu obronnego Polski, Warszawa 1998.
11. Frąckiewicz J. L., Systemy sprawnego działania, Wrocław, 1980.
12. Fronczak K., Siły Zbrojne Polski Ludowej, Przejście na stopę pokojową, 1945-1947, Warszawa 1994.
13. Gryfin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 1999.
14. Kamiński S., Nauka i metoda; pojęcia nauki i klasyfikacja nauk, Lublin 1992.
15. Kieżun W., Podstawy organizacji i zarządzania, Warszawa 1997.
16. Kieżun W., Sprawne zarządzanie organizacją, SGH, Warszawa 1997.
17. Pod red. Kownacki J., Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych, Warszawa 2004.

18. Kozłowski E., Wojsko Polskie 1936-1939. Próby modernizacji i rozbudowy, Warszawa 1974.
19. Koźmiński A. K., Piotrowski W., Zarządzanie – teoria i praktyka, Warszawa 2000.
20. Krzyżanowski L., Podstawy nauki zarządzania, Warszawa 1985.
21. Leon J., Frąckiewicz J., Poradnik sprawnego i efektywnego kierowania, Warszawa 2000.
22. Majewski T., Kierownik – dowódca w organizacji, Warszawa 2003.
23. Majewski T., Strzoda M., Zawadzki W., Planowanie w organizacji, Warszawa, 2003.
24. Materiały opracowane na podstawie informacji uzyskanych w trakcie polsko-amerykańskiego sympozjum nt. „Zarządzania Zasobami Obrony” odbytego w Warszawie w dniach 01-05 lutego 1999r., Departament Budżetowy MON 1999.
25. Michniak J., Kierowanie mobilnymi systemami łączności Wojsk Lądowych, cz. 1, Główne problemy, Warszawa 2003.
26. Müller U.R., Szczupłe organizacje, Warszawa 1997.
27. Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie – Programowanie - Budżetowanie”, materiał opracowany w Departamencie Budżetowym na posiedzenie Kierownictwa MON w 1999.
28. Pajorek L., Polska a Praska Wiosna. Udział Wojska Polskiego w interwencji
29. Pieter J., Ogólna metodologia pracy naukowej, Wrocław, Warszawa 1967.
30. Pióro T., Rekomendacje Rokossowskiego, Polityka z 21 października 1989 r. zbrojnej w Czechosłowacji w 1968 roku, Warszawa 1998.
31. Polak R., Telep J., Kierunek Armia Zawodowa? – aspekty ekonomiczne przebudowy Sił Zbrojnych RP, Warszawa 2002.
32. Polak R., Telep J., Propozycje usprawnień gospodarowania zasobami obronnymi SZ RP, [w:] Myśl Wojskowa nr 4 2006.
33. Polskie Siły Zbrojne w II wojnie światowej, Londyn 1951r.

34. Słownik ekonomiczny i finansowy, Katowice 1977.
35. Słownik ekonomiczny, szczecin 1994.
36. Słownik wojskowej terminologii ekonomicznej, Warszawa 1976.
37. Skorny Z., Współczesne metody badań psychologicznych, Wrocław 1966r.
38. Sokołowski A., Koszty systemu obronnego państwa, Warszawa 1994.
39. Sokołowski A., Prognozowanie wydatków wojskowych RP, Warszawa 1993.
40. Pod red. Stankiewicz W. Ekonomia obrony, (wydanie II zmienione i rozszerzone), Warszawa 1994.
41. Stoner J. A. F., Wankel Ch., Kierowanie, Warszawa 1999.
42. Strategies Vision - the Military Challenge by NATO's Strategies Commands, Norfolk 27.09.2004
43. STRATEGOR, Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość, Warszawa 1995.
44. Ścibiorek Z., Podejmowanie decyzji, Warszawa, 2003.
45. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP z dnia 25 maja 2001 roku, [w:] DzU 2001, nr 85, poz. 925.
46. Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej polskiej w samolot wielozadaniowy”, [w:] DzU 2001, nr 89, poz.972.
47. Ustawa prawo budżetowe, [w:] DzU 1991, nr 4, poz.17, z późn. zm.
48. Vademecum celów sił zbrojnych, materiał opracowany i powielony w Departamencie do Spraw Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa 2000.
49. Walker P., podejmowanie decyzji i rozwiązywanie problemów,
50. Wiśniewski E., Metodyka wojskowych badań naukowych, Warszawa, 1988.
51. Wojnarowski J., Mobilizacja Sił Zbrojnych RP, Warszawa 2000.
52. Wojnarowski J., Przygotowanie do mobilizacyjnego rozwinięcia systemu obronnego państw, Warszawa 1998.

53. Wojnarowski J., Siły Zbrojne RP, Warszawa 2000.
54. Wyszczelski L., Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918-1939, Warszawa 1997.
55. Założenia rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998 – 2012, przyjęte na posiedzeniu rady Ministrów w dniu 6 września 1997.
56. Zarządzenie Nr 38/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, [w:] DzUrz. MON nr 21, poz. 268.
57. Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939, Warszawa 1990.
58. Zieleniewski J., Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1964.

WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW

1. Kwestionariusz Ankiety.
2. Wpływ procedur planowania sił zbrojnych NATO na planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP.
3. Wpływ dokumentów NATO na proces opracowania Minimalnych Wymagań Wojskowych /DRR 05/.
4. Proces negocjacji i akceptacji celów SZ NATO 2006.
5. Proces przeglądu obronnego NATO.
6. Proces planowania strategii rozwoju Sił Zbrojnych RP.
7. Harmonogram opracowania „programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2007-2012” oraz planów dziedzinowych, funkcjonalnych i specjalistycznych (część pierwsza 7a druga 7b).
8. Przegląd potrzeb operacyjnych.
9. Określenie kierunków i zadań rozwoju Sił Zbrojnych RP.
10. Podstawowe definicje i pojęcia.
11. Propozycja zmian w procesie planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP.
12. Kwestionariusz wywiadu.

Akademia Obrony Narodowej
Wydział Strategiczno-Obronny

Kwestionariusz Ankiety

Celem przeprowadzanej ankiety jest poznanie opinii ankietowanych, dotyczących stanu aktualnego oraz potrzeby ewentualnych zmian w procesie planowania rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w kontekście przeobrażeń w planowaniu obronnym NATO.

Wyniki badan uzyskane tą drogą posłużą wzbogaceniu wiedzy z zakresu rozpatrywanych zagadnień i stanowić będą podstawę do opracowania wniosków zawartych w pracy doktorskiej na temat: „Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Ankieta jest anonimowa, wyniki badań będą wykorzystywane wyłącznie do celów naukowych i prezentowane w sposób zbiorczy.

Serdecznie dziękuję za współpracę
ppłk Jacek Cichosz

Warszawa 2007

1. Czy proces planowania obronnego NATO jest zsynchronizowany z procesem planowania rozwoju SZ RP i ma wpływ na jego przebieg?

- tak
- nie
- nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |

2. Jaki jest wpływ poszczególnych dziedzin planowania obronnego na planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP?

(proszę wpisać odpowiedź i jej numer w kratkę, obok każdej z dziedzin wg wskazanych rozwiązań: 1-bardzo duży, 2-duży, 3-niewielki, 4-bardzo mały, 5-nie ma wpływu).

- planowanie uzbrojenia
- cywilne planowanie kryzysowe
- planowanie dowodzenia, kierowania i konsultacji – C3
- planowanie logistyki
- planowanie nuklearne
- planowanie zasobów

| |
|--|
| |
| |
| |
| |
| |
| |

3. Który z niżej wymienionych dokumentów określa cel/cele osiągnięte w ramach planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP?

(proszę zaznaczyć tylko jedna odpowiedź).

- „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP”
- „Strategia Wojskowa RP”
- „Główne kierunki rozwoju SZ oraz ich przygotowań do obrony państwa”
- „Szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych na lata ...”
- „Wytycznych Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i programowania obronnego w resorcie Obrony Narodowej oraz w sprawie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata ...”
- Żaden
- Inny – wpisz jego nazwę

| |
|--|
| |
| |
| |
| |
| |
| |
| |

4. W jakim stopniu proces planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP jest skorelowany z procesem planowania pozamilitarnych przygotowań obronnych?

(proszę podkreślić tylko jedną odpowiedź)

- 1. Bardzo dużym
- 2. Dużym
- 3. Niewielkim
- 4. Małym
- 5. Żadnym

| |
|--|
| |
| |
| |
| |
| |

5. Która z niżej wymienionych komórek i jednostek organizacyjnych MON powinna być odpowiedzialna za przeprowadzenie Identyfikacji Potrzeb operacyjnych?

(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

Zarząd Planowania Operacyjnego – P3

Zarząd Planowania Strategicznego – P5

Dowództwo Operacyjne

Dowództwa Rodzajów Sił Zbrojnych

Inne – wpisz nazwę

.....

| |
|--|
| |
| |
| |
| |

6. Czy metoda scenariuszowa zapewnia zaplanowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP adekwatnie do ich misji i zadań?

(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

Tak

Nie

Nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |

7. Jakie znasz inne metody planowania?

.....
.....

8. Czy w opracowaniu wymagań operacyjnych dla uzbrojenia i sprzętu wojskowego powinni brać udział przedstawiciele jednostek wojskowych, dla których sprzęt ten jest przewidywany?

(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

Tak

Nie

Nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |

9. Czy rozszerzyłbyś/rozszerzyłabyś zakres przedsięwzięć realizowanych w trakcie przeglądu potrzeb obronnych oraz określania kierunków i zadań rozwoju SZ RP?

(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

Tak

Nie

Nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |

Jeśli wybrałeś odpowiedź TAK wpisz obszary o jakie należałoby rozszerzyć realizację ww. przedsięwzięć

.....
.....

10. Czy kolejne programy rozwoju SZ RP stanowią rozwinięcie i kontynuację kierunków transformacji, określonych w poprzednich programach rozwoju?
(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

- Tak
- Nie
- Nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |

11. Czy rozpoczęcie opracowywania planów specjalistycznych powinno następować po akceptacji „Programu...”?
(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

- Tak
- Nie
- Nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |

12. Czy plany dziedzinowe i funkcjonalne powinno się opracowywać z wyprzedzeniem w stosunku do planów specjalistycznych?
(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

- Tak
- Nie
- Nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |

13. Czy opracowanie planów dziedzinowych i funkcjonalnych oraz planów specjalistycznych może odbywać się równoległe z opracowaniem programu rozwoju SZ RP?
(proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)

- Tak
- Nie
- Dotychczasowy sposób jest wystarczający
- Nie mam zdania

| |
|--|
| |
| |
| |
| |

14. Czy w chciałby się Pan(i) podzielić innymi spostrzeżeniami dotyczącymi procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

15. W składzie których jednostek/komórek organizacyjnych MON Pan(i) pracuje?

| | |
|--|--------------------------|
| Departament Budżetowy | <input type="checkbox"/> |
| Departament Infrastruktury | <input type="checkbox"/> |
| Departament Polityki Zbrojeniowej | <input type="checkbox"/> |
| Departament Strategii i Planowania Obronnego | <input type="checkbox"/> |
| Zarząd Planowania Operacyjnego – P3 | <input type="checkbox"/> |
| Zarząd Planowania Logistyki – P4 | <input type="checkbox"/> |
| Zarząd Planowania Strategicznego – P5 | <input type="checkbox"/> |
| Inny – <i>wpisz nazwę</i> | <input type="checkbox"/> |
| | |

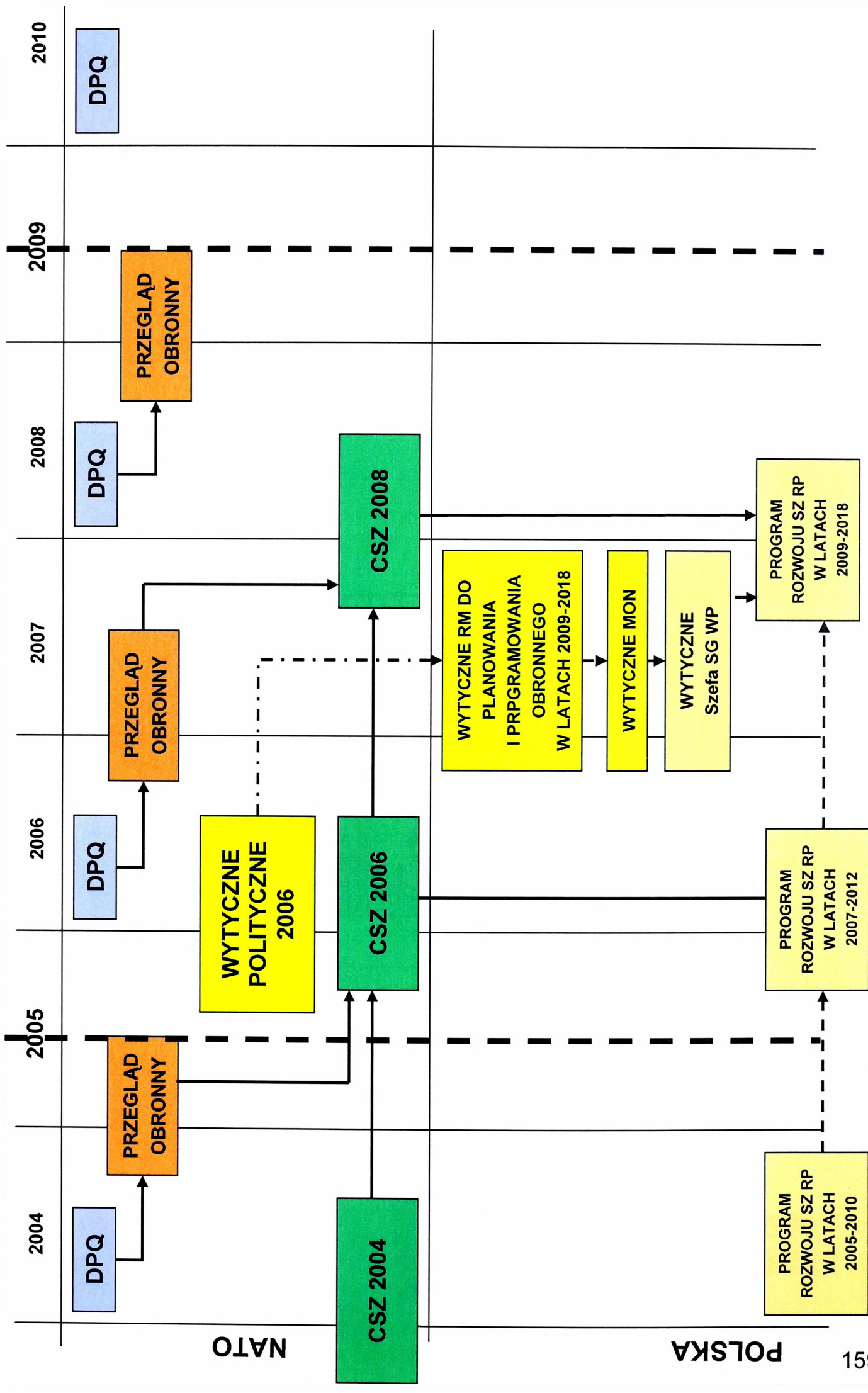
16. Jak długo zajmuje się Pan(i) problematyką planowanie i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP?

| | |
|------------------|--------------------------|
| Mniej niż 2 lata | <input type="checkbox"/> |
| Od 2 do 5 lat | <input type="checkbox"/> |
| Więcej niż 5 lat | <input type="checkbox"/> |

17. Jakie jest Pana (i) stanowisko służbowe?

| | |
|---------------------------|--------------------------|
| Szef oddziału | <input type="checkbox"/> |
| Starszy specjalista | <input type="checkbox"/> |
| Specjalista | <input type="checkbox"/> |
| Inne – <i>wpisz nazwę</i> | <input type="checkbox"/> |
| | |

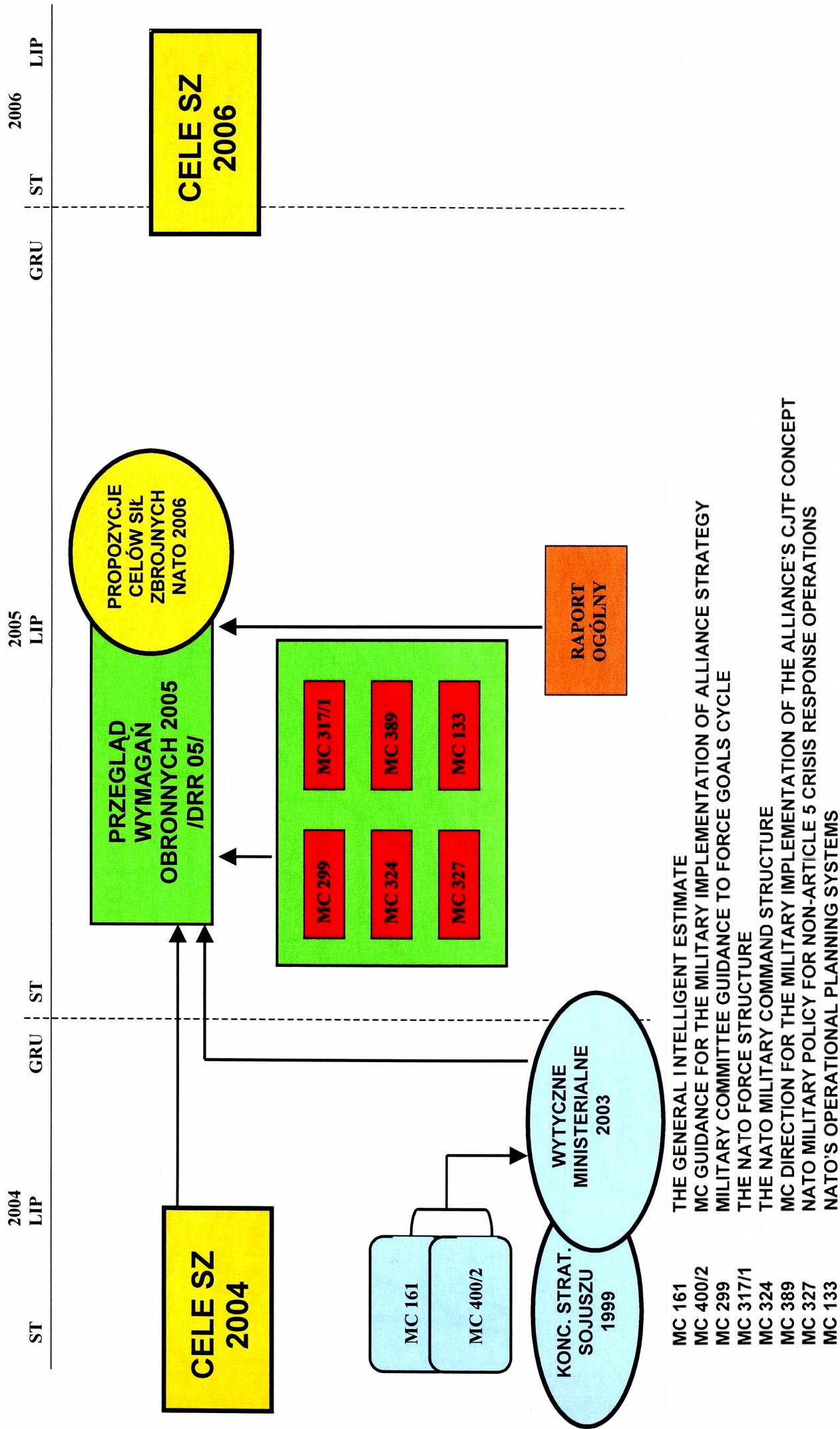
WPŁYW PROCEDUR PLANOWANIA SIŁ ZBROJNYCH NATO NA PLANOWANIE ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP



Źródło: Planowanie obronne NATO a planowanie Sił Zbrojnych RP (informator), dokument opracowany w Generalnym Zarządzie Planowania Strategicznego – P5, Warszawa 2005.

WPŁYW DOKUMENTÓW NATO NA PROCES OPRACOWANIA MINIMALNYCH WYMAGAŃ WOJSKOWYCH /DRR 05/

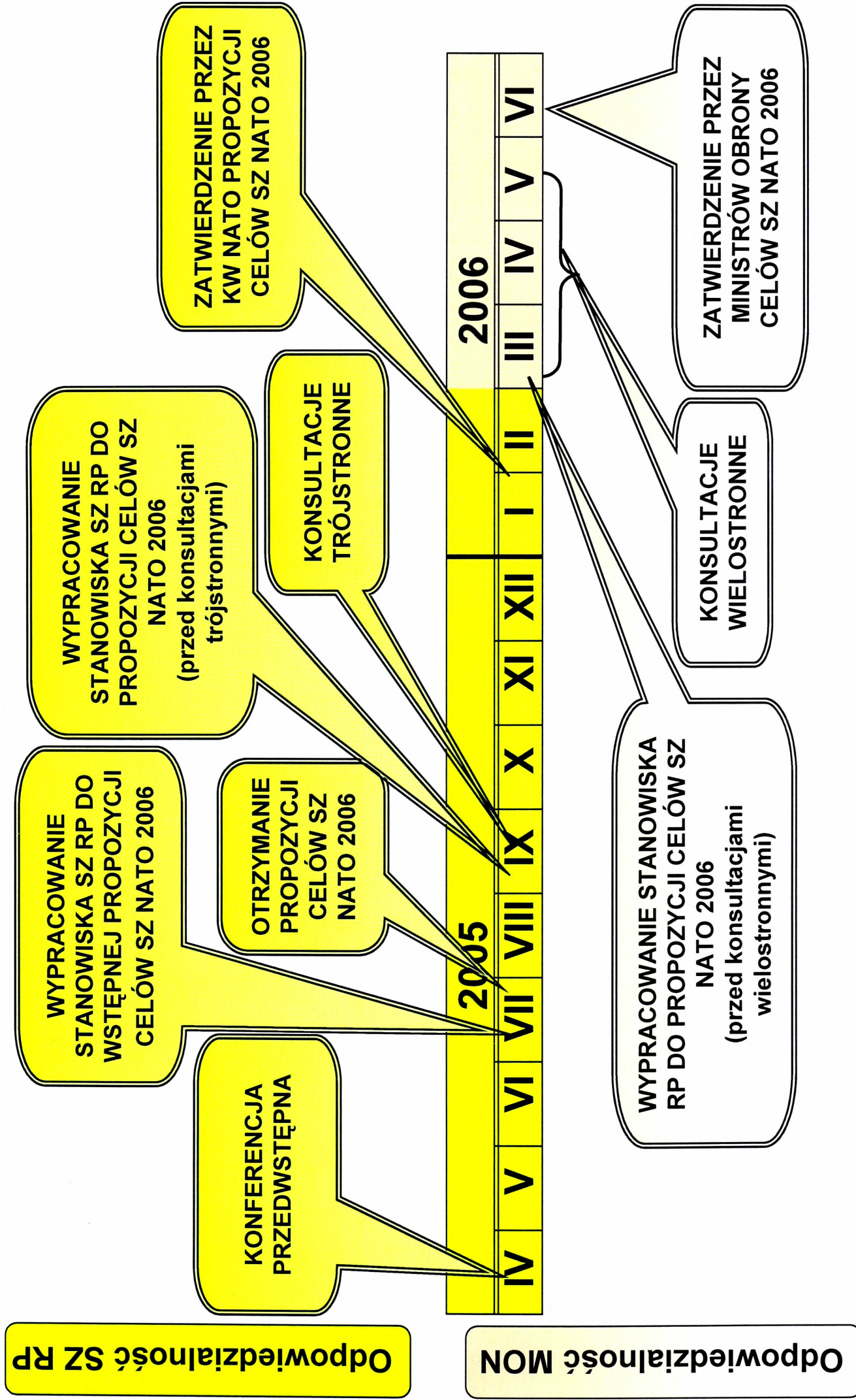
Załącznik 3



Źródło: Planowanie obronne NATO a planowanie Sił Zbrojnych RP (informator), dokument opracowany w Generalnym Zarządzie Planowania Strategicznego – P5, Warszawa 2005.

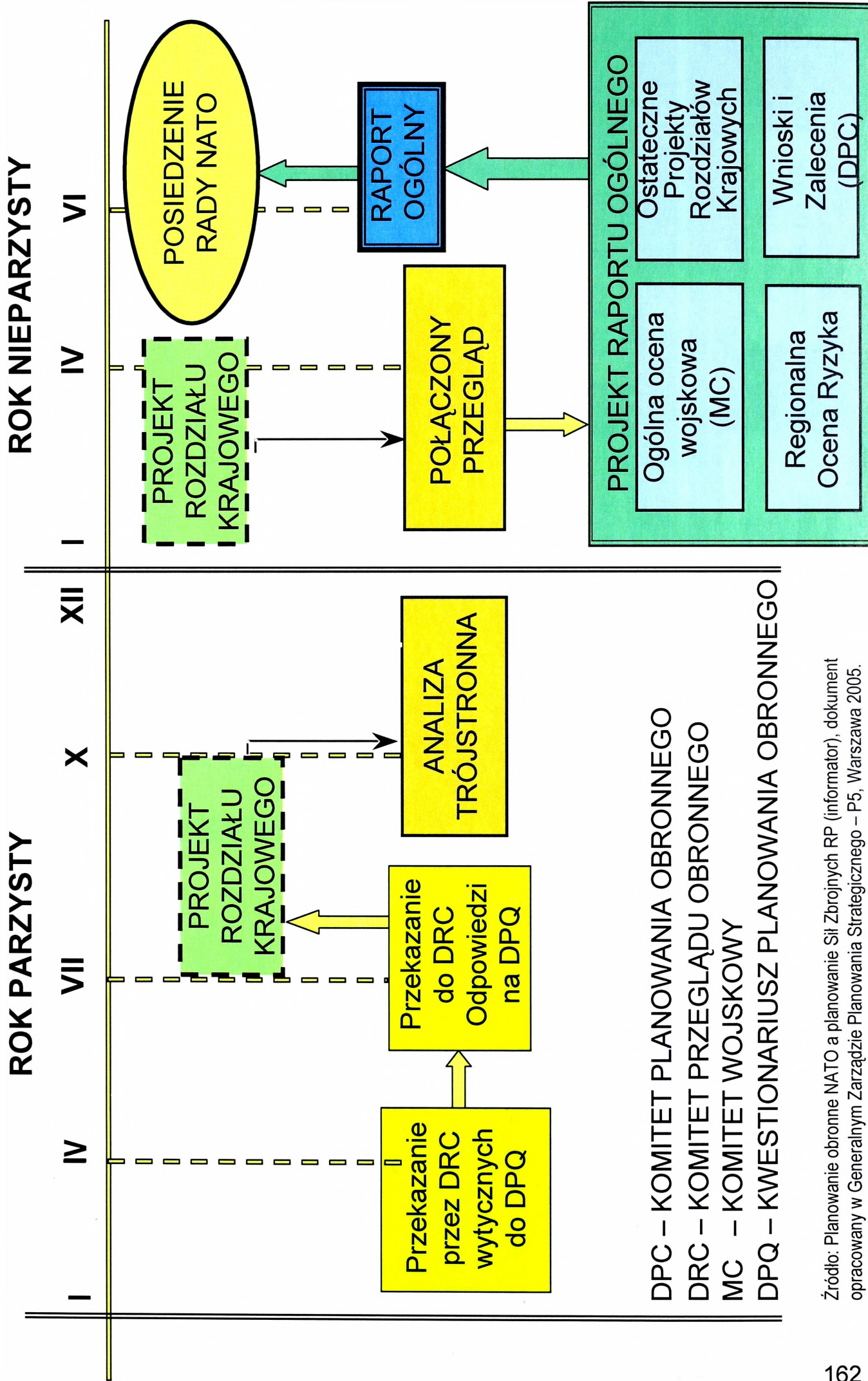
PROCES NEGOCJACJI I AKCEPTACJI CELÓW SZ NATO 2006

Załącznik 4



Źródło: Planowanie obronne NATO a planowanie Sił Zbrojnych RP (informator), dokument opracowany w Generalnym Zarządzie Planowania Strategicznego – P5, Warszawa 2005.

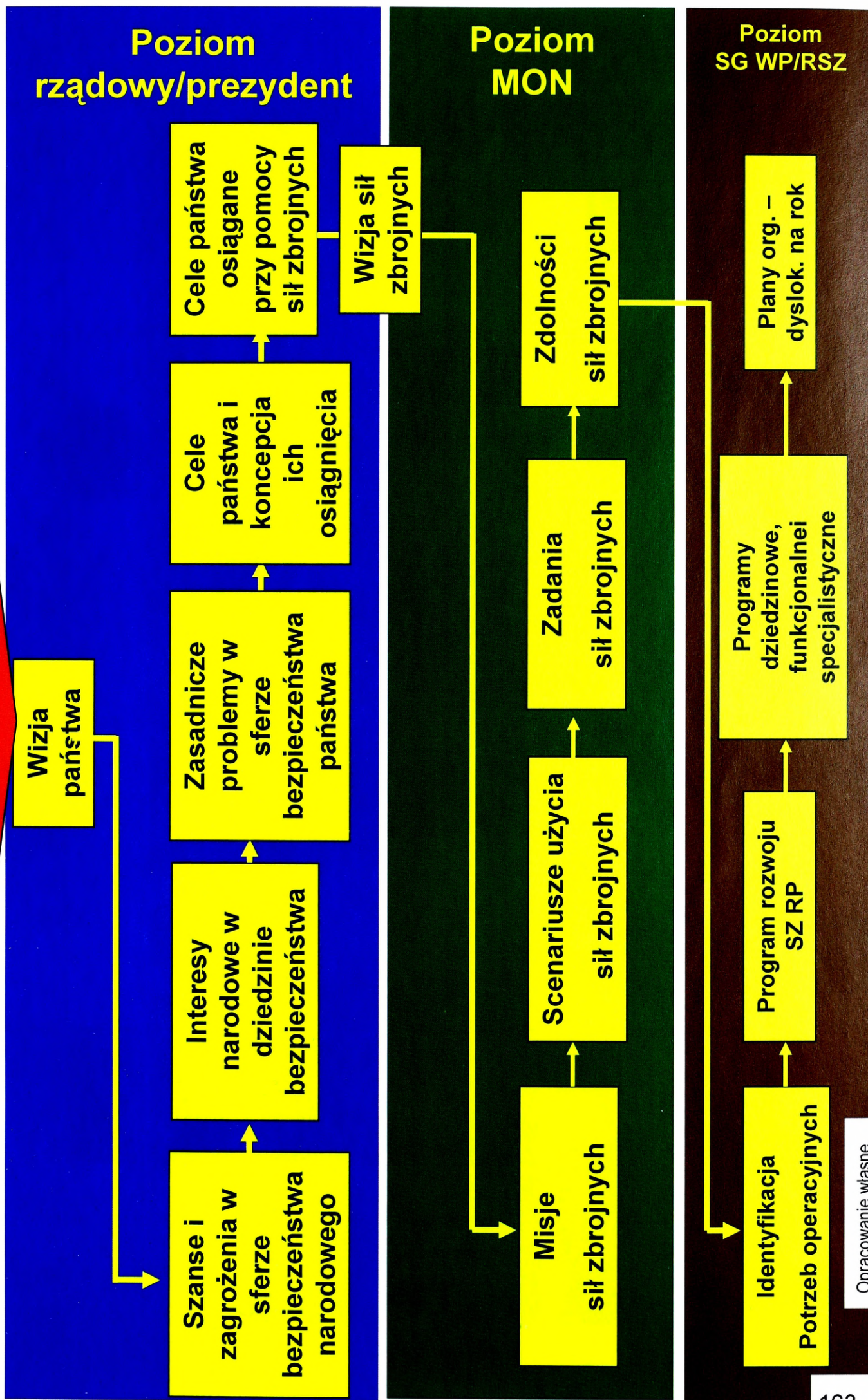
PROCES PRZEGLĄDU OBRONNEGO NATO



- DPC – KOMITET PLANOWANIA OBRONNEGO
- DRC – KOMITET PRZEGLĄDU OBRONNEGO
- MC – KOMITET WOJSKOWY
- DPQ – KWESTIONARIUSZ PLANOWANIA OBRONNEGO

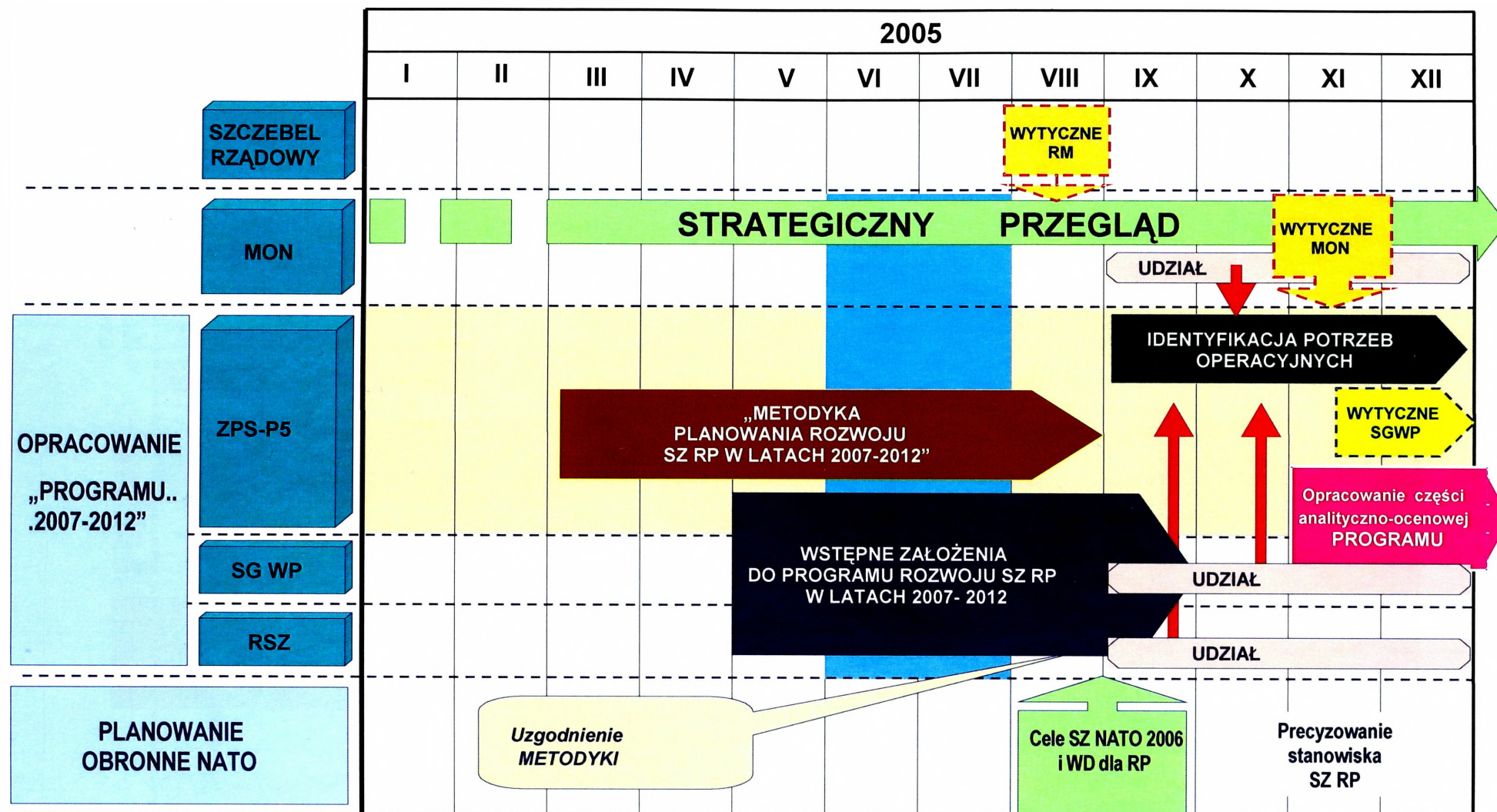
Źródło: Planowanie obronne NATO a planowanie Sił Zbrojnych RP (informator), dokument opracowany w Generalnym Zarządzie Planowania Strategicznego – P5, Warszawa 2005.

Misja państwa



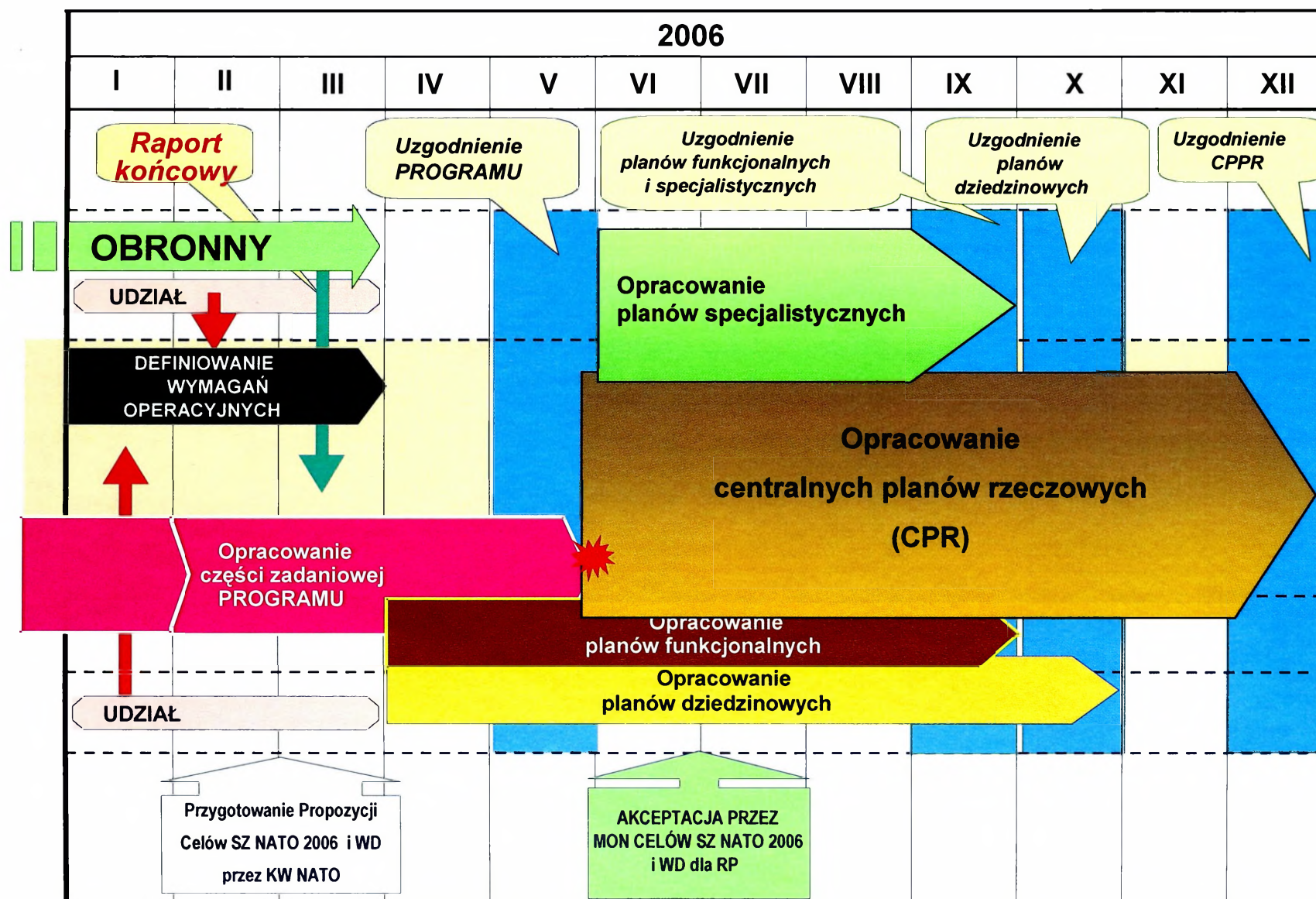
Opracowanie własne

HARMONOGRAM
OPRACOWANIA „PROGRAMU ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP W LATACH 2007-2012”
ORAZ PLANÓW DZIEDZINOWYCH, FUNKCJONALNYCH I SPECJALISTYCZNYCH
/część pierwsza/

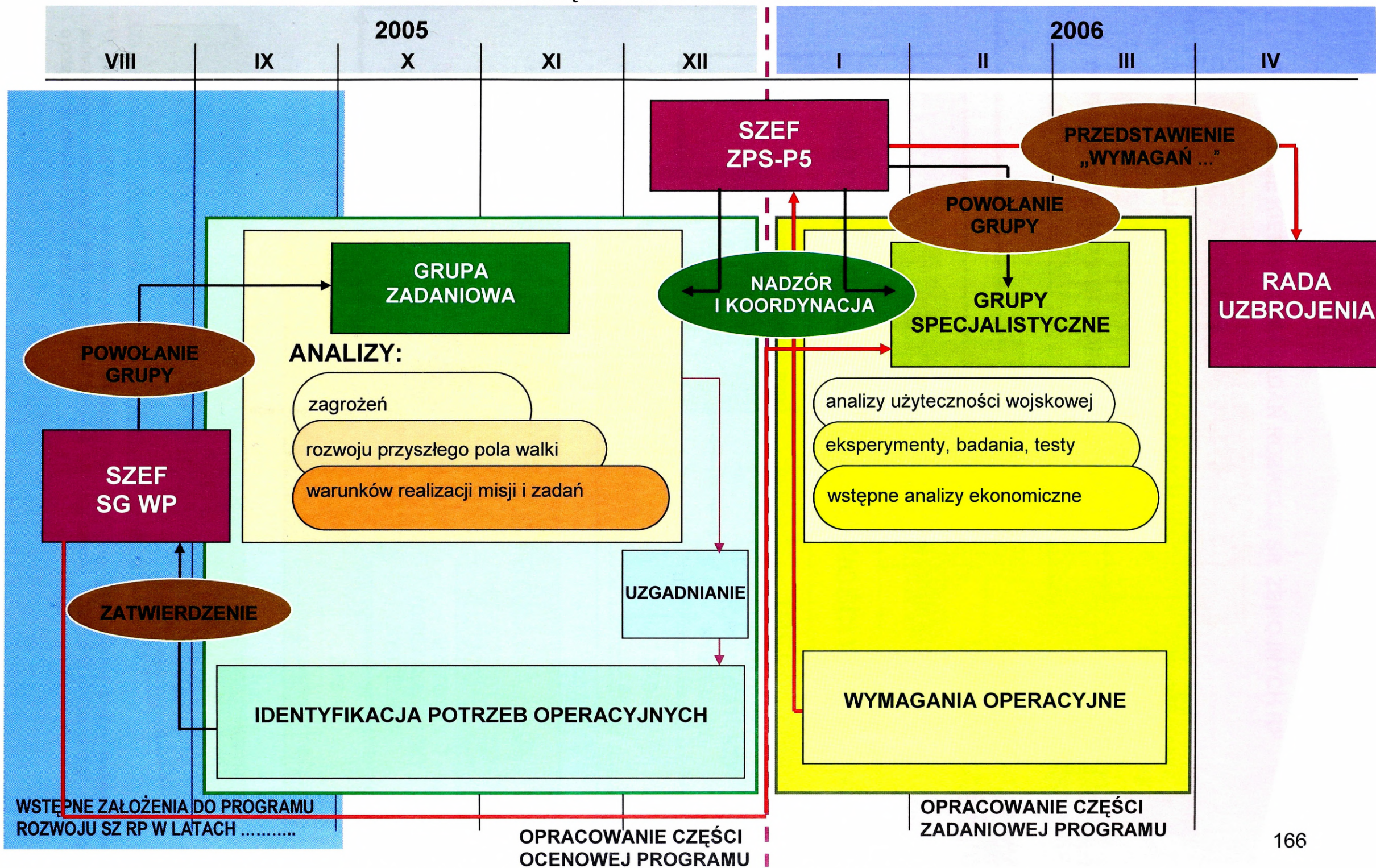


Źródło: Metodyka procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007 - 2012, dokument opracowany w Zarządzie Planowania Strategicznego – P5, Warszawa, 2006.

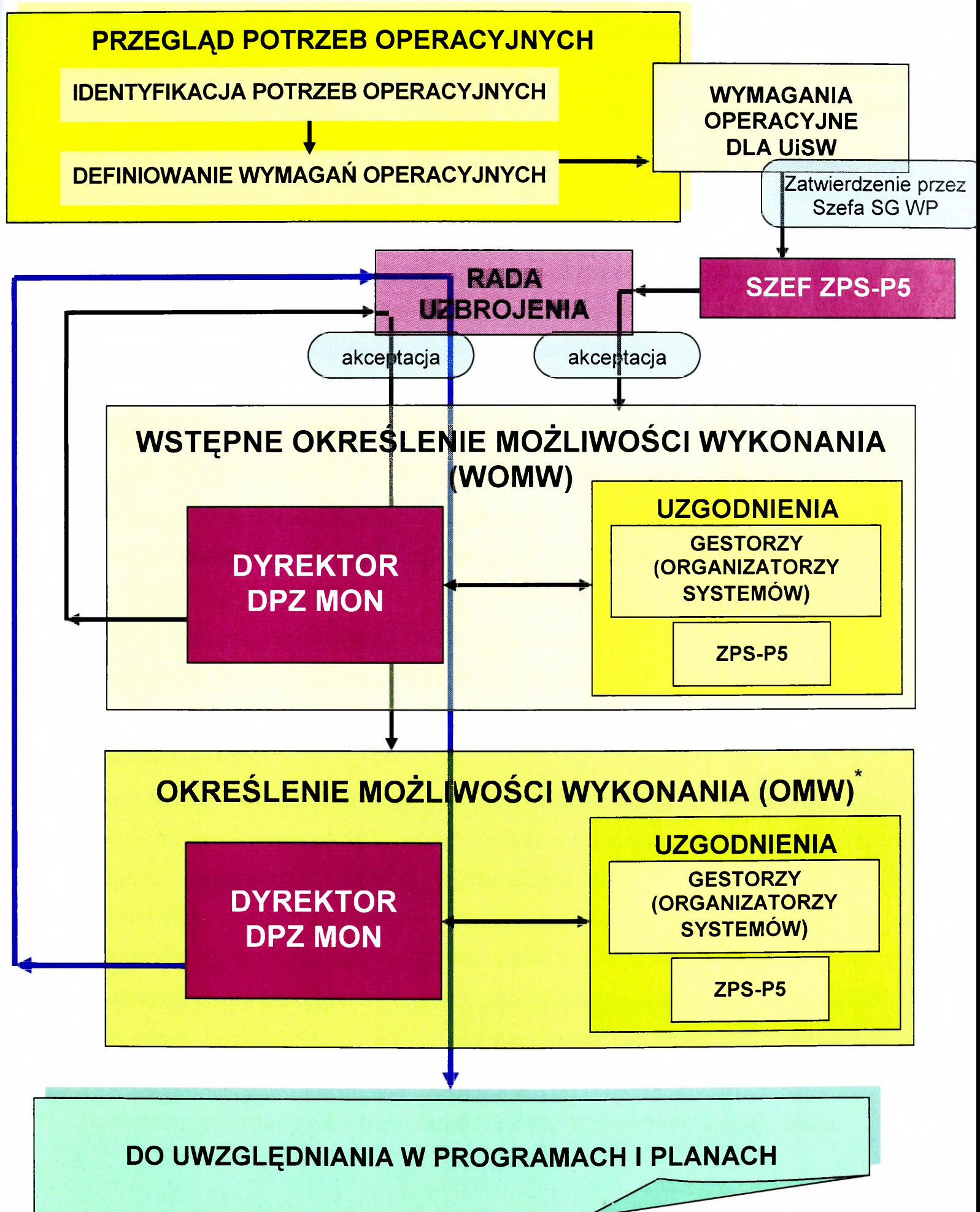
HARMONOGRAM
OPRACOWANIA „PROGRAMU ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP W LATACH 2007-2012”
ORAZ PLANÓW DZIEDZINOWYCH, FUNKCJONALNYCH I SPECJALISTYCZNYCH
/część druga/



PRZEGLĄD POTRZEB OPERACYJNYCH



OKREŚLENIE KIERUNKÓW I ZADAŃ ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP



* W przypadku UisW o niewielkim stopniu złożoności lub w sytuacji, gdy wstępne analizy wskazują na jednoznaczne rozwiązania techniczne, Dyrektor DPZ (w uzgodnieniu z ZPS-P5) może podjąć decyzję o połączeniu etapów WOMW oraz OMW.

PODSTAWOWE DEFINICJE I POJĘCIA¹

Cele Sił Zbrojnych NATO i Wymagania Długoterminowe dla RP – uzgodnione z Sojuszem zobowiązania szczegółowe państwa, których osiągnięcie pozwoli uzyskać Siłom Zbrojnym zdolność do realizacji strategii obronnej i działań w wymiarze narodowym i sojuszniczym.

Centralny Organ Logistyczny (COL) – instytucja wojskowa odpowiedzialna za normowanie procesów eksploatacyjnych dla określonych rodzajów i typów UiSW, prowadzenie zbiorczej ewidencji materiałowej i eksploatacyjnej dla tego UiSW za siły zbrojne, współdziałanie w formułowaniu wymagań techniczno-użytkowych dla nowych typów UiSW, a także szkolenie specjalistów technicznych.

Definiowanie Wymagań Operacyjnych – proces analityczny mający na celu opracowanie wymagań dla uzbrojenia i sprzętu wojskowego, którego pozyskanie zapewni osiągnięcie przez siły zbrojne wymaganych potrzeb operacyjnych.

Dysponent – dysponent środków budżetowych.

Funkcje wojskowe – zasadnicze obszary działalności sił zbrojnych określone w "Strategii Wojskowej RP".

Gestor sprzętu wojskowego – instytucja wojskowa odpowiedzialna w siłach zbrojnych za kierunki rozwoju UiSW, w tym modernizację oraz organizację procesu wykorzystania bojowego rodzaju (grupy) UiSW, a także za szkolenie obejmujące jego użytkowanie.

Identyfikacja Potrzeb Operacyjnych (*ang. Identification of a Deficiency*) – analiza kierunków rozwoju zagrożeń, zadań (misji) stawianych przed siłami zbrojnymi, prognoz rozwoju pola walki i wynikających z tego możliwych scenariuszy prowadzenia przyszłych operacji, realizowana w trakcie Przeglądów Potrzeb Operacyjnych, w celu określenia braków w zdolnościach operacyjnych.

Jednostka organizacyjna – jednostka nie wchodząca w skład Ministerstwa Obrony Narodowej, podległa Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowana, w tym przedsiębiorstwa państwowe, dla których jest on organem założycielskim.

Komórka organizacyjna – Sekretariat Ministra, departament, zarząd, biuro.

¹ Opracowano na podstawie „Metodyki procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007 - 2012”

Misje sił zbrojnych – rodzaj przeznaczenia, w którym państwo przewiduje użycie sił zbrojnych do wypełnienia ściśle określonych zadań w operacji militarnej lub pozamilitarnej.

NSIP (NATO Security Investment Program) – Program inwestycji NATO na rzecz bezpieczeństwa, finansowany ze środków wnoszonych przez poszczególne kraje członkowskie Sojuszu.

Organizator systemu (OS) – instytucja wojskowa (osoba funkcyjna) odpowiedzialna za tworzenie, rozwój i funkcjonowanie systemu obejmującego zasięgiem całe siły zbrojne. Spełnia rolę koordynatora w stosunku do gestorów UiSW wykorzystywanego w tym systemie.

Plan rozwoju... – zbiór decyzji określających cele i zamierzenia rozwoju, terminy ich realizacji oraz środki wydzielone na ten cel, a także odpowiedzialnych i bezpośrednich wykonawców. Plan tego typu stanowi bezpośrednie narzędzie wpływania na przyszłe zdarzenia (kształtowanie przyszłości) w zakresie rozwoju sił zbrojnych.

Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP – projektowanie i zestawienie w ustalonym porządku ściśle określonych – co do treści, formy, wykonawcy, terminów i kosztów - przedsięwzięć i czynności zapewniających pełną, sprawną i harmonijną realizację programu rozwoju sił zbrojnych oraz decyzji i rozkazów wydawanych doraźnie.

Planowanie rozwoju obejmuje 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.

Efektem 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.

Planowanie wykonawcze /rozwoju sił zbrojnych/ – proces przygotowania i realizacji, w okresie roku kalendarzowego, przedsięwzięć wynikających z sześcioletnich planów i programów zgodnie z warunkami określonymi w ustawie budżetowej i wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej.

Efektem planowania są plany wykonania konkretnych zamierzeń, np. „Plan zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych Sił Zbrojnych RP w latach...”, centralne

plany rzeczowe (określone w decyzji Nr 347/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 listopada 2004 roku).

Planowanie specjalistyczne – szczególna forma planowania polegająca na określeniu najbardziej racjonalnych i efektywnych sposobów wdrażania do sił zbrojnych określonych systemów uzbrojenia i wyposażenia lub ich modernizacji, budowy określonych elementów infrastruktury, osiągania określonych zdolności i możliwości, a także doskonalenia działalności bieżącej (szkolenia, utrzymywania sprawności techniki, obiektów, itp.).

Efektem planowania specjalistycznego są plany (programy) rozwoju (wdrażania, modernizacji, budowy, doskonalenia) konkretnych systemów (rodzajów) UiSW, obiektów infrastruktury, zdolności bojowych, wsparcia i zabezpieczenia oraz wybranych komponentów struktury organizacyjnej sił zbrojnych.

Plany specjalistyczne – centralne plany rzeczowe w zakresie:

- modernizacji technicznej, w tym: prace badawczo – rozwojowe i wdrożeniowe, zakupy amunicji, uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz części zamiennych i usług remontowych do tego sprzętu;
- inwestycji budowlanych (budownictwo ogólnowojskowe, infrastruktura specjalna: szkoleniowa, obronna, lotniskowa i morska, inwestycje SPZOZ oraz zakładów budżetowych) i remontu nieruchomości;
- zamierzeń realizowanych w ramach NSIP (inwestycje budowlane, zakupy, prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe);
- finansowania międzynarodowych programów zbrojeniowych;
- zakupów pozostałych środków materiałowych.

Plany specjalistyczne opracowywane są na podstawie zamierzeń rzeczowo - finansowych przedstawionych przez dysponentów, zweryfikowane w trybie i na zasadach określonych w decyzji Ministra ON.

Potrzeby sił – przyporządkowanie na podstawie scenariuszy określonych formacji i grup żołnierzy do misji i zadań przeznaczonych dla sił zbrojnych w rządowych planistycznych dokumentach normatywnych.

Program rozwoju... – kompleksowe opracowanie wewnętrznie zgodnych celów, zadań i środków realizacyjnych, składających się na całość ustaleń i wytycznych praktycznego działania na określonym etapie rozwoju danej gałęzi lub struktury państwa (w tym wypadku – SZ RP).

Programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP – formułowanie celów, zamiarów, priorytetów, założeń i zadań rozwoju sił zbrojnych na okres sześciu lat, z określeniem czasu i kosztów ich realizacji, a także określeniem (w oparciu o przewidywane zagrożenia, potrzeby obronne i możliwości ekonomiczne państwa) ich docelowej wielkości, składu bojowego, struktur organizacyjnych, zakresu i sposobu modernizacji technicznej, infrastruktury, prac badawczo - rozwojowych, wielkości zapasów środków bojowych i materiałowych oraz zakresu i sposobu finansowania zamierzeń objętych programowaniem. Efektem programowania rozwoju sił zbrojnych jest „Program rozwoju Sił Zbrojnych RP...”.

Przegląd Potrzeb Operacyjnych – proces analityczny, w trakcie którego definiuje się wymagane zdolności operacyjne sił zbrojnych, ocenia aktualny poziom ich osiągnięcia oraz wskazuje bądź wypracowuje sposoby i warunki ich zapewnienia w kolejnych latach.

Potrzeby Operacyjne – poziom zdolności operacyjnych sił zbrojnych zapewniający skuteczną realizację określonych dla nich misji i zadań.

Scenariusz planistyczny – sformalizowany dokument obejmujący swoją treścią zakres możliwych do zaistnienia sytuacji, w których państwo przewiduje użycie swoich sił zbrojnych

- z uwagi na politykę zagraniczną, interesy narodowe lub zobowiązania sojusznicze. Scenariusze poprzez uwzględniony w nich obszar i rodzaj działań, dostarczają spójnych wymagań, w odniesieniu do których, porównuje się bieżące możliwości ich realizacji przez siły zbrojne, w szczególności systemy dowodzenia, struktury, wyposażenie, mobilność, samowystarczalność, odporność. Scenariusz stanowi narzędzie przekładające założenia polityki bezpieczeństwa na zdolności operacyjne sił zbrojnych, a także jest punktem wyjściowym do dalszych analiz i studiów w zakresie założeń planistycznych.

Siły zbrojne – siły i środki wydzielone przez państwo do prowadzenia walki zbrojnej i zabezpieczenia jego interesów, ujęte w całość organizacyjną składającą się z różnych pod względem rodzaju, przeznaczenia i wielkości wojskowych jednostek i związków. Siły zbrojne dzielą się na poszczególne rodzaje (RSZ), w skład których wchodzi rodzaje wojsk i służb.

Uzbrojenie i sprzęt wojskowy (UiSW) – techniczne środki walki, sprzęt techniczny oraz wyposażenie i środki materiałowe posiadające lub wymagające nadania odrębnej nazwy i indeksu, przy czym uzbrojenie w rozumieniu ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla

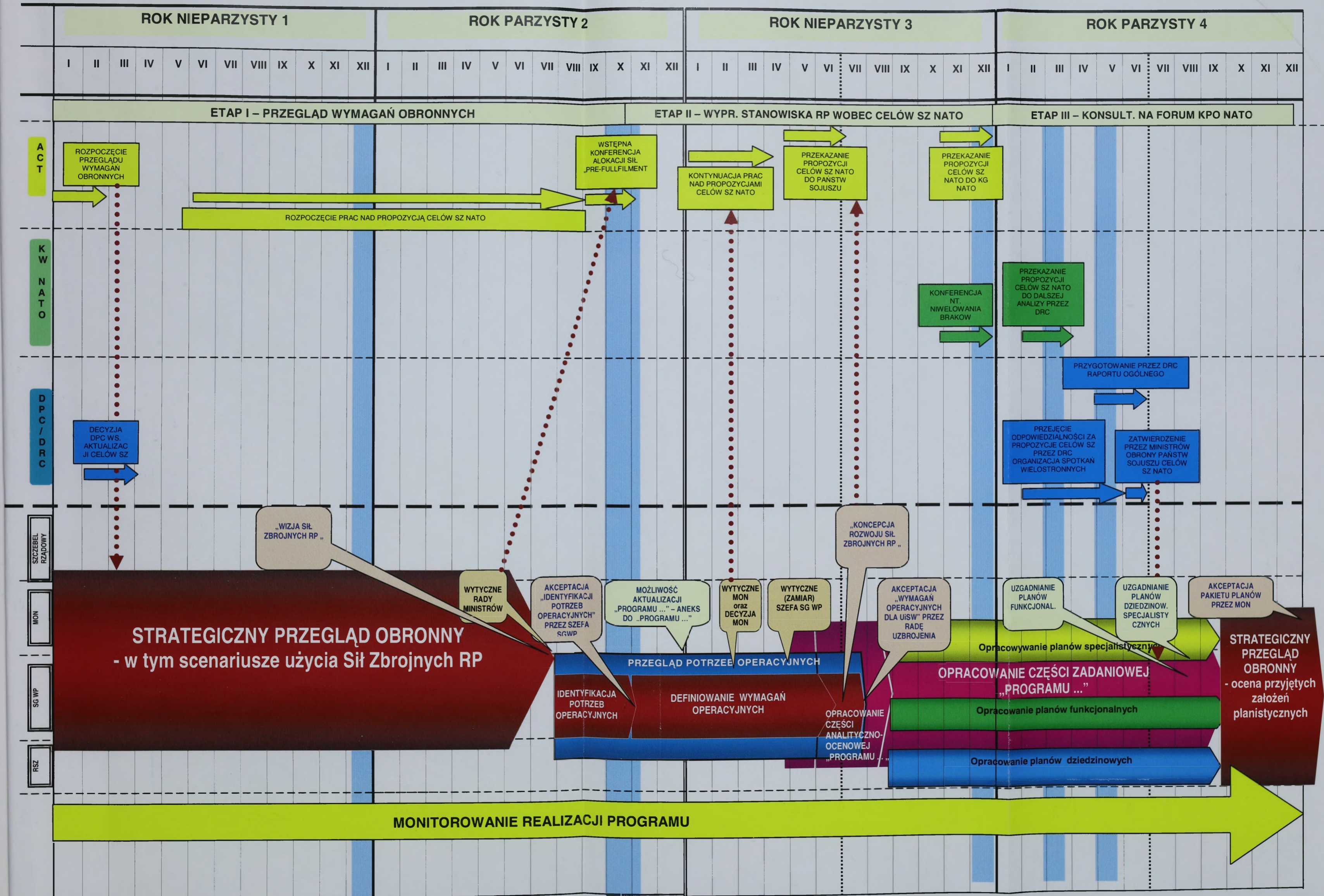
bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 1250, z późn. zm.).

Wymagania Długoterminowe - kategoria celów Sił Zbrojnych NATO dla RP odnoszących się do wymagań wojskowych, które nie mogą być spełnione przez dostępne obecnie technologie lub których realizacja wymaga dłuższego okresu czasu (ponad 6 lat).

Wymagane zdolności operacyjne SZ RP – poziom zdolności sił zbrojnych zapewniający skuteczną realizację określonych dla nich misji i zadań poprzez zdolność do:

- dowodzenia;
- rozpoznania;
- projekcji sił i zwiększenia potencjału;
- użycia sił w określonym czasie;
- przemieszczania i mobilności oraz utrzymania ciągłego działania;
- skutecznego działania;
- przetrwania i ochrony wojsk;
- udziału w operacjach sojuszniczych i koalicyjnych.

Zdolności operacyjne – kategoria służąca wymiernemu określeniu zdolności sił zbrojnych, ich elementów bojowych, wsparcia i zabezpieczenia, do realizacji stojących przed nimi zadań.



Akademia Obrony Narodowej
Wydział Strategiczno-Obronny

KWESTIONARIUSZ WYWIADU

1. Czy proces narodowy proces planowania rozwoju sił zbrojnych realizowany jest wyprzedzająco w stosunku do planowania obronnego w NATO?

.....
.....
.....
.....

2. W jaki sposób wykorzystał Pan/Pani wnioski ze Strategicznego Przeglądu Obronnego w procesie planowania rozwoju sił zbrojnych?

.....
.....
.....
.....

3. Jak w resorcie obrony narodowej realizowane jest planowanie długoterminowe?

.....
.....
.....
.....

4. W jakim stopniu planowanie operacyjne wpływa na planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP?

.....
.....
.....
.....

5. Jakie akty prawne należałoby zmienić aby dostosować narodowy proces planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP do zmian zachodzących w planowaniu obronnym w NATO?

.....
.....
.....
.....

6. Jakie są Pana/Pani spostrzeżenia dotyczące procesu planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP?

.....
.....
.....
.....

7. Czy przejście na budżetowanie zadaniowe przez resort obrony narodowej pozwoli na efektywne wykorzystanie środków finansowych?

.....
.....
.....
.....

8. Inne informacje uzyskane w czasie wywiadu.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



S/7424
Cryt. Roypr. docht