R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K
DANES PICTA .COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

24

AKADEMIA
OBRONY
NARODOWEJ

Ppłk mgr inż. Cezary SOCHALA

PROGRAMOWANIE OBRONNE W NIEMILITARNEJ CZĘŚCI SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/7431
05-007431-001-0

Warszaw

75064

Inches
Centimetres
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Colour Chart #13
DANES PICTA .COM

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 15064
Akademii Obrony Narodowej

ppłk mgr inż. Cezary SOCHALA

PROGRAMOWANIE OBRONNE W NIEMILITARNEJ CZĘŚCI SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

ROZPRAWA DOKTORSKA

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM

Opracowana pod kierownictwem naukowym
dr. hab. inż. Waldemara KITLERA

WARSZAWA **2009**

Spis treści

WSTĘP 6
1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ 10
1.1. Uzasadnienie wyboru tematu 10
1.2. Problem główny oraz problemy szczegółowe 15
1.3. Cel główny oraz cele szczegółowe 15
1.4. Przedmiot badań 16
1.5. Hipoteza robocza 16
1.6. Obszar badań 17
1.7. Metody i techniki badawcze 17
1.8. Procedura badawcza 20
1.9. Analiza krytyczna literatury przedmiotu badań 23
2. PROGRAMOWANIE OBRONNE W WYMIARZE HISTORYCZNYM .. 27
2.1. Planowanie obronne w II Rzeczypospolitej 27
2.2. System planowania i programowania obronnego w latach 1945-1989 67
2.3. Planowanie i programowanie obronne w warunkach samodzielności obronnej państwa 79
3. PROGRAMOWANIE OBRONNE – STAN OBECNY 91
3.1. Programowanie obronne w warunkach członkostwa Polski w NATO 91
3.1.1. Planowanie obronne NATO – wybrane zagadnienia 91
3.1.1.1. Wymagania proceduralne do implementacji na poziomie państw członkowskich 93
3.1.1.2. Planowanie cywilne NATO 99
3.1.1.3. Zintegrowany system planowania, programowania i budżetowania w NATO 102
3.1.2. Dostosowanie narodowego planowania obronnego do zasad obowiązujących w NATO 103
3.2. Pojęcie i istota programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego 126
3.3. Programowanie obronne - jako element planowania obronnego w państwie 131
3.3.1. Plany operacyjne 136
3.3.2. Programy obronne 144
3.3.3. Przeglądy obronne 146
3.4. Zakres programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa 149
3.4.1. Programowanie obronne w ujęciu podmiotowym 149
3.4.2. Programowanie obronne w ujęciu przedmiotowym 154
3.4.3. Programowanie obronne w ujęciu funkcjonalnym 155
3.4.3.1. Programy pozamitarnych przygotowań obronnych 157
3.4.3.2. Program mobilizacji gospodarki 159
3.4.3.3. Programy z zakresu obrony cywilnej 163
4. UWARUNKOWANIA PROGRAMOWANIA OBRONNEGO W NIEMILITARNEJ CZĘŚCI SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA ... 174
4.1. Typologia uwarunkowań 175

4.2. Znaczenie uwarunkowań przygotowań obronnych..... 181
4.3. Wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obronnych SOP..... 190
4.4. Przewidywane kierunki zmian w systemie planowania obronnego..... 205
4.4.1. Przewidywane kierunki zmian w systemie planowania obronnego NATO..... 205
4.4.2. Przewidywane kierunki zmian w narodowym systemie planowania obronnego..... 207
5. DOSKONALENIE POZAMILITARTNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH..... 214
5.1. Założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP... 214
5.1.1. Doskonalenie rozwiązań w sferze decyzyjnej..... 225
5.1.2. Doskonalenie systemu kontroli wykonywania zadań obronnych..... 236
5.1.3. Kierunki zmian w sferze wykonawczej, determinowane nowymi wyzwaniami, zagrożeniami oraz szansami..... 242
5.1.3.1. Modyfikacja struktury SOP adekwatnie do występujących zagrożeń..... 243
5.1.3.2. Realizacja przygotowań obronnych z uwzględnieniem teorii decyzji oraz teorii gier..... 250
5.1.3.3. Doskonalenie rozwiązań systemu rezerw strategicznych.... 254
5.1.3.4. Implementacja przedsięwzięć na rzecz utrzymania pożądanej struktury przemysłowego potencjału obronnego..... 257
5.1.3.5. Wdrożenie Workflow i systemu informowania kierownictwa oraz informatyzacja systemów kancelaryjnych..... 263
5.1.4. Doskonalenie strategii, doktryn, programów o charakterze ogólnopaństwowym..... 269
5.1.5. Wykorzystanie możliwości finansowych budżetu państwa..... 277
5.1.5.1. Doskonalenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi..... 277
5.1.5.2. Zastosowanie w przygotowaniach mobilizacyjnych rozwiązań o charakterze motywacyjnym..... 281
5.1.5.3. Redukcja kosztów związanych z magazynowaniem i eksploatacją uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rezerw i zapasów..... 284
5.1.6. Doskonalenie mechanizmów finansowania pozamilitarnych przygotowań obronnych..... 287
5.1.7. Zapewnienie pożądanych zasobów ludzkich niemilitarnych struktur SOP..... 288
5.1.8. Doskonalenie powszechnie obowiązującego prawa..... 294
5.2. Koncepcja systemu programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa..... 299
5.2.1. Cele i zadania systemu programowania obronnego..... 301
5.2.1.1. Cele i uwarunkowania funkcjonowania systemu..... 301
5.2.1.2. Główne zadania systemu..... 303

5.2.2. Struktura organizacyjna systemu 312
5.2.2.1. Założenia ogólne i właściwości systemu 312
5.2.2.2. Elementy systemu 329
5.2.2.3. Kompetencje i odpowiedzialność w systemie 331
5.2.2.4. Relacje zewnętrzne i wewnętrzne systemu 333
5.2.3. Procedury funkcjonowania systemu 335
ZAKOŃCZENIE 337
BIBLIOGRAFIA 342
WYKAZ SKRÓTÓW I AKRONIMÓW 354
WYKAZ RYSUNKÓW 356
ZAŁĄCZNIKI 357

WSTĘP

Niemal 20 ostatnich lat suwerennej polityki obronnej Polski bogate było w szereg wydarzeń politycznych, gospodarczych i społecznych, które odegrały znaczącą rolę w kształtowaniu podstaw prawnych i organizacyjnych Systemu Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno praktycy, jak i teoretycy problematyki obronnej stanęli przed wieloma wyzwaniami, pośród których jedno dotyczyło sfery planistycznej, a więc działań zmierzających do opracowania koncepcji działań obronnych, a także służących utrzymaniu i rozwojowi wszystkich elementów Systemu Obronnego Państwa (SOP).

Wyzwanie było ogromne, bowiem od samego początku samodzielności planistycznej towarzyszyły przeobrażenia w ustroju państwa, jego gospodarce, systemie prawnym i administracji. Pojawiła się więc nowa sytuacja, odmienna od tej, która miała miejsce za czasów funkcjonowania Układu Warszawskiego. Brak doświadczeń w samodzielnym planowaniu obronnym oraz przemiany zachodzące w państwie i jego otoczeniu złożyły się razem na ogromny wysiłek niezbyt licznego grona praktyków i teoretyków planowania obronnego, głównie w sferze niemilitarnej.

Ogrom doświadczeń w historii wojen dowiódł, że znacząca rola – jaką odgrywa sfera niemilitarna w dziedzinie obronnej jest niezaprzeczalna. Z jednej strony jest to klasyczne zaplecze dla sił zbrojnych, z drugiej zaś, to nieorężny potencjał obronny, dzięki któremu można oddziaływać na potencjalnego przeciwnika, zapewnić ciągłość funkcjonowania państwa i – co najważniejsze – przeżycie społeczeństwa. Tej części systemu obronnego poświęcało się i poświęca wiele uwagi, także pod względem planistycznym.

W literaturze brak jest opracowań kompleksowo opisujących zagadnienia dotyczące funkcjonowania niemilitarnej części SOP, a szczególnie programowania jego rozwoju, zwłaszcza w oparciu o istniejące procedury planistyczne. Istniejące publikacje nie wyczerpują tematu traktując go w sposób ogólnikowy lub też odnosząc się jedynie do wybranych problemów[1]. W powyższych okolicznościach zasadnym

[1] Opisu naukowego problematyki obrony narodowej, w ujęciu holistycznym, dokonał W. Kitler w rozprawie habilitacyjnej (nt. Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System, AON, Warszawa 2002.). Ze względu na poziom i zakres rozważań problematyka programowania obronnego nie była w tej publikacji omawiana.

wydało się przeprowadzenie badań nad założeniami teoretycznymi i doświadczeniami praktycznymi programowania obronnego niemilitarnej części systemu obronnego państwa w ujęciu historycznym, współczesnym i perspektywicznym. Obszerność podjętego w niniejszej rozprawie tematu oraz złożoność problemów badawczych spowodowały, iż częściowemu ograniczeniu ulec musiał jej zakres. Doktorant liczy, iż pomimo przyjętych ograniczeń - uzyskane wyniki będą mogły zostać wykorzystane w praktyce.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych oraz wstępu, zakończenia, bibliografii, wykazu literatury, wykazu skrótów i akronimów, wykazu rysunków i załączników, które uzupełniają wybrane problemy cząstkowe oraz dokumentują przeprowadzone badania.

Ogólną charakterystykę problemu przedstawiono we wstępie.

Rozdział pierwszy zawiera sformułowanie problemu i uzasadnienie wyboru tematu, problemy badawcze, cele badań, przedmiot badań, hipotezę roboczą, obszar badań, założenia metodologiczne badań oraz krytyczny przegląd literatury związanej z przedmiotem badań.

W rozdziale drugim przedstawiono doświadczenia programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Rozdział trzeci prezentuje charakterystykę programowania obronnego w Polsce i związane z nim zagadnienia planowania obronnego Sojuszu, a także pojęcie, istotę, zakres oraz diagnozę możliwości realizacji zadań obronnych w niemilitarnej części SOP.

Czwarty rozdział poświęcony został uwarunkowaniom programowania obronnego w niemilitarnej części SOP. Zaprezentowano w nim: typologię, rodzaje, znaczenie oraz wpływ uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP na realizację zadań obronnych. Rozdział zawiera ponadto analizę oraz ocenę wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obronnych SOP. Przedstawiono w nim ponadto tendencje i przewidywane kierunki zmian sojuszniczego planowania obronnego oraz programowania obronnego w niemilitarnej części SOP

Rozdział piąty przedstawia założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP, wraz z koncepcją systemu programowania obronnego w ww. części SOP.

W zakończeniu określono stopień osiągnięcia celu badań, a w oparciu o ich wyniki zaprezentowano postulaty dotyczące programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Autor dysertacji, inspirowany stwierdzeniem jednego z ekspertów („[...] Ta praca powinna wskazywać płaszczyzny i sposoby poprawy badanego zjawiska: wynik powinien być twórczy, oryginalny i systemowy"[2]), wyraża przekonanie, iż wyniki przedstawionych badań mogą znaleźć zastosowanie w działalności praktycznej dydaktycznej i naukowej.

Chciałbym wyrazić mą szczególnie głęboką wdzięczność dla promotora rozprawy Pana dr. hab. Waldemara Kitlera za poświęcony mi czas oraz nieocenione liczne rady, które wielokrotnie pomogły w rozwiązaniu trudnych problemów, pojawiających się w toku prowadzonych badań.

Dziękuję Panom: profesorom: Eugeniuszowi Nowakowi za liczne wskazówki podczas zajęć instytutowych w ramach studiów doktoranckich oraz Tomaszowi Majewskiemu za wskazówki dotyczące interpretacji wag ocen ekspertów oraz z zakresu zastosowania oprogramowania *Statistica*, pomoc których przyczyniła się do sprawnej realizacji przeze mnie procedury badawczej.

Za udział w badaniach eksperckich dziękuję pracownikom naukowo-dydaktycznym AON oraz pracownikom niemilitarnych struktur SOP, zrozumienie których – pomimo uciążliwości wywiadu eksperckiego realizowanego metodą delficką, z wykorzystaniem techniki wywiadu sformalizowanego, umożliwiło mi rzetelną jego realizację - profesorom: Andrzejowi Dawidczykowi, Stanisławowi Koziejowi, Romanowi Kulczyckiemu, Józefowi Marczakowi, Eugeniuszowi Nowakowi, Jackowi Pawłowskiemu, Januszowi Płaczkowi, Piotrowi Sienkiewiczowi, Janowi Wojnarowskiemu; a także panom: gen. bryg. Stanisławowi Rybakowi, płk. dr. Ryszardowi Piwowarczykowi, płk. Piotrowi Górskiemu, płk. Jarosławowi

[2] Zob. J. Płaczek, *Wywiad ekspercki.*

Kownackiemu, płk. Mieczysławowi Mossakowskiemu, płk. Włodzimierzowi Zarębie, dr. Bernardowi Wiśniewskiemu, Wojciechowi Filipkowi.

Dziękuję przełożonym oraz koleżankom i kolegom z Departamentu Strategii i Planowania Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej - którego do niedawna byłem pracownikiem oraz Departamentu Spraw Obronnych Ministerstwa Gospodarki - miejscu mojej obecnej działalności służbowej, za przychylną atmosferę oraz merytoryczne wsparcie.

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

Celem tego rozdziału jest prezentacja problematyki i przedmiotu badań oraz scharakteryzowanie podstaw procesu badawczego – głównego problemu badawczego oraz problemów szczegółowych, celu badań, hipotezy badawczej, a także metod, ograniczeń i obszaru badań. W rozdziale tym przeprowadzono także krytyczny przegląd literatury związanej z przedmiotem badań.

1.1. Uzasadnienie wyboru tematu

Najważniejszym celem i zarazem nadrzędną wartością każdego państwa jest jego bezpieczeństwo. Nadrzędną dziedzinę bezpieczeństwa państwa stanowi obrona narodowa, która determinuje zarówno trwałość państwa jako instytucji, jak również bezpieczeństwo jego obywateli[3]. Z formalnego punktu widzenia, pod względem organizacyjnym, obrona narodowa przyjmuje postać systemu obronnego państwa (SOP). W dalszej części dysertacji nazwy te będą stosowane zamiennie.

System obronny RP tworzą trzy elementy: podsystem o charakterze kierowniczym oraz dwa podsystemy wykonawcze: militarny i niemilitarny[4].

Potencjał SOP powinien umożliwić realizację zadań obronnych stosownie do wyznaczonych celów strategicznych. Rozumiany jako całość odpowiednio zorganizowanych, utrzymywanych i przygotowywanych zasobów przeznaczonych do realizacji zadań obronnych, zagwarantować ma sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawienie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. Musi on ponadto zapewnić możliwość aktywnego uczestnictwa w bieżących międzynarodowych działaniach prewencyjnych i stabilizacyjnych.

Organy władzy publicznej wszystkich szczebli, będące decydentami i koordynatorami w zakresie realizacji zadań obronnych, funkcjonujące w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych i powiązane informacyjnie wraz

---

[3] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 39–55.

[4] Przedstawioną strukturę systemu obronnego RP prezentowały już nieobowiązujące: *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r. i *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r. Zastąpiła je *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r., a następnie *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r., które odwołują się do systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Zależności pomiędzy systemem obronnym RP a systemem bezpieczeństwa narodowego RP poddano analizie w dalszej części dysertacji.

z ich aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz infrastrukturą, tworzą system kierowania bezpieczeństwem narodowym[5]. Podsystem ten przygotowywany jest w czasie pokoju, z założeniem stosownego rozwinięcia w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa (zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego) i wojny. W jego skład wchodzą również organy dowodzenia siłami zbrojnymi oraz naczelny dowódca sił zbrojnych z chwilą jego powołania.

Siły Zbrojne RP tworzą podsystem militarny, będący zasadniczym elementem SOP. Utrzymywane w celu osiągania celów polityki obronnej państwa, realizują zadania określone w Strategii bezpieczeństwa narodowego oraz uszczegółowione w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej i narodowych oraz sojuszniczych planach operacyjnych. Siły Zbrojne RP przygotowywane są do działania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, a także w ramach reagowania kryzysowego obejmującego zagrożenia militarne i niemilitarne oraz prowadzenie misji stabilizacyjnych.

Niemilitarne struktury wykonawcze państwa, realizujące zadania obronne w sferach: dyplomatycznej, informacyjnej, gospodarczej i ochronnej, tworzą podsystem niemilitarny. Podsystem niemilitarny, błędnie utożsamiany wyłącznie z ministerstwami, urzędami centralnymi, urzędami wojewódzkimi i jednostkami samorządu terytorialnego, w rzeczywistości tworzą wszystkie organy administracji publicznej[6], przedsiębiorcy oraz inne podmioty, realizujący zadania obronne. Oprócz działów administracji rządowej są to m.in. organy administracji rządowej niewchodzące w skład działów administracji rządowej, instytucje państwowe niewchodzące w skład administracji rządowej i samorządowej, a nawet organizacje społeczne, które realizują zadania obronne na ściśle określonych zasadach. Podsystem niemilitarny, niejednokrotnie negowany jako wykazujący cechy systemu, bywa błędnie traktowany jak zbiór elementów, które łączy głównie realizacja zadań na rzecz

---

[5] Do czasu opublikowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (DzU Nr 98, poz. 978) podsystem kierowania systemu obronnego RP nosił nazwę s*ystem kierowania obronnością.*

[6] Administracja publiczna – w rozumieniu funkcjonalnym – to działalność organizatorska i wykonawcza w odniesieniu do politycznych decyzji władzy państwowej, zaś w znaczeniu podmiotowym – to aparat powołany dla prowadzenia takiej działalności. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia* ogólne, Wyd. 3 rozszerzone, „Liber", Warszawa 2004, s. 27.

Sił Zbrojnych RP[7]. W rzeczywistości zadania podsystemu niemilitarnego są znacznie bardziej złożone i obejmują: tworzenie warunków do niezakłóconego funkcjonowania oraz ochronę struktur państwa, zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności, zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium Polski.

Planowanie działań i rozwoju SOP musi uwzględniać złożoną materię jego podsystemów i poszczególnych składników elementarnych połączonych relacjami określonymi głównie przez system prawny RP.

Podnoszona we wstępie nowa sytuacja, powstała po rozpadzie Układu Warszawskiego, oznaczała dla Polski brak narodowego planu obrony. Z uwagi na wprowadzane reformy ustrojowe dotychczasowe podstawy przygotowań obronnych zdezaktualizowały się. Szczególnie niekorzystną z punktu widzenia możliwości realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych okazała się sytuacja, gdzie zmiany regulacji prawnych nie nadążały za przeobrażeniami ustrojowo-gospodarczymi, w wyniku czego niektóre uregulowania prawne obowiązywały choć w praktyce nie powinny być stosowane; w innych zaś przypadkach brakowało podstaw prawnych do realizacji zadań obronnych. Niedostosowanie prawa do istniejących warunków politycznych i gospodarczych poważnie ograniczyło możliwości określania i nakładania zadań obronnych. Istotny wpływ na możliwość ich realizacji przez struktury niemilitarne wywarły: znaczące ograniczenie roli sektora państwowego w gospodarce oraz ograniczenie liczby przedsiębiorców, dla których organami założycielskimi byli ministrowie na rzecz lawinowego wzrostu liczby przedsiębiorców, na których nakładanie zadań obronnych leżało w kompetencjach wojewodów.

---

[7] Zob. A. Madejski, *Wystarczalność obronna – kontrowersje i realia,* [w:] *Wystarczalność obronna,* opr. nauk. P. Sienkiewicz, Bellona, Warszawa 1996, s. 177. Autor poświęca wiele uwagi błędnemu traktowaniu sił zbrojnych jako środka najważniejszego (wręcz jedynego) na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz postrzeganiu struktur niemilitarnej części systemu obronnego państwa jako wyłącznie obsługujących potrzeby sił zbrojnych. Podejście to można było dostrzec nawet w strategii obronności przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

Poprawę poziomu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP po ww. przeobrażeniach osiągnięto w II połowie lat 90 – tych, a znaczący postęp dopiero na początku obecnej dekady w wyniku wprowadzenia szeregu zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP i innych ustawach, publikacji licznych rozporządzeń regulujących sferę przygotowań obronnych, a także opracowaniu projektów aktów prawnych, przewidzianych do ogłoszenia oraz stanowiących podstawę do realizacji zadań obronnych przez struktury niemilitarne w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny.

Sukcesywnie wprowadzane zmiany uregulowań prawnych w znacznym stopniu umożliwiły dostosowywanie niemilitarnych struktur SOP do panujących realiów ekonomiczno-prawnych oraz stworzyły możliwość realizacji zadań obronnych. Struktury te jednak realizują zadania obronne w sytuacji niewystarczających środków, permanentnej reorganizacji zarówno administracji publicznej jak i Sił Zbrojnych RP oraz w oparciu o akty prawne o randze jedynie rozporządzeń, w sytuacji braku ustawy o bezpieczeństwie narodowym - kompleksowo regulującej problematykę bezpieczeństwa państwa, w tym obronności. Zadania obronne nie są jedynymi przedsięwzięciami, realizowanymi przez przedmiotowe struktury na takiej zasadzie. Sytuacji nie zmieniło, a wręcz skomplikowało, wprowadzenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która: „[...] jest wciąż tylko ustawą sektorową, szczegółową, a nie generalną”[8].

Struktury niemilitarne SOP wymagają ponadto dostosowania m.in. do zmian specyfiki zagrożeń. Wynika to głównie ze zmniejszenia się prawdopodobieństwa wystąpienia wojny na dużą skalę, upowszechnienia się zagrożeń asymetrycznych oraz zwiększenia prawdopodobieństwa zaistnienia aktów terroru. W ostatnim okresie powstała również konieczność ich dostosowania do nowych wyzwań wynikających z udziału komponentów Sił Zbrojnych RP oraz formacji umundurowanych w misjach poza granicami kraju o charakterze i w wymiarze odmiennym od realizowanych dotychczas, co jednocześnie stanowi szansę ich rozwoju[9].

---

[8] Zob. S. Koziej, *Zintegrowane bezpieczeństwo narodowe,* „Przegląd Obrony Cywilnej” 2007, nr 10, http://www.obrona-cywilna.pl/artykul.html?id_artykul=155

[9] Zob. W. Kitler, *Analiza współczesnych uwarunkowań obrony cywilnej,* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. I, red. W. Kitler, AON, Warszawa 1999, s. 172-178.

Struktury niemilitarne, podobnie jak pozostałe struktury systemu obronnego RP, uwzględnione w narodowym systemie planowania obronnego stoją przed potrzebą dostosowania do przyjętych zmian procedur planistycznych w ramach planowania sojuszniczego, obejmujących wprowadzenie 4-letniego cyklu planistycznego (z elementami 4 oraz 2-letnimi) i 10-letniego okresu planistycznego, a także do kolejnych zmian, nad którymi pracują eksperci Sojuszu.

Przytoczone zasadnicze powody wyboru tematu wzbudziły zainteresowanie autora i chęć przyczynienia się do wprowadzenia w niemilitarnej część SOP takich zmian natury prawno-organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej, adekwatnych do istniejących uwarunkowań, które przedmiotowym strukturom umożliwią realizację zadań obronnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Wstępna analiza literatury przedmiotu dowiodła, iż kierunki zmian powinny dotyczyć m.in.: zapewnienia stabilnych podstaw prawnych realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych; pożądanych struktur zarówno Sił Zbrojnych RP, jak i administracji publicznej oraz racjonalnego ustalania zadań obronnych w połączeniu z optymalnym planowaniem, dysponowaniem i kontrolą wydatkowania środków budżetowych na ich realizację. W zakresie zapewnienia optymalnego poziomu profesjonalizmu pracowników realizujących zadania obronne, oprócz szkolenia, istotne jest odwrócenie obecnej tendencji utraty ekspertów z dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Założono, iż wdrożenie wszystkich powyższych zmian możliwe będzie na drodze wykorzystania procedur planistycznych, istniejących w ramach narodowego systemu planowania obronnego.

Powyższe założenia wymusiły przyjęcie określonych ograniczeń badawczych:

- na ile jest to możliwe należy dążyć do przyjmowania nowoczesnych rozwiązań, sprawdzonych w innych państwach;
- zastosować należy obowiązujące w administracji publicznej standardy planowania, finansowania i kontroli;
- unikać należy radykalnych przeobrażeń o niskim poziomie prawdopodobieństwa powodzenia, opierając się na metodach najbardziej efektywnych w poprzednich cyklach planistycznych;

- w celu zapewnienia możliwości praktycznego wykorzystania wyników badań, ich zakres ograniczyć należy do analizy danych, które nie stanowią tajemnicy służbowej lub państwowej w rozumieniu ustawy *o ochronie informacji niejawnych.*

1.2. Problem główny oraz problemy szczegółowe

Główny problem badawczy sformułowano w postaci następującego pytania: **Jakie są dotychczasowe doświadczenia oraz w jakim kierunku powinno zmierzać doskonalenie programowania obronnego w niemilitarnej części SOP w celu zapewnienia realizacji zadań obronnych?**

Na podstawie wstępnych studiów literatury przedmiotu badań sformułowano następujące **problemy szczegółowe**:

1. Na czym polega i jaki jest zakres programowania obronnego?
2. Jakie są doświadczenia i obecne rozwiązania w zakresie programowania obronnego?
3. Jakie są główne uwarunkowania programowania obronnego?
4. Jak zakres zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP wpływa na realizację zadań obronnych?
5. Jakie są pożądane kierunki, zakres i możliwość zmian w zakresie programowania obronnego w niemilitarnej części SOP?
6. Jak doskonalić programowanie obronne w niemilitarnej części SOP?

Sformułowanie głównego problemu badawczego oraz problemów szczegółowych pozwoliło na zbadanie obszarów wiedzy, których poznanie stanowiło warunek niezbędny do określenia tendencji i przewidywanych kierunków zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP, a na tej podstawie określenie kierunków oraz zakresu możliwych zmian, wraz z koncepcją docelowego systemu programowania obronnego w ww. części SOP.

1.3. Cel główny oraz cele szczegółowe

Główny cel badań stanowiło: **zbadanie dotychczasowego stanu wiedzy i doświadczeń praktycznych oraz określenie możliwości i kierunków rozwoju niemilitarnej części SOP w ramach programowania obronnego**.

Założono, że osiągnięcie celu głównego możliwe będzie poprzez osiągnięcie następujących celów szczegółowych:

1. Określenie pojęcia, istoty i zakresu programowania obronnego.
2. Zbadanie doświadczeń w zakresie programowania obronnego w niemilitamej części SOP.
3. Określenie uwarunkowań programowania rozwoju niemilitarnej części SOP i ich wpływu na jego funkcjonowanie.
4. Określenie kierunków, zakresu i możliwości zmian niemilitarnej części SOP.
5. Określenie sposobu doskonalenia programowania obronnego niemilitarnej części SOP.

1.4. Przedmiot badań

Mając na uwadze, iż przedmiot badań w naukach wojskowych stanowią: fakty, procesy i zjawiska[10] na potrzeby rozwiązania głównego problemu badawczego oraz osiągnięcia celu badań przyjęto, że przedmiotem prowadzonych badań będą **założenia teoretyczne i doświadczenia praktyczne programowania obronnego w niemilitarnej części SOP w ujęciu historycznym, współczesnym i perspektywicznym**.

1.5. Hipoteza robocza

W oparciu o wstępną analizę literatury przedmiotu badań oraz dotychczasowe doświadczenia, w stosunku do sformułowanych problemów badawczych wysunięto następującą hipotezę roboczą[11]:

Obecnie niemilitarna część SOP jest w trakcie osiągania zdolności do realizacji nałożonych zadań obronnych.

Jeśli z wykorzystaniem procedur planistycznych, istniejących w ramach narodowego systemu planowania obronnego, zaprogramowane zostaną zmiany natury prawno-organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej, adekwatne

---

[10] Zob. M. Cieślarczyk, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, AON, Warszawa 2003, s. 27.

[11] Tzn. twierdzenia tylko częściowo uzasadnionego, (źródło: T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Ontologia, teoria poznania i metodologia nauk*, Warszawa 1983, s. 247).

do istniejących uwarunkowań, możliwa będzie realizacja zadań obronnych w obszarze niemilitarnej części systemu obronnego państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

1.6. Obszar badań

Przyjęto, iż badania prowadzone będą w obszarze funkcjonowania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów, realizujących zadania obronne finansowane z budżetu państwa w ramach:

- Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- programów pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej; urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub ministrów oraz programów pozamilitarnych przygotowań obronnych województw;
- Programu Mobilizacji Gospodarki;
- Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej;
- programów doskonalenia obrony cywilnej województw.

1.7. Metody i techniki badawcze

Rozwiązanie problemów naukowych, a przez to potwierdzenie bądź falsyfikację hipotezy roboczej, osiągnięto za pomocą teoretycznych i empirycznych metod badawczych.

Wśród metod teoretycznych do rozwiązywania problemów badawczych w zależności od potrzeb, stosowano:

- analizę w przypadku opracowań teoretycznych;
- syntezę do uogólnienia faktów jednostkowych;
- porównanie w celu zdefiniowania zasadniczych cech i odmienności;
- analogię w celu zilustrowania równoległości lub podobieństw rozwiązań obecnych w Polsce i innych strukturach planowania obronnego, funkcjonujących w ramach Sojuszu;

- abstrahowanie w celu wyodrębnienia elementów uznanych za nieistotne z jednoczesnym wyodrębnieniem elementów uznanych za istotne z punktu widzenia procesu badawczego;
- porównanie i uogólnienie w celu określenia prawidłowości zachodzących w przeszłości i teraźniejszości;
- analogię i dedukcję w celu opracowania wniosków z przesłanek na bazie zgromadzonego materiału;
- indukcję w celu wykrycia związku przyczynowo - skutkowego zjawisk.

Wśród metod empirycznych zastosowano:

- obserwację naukową przydatną zwłaszcza na etapie rozpoznania i formułowania problemu badawczego;
- metody zbierania sądów (opinii), a w tym wywiad i metodę ocen ekspertów na etapie postulowanych rozwiązań organizacyjno - funkcjonalnych.

Metody teoretyczne znalazły zastosowanie głównie w pracy analitycznej i koncepcyjnej.

Metodę analizy wykorzystano do pozyskania materiału badawczego w wyniku myślowego rozdzielenia na części zdarzeń i procesów złożonych. Metoda ta, stosowana zwłaszcza podczas badania literatury przedmiotu oraz analizy aktów prawnych, umożliwiła określenie aktualnego stanu wiedzy w obszarze prowadzonych badań.

Metoda syntezy pozwoliła na formułowanie stwierdzeń - od szczegółowych - do ogólnych, w wyniku czego możliwe było scalenie wyodrębnionych i zbadanych w toku analizy faktów. Metodę tą zastosowano między innymi do określenia problemów badawczych, skonstruowania hipotezy, a także do formułowania wniosków cząstkowych i końcowych.

Metoda porównania wykorzystana została do zidentyfikowania cech wspólnych, podobieństw oraz różnic podmiotów SOP. Porównanie znalazło szerokie zastosowanie przy wytyczaniu kierunków proponowanych zmian w zakresie przygotowań obronnych niemilitarnych struktur SOP.

Wnioskowanie zastosowano do sprecyzowania wniosków zamieszczonych w poszczególnych rozdziałach dysertacji oraz w jej zakończeniu. W procesie

myślowego wyciągania wniosków z przesłanek opartych na bazie zebranego materiału naukowego i na bazie formułowania sądów naukowych, dotyczących stosowania obowiązujących regulacji prawnych w sferze przygotowań obronnych, zastosowano metody logiki formalnej tj.: dedukcję, indukcję i analogię. Poprzez zastosowanie wnioskowania dedukcyjnego możliwe było generowanie nowych treści dotyczących badanego problemu. Natomiast zastosowanie wnioskowania indukcyjnego umożliwiło przechodzenie do twierdzeń ogólniejszych na podstawie znajomości elementarnych i szczegółowych zależności między teorią i praktyką w wykorzystaniu poszczególnych komponentów regulacji prawnych. Metoda ta została również wykorzystana do badań dokumentów. Wnioskowanie przez analogię pozwoliło na konstruowanie nowych rozwiązań na podstawie porównania dotychczasowych rozwiązań w zakresie programowania obronnego.

Metoda uogólnienia pozwoliła na ujawnienie cech i zjawisk powtarzalnych, w tym formułowanie na tej podstawie wymagań organizacyjnych systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Abstrahowanie dało możliwość eliminacji małoistotnych cech i zależności oraz uwzględnienie tych, które były najważniejsze w aspekcie badanego problemu

Spośród metod empirycznych zastosowanie w trakcie procesu badawczego znalazły: badanie dokumentacji (dokumentacji sporządzanej w ramach narodowego i sojuszniczego planowania obronnego, a także dokumentów archiwalnych); badanie opinii (sądów) ekspertów metodą delficką.

Badanie opinii (sądów) ekspertów przeprowadzono w 2 grupach eksperckich:

- naukowców, będących autorami publikacji w obszarze przedmiotu badań;
- kierowników (lub wskazanych przez nich ekspertów) komórek organizacyjnych organów administracji publicznej, zajmujących się realizacją zadań obronnych w obszarze badań przez co najmniej 5 lat.

W związku z przyjętymi kryteriami wyboru ekspertów, ze względu na fakt niezakończenia prac nad pierwszą edycją programów obronnych dotyczących obrony cywilnej, nie można było przeprowadzić wywiadów eksperckich z ekspertami w dziedzinie przygotowań obronnych obejmujących Program Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz programy doskonalenia obrony cywilnej województw.

Do prowadzenia badań w wymiarze historycznym – szczegółowo zastosowano metodę historyczną badań naukowych[12], która umożliwiła podjęcie próby odpowiedzi na pytania[13]:

- co było (pytanie faktograficzne)?
- dlaczego tak było (pytanie przyczynowe)?
- jakie prawa naukowe dadzą się ustalić z badań (pytanie przyczynowe)?

W celu analizy danych liczbowych zawartych w dokumentach zastosowano metody statystyczne, które posłużyły również do statystycznej obróbki ankiet. Kluczową rolę w całym procesie prowadzenia badań stanowiła analiza krytyczna literatury przedmiotu.

1.8. Procedura badawcza

Do prowadzenia badań zastosowano podejście systemowe, a w szczególności[14]:

- badanie zjawisk jako całości;
- ujawnianie różnorodności sprzężeń i relacji wewnętrznych;
- badanie zjawisk ze względu na istotne wielkości charakterystyczne;
- określanie własności rozważanego zjawiska na podstawie tej własności jego struktury, którą traktuje się jako integrującą i niezmienną;
- rozpatrywanie systemów ze względu na ich miejsce w innych systemach;
- rozpatrywanie zjawisk pod kątem ich celowości;
- rozpatrywanie systemów ze względu na charakter spełnianych przez nie lub ich podsystemy funkcji;
- rozpatrywanie systemów ze względu na wielkość efektów związanych z realizacją określonych celów i funkcji;
- ujawnianie własności wynikających ze współdziałania elementów systemu;
- rozpatrywanie systemów w dynamice, jako obiektów rozwijających się.

Proces badawczy podzielono na 5 etapów:

- *I etap* (badania wstępne i sformułowanie problemu badawczego);

---

[12] Zob. B. Łuczyńska, *Badania historyczne w pedagogice*, [w:] *Orientacje w metodologii badań pedagogicznych*, S. Palka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1998, s. 123.
[13] Zob. J. Topolski, *Metodologia historii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 29-40.
[14] Zob. P. Sienkiewicz, *Podstawy teorii systemów*, AON, Warszawa 1993, s. 65-66.

- *II etap* (gromadzenie materiału naukowego);
- *III etap* (naukowa interpretacja materiału);
- *IV etap* (rozstrzygnięcie wartości proponowanego rozwiązania - weryfikacja hipotezy);
- *V etap* (synteza wyników badań, zbudowanie teorii i jej rozwinięcie)[15].

Strukturę procedury badawczej przedstawiono w załączniku nr 1.

Pierwszy etap procedury badawczej obejmował badania wstępne oraz dokonanie na tej podstawie oceny programowania obronnego w niemilitarnej części SOP. Na tym etapie badań sformułowano główny problem badawczy, określono cel pracy, przedmiot badań i metody badawcze, jak również wysunięto wstępną hipotezę roboczą oraz przedstawiono proponowany układ dysertacji. Efektem podjętych działań było opracowanie koncepcji badań.

Drugi etap badań pozwolił zgromadzić materiał naukowy do dalszych badań, a także rozszerzyć wiedzę o przedmiocie badań. Podczas tego etapu ustalano i obserwowano fakty, które następnie opisywano oraz dokonano krytyki źródeł wiedzy. Uzyskana w ten sposób baza danych poddana została następnie wnikliwej analizie w celu określenia związków między danymi a niewiadomymi a następnie skonstruowania planu rozwiązania. Na tym etapie procedury badawczej autor przeprowadził badania opinii (sądów) ekspertów. Badania te zostały zrealizowane w formie wywiadu eksperckiego metodą delficką, z wykorzystaniem techniki wywiadu sformalizowanego. Głównym celem tych badań było poznanie opinii, (sądów) ekspertów reprezentujących jedną z dwóch grup osób profesjonalnie zajmujących się problematyką przygotowań obronnych w niemilitarnych strukturach SOP. Wywiady eksperckie uzyskiwano zazwyczaj w ramach trzech rozmów z ekspertami. Podczas pierwszej - wstępnej rozmowy dokonywano wprowadzenia ekspertów w problematykę przedmiotu badań i ustalano szczegółowo sposób realizacji wywiadu. Wtedy ekspertowi przekazywano kwestionariusz wywiadu. W przypadkach, gdy pierwsza rozmowa odbywała się za pośrednictwem telefonu, kwestionariusz wywiadu przekazywano za pośrednictwem poczty bądź z wykorzystaniem poczty

[15] Zob. S. Kamiński, *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, „Towarzystwo Naukowe KUL", Lublin 1992, s. 203-204.

elektronicznej. Podczas drugiej rozmowy wyjaśniano pojawiające się wątpliwości związane z udzielanymi odpowiedziami oraz uzyskiwano szczegółowe odpowiedzi. W ostatniej rozmowie konsultowano z ekspertami uzyskane wyniki badań, ze zwróceniem szczególnej uwagi na występujące w nich rozbieżności. W przypadku wystąpienia ww. rozbieżności podejmowano próbę ustalenia przyczyn rozbieżności oraz weryfikacji uzyskanych odpowiedzi. Taki przebieg procedury badawczej wynika z założeń wariantu delfickiego.

Wyniki badań uzyskane za pomocą metody badań opinii (sądów) wykorzystane zostały w realizowanej procedurze badawczej. Wnioski z tych badań uwzględniono w poszczególnych podrozdziałach, odnosząc je bezpośrednio do badanego problemu. Podczas ich prezentacji przedstawiono poglądy określonych grup ekspertów na poszczególne kwestie dotyczące problematyki przygotowań obronnych w niemilitarnej części SOP. Wypowiedzi ekspertów dostarczyły cennych informacji dotyczących m.in. doświadczeń w zakresie programowania obronnego niemilitarnej części SOP, wskazały kierunki i zakres możliwych zmian prawno-organizacyjnych, a także wykorzystane zostały do opracowania koncepcji docelowego systemu programowania obronnego w niemilitarnej części SOP. Wnioski uzyskane za pomocą tej metody badawczej pozwoliły także na weryfikację rezultatów badań osiągniętych innymi metodami. Na tym etapie badań opracowana została hipoteza badawcza.

W trzecim etapie badań dokonano interpretacji zgromadzonego materiału w celu wykrycia ogólnych prawidłowości oraz przedstawienia sposobu rozwiązania problemu badawczego.

Czwarty etap procedury badawczej pozwolił na rozstrzygnięcie wartości proponowanego rozwiązania. Weryfikację wcześniej wysuniętej hipotezy badań umożliwiła jej analiza w świetle dotąd uzyskanych wyników badań. Na tym etapie badań opracowano zarys docelowego kształtu systemu programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

W piątym etapie badań dokonano syntezy wyników badań określając najbardziej wartościowe rozwiązanie problemu. Przedstawione w rozdziale piątym założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP wynikają zarówno z dotychczasowych doświadczeń jak i z diagnozy obecnego stanu

programowania obronnego w przedmiotowym zakresie. Określone wcześniej kierunki zmian dodatkowo zweryfikowano w oparciu o wnioski wynikające z ocen ekspertów.

Efektem przedsięwzięć zrealizowanych na tym etapie jest niniejsza rozprawa.

1.9. Analiza krytyczna literatury przedmiotu badań

Realizację badań autor poprzedził zgromadzeniem, a następnie studiami dostępnej literatury przedmiotu badań. Wyniki tych studiów w połączeniu z konsultacjami z ekspertami posłużyły jako podstawy do sformułowania głównego problemu badawczego, celu badań oraz hipotezy roboczej, czego konsekwencją było opracowanie koncepcji badań.

Źródła wiedzy wykorzystane w czasie realizacji procesu badawczego tworzą grupy tematyczne w zakresie teorii[16] oraz obowiązujących w przeszłości i aktualnie rozwiązań.

Pierwsza grupa analizowanych publikacji obejmowała problematykę realizacji przygotowań obronnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W tym obszarze literatury analizie poddano m.in.: *strategie bezpieczeństwa oraz obronności z 2000 r.*; *strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 i 2007 r.; *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku* B. Balcerowicza; *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie* pod red. nauk. R. Jakubczaka i J. Flisa; *System bezpieczeństwa Rzeczpospolitej Polskiej* (T. II *Polityka i strategia bezpieczeństwa państwa XXI wieku* autorstwa S. Kozieja, T. III *Podstawy prawne bezpieczeństwa RP XXI w.* autorstwa T. Wojnarowskiego, T. IV *Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP* autorstwa R. Kulczyckiego); *System bezpieczeństwa publicznego Polski* autorstwa W. Pokruszyńskiego, K. Straszewskiego i T. Terlikowskiego; *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w. Wyzwania i strategie* pod red. R. Jakubczaka i J. Flisa; *Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa* pod red. Z. Stachowiaka i J. Płaczka oraz publikację S. Kozieja na łamach „Myśli Wojskowej": *Zintegrowane bezpieczeństwo narodowe*. Studia tej grupy publikacji dostarczyły podstaw do

[16] Teoria w nauce - zbiór praw, definicji i hipotez rzeczowo i logicznie powiązanych w całość; wiedza tłumacząca jakąś dziedzinę zjawisk, w odróżnieniu od praktyki, z którą jednak pozostaje w związku. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999,s 509.

wnioskowania na temat obecnego stanu oraz umożliwiły poszukiwania rozwiązań naukowych w obszarze organizacji i programowania rozwoju niemilitarnej części SOP.

Druga podgrupa analizowanej literatury, dotycząca organizacji SOP, zawierała m.in. takie pozycje jak: *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych; Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System, rozprawa habilitacyjna; Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce* – publikacje autorstwa W. Kitlera; *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* S. Kozieja i F. Wołkowicza; *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku* J. Marczaka i J. Pawłowskiego; *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa w NATO* autorstwa S. Kozieja; *System obronności państwa* autorstwa J. Wojnarowskiego; *Ewolucja zadań strategicznych systemu obronności RP – pk. „Ewolucja" – cz. II* pod kier. nauk. J. Pawłowskiego oraz publikację S. Kozieja na łamach „Myśli Wojskowej" pt. *System Obronny Rzeczypospolitej Polskiej.*

Istotne znaczenie odegrała analiza aktów prawnych oddziałujących na organizację SOP (m.in.: *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 r., ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* z 1967 r.; ustaw o stanach nadzwyczajnych z 2002 r.; ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, ustawy o *organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*; rozporządzeń Rady Ministrów m.in.: *w sprawie gotowości obronnej państwa; w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*; *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego; w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony; w sprawie szkolenia obronnego; w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*). Dla właściwego poznania SOP konieczna była również analiza przepisów regulujących funkcjonowanie administracji publicznej (wśród nich m.in. ustaw: *o Radzie Ministrów, o działach administracji rządowej, o administracji rządowej w województwie).*

Kolejną grupę w ramach studiów literatury przedmiotu badań stanowiła literatura fachowa, dotycząca przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym SOP. Wymienić tu należy pozycje naukowe: *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP* pod kier. nauk. W. Kitlera; praca zbiorowa *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa". cz. V. Funkcjonowanie układu pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*; *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia* pod redakcją J. Płaczka, a także opracowania faktograficzne, w tym: *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych* pod red. J. Kownackiego, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych* autorstwa J. Kownackiego i A. Wochny. Źródłami wiedzy były tu także akty prawne, m.in.: rozporządzenia Rady Ministrów: *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony; w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*. Analiza źródeł prawa pozwoliła na określenie zakresu przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym oraz dalszych przedsięwzięć w procesie badawczym. Należy zaznaczyć, że analizie zostały poddane akty prawne obowiązujące na dzień 30 kwietnia 2008 r.

Piątą grupę analizowanej literatury stanowiły publikacje z dziedzin związanych z programowaniem pozamilitarnych przygotowań obronnych: teorii organizacji i ich doskonalenia, zarządzania, finansów i rachunkowości, kontroli, nadzoru, audytu oraz socjologii. Ta grupa publikacji, których znajomość była niezbędna do opracowania propozycji kierunków i zakresu możliwych zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP oraz koncepcji systemu docelowego, obejmowała m.in. publikacje: *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, metafory, modele, filozofia, metodologia, dylematy, trendy* – autorstwa L. J. Krzyżanowskiego; *Metody organizacji i zarządzania* – autorstwa Z. Martyniaka; *Zarządzanie. Teoria i praktyka* – pod red. nauk. A. Koźmińskiego i W. Piotrowskiego; *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka* – autorstwa J. Osiatyńskiego; *Polskie prawo finansowe* – autorstwa E. Chojny-Duch; *Kontrola w administracji publicznej* – autorstwa J. Jagielskiego; *Społeczeństwo i organizacje* autorstwa E. Masłyk-Musiał.

Ostatnią grupę piśmiennictwa naukowego stanowiła literatura dotycząca metodologii badań naukowych, z której czerpano informacje przydatne podczas całego procesu badawczego. Wiedza zdobyta na podstawie analizy tej literatury (obejmującej m.in. publikacje: *Metodologia strategii wojskowej* – autorstwa R. Wróblewskiego; *Organizacja badań i ocena prac naukowych* – autorstwa W. Pytkowskiego; *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich* pod red. nauk. M. Cieślarczyka; *Metodologia nauk* J. Apanowicza; *Zasady badań pedagogicznych* T. Pilcha; *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych* autorstwa T. Majewskiego; *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych* Z. Stachowiaka; *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk* S. Kamińskiego) stanowiła podstawę metodologiczną dla opracowania koncepcji badań, realizacji procesu badawczego a następnie opracowania dysertacji.

Ocena analizowanej literatury przedmiotu pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

1. W literaturze brak jest opracowań kompleksowo opisujących zagadnienia dotyczące funkcjonowania niemilitarnej części SOP, a szczególnie programowania jej rozwoju, zwłaszcza w oparciu o istniejące procedury planistyczne.
2. Istniejące publikacje nie wyczerpują tematu traktując go w sposób ogólnikowy lub też odnosząc się jedynie do wybranych branżowych problemów.
3. W powyższej sytuacji niejednokrotnie jedynymi źródłami informacji są druki oficjalne, w tym dzienniki urzędowe (Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918-1919, Dziennik Ustaw Państwa Polskiego 1919-1939, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski) oraz dzienniki poszczególnych ministrów i organów centralnych.
4. Dostrzec można niedosyt opracowań naukowych i popularno-naukowych dotyczących planowania obronnego w nowym (po 2004 r.) kształcie.

2. PROGRAMOWANIE OBRONNE W WYMIARZE HISTORYCZNYM

W rozdziale przedstawiono wyniki badań obejmujących doświadczenia w zakresie programowania obronnego w niemilitarnej części SOP. Podkreślić należy, iż programowanie obronne w obecnym znaczeniu tego pojęcia funkcjonowało w Polsce dopiero w ostatnich dekadach XX w. Doświadczenia z tego okresu przedstawiono w dwóch ostatnich podrozdziałach poświęconych systemowi planowania i programowania obronnego w latach 1945-1989 oraz planowaniu i programowaniu obronnemu w warunkach samodzielności obronnej państwa.

Analiza przedmiotu badań przy tak przyjętej cezurze czasowej prowadziłaby do pominięcia szeregu istotnych doświadczeń. Badaniami w wymiarze historycznym objęto również okres od zainicjowania w Polsce działań, które nosiły znamiona programowania obronnego.

Przez przeważającą część dwudziestolecia międzywojennego, takich działań w Polsce nie podjęto, pomimo iż bezsprzecznie istniała taka konieczność. Wyniki badań obejmują także wnioski z tego okresu – jako istotne wskazówki, stanowiące jednocześnie przestrogę, nt. organizowania programowania obronnego w przyszłości.

2.1. Planowanie obronne w II Rzeczypospolitej

Znaczenia niemilitarnych czynników w prowadzeniu konfliktów zbrojnych dowiodła dobitnie I wojna światowa, która wykazała konieczność zmiany podejścia do sposobu ich wykorzystania. Wzrosło znaczenie nieorężnych form walki: ekonomicznej, dyplomatycznej, psychologicznej oraz technologicznej[17]. Nowe teorie prowadzenia wojen, podkreślając ich powszechny charakter[18], wskazywały na zależność armii od ekonomicznego i społecznego potencjału kraju, stanowiącego jej zaplecze, jednocześnie będącego celem oddziaływania przeciwnika. Gen. Władysław Sikorki pisał: „Nowoczesnej wojny nie można ograniczyć do frontu

---

[17] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918-1939*, AON, Warszawa 1997, s. 66.

[18] Autor apoteozy wojny w Niemczech - Erich Ludendorff za naczelne zadanie narodu uznawał przygotowanie do wojny totalnej, będącej „[...] najwyższym wyrazem jego woli [...] dla zachowania jego istnienia". Główny wysiłek w wojnie totalnej ponieść miały siły zbrojne, a ich „moc" Ludendorff uzależniał od sił fizycznych, ekonomicznych i moralnych narodu. Ich suma miała prowadzić do „[...] zniszczenia nieprzyjaciela w bitwach rozstrzygających". E. Ludendorff, *Wojna totalna*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1959, s. 26-28 i 85.

czysto wojskowego. Rozwija się ona z równą siłą na odcinkach politycznym i gospodarczym"[19].

Tak szeroka gama działań wojennych wymagała planowania znacznie bardziej precyzyjnego niż dotychczas. Funkcjonowało wówczas pojęcie planowania wojennego. Jego zasady ulegały zmianie stosownie do zmian sposobu prowadzenia wojen.

Pomimo powszechnej akceptacji znaczenia planowania wojennego w literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć jego definicję. W encyklopedii wojskowej pod redakcją Otto Laskowskiego zdefiniowano natomiast pojęcie planu wojny, który: „[...] stanowi wszechstronnie rozwiniętą i opracowaną decyzję d-cy (wodza) do prowadzenia działań wojennych (ob.[20]). [...] P.w.[21] powstaje nie tylko na przesłankach wojsk. Przy jego opracowaniu muszą być wzięte pod uwagę różnorodne czynniki polityczne, materialne, ekonomiczne, moralne i geograficzne, które wywierają na p.w. zasadniczy nieraz wpływ. [...] Powinna go cechować duża elastyczność, aby w momencie wykonania móc łatwo przeciwstawiać się różnym nie dającym się przewidzieć okolicznościom. W obecnych czasach powstaje on i jest opracowywany na długo przed przewidzianym wybuchem wojny [...]."[22].

W opinii L. Wyszczelskiego najbliższym pojęciu planowania wojennego jest to, którego zaczęto używać w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tj. pojęcie planowania strategiczno-obronnego. To drugie definiowane było jako: „[...] całokształt przedsięwzięć planistycznych, związany z ustalaniem [...] zadań, sposobów, przygotowania i zasad funkcjonowania całego aparatu państwowego, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i politycznych oraz ludności na okres bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny"[23]. W celu pełnego oddania istoty planowania wojennego, powyższą definicję rozszerzyć należy o opracowywanie planów operacyjnych wojen i kampanii[24].

---

[19] W. Sikorki, *Przyszła wojna, jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagadnienia obrony kraju*, wyd. II, Wydawnictwo MON, Warszawa 1984, s. 99.
[20] obronnych – C.S.
[21] Plan wojny – C.S.
[22] Zob. O. Laskowski (red.), *Encyklopedia Wojskowa*, t. VI, Warszawa 1937, s. 429.
[23] *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1979, s. 305, [w:] Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie... s.* 6.
[24] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie...* s. 6.

W okresie 1918-1939 planowanie wojenne na świecie ściśle łączyło się z potencjałem militarnym państw, polityką oraz rozwojem stosunków społeczno – ekonomicznych.

Na najwyższym szczeblu państwowym powoływano organy koordynujące planowanie wojenne. Kierownictwa polityczne państw dążyły do wytyczenia głównych celów strategicznych, którym podporządkowana była cała polityka państwa, w tym obronna. Naczelne władze państwa opracowywały doktryny wojenne[25], umożliwiające prowadzenie planowania wojennego. Za przygotowanie ogólnego planu wojny odpowiadały kierownicze organy państw, ze znacznie bardziej ograniczonym niż dotychczas udziałem wojska, a głównie jego sztabów generalnych[26]. Oprócz resortu militarnego w tych działaniach czynnie uczestniczyły resorty cywilne: gospodarcze, finansów, handlu zagranicznego, komunikacji, łączności. Jak podkreśla J. Orzechowski „Tworzenie SOP stało się podstawowym zadaniem [...] najważniejszych czynników politycznych i państwowych (w tym także wojskowych) i polegało na tworzeniu jedności działania sił zbrojnych, organizacji paramilitarnych i społecznych."[27]. SOP bazował już nie tylko na siłach zbrojnych, lecz także na innych komponentach jednoczących front zewnętrzny – teatr działań wojsk operacyjnych, z frontem wewnętrznym – zapleczem, który ze względu na szybki rozwój lotnictwa, stał się strefą bojową[28].

W ramach planowania wojennego określano: prognozy rozwoju wydarzeń w świecie w dalszej i bliższej perspektywie, przy uwzględnieniu konkretnych zagrożeń; charakter przyszłej wojny; potencjały wojenno-ekonomiczne przeciwników i sojuszników; możliwości militarnych sił zbrojnych i koalicjantów; przypuszczalne formy i metody prowadzenia działań wojennych, a zwłaszcza początkowych operacji[29].

---

[25] W okresie międzywojennym w czołowych państwach świata (Francja, Anglia, ZSRR, Niemcy, Japonia, Włochy) różnie definiowano to pojęcie. Zazwyczaj oznaczało ono: charakter wojny; kierunki przygotowania państwa do wojny; sposoby prowadzenia działań wojennych; priorytety w przygotowaniu rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk do wojny; zasady szkolenia wojsk. Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce w latach 1918-1956*, AON, Warszawa 1996, s. 8-45.

[26] Zob. Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 13.

[27] J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny 1918-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1980, s. 15.

[28] Zob. tamże, s. 15.

[29] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 10.

W planowaniu szczegółowym istotne znaczenie odgrywały: znajomość potencjału wojennego przeciwników i sojuszników oraz trafność prognozy rozwoju sytuacji politycznej; decyzje podejmowane były w oparciu o wiedzę, wyobraźnię i sporządzane w tym celu opracowania[30].

W większości czołowych państw świata opracowywano plany wielowariantowe. Militarny plan wojny z reguły składał się z: zamiaru prowadzenia wojny, planu kampanii i operacji, oceny przeciwnika i sił własnych, ugrupowania wojska do pierwszej operacji; harmonogramu prowadzenia działań wojennych; zasad współdzialania rodzajów sił zbrojnych; szczegółowych planów zabezpieczenia działań wojennych[31].

W Encyklopedii Wojskowej pod red. Otto Laskowskiego plan wojny, kampanii lub operacji sprowadzał się w zasadzie do szczegółowego planowania działań militarnych, zaczynających się operacyjnym rozwinięciem sił, a kończących starciem z przeciwnikiem[32]. Jednym słowem tak pojmowane planowanie wiązało się z działaniem sił zbrojnych.

Istotę ówczesnych postępowych poglądów na przygotowania wojenne państwa trafnie oddawały wypowiedzi gen. Władysława Sikorskiego[33].

Analiza literatury przedmiotu wskazuje, iż początków procesów planistycznych o charakterze programowania obronnego w Polsce upatrywać należy w ostatnich latach istnienia II Rzeczypospolitej[34].

---

[30] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce w latach 1918-1956*, AON, Warszawa 1996, s. 13, 20-31. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie...* s. 66 i nast. T. Kośmider, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 86-87.

[31] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 43, 44.

[32] Zob. O. Laskowski (red.), *Encyklopedia Wojskowa*, t. VI, Warszawa 1937, s. 429.

[33] Np. „Nie ulega to wątpliwości, że dzisiaj więcej jak w przeszłości krótkość, a względnie długotrwałość wojny jest funkcją całokształtu systemu obronnego, jaki się przeciwstawia napastnikowi. [...] Dopiero z wybuchem wojny każdy naród będzie w stanie podjąć całkowity wysiłek celem rozwinięcia pełni zasobów potencjalnych i rzucenia ich na szalę wydarzeń. Wówczas dopiero powstanie istotna potęga technicznych środków walki, których zapas, reprezentowany przez stoki mobilizacyjne, będzie zaledwie drobną cząstką. [...] Całość tego zadania nie może być jedynie dziełem wojska. Dla jego dokonania potrzeba obecnie więcej aniżeli kiedykolwiek harmonijnego współdziałania czynników administracyjnych, gospodarczych i wojskowych. Odwoływać się równocześnie trzeba będzie do moralnych i materialnych sił narodu. Do tego celu jest dzisiaj niezbędny wspólny organ pracy, którego pokojowa organizacja odpowiadać powinna całkowicie potrzebom wojennym. Umożliwiać ona musi państwu planowe, ewolucyjne oraz pozbawione zgrzytów i wszelkich gwałtownych wstrząsów, przejście ze stanu normalnego do stanu wojny". W. Sikorki, *Przyszła wojna...* s. 93-96.

[34] J. Marczak zwrócił uwagę, iż w obszarze przygotowań obronnych dostrzec należy już dorobek Piastów i Jagiellonów, ze szczególnym podkreśleniem geniuszu Kazimierza Wielkiego. J. Marczak, *Wywiad ekspercki.*

Planowanie wojenne w II Rzeczypospolitej zapoczątkowano już po zakończeniu walk zbrojnych o zachowanie integralności terytorium państwa w 1921 r. Na procesy planistyczne w państwie znaczący wpływ miały istotne zmiany usytuowania i kompetencji naczelnych władz WP.

W polskiej myśli wojskowej tego okresu ścierały się poglądy konserwatywne i nowatorskie. Nowatorskie koncepcje polskich teoretyków, rokujące nadzieje na poprawę stanu obronności państwa, nie znajdowały jednak zastosowania w praktyce. Ich realizację uniemożliwiły: słabość ekonomiczna młodego państwa, trudna sytuacja międzynarodowa oraz konserwatyzm osób piastujących najwyższe urzędy państwowe.

Podkreślić należy, iż cel strategiczny odrodzonego państwa zdefiniowano już w 1922 r. Nie wiązało się to jednak z wypracowaniem spójnej doktryny wojennej (opinie autorów publikacji są w tej kwestii rozbieżne, oscylując wokół trzech nw. poglądów, iż w II Rzeczypospolitej: nigdy nie wypracowano w pełni doktryny wojennej[35]; doktryna taka powstała[36]; brak jednolitej, oryginalnej doktryny wojennej występował jedynie przez pierwsze lata istnienia odrodzonego państwa polskiego[37].

Potrzebę jej wypracowania jednoznacznie dostrzegali autorzy ówczesnych publikacji. Wśród nich stanowisko to prezentowali m.in.: Edward Rydz-Śmigły[38]

---

[35] Zob. Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa 1918-1939 (zarys systemu),* Wydawnictwo MON, Warszawa 1987, s. 8.

[36] L. Ratajczyk stwierdza: „Założenia polityki zagranicznej i doktryny wojennej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa zostały sformułowane na początku 1922 r. Eliminowały one tym razem jakąkolwiek dalszą ekspansję państwa na zewnątrz, ze względu na jego osłabienie. Zakładały też unikanie konfliktów zbrojnych do momentu zagrożenia bezpieczeństwa państwa i jego bytu narodowego". L Ratajczyk, *Historia wojskowości*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1980, s. 230, 237-238.

[37] „Pierwsze trzylecie istnienia odrodzonego państwa polskiego znamionował w zasadzie brak oryginalnej, jednolitej doktryny wojennej. W sztuce wojennej ścierały się natomiast różne poglądy wyniesione przez korpus oficerski z armii zaborczych, a także ukształtowane na podstawie własnych już doświadczeń w wojnie światowej i oddziaływania francuskich założeń doktrynalnych, przeszczepionych na polski grunt za pośrednictwem armii. gen. Józefa Hallera i Francuskiej Misji Wojskowej. Niejednolitość założeń doktrynalnych sprawiała również rozbieżności w formułowaniu celów wojny, jak i w określaniu ich hierarchii i sposobów wykonania. M. Wrzosek, *Wojsko polskie w dobie narodzin Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1921),* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 248. „Za uchybienie uznać należy nie do końca sprecyzowanie doktryny wojennej. Wynikało to z braku stabilności rządów, sporów o organizację naczelnych władz wojskowych [...] - pisał w odniesieniu do okresu 1921-1926 L. Wyszczelski. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce w latach 1918-1956*, AON, Warszawa 1996, s. 117.

[38] „Doktryna [...] zwykle wiąże się z pewnymi formami prowadzenia bitwy lub wojny. [...] Ustalając wyniki doświadczeń wojennych i pokojowych, jest [...] wypadkową pewnych sił i warunków, znajdującą swój wyraz w obowiązujących regulaminach, instrukcjach i zasadach szkolenia. Jest pewnego rodzaju koniecznością dla postawienia szkolenia wojskowego na realnym uporządkowanym gruncie [...] umożliwia wzajemne współdziałanie i rozumienie się. E. Rydz-Śmigły, *W sprawie polskiej doktryny*, „Bellona" 1924, t. 16, s. 270-271.

i Stefan Rowecki[39]. Jak podkreśla S. Feret w miejsce jednolitej, przyswojonej przez całe wojsko doktryny wojennej funkcjonowało szereg poglądów na wszystkich szczeblach dowodzenia. Przenoszone do wojsk najczęściej przez inspektorów armii i generałów inspekcjonujących przy różnych okazjach różniły się kardynalnie od zasad, które były zawarte w regulaminach i instrukcjach. Tak zwana „strategia konkretnego wypadku", polegająca na każdorazowym rozpoznaniu położenia i reakcji stosownie do zaistniałej sytuacji za pomocą aktualnie dostępnych środków wiązała się z negacją wszelkiego planowania, niechęcią do sztabów i deprecjonowaniem ich roli w zakresie współpracy z dowódcą, dążeniem do improwizacji i rozwiązywania ważnych problemów w sposób doraźny, zależnie od potrzeb. Poglądy te, jako zagadnienia doktrynalne rozpowszechniali liczni zwolennicy J. Piłsudskiego. Powodowało to sytuację, gdzie inne były wymagania uczelnii wojskowych, inne inspektorów armii, a jeszcze inne wymagania stawiane były w centrach wyszkolenia poszczególnych rodzajów wojsk. Rutyna była zjawiskiem powszechnym niemal na wszystkich szczeblach organizacyjnych sił zbrojnych. Zastąpiła ona w poważnym stopniu niejasno sprecyzowaną i niewdrożoną w życie doktrynę wojenną"[40].

Do szerokiej dyskusji na temat potrzeby zdefiniowania doktryny obronnej doszło, aczkolwiek bez efektów, także po śmierci J. Piłsudskiego[41]. Do budowy podstaw doktryny wojennej[42] należało przewidzieć postać przyszłej wojny oraz uwzględnić szereg innych czynników. Oprócz czynników znanych (potencjał ekonomiczny państwa, warunki geograficzne, warunki demograficzne, względy

---

[39] Autor uważał doktrynę wojenną za ważną dla „[...] wzajemnego rozumienia się dowódców wszystkich oddziałów wojska" oraz gwarantującą „[...] jednolity sposób ujmowania szeregu zjawisk oraz jednolity sposób wnioskowania [...]". S. Rowecki, *Polska źródłem świeżej myśli wojskowej*, „Bellona" 1927, t. 28, s. 230-232.

[40] Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna 1918-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1972, s. 38-42.

[41] T. Zakrzewski uzależniał pełny i harmonijny rozwój sił zbrojnych od wyraźnie sprecyzowanej doktryny wojennej. „W razie braku doktryny wojennej należy się liczyć szczególnie z niewłaściwą rozbudową siły zbrojnej w czasie pokoju. Ilość kadry zawodowej i rezerw, stanu wyposażenia w materiał wojenny, wzajemny stosunek broni i służb, wszystko to może się rozwijać w oparciu o jedną myśl przewodnią. Tylko doktryna może wskazać trafne rozwiązanie tego kapitalnego dla przebiegu działań wojennych zagadnienia". T. Zakrzewski, *Doktryna wojenna we współczesnej wojnie*, „Bellona" 1937, t. 49, z.5-6, s. 463.

[42] O. Laskowski pisał o doktrynie wojennej następująco: „Sposób rozwiązywania zadań, czy to w dziedzinie pokojowej pracy wojskowej, czy też w poglądach na prowadzenie działań wojennych, jednolity i obowiązujący dla wszystkich dowódców danej armii, [...] Na doktrynę wojenną składają się niezmienne zasady strategii oraz zmienne zasady taktyki, zależne przede wszystkim od sprzętu wojskowego [...] Jednolitość doktryny ułatwia pracę, przyczynia się do dyscypliny myślowej, ułatwia porozumienie się wszystkich dowódców na wszystkich szczeblach i wszystkich rodzajów broni". O. Laskowski, *Encyklopedia Wojskowa* (red.), Warszawa 1931, t.2, s. 268.

historyczne) także uwarunkowania wynikające z rozwoju techniki po potencjalnych przeciwników oraz sprzymierzeńców[43].

W planowaniu wojennym II Rzeczypospolitej wyróżnić można trzy charakterystyczne okresy związane z działalnością J. Piłsudskiego. Wyniki badań przedstawione zostały z uwzględnieniem tych charakterystycznych okresów, którymi były:

- okres powstań oraz walk o utrzymanie niepodległości państwa (1918-1921),
- okres po przewrocie majowym w 1926 r. (1926-1935),
- okres po wejściu w życie konstytucji 1935 r. (1935-1939).

Pierwsze lata po odzyskaniu przez Polskę niepodległości to okres powstań oraz walk o utrzymanie niepodległości państwa. Na stan obronności kraju wpływ miała trudna sytuacja strategiczna, wynikająca zarówno z jego położenia geograficznego, jak i postanowień traktatu wersalskiego[44]. Prowadzone działania zbrojne ukierunkowane były na powiększenie i zachowanie integralności terytorium państwa. Rzeczpospolita miała niekorzystne położenie geograficzne. Przy stosunkowo dużym terytorium nienaturalne i rozciągnięte granice państwa nie sprzyjały prowadzeniu działań obronnych.[45].

Podkreślić należy, że w przededniu odzyskania niepodległości polskie władze, w tym naczelne władze wojskowe wraz ze sztabami funkcjonowały w kilku miejscach[46]. Sytuacja uległa zmianie dopiero za sprawą działań podjętych przez Józefa Piłsudskiego[47], który zapewnił sobie sprawowanie dwóch kluczowych funkcji w państwie[48]: Naczelnika Państwa (do 1918 r. Tymczasowego Naczelnika Państwa)

---

[43] Zob. F. Skibiński, *Rozważania o sztuce wojennej*, WIH, Warszawa 1972, s. 477-478.
[44] Zob. T. Kośmider, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 13-36.
[45] Zob. M. Wrzosek, *Wojskowość polska podczas pierwszej wojny światowej,* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939,* Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 132-133. Także T. Kośmider, *Planowanie wojenne w Polsce...* s.13.
[46] Jak stwierdza T. Rawski „[...] Polska miała trzy rządy (w Warszawie, Lublinie i Paryżu) oraz elementy czwartego w Krakowie, trzy wojska (Rady Regencyjnej, lubelskie, na zachodzie), trzech ministrów spraw wojskowych i tyleż szefów sztabów generalnych [...]". Zob. T. Rawski, *Geneza i ewolucja Sztabu Generalnego Wojska Polskiego do 1920 roku*, „Myśl Wojskowa" – wydanie specjalne 2003, nr 4, s. 24.
[47] Szerzej, T. Rawski, *Geneza i ewolucja...* s. 25 i nast.
[48] W. J. Wołpiuk, *Naczelnik państwa 1918-1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej,* „Przegląd Sejmowy" 2005, nr 6 (71), s. 35 i nast.

i Naczelnego Wodza, przez co mógł decydować zarówno o strategii politycznej, jak i militarnej państwa[49].

W latach 1918-1921 na ziemiach polskich prowadzono szereg działań zbrojnych[50], w czasie których nie prowadzono systematycznych działań planistycznych - choć w opinii niektórych autorów celowym byłoby sporządzanie zarówno ogólnego planu wojny[51], jak i dopracowanych planów prowadzonych działań - planów wielowariantowych[52]. Prace planistyczne prowadzone w analizowanym okresie sprowadzały się do operacyjnego przygotowania i prowadzenia działań bojowych[53]. Należy jednak mieć świadomość, iż w sytuacji tak licznych konfliktów o charakterze zbrojnym, możliwości prowadzenia systematycznych prac planistycznych były ograniczone.

Niezależnie od szeregu czynników wpływających na losy młodego państwa polskiego dostrzec można związek pomiędzy niepowodzeniami i brakiem systematycznych prac planistycznych, a w szerszej perspektywie - nieprzestrzeganiem wcześniej omówionych zasad planowania wojennego.

Począwszy od walk o Lwów w 1918 r., działania wojenne w czasie wojny polsko-ukraińskiej, jak i początkowa faza wojny polsko-rosyjskiej wg. T. Rawskiego były działaniami improwizowanymi[54]. Podkreśla to także L. Wyszczelski, który wspomina o przewadze racji politycznych nad zasadami planowania militarnego podczas planowania operacji ukraińskiej, a także popełnieniu wielu – niekiedy wręcz

---

[49] W celu kierowania Wojskiem Polskim J. Piłsudski dokonał jego podziału na wojska operacyjne i wojska tyłowe. Wojskami operacyjnymi dowodził on jako Naczelny Wódz natomiast wojska tyłowe podlegały Ministerstwu Spraw Wojskowych, na które Piłsudski wywierał wpływ będąc Naczelnikiem Państwa. Organem dowodzenia Piłsudskiego, jako Naczelnego Wodza, było Naczelne Dowództwo WP. Naczelne Dowództwo WP kierowało prowadzeniem operacji frontowych. Podlegały mu formacje frontowe i etapowe. Od marca 1919 roku w składzie Naczelnego Dowództwa WP funkcjonował Sztab Generalny. Od tego momentu Naczelne Dowództwo WP realizowało funkcje strategicznego dowodzenia wojskiem. Józef Piłsudski dążąc do zachowania jednoosobowego dowodzenia zdewaluował rolę Naczelnego Dowództwa WP jako organu kolegialnego, któremu pozostały kompetencje w sprawach związanych z wypracowaniem kluczowych decyzji operacyjnych. Decyzje o charakterze strategicznym Piłsudski podejmował osobiście. L. Wyszczelski, *Piłsudski – Naczelny Wódz WP...* s. 179-181.

[50] Były to m.in.: konflikt polsko-czeski o Spisz, Orawę i Śląsk Cieszyński (1919-1920), konflikt polsko-litewski o Wileńszczyznę (1919-1920), konflikt polsko-ukraiński (1919-1920) oraz wojnę między Polską a ZSRR (1919-1920). W. J. Wołpiuk, *Naczelnik państwa 1918-1922*... s. 35.

[51] Zob. L. Wyszczelski, *Piłsudski – Naczelny Wódz WP...* s. 185.

[52] Zob. L. Wyszczelski, *Operacja Ukraińska Wojska Polskiego*, AON, Warszawa 2000, s. 96.

[53] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2004, s. 7.

[54] Zob. T. Rawski, *Geneza i ewolucja Sztabu Generalnego Wojska Polskiego...* s. 30.

rażących – błędów w planowaniu wojennym. Przywołany autor wskazuje ponadto na potrzebę posiadania dopracowanych planów działań i to planowania wielowariantowego, uwzględniającego różne zachowania przeciwnika[55].

Pomimo zwycięstwa Wojska Polskiego, operacja ukraińska oznaczała klęskę zarówno założonych celów politycznych jak i militarnych[56], gdzie zabrakło całościowej wizji planowania i przeprowadzenia operacji[57]. Innym poważnym błędem powielanym w przyszłości, był brak rozgraniczenia kompetencji w strukturach dowodzenia pomiędzy Naczelnym Dowództwem WP a Sztabem Generalnym WP. Taktyka improwizacji definitywnie przestała być skuteczna już niebawem, gdy Rosja skupiła główny wysiłek na litewsko – białoruskim teatrze działań wojennych. Skuteczność stronie polskiej przywróciły dopiero usystematyzowane działania[58]. Także bitwa na przedpolach Warszawy, choć spowodowała zasadniczy przełom w prowadzonej wojnie, wykazała zawodność ww. poglądów na planowanie i prowadzenie wojny[59].

Pomimo istotnego ograniczenia kompetencji, pewnym dorobkiem planistycznym wykazał się w latach 1918 – 1920 Sztab Generalny. W opinii T. Rawskiego na uwagę zasługują zwłaszcza: prace planistyczne pionu operacyjnego (w zakresie kształtowania optymalnej struktury organizacyjnej wojska), pionu informacyjnego (w zakresie prawidłowego obrazu wojsk przeciwnika i jego zamiarów) oraz szefostwa (w zakresie łączności, lotnictwa i kolejnictwa)[60].

Lata 1920-1921 to okres zaczątków tworzenia przemysłu zbrojeniowego w Polsce[61]. Wojskowa służba uzbrojenia utworzyła warsztaty amunicyjne, a także zbrojownie, które były stopniowo likwidowane w miarę budowy nowych zakładów.

---

[55] Zob. L. Wyszczelski, *Operacja Ukraińska*... s. 88.
[56] Zob. tamże, s. 85 i nast..
[57] Zob. L. Wyszczelski, *Piłsudski – Naczelny Wódz WP*... s. 185-186.
[58] Całkowicie przeorganizowano i zwiększenie liczebność armii do ok. 700 tys. żołnierzy, nadano jej charakter wojska regularnego, ujednolicono struktury organizacyjne, wprowadzono dobre wyposażenie. A szkolenie realizowano według w miarę jednolitej myśli operacyjnej. L. Wyszczelski, *Piłsudski – Naczelny Wódz WP*... s. 184.
[59] Zob. L. Wyszczelski, *Piłsudski – Naczelny Wódz WP (1918 –1922)*, „Myśl Wojskowa" 2006, nr 6, s. 191.
[60] Zob. T. Rawski, *Geneza i ewolucja Sztabu Generalnego*... s. 31-32.
[61] Zob. M. Ciepielewicz, P. Stawecki, *Wojskowość polska w latach 1921-1926* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 445.

Powstały także wytwórnie amunicji karabinowej, zapalników artyleryjskich oraz kapiszonów. Równocześnie z organizowaniem zbrojowni, warsztatów i wytwórni, Ministerstwo Spraw Wojskowych starało się przyciągnąć kapitał prywatny zawierając umowy zobowiązujące firmy do budowy zakładów oraz uruchomienia produkcji w zamian za zobowiązanie zakupu ich 10 letniej produkcji[62]. Za zasadnicze mankamenty planowania wojennego analizowanego okresu uznać należy: brak zarówno ogólnego planu, jak i całościowych militarnych planów prowadzenia wojen, ograniczenie w planowaniu militarnym roli Sztabu Generalnego WP oraz opracowywanie jedynie pojedynczych planów kampanii, operacji i bitew, zazwyczaj jedynie w zakresie ich etapu wstępnego. Podkreślić należy, że prócz osoby J. Piłsudskiego wpływ na przedstawiony stan rzeczy miały: rozbieżności ośrodków politycznych w zakresie metod realizacji celu strategicznego państwa, brak tradycji, dokumentacji i ekspertów w zakresie planowania wojennego oraz nieutworzenie fachowych komórek opracowujących pomocnicze materiały planistyczne[63].

Ten okres stanowi także wstępny etap formowania systemu polskiej gospodarki wojskowej w skali konsolidujących się sił zbrojnych oraz opracowywania stałych przepisów dla jej najważniejszych dziedzin i ogniw[64].

W latach 1921-1926 kompetencje wiodących organów w obszarze planowania wojennego określił dekret Naczelnego Wodza WP z 7 stycznia 1921 r.[65]. Ten pierwszy akt prawny regulujący pokojową organizację Wojska Polskiego w II Rzeczypospolitej ustanowił dwustopniowy podział najwyższych władz wojskowych. Dzielił je na dwustopniową (Pełną[66] i Ścisłą[67]) Radę Wojenną oraz Ministerstwo Spraw

---

[62] Zob. tamże, s. 446.
[63] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce*... s. 87-88.
[64] Zob. Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa*... s. 9.
[65] Data wydania dekretu budzi wątpliwości. Szerzej, W. J. Wołpiuk, *Naczelnik państwa*... s.37.
[66] Pełna Rada Wojenna – organ doradczy najwyższych władz państwowych w zakresie ogólnego planowania wojennego, formułowała ogólne wytyczne działania w sferze obronności. Przewodniczył jej Prezydent RP, jego pierwszym zastępcą był minister spraw wojskowych a drugim kandydat na naczelnego wodza na czas wojny. Zob.: T. Kmiecik, *Spór o kształt i rolę naczelnych władz wojskowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Myśl Wojskowa" – wydanie specjalne 2003, nr 4, s. 74; J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*... s. 7-10.
[67] Ścisła Rada Wojenna – organ planowania wojennego państwa odpowiedzialny za przygotowania wojenne i programowanie obrony kraju. Kierował nią kandydat na naczelnego wodza na czas wojny. Przewodniczył jej J. Piłsudski, który mógł wywierać wpływ na sprawy obronności, pomimo zakończenia działań wojennych. Zob. tamże.

Wojskowych[68]. Należące do kompetencji J. Piłsudskiego opracowywanie planów operacyjnych oraz oceny oddziałów i związków taktycznych zapewniały mu wpływ na przygotowania wojenne[69]. Jako przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej[70], J. Piłsudski sprawował władzę niepodlegającą kontroli i odpowiedzialności parlamentarnej[71].

Przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej był zwierzchnikiem Ministra Spraw Wojskowych, ale nie ponosił odpowiedzialności za resort przed Sejmem. Odpowiedzialność taką ponosił Minister Spraw Wojskowych. Szef Sztabu Generalnego, podlegający ministrowi spraw wojskowych jako członek Ścisłej Rady Wojennej podlegał także jej przewodniczącemu.

Organizacja najwyższych władz wojskowych, wprowadzona dekretem Naczelnego Wodza WP z 7 stycznia 1921 r., faktycznie przetrwała aż do sierpnia 1926 roku, ponieważ sejm nigdy nie zdołał przyjąć, zapowiadanej przez konstytucję stosownej uchwały[72]. Pomimo, iż Naczelne Dowództwo WP rozwiązane zostało w maju 1921 r. nie uległo likwidacji stanowisko Naczelnego Wodza WP. Ograniczenie kompetencji Piłsudskiego nastąpiło dopiero w wyniku wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.[73] - na podstawie Ustawy Przechodniej z 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej Polskiej[74]. Nie wprowadziła ona jednak zasadniczego postępu w sferze organizacji naczelnych władz wojskowych. Zgodnie z jej zapisami siły zbrojne podporządkowane zostały władzy cywilnej, zwłaszcza Sejmowi, a najwyższym zwierzchnikiem Wojska Polskiego został prezydent.

---

[68] Organ roboczy rady stanowiło Biuro Ścisłej Rady Wojennej. Jego szefem był II zastępca Szefa Sztabu Generalnego. Sztab Generalny oraz komórki Ministerstwa Spraw Wojskowych zobowiązane były do dostarczania materiałów i informacji Ścisłej Radzie Wojennej. W skład biura wchodziły trzy oddziały zajmujące się odpowiednio: wywiadem ofensywnym, planowaniem operacyjnym, zaopatrzeniem materiałowym i komunikacją oraz obsadą personalną wyższych dowództw na wypadek wojny, i opiniowaniem wyższych dowódców w okresie pokoju. Zob. tamże.

[69] Zob. T. Kmiecik, *Spór o kształt i rolę*... s. 74.

[70] Szeroki zakres kompetencji Ścisłej Rady Wojennej uniezależniał ją od rządu i parlamentu. Zob. W. J. Wołpiuk, *Naczelnik państwa 1918-1922*....s. 37.

[71] Zob. T. Kmiecik, *Spór o kształt i rolę*... s. 74.

[72] Zob. L. Wyszczelski, *Piłsudski – Naczelny Wódz WP*... s. 196.

[73] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (DzU RP Nr. 44, poz. 267).

[74] Ustawa Przechodnia z 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. *w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU RP Nr. 44, poz. 268).

Pomimo wprowadzenia pokojowych struktur Wojska Polskiego, J. Piłsudski zachował tytuł Naczelnego Wodza WP i w sytuacji przedłużania się procedur wyboru Prezydenta RP wydawał, jako Naczelnik Państwa i Naczelny Wódz, dekrety wykraczające poza zapisy konstytucji marcowej 1921 r., które następnie wykonywane były przez ministra spraw wojskowych. Szczególne znaczenie dla funkcjonowania pokojowych struktur armii miał jego dekret z 4 października 1921 roku o zasadach współpracy ministra spraw wojskowych z Radą Wojenną, który nakazywał ministrowi spraw wojskowych zasięganie opinii Rady Wojennej w ważnych sprawach organizacyjnych i mobilizacyjnych. Urzędy Naczelnego Wodza i Naczelnika, J. Piłsudski złożył dopiero w grudniu 1922 roku, kiedy zaprzysiężono Prezydenta RP Stanisława Wojciechowskiego [75].

Z powodu nieokreślonych dokładnie kompetencji Biuro Ścisłej Rady Wojennej częściowo dublowało Ministerstwo Spraw Wojskowych, jak również Sztab Generalny, pozostając jednocześnie organem niezależnym od tych instytucji. Uchwały Ścisłej Rady Wojennej miały obowiązywać ministra spraw wojskowych, a jej członkami byli podlegli mu generałowie. Szef Sztabu Generalnego nie zawsze miał orientację w sprawach operacyjnych, a prace oddziałów Sztabu Generalnego nie zawsze pokrywały się z wytycznymi Ścisłej Rady Wojennej. W konsekwencji Biuro Ścisłej Rady Wojennej nie dysponując materiałami ze Sztabu Generalnego, miało utrudnione prace nad planami wojennymi. O ile sprecyzowano pewien zamysł prowadzenia wojny z ZSRR, o tyle nie uczyniono tego wobec Niemiec[76].

Planowanie wojenne w latach 1921-1926, realizowane przez Sztab Generalny we współpracy z Biurem Ścisłej Rady Wojennej, prowadzono z uwzględnieniem obowiązywania zawartych przez Polskę sojuszy polityczno – militarnych z Francją i Rumunią. Prace nad planami wojny ograniczały się do planowania wojny z ZSRR. Zgodnie z polsko – francuskimi rozmowami sztabowymi w 1924 r. Polska opracować miała plany operacyjne do wojny: z ZSRR, z Niemcami oraz na dwa fronty[77].

W ramach prac nad nigdy nie opracowywanym planem operacyjnym do wojny z ZSRR w 1923 r. sporządzono: *Wytyczne operacyjne do potencjalnej wojny z Rosją*

---

[75] Zob. L. Wyszczelski, *Piłsudski – Naczelny Wódz WP*... s. 196-197.
[76] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 13-14.
[77] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie*... s. 99-100.

Radziecką, Plan etapowy na wypadek wojny z ZSRR i Przygotowanie obszaru wojennego na wypadek „R" z uwzględnieniem 4-ch ewentualności koncentracji armii[78]. W oparciu o ten plan Sztab Generalny wydał w 1924 r. *Dyrektywy dla obrony frontu wschodniego*[79].

Prace nad planem operacyjnym do wojny z Niemcami zakończyły się na opracowaniu części operacyjnej *planu osłony „Z"* na lata 1925-1926 oraz planów (opracowanych bądź znacznego zaawansowania prac nad nimi): *transportu wojsk, osłony, ochrony linii komunikacyjnych, etapowego, niszczeń i łączności* [80].

Od 1922 r. Sztab Generalny prowadził intensywne prace w zakresie opracowania planów mobilizacyjnych. *Plan mobilizacyjny „W"* powstał po raz pierwszy i obowiązywał w latach 1922-1923, po czym ze względu na szybko zmieniające się zobowiązania sojusznicze przygotowywany był corocznie[81]. *Plan mobilizacyjny „E"* opracowano na lata 1923-1924, *Plan mobilizacyjny „H"* na lata 1924-1925, *Plan mobilizacyjny* „Z" na lata 1925-1926 a *Plan mobilizacyjny „S"* na lata 1926-1927[82]. Plan „S" – najdłużej obowiązujący z planów mobilizacyjnych opracowano z myślą o prowadzeniu przez Polskę wojny dwufrontowej w układzie koalicyjnym[83]. Zakładano, iż działania ofensywne prowadzone będą wobec jednego z przeciwników, wobec drugiego miała być w tym czasie prowadzona obrona strategiczna[84].

W ocenie L. Wyszczelskiego w planowaniu wojennym analizowanego okresu główne niedostatki stanowiły: niewystarczające uwzględnianie doradztwa fachowego przez naczelne władze wojskowe, brak prowadzenia analiz zmian zachodzących na świecie oraz prognozowania wojennego, zaś w zakresie planowania militarnego: brak

---

[78] Zob. T. Kośmider, *Planowanie wojenne w Polsce*... s. 113.
[79] Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego w latach 1921-1939*, „Myśl Wojskowa" – wydanie specjalne 2003, nr 4, s. 38.
[80] Zob. T. Kośmider, *Planowanie wojenne w Polsce*... s. 124.
[81] Zob. M. Ciepielewicz, P. Stawecki, *Wojskowość polska w latach 1921-1926* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939,* Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 426.
[82] Zob. tamże, s. 426.
[83] Zob. T. Kmiecik, *Prace nad planem mobilizacyjnym w latach 1926-1936*, „Myśl Wojskowa" 2006, nr 6.
[84] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie*... s. 101.

ogólnego militarnego planu wojny ze wszystkimi przeciwnikami i brak planów operacyjnych[85].

Okres ten stanowił wstępny etap formowania się struktur organizacyjno - funkcjonalnych oraz opracowywania dla wybranych dziedzin oraz ogniw pierwszych stałych przepisów w tym zakresie w konsolidujących się siłach zbrojnych[86].

W latach 1921-1922 uruchomiono dużą część zniszczonych w czasie I wojny światowej fabryk, powstały też nowe zakłady przemysłowe szczególnie o profilu elektrotechnicznym, metalowym i budowlanym. Korzystny wpływ na krajowy potencjał wytwórczy wywarło przyłączenie w 1922 r. Górnego Śląska[87]. W latach 1922-1926 w większości działów przemysłu zbrojeniowego za wyjątkiem broni pancernej budowano nowe fabryki, z których tylko część zdołano uruchomić[88].

W tym okresie miały miejsce wydarzenia, które wywarły negatywny wpływ na stan obronności państwa. W latach 1923-1924 produkcja przemysłowa spadła ponownie; problemem gospodarki skarbowej stała się hiperinflacja. Sytuację kraju poprawiła reforma walutowa oraz w pewnym stopniu pożyczki zagraniczne. Bezpośrednio po tym, przeciwko Polsce zastosowano niemilitarną formę walki. W 1925 r. Niemcy narzuciły Polsce tzw. wojnę celną[89].

Lata 1926-1935 to okres systematycznego ograniczenia kompetencji Sztabu Generalnego[90] w zakresie przygotowań organizacyjno – mobilizacyjnych wojska i pozostawania planowania wojennego w osobistej gestii marszałka Piłsudskiego, który samodzielnie wytyczał kierunki polskiej polityki zagranicznej i wojskowej. W analizowanym okresie nie kierowano projektów aktów prawnych do odsuniętego od działań w dziedzinie obronności państwa parlamentu[91].

Zamach stanu 1926 r. wywarł duży wpływ na kształt planowania wojennego w Polsce. Powstała pilna potrzeba zmiany dotychczasowych zasad prowadzenia wojny. Jednak nadal - systemowo tworzono zachętę do improwizacji na wszystkich

---

[85] Zob. tamże, s. 99, 103.
[86] Zob. Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa*... s. 9.
[87] Zob. M. Ciepielewicz, P. Stawecki, *Wojskowość polska w latach 1921-1926,* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939,* Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 407.
[88] Zob. tamże, s. 497.
[89] Zob. tamże, s. 407.
[90] Sztab Generalny po ograniczeniu kompetencji od 1928 r. funkcjonował jako Sztab Główny.
[91] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce*... s. 120, 122.

szczeblach dowodzenia[92]. Stosowanie rozwiązań doraźnych, uzależnionych od konkretnej sytuacji pola walki były rozwiązaniem obecnym również w instrukcjach i regulaminach; zasada improwizacji obowiązywała na poziomie taktycznym, operacyjnym, a w niektórych przypadkach również strategicznym[93].

Zamach majowy odcisnął swe piętno na organizacji naczelnych władz wojskowych. W dniu 6 sierpnia 1926 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał rozporządzenie *o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa*[94], w którym postanowiono, iż: „Akty Prezydenta Rzeczypospolitej regulujące w sposób ogólny sprawy w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa [...], niezastrzeżone w konstytucji dla władzy ustawodawczej, wydawane będą w postaci dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej` kontrasygnowanych przez Ministra Spraw Wojskowych [...]". W oparciu o postanowienia wydanego na jego podstawie Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych Sztab Generalny funkcjonował poza strukturami Ministerstwa Spraw Wojskowych - w podporządkowaniu Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych[95]. Generalny Inspektor Sił Zbrojnych miał faktycznie większe uprawnienia niż minister spraw wojskowych, chociaż formalnie był jedynie jego zastępcą[96]. Rozwiązana została Ścisła Rada Wojenna oraz jej biuro w Sztabie Generalnym. W nowych uregulowaniach kompetencje Sztabu Generalnego obejmowały przygotowywanie sił zbrojnych państwa na wypadek konfliktu zbrojnego. Sztab Generalny miał za zadanie opracowywanie: planów mobilizacyjnych, operacyjnych, transportowych i zaopatrzenia, wytycznych dla wojsk w okresie pokoju dotyczących organizacji, dyslokacji, wyszkolenia, uzbrojenia i wyposażenia oraz załatwianie wszystkich spraw związanych z obroną kraju[97]. Sztab

---

[92] Ogólna Instrukcja Walki, opracowana i wprowadzona do użytku dopiero po pięciu latach, w sposób zamierzony nie precyzowała sztywnych norm taktycznych. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie...* s. 104.

[93] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 125.

[94] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa (*DzU RP Nr. 78, poz. 444).

[95] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych* (DzU RP Nr. 78, poz. 445).

[96] Zob. T. Kmiecik, *Prace nad planem mobilizacyjnym...* s. 158.

[97] Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)...* s. 38.

Generalny stał się organem roboczym Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, instytucją o charakterze usługowym, załatwiającą sprawy bieżące[98]. Utworzenie Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych[99], w sytuacji kierowania nim przez J. Piłsudskiego, jednocześnie piastującego funkcję ministra spraw wojskowych w rządzie Kazimierza Bartla oznaczało dwutorowość kierowania wojskiem.

Kolejne – drastyczne zawężenie kompetencji i obniżenie rangi Sztabu Generalnego nastąpiło w 1928 r. po jego przemianowaniu na Sztab Główny i wyłączeniu z jego kompetencji spraw planowania operacyjnego, mobilizacyjnego i większości spraw szkolenia kadr i wojsk, a także materiałowego zaopatrzenia wojsk. Organ ten pozbawiono również wpływu na sprawy programowania mobilizacji gospodarki, prowadzone z myślą o wojennych potrzebach kraju[100]. Lata 1926-1935 upłynęły pod znakiem dalszej wymiany wojennych, tymczasowych przepisów na stałe oraz doskonalenia obowiązujących unormowań w oparciu o dotychczas zebrane doświadczenia sił zbrojnych funkcjonujących na stopie pokojowej[101].

Planowanie wojenne analizowanego okresu obarczone było bardzo licznymi mankamentami. Od czasu ograniczenia kompetencji Sztabu Generalnego w 1928 r. brakowało organu zajmującego się planowaniem wojennym w skali całego wojska[102]. Problematyką tą zajmował się osobiście Piłsudski, którego poglądy przyjmowane były jako ustalenia doktrynalne[103]. W tym okresie pojęcie doktryny wojennej przestało funkcjonować[104]. Opracowane zostały, i to jedynie w głównych zarysach, cele strategiczne kraju. L. Wyszczelski pisał: „Cechą charakterystyczną w tworzeniu polskiej doktryny wojennej 1926-1935 było wręcz minimalne uwzględnianie czynnika materialnego; nadmiernie preferowano czynnik moralny oraz geniusz wodza"[105].

---

[98] Zob. tamże, s.41.
[99] Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych (GISZ) - organ pracy Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, powołany dekretem Prezydenta RP Ignacego Mościckiego z dnia 6 sierpnia 1926 *O sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.*(DzU RP Nr. 78, poz. 445).
[100] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 9.
[101] Zob. Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa*... s. 9. i nast.
[102] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie*... s. 108.
[103] Zob. tamże, s. 106.
[104] Zob. tamże, s. 123.
[105] Zob. tamże, s. 106.

Pomimo przeprowadzenia realistycznych studiów strategicznych[106] oraz zebrania przez J. Piłsudskiego opinii ekspertów[107], wskazujących na Niemcy, jako stronę rozpoczynającą wojnę, uwagę skupiono na froncie wschodnim[108]. O ile realizowano prace przygotowawcze do opracowania planu na wypadek wojny z ZSRR, nie zrealizowano elementu podobnych przygotowań do wojny z Niemcami[109], błędnie ocenionego jako państwo niezdolne do rozpoczęcia w najbliższych latach wojny z Polską[110]. W ocenie T. Jurgi J. Piłsudskiemu chodziło nie tyle o czasową zdolność ZSRR i Niemiec do przystąpienia do konfliktu zbrojnego, ile o ocenę sytuacji militarnej Polski w tym kontekście - w przypadku wojny z ZSRR Polska byłaby w jego ocenie osamotniona, natomiast do wojny Niemiec z Polską włączyć się miały państwa sojusznicze: Francja i Anglia[111]. Pamiętać należy, iż w analizowanym okresie istniały argumenty, które przemawiały za postrzeganiem Niemiec jak mniejszego zagrożenia dla Polski[112].

Józef Piłsudski w 1926 r. zdecydował, iż samodzielnie opracuje militarny plan wojny - w sytuacji, gdy równocześnie kierował państwem[113]. Zaniechano jednocześnie prowadzenia prac nad poprawianiem i uaktualnianiem planów wspomagających wykonanie zasadniczego planu wojny jak: *plan łączności i plan zabezpieczenia intendenckiego*[114]. Przygotowywanie wycinkowych studiów operacyjnych zlecano

---

[106] P. Stawecki, *Wojskowość polska w latach1926-1935* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939,* Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 52-525.

[107] Na 15 generałów i 4 pułkowników jedynie 3 oficerów wskazało na ZSRR jako główne niebezpieczeństwo zagrażające Polsce w najbliższym czasie.

[108] Zob. P. Stawecki, *Wojskowość polska w latach1926-1935* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939,* Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 520, L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 127.

[109] Zob. T. Jurga, *Obrona Polski 1939*, Instytut wydawniczy PAX, Warszawa, 1990, s.33. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie...* s. 162.

[110] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce...* s. 129.

[111] Zob. T. Jurga, *Obrona Polski...* s. 33.

[112] Gdy po dojściu Hitlera do władzy w 1930 r. J. Piłsudski wysunął koncepcję wojny prewencyjnej przeciwko Hitlerowi, podejmując prowokacyjne działania w tej sprawie (wydanie zarządzeń wojskowych na terenie Gdańska), reakcja Niemiec była znacznie słabsza niż sprzeciwy państw zachodnich). W 1933 r. Hitler parafował „pakt czterech" z Wielką Brytanią, Francją i Włochami i zawarł konkordat ze stolicą apostolską i odnowił pakty o nieagresji z ZSRR. Nawet, gdy Niemcy opuściły konferencję rozbrojeniową i zgłosiły wystąpienie z ligi narodów, jeszcze w tym samym roku (1933) Hitler zwrócił się do rządu francuskiego z propozycją podpisania wzajemnego porozumienia o ograniczeniu zbrojeń oraz zaproponował Piłsudskiemu a następnie zawarł z Polską pakt o nieagresji. *Polskie Siły Zbrojne w Drugiej Wojnie Światowej. T. 1 Kampania wrześniowa 1939.* TERN (RYBITWA) BOOK, Londyn 1951, s. 29

[113] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie...* s. 106.

[114] Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)...* s. 43.

inspektorom armii, pozbawionym organów wykonawczych[115], nie kierując się przy tym spójną wizją strategiczną[116]. Prace inspektorów nie opierały się na ogólnych planach prowadzenia wojny i koncentracji własnych sił[117]. Przyjęto odmienne założenia niż w przypadku początkowej fazy wojny z Rosją. Zaskakującym jest fakt, że jej ciężar planowano oprzeć na tradycyjnej, niemodernizowanej piechocie, nie dostrzegając przy tym potrzeby motoryzacji wojsk oraz pomniejszając znaczenie broni technicznych (w tym lotnictwa i broni pancernej)![118].

Opracowany na lata 1926-1927 plan mobilizacyjny „S" (wojny dwufrontowej), w sytuacji niechęci do prowadzenia systematycznych prac planistycznych, obowiązywał aż do 1937 r.[119].

Nigdy nie zostały ukończone prace nad planem mobilizacyjnym, prowadzone osobiście przez Piłsudskiego od 1931 r.[120].

W ocenie L. Wyszczelskiego funkcjonujące w charakterze obowiązującej wykładni przeświadczenie Piłsudskiego o walorach tzw. strategii konkretnej sytuacji oraz improwizacji sparaliżowało planowanie wojenne[121]. Autorzy publikacji podkreślają, iż planowanie wojenne do połowy lat trzydziestych prowadzono w mocno ograniczonym zakresie. Od 1926 r. sprowadzało się ono do studiów operacyjnych inspektorów armii kierunku zachodniego. W 1935 r. Polska nie dysponowała ogólnym planem prowadzenia wojny, militarnymi planami wojny z przewidywanymi przeciwnikami, a nawet aktualnym planem mobilizacyjnym[122].

---

[115] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie*... s. 106.
[116] Zob. T. Kmiecik, *Spór o kształt i rolę*... s. 42.
[117] Zob. P. *Stawecki, Wojskowość polska w latach 1926-1935* [w:] Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 520.
[118] L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie*... s. 106.
[119] Wg T. Jurgi zdezaktualizowany plan mobilizacyjny „S", w związku z wyraźnym zakaz kierowniczych władz wojskowych, by do dokumentu wprowadzać poprawki i uzupełnienia, istniał do 1938 r. T. Jurga, *Obrona Polski*... s. 163.
[120] Prowadzone w tej sprawie równoległe działania Sztabu Głównego w większości zostały przez Piłsudskiego formalnie wstrzymane. Po zaniechaniu prac nad planem mobilizacyjnym „N" Sztab Główny zdołał aktualizować elementy „starego" planu „S" (tabele mobilizacyjne: piechoty, lotnictwa, łączności, służb uzbrojenia i intendentury, zdrowia, sprawiedliwości i topograficznej a także opracować projekty organizacji wojennej kawalerii, artylerii i broni pancernej oraz etaty wojenne dla wielu broni i służb). Piłsudski nie znalazł jednak czasu na zapoznanie się z nimi – tym samym nie zostały nigdy zatwierdzone L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce*... s. 141.
[121] Zob. L. Wyszczelski, *Planowanie wojenne w Polsce*... s. 143.
[122] Zob.: P. Stawecki, *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981, s. 186; L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie*... s. 108.

Przy braku zarówno ogólnego planu wojny, jak i militarnego planu wojny, nie realizowano przygotowań w zakresie materiałowego prowadzenia działań wojennych[123]. W istniejącej sytuacji nawet nie określono zadań w obszarze planowania wojennego dla rządu - a w konsekwencji dla poszczególnych resortów[124].

Początek II połowy lat trzydziestych to czas ogromnych zaniedbań i negatywnych doświadczeń w zakresie planowania wojennego. Istotne mankamenty, jak: niejasny podział kompetencji wśród najważniejszych władz wojskowych oraz brak koordynacji w obszarze cywilnego kierownictwa państwem - występowały aż do wybuchu II wojny światowej.

Znaczący wpływ na działalność naczelnych władz wojskowych, w tym na przebieg procesów planistycznych, miały: wejście w życie 23 kwietnia 1935 r. nowej konstytucji[125], a także śmierć marszałka Piłsudskiego 12 maja 1935 r.

Po objęciu przez Gen. Edwarda Śmigłego-Rydza funkcji generalnego inspektora sił zbrojnych i mianowaniu gen. bryg. Tadeusza Kasprzyckiego ministrem spraw wojskowych, dekretem wykonawczym Prezydenta RP do ustawy konstytucyjnej w sprawie zwierzchnictwa nad wojskiem i organizacją naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju zlikwidowano formalną zależność tych funkcji[126].

Dekretem tym, który co prawda podtrzymywał dwutorowość w kierowaniu siłami zbrojnymi, wprowadzono szereg zmian, które pozytywnie wpłynęły na działalność planistyczną w latach 1935-1939. Sztab Generalny odzyskał uprawnienia w sprawach organizacyjno-mobilizacyjnych wojska. Jego podstawowym zadaniem było organizacyjne i materiałowe programowanie przygotowań obronnych

---

[123] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie...* s. 123.

[124] Zob. tamże, s. 122.

[125] Nowa konstytucja podkreśliła rolę prezydenta Rzeczpospolitej jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Prezydent mianował i zwalniał naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych. Naczelny wódz dysponował siłami zbrojnymi oraz odpowiadał przed Prezydentem RP, jako zwierzchnikiem sił zbrojnych, za akty związane z dowodzeniem. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (DzU RP Nr. 30, poz. 227).

[126] Sztab Główny podporządkowany generalnemu inspektorowi sił zbrojnych, jako jego organ pracy, pozbawiony został jakiegokolwiek wpływu na dowodzenie siłami zbrojnymi. Najwyższy kolegialny organ kierującego obronnością państwa stanowił Komitet Obrony Rzeczypospolitej, a w jego skład wchodził Szef Sztabu Głównego, który był bezpośrednim wykonawcą poleceń generalnego inspektora sił zbrojnych, szef administracji armii oraz zastępca szefa sztabu głównego (wszyscy bez prawa głosowania). W skład KOR jako stali członkowie, wchodzili: prezes rady ministrów, minister spraw wewnętrznych, minister spraw zagranicznych, minister spraw wojskowych, minister skarbu oraz minister przemysłu i handlu. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju (DzU RP Nr 38, poz. 286).

państwa. Co szczególnie istotne, Sztab Główny realizował prace nad programowaniem przebudowy i modernizacji WP oraz prowadzeniem studiów porównawczych nad potencjałem wojennym i przygotowaniami do wojny Niemiec i ZSRR. W wyniku tych prac Sztabowi Głównemu zlecono przygotowanie planu wojny z ZSRR („Wschód"), a w 1939 r. także z Niemcami („Zachód") oraz przygotowanie nowego planu mobilizacyjnego („W").

Edward Rydz-Śmigły nakazał podjęcie studiów w celu przygotowania podstawowych elementów operacyjnych do planu wojny z Niemcami. Studium porównawcze potencjałów wojennych Polski i Niemiec wykazało ogromne dysproporcje możliwości potencjału wojennego Polski w stosunku do Niemiec. Struktura organizacyjna polskich sił zbrojnych, stan liczebny, ich uzbrojenie i wyposażenie, w stosunku do sił zbrojnych sąsiadów, nie zapewniały już nie tylko możliwości prowadzenia działań ofensywnych, ale nawet obrony terytorium państwa[127]. Autorzy „Studium planu strategicznego Polski przeciwko Niemcom"[128] ostrzegali, iż już w 1939 r. Niemcy będą mogli wystawić podwójną ilość dywizji piechoty w stosunku do posiadanych przez Polskę - czyli, że będą dysponowały 72 dywizjami, przy czym te dywizje będą pełnowartościowymi pod względem wyszkolenia rezerw. Ocenili oni ponadto, iż około roku 1941 niemiecka wydajność mobilizacyjna pozwoli na potrojenie tych sił. Polska miała w tym samym czasie, tj. między 1937 r. a 1943, wystawić około 40 dywizji piechoty. Jeszcze gorzej w opinii autorów studium wyglądał przemysł. O możliwościach gospodarczych w aspekcie przygotowań do wojny pisali następująco: „W szybkości rozpoczęcia produkcji wojennej jesteśmy za Niemcami daleko w tyle. [...] możliwości przemysłu wojennego Niemiec i Polski są niewspółmiernie różne na naszą niekorzyść. [...] Przewaga materialna Niemiec nad nami jest wielokrotna [...]". Rozwiązań zaistniałej sytuacji autorzy studium sugerowali poszukiwać m. in. w sojuszach: „Potencjał wojenny samej Polski jest w porównaniu do Niemiec tak nikły, że trzeba uznać Polskę jako niezdolną do samodzielnej wojny z Niemcami [...]. [...] Dla osiągnięcia większej równowagi

---

[127] T. Kutrzeba, S. Mossor, *Studium planu strategicznego Polski przeciwko Niemcom Kutrzeby i Mossora*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1987 s. 45 i nast.

[128] J. Marczak oceniając dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie programowania obronnego podkreślił, iż ww. autorzy zawarli w swym opracowaniu adekwatną ocenę dorobku Polski międzywojennej w tym zakresie. J. Marczak, *Wywiad ekspercki.*

potencjału wojennego Polski i Niemiec byłoby rzeczą pożądaną zapewnienie sobie pomocy z zewnątrz". Rozważyli oni różne scenariusze prowadzenia działań wojennych z sąsiadami, w kontekście m.in. położenia geograficznego, politycznego oraz gospodarczego Polski[129].

Poglądy na sposób przygotowania do wojny oraz jej charakter, które formułowano w Niemczech, a także innych państwach Europy zostały w pewnym stopniu odzwierciedlone w pracach nad opracowywaniem planów „Wschód" i „Zachód", planach mobilizacyjnych „W" i „Z", osłonie ześrodkowania oraz zamiarach rozwinięcia sił zbrojnych[130].

Do czasu zakończenia prac nad planem „Wschód" powstałe w 1936 r. „Studium Niemcy" miało pełnić rolę prowizorycznego planu operacyjnego wojny z Niemcami, jednak prace traktowano marginalnie – Plan „Zachód" miał powstać w ramach Planu „Wschód"[131]. W ocenie innego autora nowe kierownictwo wojska na czele z Marszałkiem Rydzem - Śmigłym zdawało sobie sprawę z ogromu zaniedbań i dążyło do stopniowego ich usuwania. Wyrazem dostrzegania priorytetów przez Rydza-Śmigłego w sytuacji braku możliwości prowadzenia przez sztabowców równoległych prac nad planami wojny „Wschód" i „Zachód" miało być wydanie przez niego w 1936 r. dyrektywy do rozpoczęcia prac wyłącznie nad planem wojny „Wschód"[132].

Przyjęto, iż Armia ZSRR jest w stanie osiągnąć wysoki stopień gotowości bojowej bez ogłaszania powszechnej mobilizacji, przy niewielkim uzupełnieniu i rozwinięciu w stosunku do stanów pokojowych[133]. Ogólne możliwości mobilizacyjne Armii Czerwonej oszacowano na 180-200 dywizji, tj. trzykrotnie wyższe niż połączonych sił Polski i Rumunii, z którą zamierzano współdziałać w prowadzeniu wojny, przy materialnym wsparciu państw zachodnich[134]. Przyjęte założenia oraz

---

[129] K. Kutrzeba, S. Mossor, *Studium planu strategicznego*... s. 50, 52, 55.
[130] Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna*... s. 106.
[131] Zob. T. Jurga, *Obrona Polski*... s. 163.
[132] Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)*... s. 48.
[133] Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna*... s. 90.
[134] Zob. A. Rzepniewski, *Wojsko polskie wobec perspektywy zagrożenia wojennego w latach 1935-1939,* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 612.

rozwiązania planu „Wschód" powodują, że w literaturze przedmiotu dokument ten spotyka się z ocenami krytycznymi[135].

Uwagę zwraca założenie prowadzenia działań wspólnie z Rumunią, gdy nie rozważano takiej możliwości np. z Czechosłowacją.

Podkreślić należy, iż przez znaczną część dwudziestolecia między-wojennego Czechosłowacja odnosiła się do sojuszu z Polską z dużą rezerwą, a opinia Piłsudskiego nie stała się przeszkodą do podpisania szeregu umów między oboma państwami[136].

Oprócz opracowywania planów wojny Sztab Główny w latach 1936-1938 prowadził prace nad przygotowaniem nowego planu mobilizacyjnego "W". Plan mobilizacyjny "W", uwzględniając możliwość agresji zarówno ze strony Niemiec, jak ZSRR, zawierał założenie, iż Polska nie powinna dać się zaskoczyć i ubiec przeciwnikowi w mobilizacji, ześrodkowaniu i rozwinięciu sił zbrojnych[137].

Od 1936 r., Sztab Główny realizował prace nad nowym planem mobilizacyjnym „W", który częściowo obowiązywał od czerwca 1937 r. a w całości od kwietnia 1938 r. W planach, jako wspólnych dla obydwu kierunków zagrożenia: wschodniego i zachodniego, przewidziano mobilizację: terytorialną (dowództwa, okręgi, korpusy), imienną i szybką (do 72 godz.). Mobilizacja alarmowa miała objąć: ¾ związków taktycznych piechoty, brygad kawalerii, lotnictwa, marynarki wojennej, Korpusu Ochrony Pogranicza, Straży Granicznej, Policji Państwowej, kolei i łączności. Pozostałe związki taktyczne i oddziały mobilizowane były całkowicie lub częściowo w ramach mobilizacji powszechnej (pierwszy rzut w 6 dniu a drugi rzut

---

[135] Plan cechowało uderzające, wszechstronne niedocenianie możliwości radzieckich, brak świadomości rzeczywistego stosunku sił, tak w sensie jakościowym jak i ilościowym, nierealistyczne założenie, iż tempo radzieckiej mobilizacji i rozwinięcia sił będzie znacznie niższe niż sił własnych oraz przekonanie, iż oddziały radzieckie rozwiną się w kierunkach przewidywanych w polskim planie operacyjnym. Plan ten przewidywał ponadto, ogołocenie granic zachodnich państwa w związku z założeniem przejścia wojsk na wschód i pozostawienia na straży granic zachodnich jedynie nielicznych formacji Obrony Narodowej oraz Straży Granicznej. Zob. A. Rzepniewski, *Wojsko polskie wobec perspektywy zagrożenia wojennego w latach 1935-1939* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939,* Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 612-613. Plan był oparty na wyolbrzymieniu: własnej sprawności organizacyjnej, szybkości osiągania gotowości bojowej i przewagi w dowodzeniu oraz na założeniu wykorzystania wielu niewymiernych czynników, które rzekomo miały zneutralizować zarówno liczebną, jak i techniczną przewagę przeciwnika. Za poważne jego mankamenty uznano także brak chociażby ogólnych przewidywań, co do dalszego przebiegu działań oraz możliwości zakończenia mobilizacji i koncentracji większości sił ZSRR już w pierwszej fazie działań wojennych. Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)...* s. 50-51.

[136] Zob. T. Jurga, *Obrona Polski...* s. 35.

[137] Zob. Feret, *Polska sztuka wojenna...* s. 108.

między 10-12 dniem od jej ogłoszenia)[138]. Mobilizacja alarmowa mogła zarówno poprzedzić mobilizację powszechną, jak też odbywać się (częściowo lub całkowicie) łącznie z nią. W przypadku mobilizacji alarmowej plan zapewnić miał maksimum szybkości, tajności i elastyczności. Ponieważ mobilizację alarmową zamierzano realizować przy pomocy wezwań indywidualnych oraz w oparciu o zasadę terytorialnej[139], możliwe było jej przeprowadzenie w bardzo krótkich terminach i bez rozgłosu. Na tej samej zasadzie realizowano pobór koni, wozów i pojazdów mechanicznych[140]. Ten plan, oceniany jako niezwykle elastyczny, umożliwiał narastanie sił i środków zależnie od zmieniającej się sytuacji politycznej i wojskowej. Cechowały go: szybkość osiągania gotowości bojowej mobilizowanych oddziałów, zachowanie tajności, giętkość, rozproszenie w przestrzeni i rozczłonkowanie w czasie, uwzględniające spodziewane zagrożenie lotnicze[141]. Ważną cechą planów „W" było zastosowanie słusznej, nowoczesnej tendencji wczesnej i skrytej mobilizacji, ześrodkowania i rozwinięcia jak największej ilości sił, w miarę możliwości - przed rozpoczęciem konfliktu[142]. Za zasadniczą wadę obu planów uznaje się trudność utrzymania ich aktualności[143].

Zapisy planu mobilizacji sił zbrojnych skoordynowano z mobilizacją oddziałów formowanych przez Ministerstwo Komunikacji oraz Ministerstwo Poczt i Telegrafów. Ministerstwo Komunikacji na wypadek mobilizacji formować miało oddziały techniczno-budowlane. W przypadku mobilizacji alarmowej wraz z nimi mobilizowane miały być wojska kolejowe. Do obowiązków Ministerstwa Poczt i Telegrafów w tym czasie należało wystawienie z pocztowego przysposobienia obronnego kompanii naprawczych - jako odwodu ministerstwa lub naczelnego dowódcy łączności i plutonów naprawczych - w dyspozycji urzędów obwodowych[144].

---

[138] Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)*... s. 52-53.

[139] Plany uwzględniały specjalności cywilne rezerwistów, ich przydziały do jednostek w często odległych częściach kraju oraz skład narodowościowy. Powstawała w ten sposób konieczność odchodzenia od zasady mobilizacji terytorialnej i stosowania skomplikowanych przydziałów eksterytorialnych, co obciążałoby dodatkowo przewozy kolejowe i komplikowało ogólny przebieg mobilizacji. Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna*... s. 106-108.

[140] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 12.

[141] Zob. tamże, s. 13.

[142] Zob. Feret, *Polska sztuka wojenna 1918-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1972, s. 108.

[143] Zob. tamże, s. 106-107.

[144] Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej*..., [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 67.

W wyniku radykalnego pogorszenia się w 1938 r. sytuacji politycznej Polski, w 1939 rozpoczęto prace nad planem "Zachód". Realizowały go dwie grupy robocze Sztabu Głównego: pierwsza opracowała zagadnienia cywilne i mobilizacyjne w odniesieniu do resortów cywilnych, druga opracowywała plan operacyjny[145].

W marcu 1939 roku, w związku z narastaniem zagrożenia wojennego, zintensyfikowano prace nad elementami składowymi planu mobilizacyjnego. Dotyczyło to także planów przewidzianych do realizacji w sektorze pozamilitarnym, w tym m. in.: *planu transportowego, planu łączności, planu szpitalnictwa, planu kwatermistrzowskiego, planu wycofania i planu finansowego*, których istotą było ścisłe zintegrowanie z działaniami w sferze gospodarczej[146].

W tym okresie po 10 miesiącach prac planistycznych zaledwie zakończono prace nad planem transportowym na wypadek wojny na kierunku wschodnim. W związku z brakiem niezbędnych danych (brak kompletnego planu mobilizacyjnego) - wpierw opracowano prowizorium przewozów; prace nad planem właściwym realizowano od maja 1939 r. Generalnym założeniem planu transportowego było zapewnienie masowego przewozu wojsk pomiędzy rejonami mobilizacji a docelowymi rejonami ich działania[147]. Docelowo zdołano opracować jedynie wariant planu na wypadek nagłego wybuchu wojny. W tym przypadku prace nad planem były na tyle zaawansowane, iż sprawdził się on w dniu 22 sierpnia 1939 r.[148]

---

[145] Według L. Wyszczelskiego istniała także trzecia grupa, której zadaniem było opracowania planu kwatermistrzowskiego. Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)*... s. 53.

[146] Zob. *Polskie siły zbrojne*... s. 315-330.

[147] Przyjęto, iż 2/3 wojska będzie koncentrowane z użyciem kolei - przy pomocy ok. 3 tysięcy składów transportowych. Ze względu na przewagę Niemców również w zakresie możliwości koncentracyjnych priorytet stanowiło tempo realizacji przewozów. Plan miał być elastyczny - dostosowany do wielu scenariuszy rozwoju sytuacji. Przy możliwościach krajowego taboru kolejowego na poziomie 800 składów, składy wykonać musiały 3-4 nawrotów. Sytuacje dodatkowo komplikował fakt, iż gro taboru znajdowało się na zachodzie i w rejonach nadmorskich kraju - najbardziej zagrożonych działaniami wojennymi, a przewozy realizowane miały być ze wschodu na zachód. Plan przewidywał także transport rezerwistów w przypadku mobilizacji alarmowej (ok. 800 tys. ludzi przewożonych na małe odległości) i mobilizacji powszechnej (ok. 400 tys. ludzi przewożonych głównie na duże odległości). W ramach nielicznych transportów mobilizacyjnych zamierzano przewieźć materiały i drobne oddziały dla mobilizowanych jednostek. Zaopatrzenie koncentrujących się armii przewożono w ramach transportów kwatermistrzowskich - nasilających się wraz z postępem koncentracji. Najbardziej niedopracowany obszar planu stanowiły transporty wycofania, co wynikało z braku jego powiązania z planem transportów koncentracyjnych. Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej...*, [w:] Współczesny wymiar obrony cywilnej RP... s. 68-69.

[148] Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej ...*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 69.

Plan ochrony komunikacji w czasie wojny przewidywał w czasie wojny zespolenie zasobów Ministerstwa Komunikacji i Szefostwa Komunikacji Sztabu Głównego, w wyniku którego Minister Komunikacji sprawować miał funkcję Szefa Komunikacji w Sztabie Naczelnego Wodza (a jego zastępca funkcję Szefa Komunikacji Sztabu Głównego); w którego kompetencjach znajdowała się łączność na kolei w czasie wojny[149]. Obszar komunikacji obejmował zespół środków i czynności związanych z przenoszeniem na odległość osób, rzeczy i wiadomości[150]. Wszystkie formacje wojsk kolejowych, których nie przydzielono do poszczególnych armii, znajdowały się w dyspozycji Naczelnego Dowódcy Wojsk Kolejowych, podległemu Szefowi Komunikacji. Do zadań wojsk kolejowych należała między innymi naprawa zniszczeń. Zgodnie z planem organizacji i ochrony komunikacji w czasie wojny, wojska kolejowe gotowe do działania jeszcze przed wybuchem wojny, miały zostać rozmieszczone wzdłuż sieci kolejowej oraz na liniach transportowo-koncentracyjnych. Przewidziane do mobilizacji kompanie mostów kolejowych, robocze i ruchowe nie wystarczały do zabezpieczenia sieci kolejowej; co więcej jedynie 50% z nich podlegało mobilizacji w trybie alarmowym. Plan ten w praktyce ocenić należy pozytywnie[151].

Plan łączności zakładał oparcie łączności telefonicznej i telegraficznej Naczelnego Dowództwa z armiami, a także armii z dywizjami piechoty i brygadami kawalerii, na sieci telefonicznej i telegraficznej Ministerstwa Poczt i Telegrafów. Zmilitaryzowany personel ministerstwa na obszarze operacyjnym podlegać miał naczelnemu dowódcy łączności. Analizowany system łączności uruchamiany był w 3 etapach[152]. Po finalizacji 1 etapu przystąpiono do rozbudowy sieci łączności, która okazała się niewystarczająca do kontynuacji przedmiotowych przygotowań. W jej wyniku w drugiej połowie sierpnia założenia tej części planu stały się pod względem

---

[149] Zob. tamże, s. 70.

[150] Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o komunikacjach w służbie obrony Państwa* (DzU RP Nr 29, poz. 195).

[151] Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej*... [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 70-71.

[152] W okresie pogotowia (1 etap) Naczelne Dowództwo dysponować miało 1 połączeniem telefonicznym i 1 połączeniem telegraficznym z każdą z armii. Po wybuchu wojny (2 etap) założono zdublowanie ilości połączeń poprzez dodanie po 1 połączeniu telefonicznym i 1 telegraficznym z sąsiednimi armiami. Po ukończeniu mobilizacji (3 etap) sieć zamierzano rozwinąć do pełnej ilości zaplanowanych połączeń. Zob. tamże, s. 71-72.

technicznym realne[153]. Plan łączności radiowej wykorzystywał jedynie sieć wojskową. Ze względu na brak możliwości wykorzystania sieci cywilnych, nie zostały one w planie uwzględnione. Ostatecznie powstał jedynie zarys planu łączności obejmujący pierwszy etap operacji[154].

Plan kwatermistrzowski zakładał przewóz zaopatrzenia na front od magazynów i składnic centralnych, poprzez stacje magazynowo-rozdzielcze do stacji zaopatrywania i składów armijnych, system ten dublując i przedłużając na obszarach operacyjnych za pomocą samochodów ciężarowych. Wystawienie zaplanowanych 22 kolumn w ilości 20 pojazdów oraz dodatkowych 11 kolumn zaspakajało potrzeby w niewielkim stopniu. W praktyce do transportu wykorzystywano konie, w które wyposażone były brygady dywizji piechoty i brygady kawalerii; dowóz do tych jednostek, podobnie jak do armii opierał się na kolumnach taborowych z poboru[155]. Założenia planu budzą szereg wątpliwości[156]. Finalnie

---

[153] Zob. tamże, s. 55.

[154] L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)...* s. 55.

[155] Rannych i chorych zamierzano ewakuować od stacji ewakuacyjnych drogowych i kolejowych poprzez szpitale ewakuacyjne do szpitali wojennych w głębi kraju. Z użyciem środków konnych jednostek, 17 kolumn pojazdów sanitarnych i pociągów sanitarnych (stałych, półstałych i improwizo-wanych). Ewakuacja sprzętu i materiałów odbywać się miała tymi samymi środkami transportowymi, co dowóz zaopatrzenia. Zapasy żywnościowe przygotowywano na pierwsze 15 dni wojny. Plan wyżywienia sił zbrojnych oparto na planie aprowizacji kraju. Również zapasy amunicji na terenie armii obliczono na pierwszych 15 dni wojny, po upływie których zamierzano realizować normalny dowóz amunicji z magazynów rezerw głównych. Mobilizacyjne wyposażenie w materiały pędne wystarczało na 5 dni działań w przypadku działań oddziałów lądowych i 7 dni w przypadku lotnictwa. Przygotowywano ponadto zapasy na 15 dni działań wojennych, które rozmieszczono w cysternach, kolejowych zbiornikach wojskowych składnic intendenckich oraz prywatnych - rozmieszczonych w pobliżu stacji rozdzielczych. Zapasy środków farmaceutycznych i artykułów medycznych gromadzono na okres miesiąca zarówno w przypadku dywizji piechoty i brygad kawalerii jak i polowych sanitarnych składnic armii, przy czym dowóz na front miał odbywać się z centralnej składnicy sanitarnej w Warszawie. Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej...* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 72-74.

[156] Przewidziano jedynie na 60 tys. łóżek, gdy potrzeby pierwszego okresu wojny szacowano na 100 tys. Ukompletowanie szpitali w artykuły i sprzęt medyczny było niewystarczające. Pościel, koce, sprzęt kwaterunkowy i kuchenny pochodzić miały z poboru i zakupów w czasie mobilizacji. Rannych i chorych zamierzano ewakuować od stacji ewakuacyjnych drogowych i kolejowych poprzez szpitale ewakuacyjne do szpitali wojennych w głębi kraju. Z użyciem środków konnych jednostek, 17 kolumn pojazdów sanitarnych i pociągów sanitarnych (stałych, półstałych i improwizowanych). Ewakuacja sprzętu i materiałów odbywać się miała tymi samymi środkami transportowymi, co dowóz zaopatrzenia. Zapasy żywnościowe przygotowywano na pierwsze 15 dni wojny. Plan wyżywienia sił zbrojnych oparto na planie aprowizacji kraju. Również zapasy amunicji na terenie armii obliczono na pierwszych 15 dni wojny, po upływie których zamierzano realizować normalny dowóz amunicji z magazynów rezerw głównych. Mobilizacyjne wyposażenie w materiały pędne wystarczało na 5 dni działań w przypadku działań oddziałów lądowych i 7 dni w przypadku lotnictwa. Przygotowywano ponadto zapasy na 15 dni działań wojennych, które rozmieszczono w cysternach, kolejowych zbiornikach wojskowych składnic intendenckich oraz prywatnych - rozmieszczonych w pobliżu stacji rozdzielczych. Zapasy środków farmaceutycznych i artykułów medycznych gromadzono na 30 dni, zarówno w przypadku dywizji piechoty i brygad kawalerii, jak i polowych sanitarnych składnic armii; dowóz na front miał odbywać się z centralnej składnicy sanitarnej w Warszawie. Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej...* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 72-74.

zdołano przygotować jedynie plan cząstkowy. O jego słabości w największym stopniu przesądziła niewielka ilość zaplanowanych środków materiałowych i zaopatrzenia. Założono, że zapasów środków materiałowych ma wystarczyć na pierwszy miesiąc wojny. W późniejszym okresie zaopatrzenie w te środki zapewnione miało zostać w oparciu o produkcję bieżącą oraz import. Plan kwatermistrzowski, obejmujący jedynie pierwszy etap wojny oraz zawierający wiele improwizacji był dokumentem niepełnym[157].

Plan wycofania zakładał wycofanie określonych osób i dóbr do rejonów rozmieszczenia w płd.-wsch. części kraju. W strefie pierwszej-nadgranicznej, obejmującej pas o szerokości 10-15 km. i część Pomorza wycofać zamierzano rodziny wojskowych, funkcjonariuszy administracji państwowej z rodzinami i mieniem o wadze do 100 kg. W strefie drugiej - właściwego wycofania, obejmującej z reguły 1-2 powiatów zakładano wycofanie m in. zakładów przemysłowych wraz z cenniejszym mieniem. Planowano także wycofanie kolei, zakładów przemysłu wojennego i ogólnego oraz dóbr rolniczych. W planie wycofania przewidziano ok. 4 tys. wagonów do przewozu osób i instytucji wojskowych, ok. 4 tys. wagonów do wycofania władz administracji państwowej, 8 tys. wagonów - głównie węglarek, do wycofania przemysłu wojennego i ok. 5 tys. wagonów dla kolei. Zaskakiwać muszą podstawowe założenia planu[158]. Ich błędności dowiódł fakt wystąpienia kryzysu transportowego we wsch. dyrekcjach kolejowych, który spowodowany był brakiem ograniczenia cywilnego ruchu towarowego w sytuacji, gdy skutki mobilizacji powszechnej nie zaczęły jeszcze oddziaływać na transport kolejowy[159].

Plan finansowy obejmował zarządzenia, w oparciu o które zapewnione miały być środki finansowe na rzecz przestawienia państwa do funkcjonowania na zasadach gospodarki wojennej. Przygotowane zostały m.in. projekty dyrektyw: *o kredytach*

---

[157] Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)*... s. 55.

[158] Zaskakuje fakt, iż plan ww. transportów nie został uzgodniony z planem transportowym; wycofania nie powiązano sztywno z mobilizacją i koncentracją, z góry zakładając improwizację. Nie opracowano w szczegółach transportów wycofania przemysłu ogólnego - tj. ok. 30 tys. wagonów i rolnictwa tj. ok. 10 tys. wagonów. W tym przypadku plan zwierał jedynie ustalenia w zakresie potrzeb taboru, rejony załadowania i kierunki odpływu w głąb kraju. Plan, oprócz stref I i II przewidywał także strefę III - ewentualnego wycofania. Wycofanie z tej strefy w ogóle nie zostało opracowane. Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej*... [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 74-75.

[159] Zob. tamże, s. 77.

wojennych; o upoważnieniu Ministra Skarbu do przeprowadzania operacji kredytowych na cele obrony państwa; o podwyższeniu ogólnej sumy mogących znajdować się w obiegu biletów skarbowych. Dekrety miały zostać wydane i obowiązywać bezpośrednio po wybuchu wojny[160],[161].

Podkreślić należy, iż niektóre elementy składowe planu mobilizacyjnego przyniosły zamierzony skutek. Po rozpoczęciu mobilizacji powszechnej, ocenianej jako przebiegającej dość sprawnie[162] zarządzono pogotowie obrony przeciwlotniczej, linie transportowe obsadzono zmobilizowanymi kompaniami wojsk lądowych oraz opanowano chaos realizując - założenia planu transportowego.

Opracowywany w trybie alarmowym plan „Zachód", zakładający stoczenie bitwy obronnej na zachodnich obszarach Polski, uznawany jest za dokument fragmentaryczny[163]. Już w marcu 1939 r., gdy dowódcy armii pierwszego rzutu otrzymali bazujące na planie zarządzenia wykonawcze, Sztab Główny rozpoczął jego ciągłą modyfikację, spowodowaną eskalacją zagrożenia kraju. Wprowadzone zmiany oznaczały niemal całkowitą rezygnację z dotychczas obowiązującego planu prowadzenia kontrnatarcia na całej szerokości frontu z zamiarem podejmowania działań obronnych z lokalnym wsparciem w przypadku zagrożeń[164]. Pośpiesznie realizowane plany fortyfikacji, przewozów kolejowych i łączności opracowano bez znajomości wielu elementów planu operacyjnego i planu rozwinięcia wojsk[165]. Spośród planów zabezpieczenia działań: łączności, fortyfikacji, zaopatrzenia, użycia lotnictwa, obrony przeciw-lotniczej kraju, transportu, o opracowanie których wnioskował Szef Sztabu Generalnego w maju 1939 r., przyspieszono prace jedynie na rzecz opracowania planu transportowego. W zakresie łączności opracowano jedynie zarys planu łączności, oparty na sieci wojskowej, w zakresie planu kwatermistrzowskiego udało się wypracować plan cząstkowy zakładający miesięczne

---

[160] Zob. tamże, s. 75.
[161] Tak się jednak nie stało. Obawiano się, że koszty powiększanego w dalszym ciągu pogotowia militarnego mogą doprowadzić do załamania się całego systemu pokojowej gospodarki państwa. Zob., tamże.
[162] Zob. tamże, s. 77.
[163] W dokumencie zawierającym jedynie zarys planu operacyjnego z ogólnymi założeniami działań, zabrakło: planów zabezpieczenia działań, elementów odnoszących się do kolejnych etapów działań (w tym działań w przypadku załamania się obrony na pozycji głównej) oraz zadań dla marynarki wojennej i lotnictwa. Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)*... s. 54.
[164] Zob. tamże, s. 55.
[165] Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna*... s. 109.

wykorzystanie zapasów środków materiałowych oraz dalsze zaopatrywanie w nie z bieżącej produkcji oraz importu, a w przypadku żywności w oparciu o rekwizycję w kraju[166], obejmujący jedynie początkowy etap operacji obronnej - bez wykorzystania wydzielonych sieci cywilnych. W planie ewakuacji nie przewidziano ewakuacji zakładów przemysłowych, zakładając utrzymanie wojsk na pozycji głównej. Plan obrony przeciwlotniczej kraju, oceniany jako opracowany stosunkowo najlepiej zakładał jako podstawową - obronę bierną, co wiązało się z brakiem środków do zapewnienia obrony czynnej, zaplanowanej jako uzupełniającą. Wszystkie wymienione plany ocenia się jako niepełne oraz zawierające wiele improwizacji[167]. Ich opracowanie oderwaniu od planów: operacyjnego i rozwinięcia wojsk spowodowało, że aż do wybuchu wojny należało je modyfikować, co musiało wpłynąć na ich sprawną realizację[168].

W lipcu 1939 r., w wyniku innej niż założona w planie koncentracji wojsk niemieckich, plan „Zachód" skorygowano ponownie. Plan „Zachód", niedopracowany sztabowo, oparty na licznych elementach improwizacji i wątłych podstawach zaopatrzenia materiałowego, ograniczał się do pierwszego etapu działań, nie zawierał zarysu wariantów działań w przypadku opuszczenia przez związki operacyjne pozycji głównych, przyjmował błędne ugrupowanie wojsk i opierał się na fatalnym systemie dowodzenia[169].

W związku z pilną potrzebą rozbudowy potencjału wojennego państwa, zostały zorganizowane również naczelne władze kierownicze, których zadaniem była koordynacja współpracy resortów cywilnych z władzami wojskowymi. Dekretem Prezydenta RP z maja 1936 r. został utworzony Komitet Obrony Rzeczypospolitej[170]. Zgodnie z dekretem wykonawczym Prezydenta RP do ustawy konstytucyjnej

---

[166] *Polskie siły zbrojne*... s. 338-340.
[167] L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)*... s. 55.
[168] Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna*... s. 109.
[169] Zob. L. Wyszczelski, *Sztab Generalny (Główny)*... s. 56.
[170] W jego kompetencjach znajdowało się rozpatrywanie spraw dotyczących obrony państwa i ustalanie w tej dziedzinie wytycznych dla rządu, a także koordynowanie prac nad przygotowaniem obrony państwa. Przewodniczącym KOR był Prezydent RP a jego zastępcą generalny inspektor sił zbrojnych. KOR odpowiadał za realizację uchwał akceptowanych przez generalnego inspektora sił zbrojnych, podejmowanych przez ministerstwa, rząd i parlament. Sekretariat KOR przy realizacji planu modernizacji i rozbudowy sił zbrojnych miał ściśle współpracować z resortami cywilnymi, a w szczególności z Ministerstwem Rolnictwa, Ministerstwem Przemysłu i Handlu, Ministerstwem Skarbu, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Komunikacji oraz Ministerstwem Poczty i Telegrafów. Zob. *Polskie siły zbrojne*... s. 171-172.

w sprawie zwierzchnictwa nad wojskiem i organizacją naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju do zadań zastępcy szefa Sztabu Głównego - jako kierownika Sekretariatu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej, należał nadzór nad planowaniem wojennym w skali państwa, w tym w resortach cywilnych.

W ramach tych pierwszych elementów planowania i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych[171] poszczególnym ministerstwom nakazano realizację określonych, przedstawionych poniżej zadań[172].

Ministerstwo Przemysłu i Handlu współpracowało z Sekretariatem KOR i Biurem Przemysłu Wojennego Ministerstwa Spraw Wojskowych w zakresie rozbudowy centralnego okręgu przemysłowego (w tym przemysłu zbrojeniowego), mobilizacji przemysłu, budowy sieci rurociągów gazowych, planu elektryfikacji kraju, planu „surowcowego" (w tym planu pokrycia zapotrzebowań na materiały pędne)[173].

Ministerstwo Rolnictwa przygotowywało plany wyżywienia wojska i ludności cywilnej na wypadek wojny (w oparciu o dyrektywy Sekretariatu KOR pracami tymi kierował podsekretarz stanu do spraw aprowizacyjnych)[174].

Ministerstwo Skarbu przygotowywało realizację zapotrzebowania środków finansowych dla sił zbrojnych na pierwsze 3 miesiące wojny, a także opracowywało wojenny plan finansowy państwa[175].

Ministerstwo Komunikacji już wcześniej silnie zaangażowane w realizację przygotowań do wojny, w ścisłym współdziałaniu ze Sztabem Głównym, realizowało zadania w zakresie: opracowania planu inwestycji kolejowych i drogowych, istotnych z punktu widzenia potrzeb wojennych; przygotowania wyższych kadr administracyjnych kolejnictwa do wykonywania zadań charakterystycznych dla okresu wojennego, na kursach, organizowanych przez Szefostwo Komunikacji Wojskowej Sztabu Głównego; organizowania i współuczestnictwa w grach wojennych o tematyce transportowej; opracowania planów transportu na czas wojny; opracowania wojennej organizacji i mobilizacji kolejnictwa oraz opracowania „zasad motoryzacji kraju"[176].

---

[171] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*... s. 10.
[172] Zob. *Polskie siły zbrojne*... s. 172-174.
[173] Zob.: J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 10; P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej*... [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s 64.
[174] Zob. tamże, s. 64.
[175] Zob. tamże.
[176] Zob. tamże.

Ministerstwo Poczt i Telegrafów prowadziło prace przygotowawcze wspólnie ze Sztabem Głównym (Szefem Łączności) w dwóch zasadniczych kierunkach: inwestycyjnym (wynikające z planu rozbudowy sieci łączności państwa z punktu widzenia okresu wojennego, opracowanego przez Sztab Główny) i organizacyjno-mobilizacyjnym (Sztab Główny wspólnie z Ministerstwem Poczt i Telegrafów opracował plan wojennej organizacji i mobilizacji państwowej sieci łączności)[177].

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w zakresie przygotowań wojennych Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych oraz Sztabu Głównego, poza statutowymi zadaniami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, współpracowało z Korpusem Ochrony Pogranicza (zmobilizowana Policja Państwowa miała na wypadek wojny ochraniać linie kolejowe i obiekty drogowe; przewidywano także sformowanie specjalnych kompanii ochrony linii kolejowych oraz oddziałów ochrony ważniejszych mostów drogowych i innych szczególnie ważnych obiektów użyteczności publicznej, jak np. elektrowni)[178].

Jednym z zadań zleconych Sztabowi Głównemu po objęciu stanowiska generalnego inspektora sił zbrojnych przez gen. Rydza-Śmigłego, było opracowanie planu rozbudowy sił zbrojnych. Ze względu na ogrom potrzeb w zakresie: zmiany struktury, modernizacji i wprowadzenia nowych rodzajów uzbrojenia (ppanc i plot), jego motoryzacji i mechanizacji, powiększenia ilości wielkich jednostek i lotnictwa - unowocześnienie i rozbudowę sił zbrojnych zamierzano przeprowadzić na skalę mniejszą niż w Niemczech i ZSRR (umożliwiającą prowadzenie nowoczesnej wojny obronnej) a nawet mniejszą, niż pozwalała na to ilość rezerw osobowych. Także możliwości finansowe państwa umożliwiały tylko częściową modernizację i rozbudowę sił zbrojnych, do tego realizowaną w stosunkowo długim czasie.

Miała ona przebiegać w dwóch fazach[179]:

- pierwsza - obejmującej modernizację organizacji, uzbrojenia i technicznego wyposażenia przeznaczonego dla 40 dywizji piechoty (docelowo) oraz rozbudowę lotnictwa i powiększenie zapasów amunicji;

---

[177] Zob. tamże, s. 64-65.
[178] Zob. tamże, s. 65.
[179] Zob. *Polskie siły zbrojne...* s. 168-191.

- druga - w której nastąpić miała dalsza rozbudowa wszystkich komponentów sił zbrojnych.

Plan rozbudowy sił zbrojnych został przygotowany w latach 1936-37 przez specjalną grupę oficerów Sztabu Głównego, z udziałem fachowych komórek Ministerstwa Spraw Wojskowych (departamentów i dowództw broni). Jego realizację przewidziano początkowo na sześć lat, a następnie – ze względów finansowych - na dziesięć lat[180]. Ze względu na niezbędny pośpiech zespoły planistyczne przygotowywały oddzielne referaty dla każdej broni i służby, analizowane później na posiedzeniach Komitetu do Spraw Uzbrojenia i Sprzętu i zatwierdzane przez generalnego inspektora sił zbrojnych. Prace nad ich realizacją koordynował sztab główny[181].

Realizacja planu rozbudowy uzależniona była od szeregu czynników. Niezależnie od potrzeby pozyskania od Francji i Anglii pożyczki w postaci środków finansowych i uzbrojenia[182] pojawiła się konieczność uruchomienia produkcji krajowej.

Wiosną 1926 r. Polska uniezależniła się od gospodarki niemieckiej. Na rynkach zagranicznych istniały dogodne warunki eksportu polskiego zboża, a strajk górników w Wielkiej Brytanii spowodował znaczny wzrost eksportu węgla kamiennego[183].

Środki naprawcze zainicjowane w sytuacji słabości ekonomicznej państwa zapobiegły jego dezorganizacji a wraz z końcem kryzysu gospodarczego lat 1929-1933 umożliwiły podjęcie programu odbudowy kraju, m.in. w sferze gospodarczej. Dotychczasowe mechanizmy wolnorynkowe zastąpiono długofalowym planowaniem gospodarczym – rozwiązaniem, pozbawionym licznych wzorców nawet w skali świata. Już w latach 1935-1939 ekonomika Rzeczypospolitej nabrała dynamiki. Zrealizowany w całości czteroletni plan inwestycyjny (1935-1939) zainicjować miał powstanie nowych centrów gospodarczych, zmieniających oblicze kraju na przemysłowo – rolnicze. Jego pierwszy etap stanowiła rozbudowa Centralnego Okręgu

---

[180] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 15-16. Natomiast autorzy innej publikacji podają, iż przedmiotowy plan przewidywany był początkowo jako 4 a następnie jako - 6 letni. *Polskie siły zbrojne*... s. 175.
[181] Zob. *Polskie siły zbrojne*... s. 169.
[182] Zob. tamże, s. 174-177.
[183] Zob. P. Stawecki, *Wojskowość polska w latach 1926-1935,* [w:] *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990, s. 453.

Przemysłowego, umiejscowionego w tzw. trójkącie bezpieczeństwa między Sandomierzem, Dębicą rzeką San, na obszarze województw: lubelskiego, kieleckiego, lwowskiego i krakowskiego[184].

Zasadniczym powodem rozbudowy przemysłu wojennego była dysproporcja między możliwościami produkcyjnymi kilkudziesięciu istniejących przedsiębiorstw, a potrzebami wojennymi armii[185]. Bieżąca produkcja i zapasy strategiczne wystarczały według optymistycznych szacunków na 3-6 miesięcy wojny[186]. Analiza kosztów importu materiału wojennego, przeprowadzona przez Sztab Główny, wskazywała na możliwość uzyskania znacznych oszczędności w przypadku rozbudowy krajowego przemysłu wojennego - rozwiązania jednocześnie uniezależniającego Rzeczpospolitą od zagranicznych dostawców[187].

Przesunięcie punktu ciężkości uprzemysłowienia w głąb przeludnionej części kraju, oprócz pozytywnego wpływu na poszczególne sfery funkcjonowania państwa, zwiększało odporność zaplecza przemysłowego na działania wojenne. Dotychczas niekorzystnie rozmieszczone zakłady ścisłego przemysłu wojennego[188] zgrupowano w miejscu zapewniającym możliwie najwyższy poziom bezpieczeństwa z punktu widzenia obrony przeciwlotniczej, a także zagwarantowania współpracy z władzami wojskowymi, między sobą oraz zapewnienia ciągłości dostaw surowców, niskich kosztów produkcji i możliwości rozwojowych[189]. Wcześniejsze plany inwestycyjne docelowo uległy rozszerzeniu, a na pierwszy plan wysunęła się produkcja amunicji, materiałów wybuchowych, środków chemicznych, broni i sprzętu ochotniczego. W dalszej kolejności zaplanowano inwestycje zapewniające surowce i półfabrykaty, następnie inwestycje w zakresie sprzętu łączności i saperskiego, a na końcu inwestycje zmniejszające zależność ścisłego przemysłu wojennego od zagłębia węglowego.[190] Znamiennym jest, iż pomimo zamiaru rozwijania wszystkich gałęzi przemysłu

---

[184] Zob. T. Jurga, *Obrona Polski*... s. 38-40.
[185] Szerzej, Praca zbiorowa, *Polski czyn zbrojny*... s. 93.
[186] Obliczenia norm miesięcznego zużycia broni i amunicji na czas wojny bazowały na nieadekwatnych danych z okresu pierwszej wojny światowej. Zob. tamże.
[187] Szerzej, tamże, s. 94.
[188] Do 1936 roku ¾ zakładów przemysłowych znajdowało się w odległości mniejszej niż 150 km, a połowa w odległości 100 km od granicy zachodniej, Praca zbiorowa, *Polski czyn zbrojny*...s. 94.
[189] Mankamenty stanowiły: żegluga rzeczna (zwłaszcza po Wiśle i Sanie), stan oraz układ dróg bitych i brak stałych, ciężkich mostów na rzekach (głównie na Wiśle). Tamże, s. 95.
[190] Szerzej, tamże, s. 94-100.

w planach jego rozbudowy praktycznie pominięto zakłady broni pancernej, zamierzając zbudować jedynie zakłady „Ursus" w Czechowicach i oddział fabryczny „Stomil"[191]. Zbyt późno podjęta rozbudowa przemysłu wojennego nie zmieniła istotnie ilościowo ani jakościowo uzbrojenia i wyposażenia sił zbrojnych[192]. Na uwagę zasługuje, iż pomimo nie zawsze nowoczesnej i wystarczającej infrastruktury przemysłowej, uzbrojenie i wyposażenie produkowane w oparciu o rodzimą myśl techniczną było wysokiej jakości[193].

Centralny Okręg Przemysłowy spajał obszary byłych zaborów, o znacznych dysproporcjach. Z budową ścisłego przemysłu wojennego[194] w tym rejonie wiązano nadzieje na obniżenie bezrobocia i złagodzenie napięć polityczno - społecznych[195]. *Czteroletni plan inwestycyjny* tworzył podstawę dla sześcioletniego planu rozbudowy sił zbrojnych, w tym rozbudowy ścisłego przemysłu wojennego. Jego pełne wykonanie miało nastąpić w 1942 r. *Pięcioletni plan inwestycyjny* stworzono z myślą o odtworzeniu strat z okresu kryzysu gospodarczego i podniesienia poziomu produkcji do wskaźników roku 1929, a nawet ich przekroczenia, miał wejść w życie w 1940 r[196].

Do sukcesów wpływających istotnie na gospodarkę kraju zaliczyć należy budowę portu w Gdyni - drugiego pod względem obrotów towarowych portu na Bałtyku[197].

Kolejnym spośród licznych problemów, jakie stanęły przed władzami państwa w obliczu wojny, była kwestia aprowizacji. Paradoksalnie - w państwie o rolniczym charakterze produkcji, w przypadku wojny liczyć należało się z niedoborem produktów rolnych[198]. Na czas wojny przygotowano ustawy regulujące problematykę

---

[191] Zob. tamże, s. 100.
[192] Jedynie kilka spośród 21 zaplanowanych w 1936 r. większych zakładów przemysłowych zdołało rozpocząć produkcję Możliwości produkcyjne przemysłu wojennego wzrosły przez to tylko nieznacznie. tamże, s. 107.
[193] Zob. tamże.
[194] Przez ścisły przemysł wojenny rozumiano przemysł pod zarządem wojskowym i państwowym oraz prywatne przedsiębiorstwa, które realizowały produkcję dla wojska czasie pokoju a w czasie wojny realizowały w całości produkcje wojenną. Zob. tamże, s. 93.
[195] Zob. tamże, s. 95.
[196] Zob. T. Jurga, *Obrona Polski*... s. 39, 40.
[197] Zob. Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa*... s. 12.
[198] Szerzej, J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny 1918-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1980, s. 149.

obrotu i dostaw produktów rolnych[199]. Problematyka aprowizacji znalazła się we właściwościach ministra spraw wewnętrznych, który odpowiadał m.in. za aprowizację wojska i ludności cywilnej w czasie wojny, a docelowo znaleźć się miała we właściwościach projektowanego od 1938 r. Departamentu Aprowizacji w Ministerstwie Rolnictwa[200]. W województwach i starostach funkcjonowały odpowiednio oddziały aprowizacyjne i referenci do spraw aprowizacji. W wyniku tych prac zakładano, iż do 10 dnia mobilizacji wojsko zaopatrywać się będzie w ramach własnego systemu aprowizacyjnego, od 11 do 40 dnia mobilizacji - w ramach działań państwowych organów skupu, a od 41 dnia mobilizacji dzięki funkcjonowaniu państwowego organy aprowizacyjnego, działającego także na rzecz ludności cywilnej[201].

Planowanie mobilizacyjne przemysłu, pojmowane jako część mobilizacji gospodarczej państwa, realizowano w oparciu o wzorce francuskie. Szczegółowość planów mobilizacyjnych przemysłu sięgała szczebla zakładu a sferę planowania, na kilka lat przed rozpoczęciem działań wojennych, zaczęto decentralizować z zamiarem szerszego włączenia w nią instytucji cywilnych. Na poszczególne ministerstwa nałożono obowiązek przygotowywania mobilizacji dziedzin pozostających w ich właściwościach[202]. Wśród przedsiębiorstw mobilizowanych, gdzie produkcję regulowało państwo, wyróżniano trzy grupy: przemysłu wojennego (państwowe, komunalne, prywatne); pracujące tylko dla potrzeb sił zbrojnych; inne ważne dla obrony (państwowe, komunalne, prywatne). *Plan mobilizacyjny przemysłu* regulowały szczegółowe zarządzenia, określające: zadania i kompetencje władz państwowych w przygotowaniu i kierowaniu mobilizacją przemysłu; organizację władz wojennych stojących na czele zmobilizowanych przedsiębiorstw; wojenną organizację przemysłu wraz z wykazem mobilizowanych przedsiębiorstw i przydziałem do konkretnej grupy (działu); podział zadań między poszczególne grupy (działy) i przedsiębiorstwa; wytyczne w sprawie przejścia na stopę wojenną władz

---

[199] Ustawy o: stanie *wyjątkowym, stanie wojennym, osobistych świadczeniach wojennych, rzeczowych świadczeniach wojennych, wycofaniu z zagrożonego obszaru państwa ludności i mienia*, a także ustawa w *sprawie ulg dla przemysłu i przedsiębiorstw komunikacyjnych*. Zob. tamże, s. 149.
[200] Zob. tamże.
[201] Zob. CAW, *Sztab Główny, SeKOR*, t. 33 [w:] Tamże, s. 150.
[202] Zob. tamże, s. 150.

i przemysły oraz jego terminy. Sferą przygotowań mobilizacji przemysłu z ramienia rządu zajmowały się Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Spraw Wojskowych oraz inne stosowne w poszczególnych dziedzinach przemysłu resorty, przygotowujące mobilizację zakładów znajdujących się w ich gestii oraz w określonych przypadkach zakładów prywatnych. Rola Ministerstwa Spraw Wojskowych polegała na zapewnieniu w porozumieniu z innymi ministerstwami, fachowców podlegających mobilizacji, opracowanie wytycznych do planu ochrony zakładów przemysłowych, opracowanie wytycznych do planu ewakuacji zakładów i personelu ze stref przyfrontowych. W Ministerstwie Spraw Wojskowych funkcjonował Departament Przemysłu Wojennego. Powołano także Radę Przemysłu Wojennego, w skład której wchodzili przedstawiciele ministerstw oraz przemysłu prywatnego[203].

Utworzono Tymczasowy Komitet Doradczo-Naukowy, którego celem było wypracowywanie propozycji rozwoju ważnych gałęzi gospodarki narodowej[204].

W kraju jednak brakowało zarówno surowców [205] jak i fachowców niezbędnych do realizacji przygotowań mobilizacji gospodarki. Utrudnieniem było także to, że większość przedsiębiorstw produkcyjnych znajdowała się w rękach kapitału zagranicznego[206 i 207].

Wyniki badań wskazują, że po 1935 r. podjęto duży wysiłek w celu nadrobienia zaległości w wojennych przygotowaniach państwa, realizując m.in. szereg prac cząstkowych nad przygotowaniem podstaw ogólnego planu wojny. Takiego planu jednak nigdy nie zdołano opracować w całości.

Wielki pośpiech przy realizacji prac planistycznych, negatywnie wpływał na ich wartość. Ich postęp ograniczały możliwości Sztabu Głównego. Konieczność realizacji bardzo wielu różnorodnych przedsięwzięć planistycznych wynikała z wieloletnich opóźnień w obszarze planowania wojny na kierunku zachodnim. Realizacja prac nad

---

[203] Około 40% surowców dostarczono drogą morską, a 35% przez tereny III Rzeszy. Samowystarczalność kraju miała miejsce jedynie w przypadku węgla, cynku i ołowiu, przy czym wydobywano je w pobliżu granicy z Niemcami. Zob. tamże, s. 152.
[204] Zob. tamże.
[205] Zob. tamże.
[206] Zob. tamże.
[207] Zob. tamże, s. 150-152.

planem mobilizacyjnym „Z" zanim opracowano plan operacyjny „Niemcy" oraz związane z nim plany przewozów, ześrodkowania i rozwinięcia sił zbrojnych, wskazują na chaos w obszarze strategicznego planowania[208].

Za istotne niedociągnięcie systemu planowania obronnego w Rzeczypospolitej w okresie poprzedzającym wybuch II wojny światowej uznać należy jego prowadzenie przez trzy odrębne ośrodki: Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który na ogół nie zdradzał swojego zamiaru i zastrzegał dla siebie wyłączność podejmowania decyzji o charakterze strategicznym; Sztab Główny, prowadzący prace planistyczne przy braku precyzyjnych wytycznych ze strony GISZ oraz inspektorów armii, pozbawionych wytycznych z obu tych ośrodków.

Nigdy nie zdołano opracować całościowego planu wojny, planu operacyjnego do wojny z ZSRR, planu operacyjnego do wojny z Niemcami a tym bardziej do wojny na dwa fronty.

Intensywna rozbudowa przemysłu wojennego podjęta została zbyt późno i nie wpłynęła istotnie na zmiany ilościowe i jakościowe w zakresie uzbrojenia i wyposażenia sił zbrojnych[209].

Najważniejsze niedomaganie organizacyjne polskiego przemysłu wojennego stanowił brak scharmonizowania jego produkcji. Stan ten spowodowany był brakiem ogólnego planu produkcyjnego opartego na ustalonych zapotrzebowaniach pokojowych i wojennych.

Jedynie część zdolności produkcyjnych krajowego przemysłu wykorzystywano na potrzeby zbrojenia armii. Nadwyżki możliwości produkcyjnych wykorzystywano do produkcji sprzętu powszechnego użytku (rowery, maszyny do pisania) oraz eksportowano. Od 1936 roku dominował eksport najbardziej nowoczesnych technologii - nie stosowanych lub stosowanych w siłach zbrojnych w śladowych ilościach[210]. Wielkość eksportu powołanej do tego celu spółki „Sepewe" osiągnęła w 1938 roku wartość 42 mln zł. Praktyka ta w sytuacji braku pokrycia potrzeb armii musi spotykać się z krytyczną oceną[211].

---

[208] Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna*... s. 109.
[209] Zob. Praca zbiorowa, *Polski czyn zbrojny*... s. 107.
[210] Zob. tamże, s. 110.
[211] Zob. tamże, s. 111.

Dochód narodowy na jednego mieszkańca w 1929 r. (dane za ten rok są stosunkowo najbardziej porównywalne z innymi krajami) był w Rzeczypospolitej ok. 5,5 raza niższy niż w Anglii, ok. 3 razy niższy niż w Niemczech i Danii oraz ok. 2,5 raza niższy niż we Francji, czy Szwecji[212]. W latach 1919-1939 sumę wydatków wojskowych państwa szacuje się na 19,3 mld zł., co stanowi ok. 45 % wydatków budżetowych[213].

Z analizy literatury przedmiotu wynika, iż roczne budżety Ministerstwa Spraw Wojskowych miały charakter zdecydowanie konsumpcyjny. Większość środków przeznaczano na utrzymanie stanów osobowych dobrze opłacanej kadry zawodowej i szeregowych służby zasadniczej[214]. Kolejną - znaczną część budżetu przeznaczano na zakup i utrzymanie kilkudziesięciu tysięcy koni, z wyraźną niechęcią traktując potrzeby wojsk pancernych, lotnictwa, łączności czy saperów. To zaskakujące posunięcie, jeśli brać pod uwagę istniejące założenia prowadzenia wojny manewrowej.

Podkreślić należy, iż w przypadku Niemiec wydatki na zbrojenia w latach 1933-1939 były trzydziestokrotnie wyższe niż wydatki w Polsce. W roku budżetowym 1938/1939 wydatki te były już sześćdziesiąt razy większe[215]. Systematyczne działania w zakresie planowania wojennego nie zmieniłyby przebiegu wydarzeń września 1939 r. Mogłoby jednak stanowić czynnik wpływający na racjonalizację przygotowań II Rzeczypospolitej do wojny oraz ocalenie wielu istnień ludzkich.

WNIOSKI

1. W latach 1918 – 1939 nie wypracowano jednolitej, spójnej doktryny wojennej, jako wizji przyszłej wojny.
2. Brak doktryny wojennej uniemożliwiał określenie niezbędnych rodzajów wojsk, opracowanie ich docelowej struktury organizacyjnej, prowadzenie szkolenia oraz realizację planowania wojennego.
3. Brak rozdziału najwyższej władzy państwowej od najwyższej władzy wojskowej

---

[212] Zob. Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa*... s. 13.
[213] Zob. *Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej. Wojna obronna Polski 1939.* (Praca zbiorowa), Wydawnictwo MON, Warszawa 1979, s. 117.
[214] Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa 1918-1939.* (zarys systemu), Wydawnictwo MON, Warszawa 1987, s. 13.
[215] Zob. S. Feret, *Polska sztuka wojenna*... s. 25-26.

powodował możliwość wywierania ogromnego wpływu na wszystkie podejmowane działania państwowe i wojskowe, uzależnionego od poglądów i przekonań piastującej wyżej wymienione funkcje osoby. Nieprecyzyjne określanie lub pokrywanie się kompetencji naczelnych władz państwowych i wojskowych wywarło negatywny wpływ na planowanie wojenne.

4. Prowadzenie planowania wojennego w mocno ograniczonym zakresie spowodowało, iż Polska w połowie lat trzydziestych nie dysponowała ogólnym planem wojny, militarnymi planami wojny z przewidywanymi przeciwnikami, a nawet aktualnym planem mobilizacyjnym.
5. Brak analiz ilościowych i jakościowych uzbrojenia i wyposażenia potencjalnych przeciwników mógł wpływać na zaniedbania w analogicznym zakresie, dotyczącym własnego systemu obronnego, a co za tym idzie na zaniedbania w zakresie planowania rozwoju jego potencjału.
6. Przyjęcie konstytucji kwietniowej i wprowadzenie dekretów wykonawczych zdynamizowało procesy planistyczne. Pomimo osiągniętego postępu w dziedzinie przygotowań obronnych, plany wojenne ograniczały się w większości do problematyki planowania operacyjnego i mobilizacji sił zbrojnych, pomijając kwestię mobilizacji sfery cywilnej.
7. Planowanie wojenne w części dotyczącej sił zbrojnych prowadzone było w przededniu II wojny światowej przez kilka ośrodków: generalnego inspektora sił zbrojnych, który nie ujawniał zamiaru i jednoosobowo podejmował decyzje w wymiarze strategicznym; Sztab Główny - realizujący prace planistyczne bez precyzyjnych wytycznych Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, wreszcie przez inspektorów armii - pozbawionych stosownych wytycznych dwóch wcześniej wymienionych ośrodków. Wywierało to negatywny wpływ na niemilitarną część SOP. W efekcie znaczenie potencjału gospodarczego państwa oraz rolę czynników niemilitarnych dostrzeżono zbyt późno.
8. Zbyt późno – bowiem dopiero w obliczu nieuchronnie zbliżającej się wojny - podjęto intensywne działania w zakresie rozbudowy przemysłu, przy czym pomimo nieuchronnie zbliżającej się wojny jego potencjał jedynie w części wykorzystywano na rzecz dozbrojenia i wyposażenia własnej armii - w kontekście

stawianych przed nią zadań.

9. Brak planu prezentującego jednolitą wizję prowadzenia działań wojennych oraz scalającego plany resortowe uniemożliwiał spójne planowanie wojenne.
10. Brak ogólnego planu prowadzenia wojny powodował, iż ministerstwa cywilne prowadziły jedynie wycinkowe prace nad jego przygotowywaniem, opracowując własne plany mobilizacyjne oraz przygotowawcze na wypadek wojny. Plany realizowane przez ministerstwa cywilne nie był skoordynowane z planami militarnymi.
11. Klęska sił zbrojnych w 1939 r., pomimo poniesionych relatywnie dużych kosztów dozbrojenia i modernizacji skłania do refleksji nad zasadnością stosowania zasady nadrzędności priorytetu zamierzeń nad ich kosztami.
12. Plany wojenne opracowywane były w oparciu o nierzeczywiste założenia oraz z uwzględnieniem fikcyjnych możliwości własnych.
13. Plany wojenne nie obejmowały istotnych elementów przygotowań wojennych, realizowanych m.in. przez struktury niemilitarne SOP, dotyczących: jednostek osłonowych mobilizacji ochotniczej, przygotowań mobilizacyjnych marynarki wojennej oraz szkół.
14. Wzmożone działania w zakresie planowania wojennego, podjęte dopiero w obliczu zbliżającej się wojny, prowadzone w związku z tym chaotycznie i bez należytej koordynacji, nie spowodowały nadrobienia zaległości spowodowanych brakiem systematycznych prac planistycznych i koordynacji wszystkich przygotowań obronnych.
15. Brak zarówno ogólnego planu wojny, jak i militarnego planu wojny powodował, że nie realizowano przygotowań w zakresie zabezpieczenia materiałowego prowadzenia działań wojennych.

2.2. System planowania i programowania obronnego w latach 1945-1989

Przez kilka lat po zakończeniu działań wojennych Polska funkcjonowała w sytuacji braku zagrożenia wojennego. Ograniczeniu uległa liczebność wszystkich rodzajów wojsk i służb oraz dokonano zmian w organach dowodzenia i dyslokacji wojsk.

W tym czasie podjęto pierwsze próby narodowego planowania strategicznego w oparciu o sojusz z ZSRR. Ich główny inicjator - zastępca szefa Sztabu Generalnego gen. dyw. S. Mossor postulował, by Sztab Generalny WP opracowywał plan obrony państwa, a także nadzorował prace na rzecz jego przygotowania oraz całkowitej mobilizacji narodu i jego środków[216]. Mossor, usiłujący już w 1946 r. podjąć trud opracowania planu strategicznego, dostrzegał szereg kwestii, rozstrzygnięcie których było niezbędne do podjęcia prac nad opracowaniem planu strategicznego. Dotyczyły one w szczególności: miejsca, liczebności, teatru działań i zasad współdziałania polskich sił zbrojnych oraz rozwoju polskiego przemysłu wojennego[217]. Próby te nie znalazły jednak poparcia w kierownictwie politycznym państwa.

W tym samym roku powołano Komisję Planowania MON, która gromadziła wszystkie materiały potrzebne do skoordynowania wszystkich dziedzin obrony narodowej, przygotowywała projekty postulatów MON wobec resortów, koordynowała planowanie MON z pozostałymi resortami i Centralnym Urzędem Planowania (CUP) oraz opracowywała projekt planowego rozwoju sił zbrojnych i ich zaopatrywania w ramach 3-letniego planu rządu[218].

W kompetencjach oddziału planowania ogólnego Ministerstwa Obrony Narodowej znajdowało się koordynowanie planowania MON z planowaniem resortów cywilnych i CUP. Koordynacja ta realizowana była za pośrednictwem Biur Wojskowych, powołanych uchwałą Rady Ministrów z 20 grudnia 1947 r. w sprawie powołania i organizacji Biur Wojskowych przy: Ministerstwie Administracji Publicznej, Ministerstwie Przemysłu i Handlu, Ministerstwie Komunikacji,

---

[216] Zob. S. Mossor, *Memoriał gen. dyw. Mossora o funkcjonowaniu Sztabu Generalnego WP* „Wojskowy Przegląd Historyczny" 1973, nr 4, s. 249.
[217] Zob. R. Wróblewski, *Planowanie strategiczne*, AON, Warszawa 1997, s. 23
[218] Zob. tamże, s. 322 i nast.

Ministerstwie Poczt i Telegrafów, Ministerstwie Leśnictwa, Ministerstwie Żeglugi, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Odbudowy, Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych oraz CUP. W innych ministerstwach, urzędach centralnych, centralnych zarządach przemysłu oraz centralach handlowych i dyrekcjach okręgowych funkcjonowały samodzielne referaty wojskowe[219].

W celu realizacji przygotowań do mobilizacji gospodarki pokojowej na potrzeby wojenne uchwałą Biura Politycznego KC PZPR z 3 października 1949 r. powołano Biuro Wojskowe Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, dysponujące uprawnieniami do kontroli prac Biur Wojskowych resortów gospodarczych; uprawnieniami kontrolnymi w stosunku do Biur Wojskowych w obszarze prac związanych z obronnością kraju dysponował szef Sztabu Generalnego WP[220].

Niekonstytucyjną rolę w procesie planowania obronnego odgrywały struktury polityczne państwa: Biuro Polityczne PPR/PZPR, w tym funkcjonująca w latach 1949-1951 Komisja Wojskowa Biura Politycznego[221].

Pierwszym dokumentem ukierunkowującym dalszą działalność planistyczną oraz określającym wielkość stanu osobowego sił zbrojnych były wydane w sierpniu 1946 r. Wytyczne Naczelnego Dowódcy WP *w sprawie rozwoju WP w latach* 1947-1949, nazywane *Trzyletnim Planem Rozwoju Wojska.* Planowano unowocześnienie wojsk lądowych i lotnictwa oraz utworzenie w siłach Marynarki Wojennej dwóch flotylli okrętów, lotnictwa i piechoty morskiej. Ze względów ekonomicznych dokument przyjęto do realizacji jako *Sześcioletni plan rozwoju wojska na lata 1950-1955*, który w oparciu o zakupy w ZSRR zakładał stopniowe podniesienie gotowości i zdolności bojowej sił zbrojnych. W związku ze zmianą szeregu uwarunkowań w wyniku wybuchu w 1950 r. wojny koreańskiej, w 1951 roku opracowano *Plan przyspieszonej rozbudowy wojska w latach* 1951-1952, inicjujący powstanie przemysłu zbrojeniowego w Polsce[222].

---

[219] Szerzej, tamże, s. 325-333.
[220] Zob. tamże, s. 332.
[221] Zob. tamże, s. 333.
[222] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...* s. 19-20.

Po utworzeniu Układu Warszawskiego państwa członkowskie podlegały planowaniu polityczno-strategicznemu, prowadzonemu na szczeblu kierownictwa sojuszu. Decyzje o charakterze politycznym podejmował Doradczy Komitet Polityczny Państw - Stron Układu Warszawskiego. Sztab Generalny Sił Zbrojnych ZSRR podejmował natomiast decyzje strategiczne, dotyczące użycia sił zbrojnych[223]. Państwa - strony Układu Warszawskiego sojuszu otrzymywały "rekomendacje" Naczelnego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego[224]- dyrektywy precyzujące zadania sfery militarnej, jak i niemilitarnej, w zakresie[225]:

- składu, liczebności i wyposażenia Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego;
- rozwoju organizacyjno-technicznego wojsk wydzielanych w ramach Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego;
- zadań ogniw militarnych i niemilitarnych w ramach operacyjnego przygotowania krajowej części Teatru Działań Wojennych.

Rozwiniętą wykładnię doktryny obronnej stanowiły przyjmowane przez Komitet Obrony Kraju (KOK) *Węzłowe założenia obronne PRL.* Sporządzane w ramach programowania obronnego w cyklu pięcioletnim, stanowiły podstawę do planowania przygotowań obronnych w państwie[226].

W sytuacji rozwoju techniki wojskowej na świecie, związanego przede wszystkim z wprowadzeniem do uzbrojenia broni jądrowej, w poglądach na temat możliwości wojennych (obronnych) państw akcentowano zagadnienie gotowości, zwłaszcza gotowości bojowej sił zbrojnych i odpowiadającej jej gotowości obronnej przemysłu. W końcu lat 70-tych akcent ten przesunięto ku bardziej tradycyjnemu postrzeganiu materialnych podstaw bezpieczeństwa narodowego. Oprócz gotowości bojowej sił zbrojnych uwagę skupiano na zdolności do nieprzerwanej produkcji obronnej. Dopiero zestawienie tych elementów (struktury sił zbrojnych i zdolności do

---

[223] Zob. E. Przewodzki, P. Górski, *Wybrane problemy planowania strategiczno obronnego warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej Sojuszu Północnoatlantyckim,* AON, Warszawa 1999, s.108.
[224] Zob. W. Bułka, I. Teodorowicz, *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, AON, DSO MON, Warszawa 1998, s. 8.
[225] Zob. E. Przewodzki, P. Górski, *Wybrane problemy planowania...* s. 108.
[226] Zob. W. Bułka, I. Teodorowicz, *Polityczno-strategiczne planowanie obronne...* s. 9.

nieprzerwanej produkcji przemysłowej) postrzegano jako elementy współzależne – łącznie przyczyniające się do osiągnięcia celów systemu obronnego). Z potrzebą zapewnienia nieprzerwanej produkcji obronnej wiązało się zapotrzebowanie na bazę przemysłową, w tym niezbędne moce wytwórcze, technologię i materiały – niezbędne do zaspokojenia wzmożonych wymagań mobilizacji[227].

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej istniał spójny system, na który składały się regulacje prawne określające zadania obronne realizowane w czasie pokoju i przewidziane do realizacji w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny oraz struktury organizacyjne realizujące te zadania, dostosowany do sposobu zarządzania państwem i funkcjonowania gospodarki[228]. KOK i jego organy oraz Rada Ministrów, podejmujące uchwały i wydające wytyczne lub zarządzenia o charakterze niejawnym - publikowane w Dziennikach Urzędowych oraz Biuletynach KOK - regulowały całokształt zagadnień w obszarze obronności państwa. Zawarte w nich ustalenia były wiążące dla wszystkich organów administracji państwowej oraz podległych i podporządkowanych jednostek organizacyjnych[229].

W obszarze planowania obronnego opracowywano[230]: plany działania sił zbrojnych oraz niemilitarnych elementów SOP w okresie zagrożenia i wojny oraz plany przygotowań obronnych, w tym rozwoju sił zbrojnych i pozamilitarnych elementów SOP - realizowane w czasie pokoju.

Planowanie działań elementów SOP w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny obejmowało[231]:

- planowanie operacyjne w zakresie mobilizacji, rozwinięcia i użycia sił zbrojnych w okresie zagrożenia i wojny;
- planowanie funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej w ramach wojennego systemu kierowania państwem;
- planowanie działań pozamilitarnych elementów SOP w okresie zagrożenia i wojny, w ramach którego wypracowywano procedury transformacji struktur

---

[227] Zob. M. Sułek, *Wykorzystanie syntetycznych miar potencjału gospodarczo-obronnego w polityce i strategii bezpieczeństwa,* AON, Warszawa 1994, s. 11.
[228] J. Marczak ocenia, iż początek narodowego systemu obronnego przypada na lata 1960-1961. Zob J. Marczak, *Wywiad ekspercki.*
[229] Zob. E. Przewodzki, P. Górski, *Wybrane problemy planowania strategiczno obronnego...* s. 109.
[230] Zob. tamże, s. 108.
[231] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...*s. 23.

gospodarczych z funkcjonowania w czasie pokoju na funkcjonowanie w czasie wojny oraz osiąganie przez nie wyższych stanów gotowości obronnej[232].

W obszarze przygotowań obronnych i rozwoju sił zbrojnych w Ministerstwie Obrony Narodowej wdrożono system planowania rozwojowego bazujący na prognozach sporządzanych na podstawie „Instrukcji o prognozowaniu obronnym", na bazie których Sztab Generalny WP opracowywał perspektywiczne i pięcioletnie plany rozwoju sił zbrojnych - realizowane w ramach budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej.

Programowanie rozwoju sił zbrojnych obejmowało trzy etapy: prognozowanie, planowanie, planowanie wykonawcze (budżetowanie). Procesy decyzyjne realizowano w oparciu o prognozy o charakterze studyjnym wspomagające je w zakresie określania potrzeb, kierunków i celów doskonalenia. Prognozy opracowywane były na okres 25 lat z wyodrębnieniem początkowego okresu 15-letniego, a w ramach tego okresu - w przypadku przewidywanych zmian w odniesieniu do określonego zjawiska - okresu 5 lat. Prognozy aktualizowano co 5 lat, w okresie poprzedzającym cykl opracowywania planów 5-letnich, z jednoczesnym przesunięciem ich horyzontów czasowych o kolejne 5 lat. Podstawowe dokumenty w tym obszarze stanowiły: *Prognoza obronności RP,* w oparciu o którą aktualizowano *Węzłowe Założenia Obronne PRL* oraz *Prognozę rozwoju SZ RP*[233].

Jak wynika z badań eksperckich był to zbyt długi horyzont czasowy, który w swoich scenariuszach nie sprawdzał się[234].

W gospodarce funkcjonującej w oparciu o zasady planowania nakazowo-rozdzielczego, opracowywano cykliczne plany rozwoju społeczno- gospodarczego. System planowania rozwoju sił zbrojnych stanowił podsystem planowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

System planistyczny na szczeblu MON i SG WP w ujęciu czasowym podzielić można się na trzy wyodrębnione etapy obejmujące planowanie perspektywiczne (15 lat), planowanie średniookresowe (5 lat) i roczne. W ramach tego systemu opracowywano powiązane ze sobą plany o różnym horyzoncie czasowym oraz różnym

---

[232] Zob., tamże.
[233] Zob. tamże, s. 24.
[234] Zob. J. Wojnarowski, *Wywiad ekspercki.*

zakresie przedmiotowym i podmiotowym. Planowanie rzeczowo-finansowe sił zbrojnych na poszczególnych etapach miało otoczenie bliższe w postaci planowania obronnego, realizowane w oparciu o uchwały KOK i Rady Ministrów, a także otoczenie dalsze w postaci planowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju[235].

Plany długookresowe grupowały założenia kilku planów średniookresowych, wśród których najwyższym poziomem uszczegółowienia charakteryzował się plan średniookresowy na pierwsze 5 lat. Plany średniookresowe realizowano w oparciu o roczne plany wykonawcze. *Plan rozwoju sił zbrojnych na okres 5 lat* stanowił podstawowy dokument w procesie planowania rozwoju potencjału sił zbrojnych. Opracowywano go w oparciu o *uchwałę KOK w sprawie wydatków obronnych oraz limitów osobowych sił zbrojnych na okres 5-letni* i *uchwałę Rady Ministrów w sprawie planu dostaw, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz inwestycji na rzecz obronności.* Plan rozwoju sił zbrojnych na okres 5 lat, zatwierdzany przez Ministra Obrony Narodowej miał charakter dyrektywny i stanowił podstawę do opracowania *5-letnich planów specjalistycznych* dla poszczególnych rodzajów i dziedzin działalności sił zbrojnych oraz *rocznych planów rzeczowo-finansowych*. Skoordynowane z pracami nad budżetem MON plany specjalistyczne, wchodzące w skład planu średniookresowego, uściślały zadania na dany rok kalendarzowy i określały główne zadania na rok następny w zakresie wyposażenia technicznego, budownictwa, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych i centralnych organów zaopatrzenia. *Roczne planowanie rzeczowo-finansowe* w MON obejmowało zamierzenia planistyczne w zakresie zaspokajania potrzeb sił zbrojnych w obszarach: wyposażenia technicznego, budownictwa, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, zmian w stanach zapasów, poprawy warunków socjalno-bytowych, a także zamierzenia planistyczne dotyczące bieżącego funkcjonowania wojsk, obejmujące eksploatację techniki i nieruchomości, utrzymanie stanów osobowych oraz obsługi wojsk[236].

---

[235] Zob. R. Polak, J. Telep, *Analiza planowania obronnego w Polsce*, „Myśl Wojskowa" 2005, nr 4, s. 140-141.
[236] Zob. tamże, s. 140.

Planowanie obronne stanowiło odzwierciedlenie procesów planistycznych realizowanych w państwie. Charakterystyczną cechą analizowanego systemu był brak wyraźnie formułowanych celów sił zbrojnych (misji wojskowych), które powiązano by z zadaniami i środkami finansowymi na ten cel. Planowanie zamykało się w obrębie poszczególnych procesów planistycznych i nie miało charakteru kroczącego. Występowało kilka wspólnych cech z obecnym systemem planowania obronnego - w postaci możliwych do wyodrębnienia etapów planowania-programowania-budżetowania; system ten różnił się jednak, co do zasadniczych rozwiązań. Nie funkcjonowało w jego ramach programowanie obronne w dzisiejszym rozumieniu[237].

Założenia ówczesnego systemu gospodarczego opierały się na zasadach analogicznych do gospodarki wojennej. Gospodarka centralnie planowana sprzyjała organizacji ochrony i zaopatrzenia ludności na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. System gospodarczy uwzględniał szereg rozwiązań charakterystycznych dla czasu wojny, jak: centralny rozdział wyrobów, scentralizowany system transportowy; scentralizowany handel hurtowy i większość handlu detalicznego, możliwość odgórnego nakładania zadań produkcyjnych na przedsiębiorców. Także zasoby wymagane do organizacji zaopatrywania wszystkich elementów systemu obronnego znajdowały się w dyspozycji państwa[238].

Przygotowania obronne w sferze gospodarczej koordynowały: na szczeblu centralnym - Komisja Planowania przy Radzie Ministrów; na szczeblu wojewódzkim - wojewódzkie komisje planowania. Uchwały KOK oraz zarządzenia właściwych ministrów określały zadania do realizacji w czasie pokoju. Planowanie funkcjonowania wojennego systemu kierowania państwem oraz przygotowań obronnych pozamilitarnych ogniw SOP realizował Sekretariat KOK.

Na poszczególnych szczeblach administracji państwowej i gospodarki narodowej opracowywane były dokumenty regulujące zasady funkcjonowania gospodarki narodowej w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Przygotowania mobilizacyjne realizowano ponadto poprzez uwzględnianie

---

[237] Zob. tamże, s. 141.
[238] Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej...* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP...* s. 73.

aspektów obronnych w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz realizacji określonych zadań rzeczowych w ramach limitów wydatków obronnych[239].

Do uwzględniania aspektów obronnych w pokojowej działalności gospodarczej obligowało obowiązujące prawo[240].

W przemyśle, górnictwie, energetyce, transporcie, łączności, służbie zdrowia, obronie cywilnej i innych dziedzinach prowadzone były przygotowania mobilizacyjne o charakterze rzeczowym[241].

Rzeczowe przygotowania mobilizacyjne w gospodarce narodowej realizowano w ramach wydatków na obronę i bezpieczeństwo państwa, ustalanych na każde 5 lat przez KOK i Prezydium Rządu. Roczne limity wydatków określane były na podstawie ustaleń zawartych w planie pięcioletnim, wstępnych propozycji Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz w uzgodnieniu z MON. Obejmowały one również wydatki na przygotowania mobilizacyjne w gospodarce narodowej. Decyzję dotyczącą wielkości wydatków na dane 5 lat w trybie przewidzianym dla rozpatrywania i ustalania planów społeczno-gospodarczych podejmowały ostatecznie rada ministrów i sejm. Realizowano następujące dokumenty planistyczno-organizacyjne w zakresie przygotowań mobilizacyjnych gospodarki[242]:

- plan na rok obliczeniowy;
- zestawy zadań dotyczące osiągania podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa;
- ogólne założenia funkcjonowania gospodarki w czasie wojny.

Plany na Rok Obliczeniowy były skorelowane z *Centralnymi Planami Rocznymi,* realizowanymi podczas pokoju. Opracowywały je wszystkie państwa Układu Warszawskiego, co pięć lat, równolegle z *narodowymi planami społeczno-gospodarczymi.* W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej RO opracowywała Komisja Planowania przy Radzie Ministrów a w późniejszym okresie Centralny Urząd Planowania[243]. Współpraca w ramach RWPG oraz Układu Warszawskiego

---

[239] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 27-28.
[240] Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. *o planowaniu społeczno-gospodarczym* (DzU Nr 7, poz. 51). Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. (DzU Nr 35, poz. 185).
[241] Szerzej. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej*... [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 85-87.
[242] Zob. tamże, s. 87.
[243] Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. *o Komisji Planowania przy Radzie Ministrów* (DzU Nr 84, poz. 186).

obejmowała także wymianę towarową na wypadek wojny. Plan na rok obliczeniowy aktualizowano corocznie lub okresowo. W planie tym, w skali roku, wyznaczano dyrektywne zadania dla gospodarki narodowej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, aż do pojawienia się masowych zniszczeń. Plan ten, opracowywany pod kątem potrzeb resortowych i wojewódzkich na każdy rok, zatwierdzany był uchwałą KOK i obejmował wszystkie działy gospodarki narodowej. Podlegał aktualizacji w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa. Rodzaj i zakres zadań ujmowanych w planie ustalano pod kątem jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb obronnych państwa, w szczególności sił zbrojnych i obrony cywilnej. Ostatni RO-86 obowiązywał, po nowelizacjach, do 1992 r.[244].

Istotnymi dokumentami dyrektywnymi do realizacji w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa były *zestawy zadań przewidzianych do realizacji przez ministrów i wojewodów w kolejnych stanach gotowości obronnej,* określone *zarządzeniem Nr 02/86 Przewodniczącego KOK i Prezesa Rady Ministrów* z *dnia 14 maja* 1986 *r. w sprawie zadań związanych* z *osiąganiem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa,* wydane na podstawie *uchwały Nr 01/75 KOK* z dnia 17 *kwietnia* 1975 *r. w sprawie gotowości obronnej.* Ten swoisty harmonogram działań synchronizował osiąganie gotowości obronnej w administracji państwowej i gospodarce narodowej z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej sił zbrojnych[245].

KOK był uprawniony do podjęcia decyzji o selektywnej lub pełnej realizacji *Zestawów zadań związanych* z *osiąganiem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa*, wspomagających kierowanie państwem w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie bezpośrednio po wybuchu wojny (w tym zadań, których realizacja miała zapewnić osiąganie wyższych stanów gotowości obronnej przez jednostki organizacyjne administracji państwowej i gospodarki narodowej)[246]. Obowiązywały cztery zestawy zadań[247]: zestaw przygotowawczy (zadania organizacyjno-planistyczne, zapewniające organom władzy, administracji państwowej

---

[244] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 31, 32, 39.
[245] Zob. tamże, s. 26-27.
[246] Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej*... [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP*... s. 88-89.
[247] Zob. tamże.

i gospodarce narodowej gotowość do ciągłego i operatywnego działania); zestaw pierwszy (zadania umożliwiające częściowe rozwinięcie potencjału obronnego państwa i uzyskanie gotowości jednostek gospodarki narodowej do realizacji zadań obronnych); zestaw drugi (zadania umożliwiające zwiększenie produkcji amunicji i sprzętu, a także przystąpienie do częściowej realizacji zadań planu na rok obliczeniowy); zestaw trzeci (zadania, których realizacja zapewniała pełne rozwinięcie potencjału gospodarczo-obronnego państwa na drodze całkowitej realizacji planu na rok obliczeniowy oraz nadrzędności zadań obronnych nad pokojowymi).

Ogólne założenia funkcjonowania gospodarki narodowej w czasie wojny stanowiły dokument określający ramowo założenia funkcjonowania systemu planowania, zarządzania i operatywnego sterowania działalnością gospodarczą w czasie wojny. Zakładano realizację zadań gospodarczo-obronnych w ramach istniejących elementów pokojowego systemu kierowania gospodarką narodową, a zmiany w systemie zarządzania działalnością gospodarczą dokonywane miały być jedynie w zakresie niezbędnym dla priorytetowej realizacji zadań obronnych[248].

W działach i dziedzinach gospodarki narodowej o podstawowym znaczeniu dla obronności kraju zakładano wprowadzenie centralnego, dyrektywnego zarządzania. Dotyczyło to: przemysłu, energetyki, transportu, łączności i handlu zagranicznego. Dziedzinami związanymi z zaopatrzeniem i ochroną ludności zarządzać miały terenowe organy administracji państwowej. Ich zarządzaniu podlegały: rolnictwo i skup produktów rolnych, handel, ochrona zdrowia, opieka społeczna, oświata i wychowanie, drobna wytwórczość, gospodarka komunalna oraz gospodarowanie zasobami siły roboczej. W zarządzaniu tymi dziedzinami uwzględniane miały być opracowane w okresie pokoju ustalenia dotyczące norm zaopatrzenia ludności oraz obowiązkowych dostaw produktów rolnych. W określonych sytuacjach, wymagających niezwłocznego podjęcia decyzji w sprawach gospodarczych, gdy nie istniała możliwość kierowania i zarządzania przez naczelne i centralne organy, terenowe organy władzy i administracji państwowej podejmować miały decyzje w zakresie całej działalności gospodarczej. Na szczeblu centralnym i terenowym zakładano przejście na dyrektywno-nakazowy system

[248] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*... s. 33-34.

zarządzania. Przewidywano również wydanie aktu normatywnego umożliwiającego: zawieszenie uprawnień samorządów i organów kolegialnych, wzmocnienie zasady jednoosobowego kierowania w podejmowaniu decyzji, a także jednoosobowej odpowiedzialności oraz wprowadzenie centralnego, dyrektywno-nakazowego planowania w odniesieniu do dziedzin o kluczowym znaczeniu dla gospodarki wojennej, uproszczenie systemu ekonomiczno-finansowego, wprowadzenie nadzwyczajnych-uproszczonych metod i trybu obiegu informacji gospodarczej oraz stosowanie administracyjnych metod w sterowaniu zatrudnieniem. Po wystąpieniu strat i zniszczeń zakładano, jako podstawowy rodzaj planowania - krótkookresowe planowanie operatywne, polegające na ustalaniu podstawowych zadań gospodarczych, stosownie do aktualnych warunków w gospodarce narodowej. Ten rodzaj planowania obejmował: odtwarzanie potencjału produkcyjnego systemu paliwowo energetycznego, sieci transportu i łączności, produkcji, dostaw i usług na rzecz sił zbrojnych i formacji obrony cywilnej i zaopatrzenia ludności[249].

Ówczesne struktury administracyjne byłe w stanie realizować zadania przewidziane na czas wojny nawet bez wprowadzania elementów systemu planowania, zarządzania i operatywnego sterowania działalnością gospodarczą w czasie wojny[250].

WNIOSKI

1. Po zakończeniu II wojny światowej podjęto próby narodowego - samodzielnego planowania strategicznego w oparciu o sojusz z ZSRR. Działania te nie znalazły oparcia w kierownictwie politycznym państwa.
2. Po utworzeniu Układu Warszawskiego państwa członkowskie podlegały planowaniu polityczno-strategicznemu prowadzonemu na szczeblu kierownictwa sojuszu.
3. Gospodarka centralnie planowana sprzyjała organizacji ochrony i zaopatrzenia ludności na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Założenia ówczesnego systemu gospodarczego opierały się na zasadach analogicznych do gospodarki wojennej.

---

[249] Zob. tamże, s. 33-35.
[250] Zob. tamże, s. 33.

4. W państwie istniał spójny system, na który składały się regulacje prawne określające zadania obronne realizowane w czasie pokoju i przewidziane do realizacji w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny oraz struktury organizacyjne realizujące te zadania, dostosowany do sposobu zarządzania państwem i funkcjonowania gospodarki.
5. Na poszczególnych szczeblach administracji państwowej i gospodarki narodowej opracowywano dokumenty regulujące zasady jej funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.
6. Powszechnie obowiązujące prawo obligowało do uwzględniania aspektów obronnych w działalności gospodarczej.
7. Cechą ówczesnego systemu planowania był brak wyraźnie formułowanych celów sił zbrojnych (misji wojskowych), powiązanych z zadaniami i środkami finansowymi na ten cel.
8. Planowanie zamykające się w obrębie poszczególnych procesów planistycznych, nie miało charakteru kroczącego.
9. Wypracowane mechanizmy synchronizowały osiąganie gotowości obronnej w administracji państwowej i gospodarce narodowej z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej sił zbrojnych.
10. Ówczesny system planistyczny, pomimo kilku wspólnych cech z obecnym systemem planowania obronnego - w postaci możliwych do wyodrębnienia etapów: planowania-programowania-budżetowania - różnił się zasadniczymi rozwiązaniami, w tym brakiem programowania obronnego w dzisiejszym rozumieniu.

2.3. Planowanie i programowanie obronne w warunkach samodzielności obronnej państwa

Wybory w 1989 r. zapewniły Polsce niezależność polityczną i stworzyły możliwość samodzielnego decydowania o swoich losach. Już wtedy rozpoczęto intensywne prace nad narodową koncepcją strategiczną. Początkowo koncepcja ta dotyczyła jeszcze istniejącego Układu Warszawskiego, później już jako państwa w pełni samodzielnego pod względem obronnym[251].

Istniejące przed 1989 r. rozwiązania w sferze przygotowań obronnych, dotyczące pozamilitarnych przygotowań obronnych, stopniowo traciły aktualność[252].

Obecne rozwiązania stanowią „mieszaninę" doświadczeń odziedziczonych po okresie planowania scentralizowanego, przeniesionych do warunków wolnego rynku, oraz doświadczeń, które wypracowano i funkcjonują w systemie planowania obronnego Sojuszu[253].

W wyniku pospiesznych prac strategicznych na przełomie 1989 i 1990 r. opracowano *Doktrynę obronną Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjętą uchwałą KOK z dnia 21 lutego 1990 r. Nieaktualna już w chwili przyjęcia (zachowawcze założenia, brak uwzględnienia m.in. przewidywalnego rozpadu Układu Warszawskiego) „[...] była pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie, wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej, podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej i jednocześnie wytyczającym generalne kierunki polityki obronnej państwa, obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela"[254].

Lata 1992-1999 to okres samodzielności strategiczno – obronnej. Ważną kwestię stanowiły możliwość i celowość przeciwstawienia się Polski państwu dysponującemu znaczną przewagą. Odmienne uwarunkowania zewnętrzne, oraz usytuowanie Polski, definitywnie nakazywały wypracowania nowych założeń polityki

---

[251] Zob. S. Koziej, *Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, Wydawnictwo PWSBiA, Warszawa 2003.
[252] Zob. J. Pawłowski, *Wywiad ekspercki.*
[253] Zob. S. Rybak, *Wywiad ekspercki.*
[254] Zob. S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 213.

i strategii obronnej odpowiadających nowym wyzwaniom: „Gdy u progu lat dziewięćdziesiątych stanęliśmy przed koniecznością sformułowania podstawowych założeń strategii obronnej naszego państwa, uświadomiliśmy sobie brak właściwej teorii strategii"[255].

Jedyną możliwością prowadzenia działań zbrojnych, jakie zakładano było prowadzenie wojny obronnej w obronie terytorium państwa, w wyniku odparcia bezpośredniej agresji[256]. Bolesław Balcerowicz pisał: „Gdybyśmy mieli odpowiedzieć na pytanie: czy suwerenne państwo jest w stanie przeciwstawić się agresji mocarstwa (zastrzegając, że nie ma na to pytanie prostej odpowiedzi), to suwerenne państwo powinno, czy wręcz musi przeciwstawiać się każdej agresji (każdemu zagrożeniu); czy to zaś uczyni – to kwestia systemu wartości, gotowości do poświęceń i innych czynników"[257].

Nowa sytuacja polityczna, powstała po upadku Związku Radzieckiego i rozpadzie Układu Warszawskiego, oznaczała dla Polski brak narodowego planu obrony. Od momentu rozpadu sojuszu państwo przestało funkcjonować w dotychczasowej strukturze militarnej, do udziału w której służyły wszystkie mechanizmy wypracowane dotąd w dziedzinie obronności.

W dniu 2 listopada 1992 r. KOK przyjął dokumenty: *„Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa"* oraz *„Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej"* – określające strategię bezpieczeństwa narodowego, a w jej ramach strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Problematyka bezpieczeństwa państwa potraktowana została holistycznie – z uwzględnieniem aspektów politycznych, militarnych, gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Problemy bezpieczeństwa i obronności potraktowano jako kluczowe dla polskiej racji stanu[258].

W ramach tzw. Reformy Balcerowicza wprowadzono pakiet 10 ustaw, dotyczących: gospodarki finansowej przedsiębiorstw; prawa bankowego; kredytowania; podatku od wzrostu wynagrodzeń; nowych zasad opodatkowania;

---

[255] Zob. B Balcerowicz.: *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, AON, Warszawa 1994, s. 5.
[256] Zob. S. Koziej, *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa w NATO*, AON, Warszawa 2001, s. 7.
[257] Zob. B Balcerowicz, *Strategia obronna państwa*... s. 21.
[258] Zob. S. Koziej, *Między piekłem a rajem*... s. 220.

działalności gospodarczej prowadzonej przez inwestorów zagranicznych; prawa dewizowego; prawa celnego; zatrudnienia oraz szczególnych warunków zwalniania pracowników.

Z punktu widzenia możliwości realizacji przygotowań obronnych, największy wpływ wywarły zmiany wprowadzone:

1) ustawą o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych - znoszącą gwarancję istnienia wszystkich przedsiębiorstw państwowych niezależnie od ich wyników finansowych i efektywności produkcji, a także pozwalającą na przeprowadzanie postępowania upadłościowego przedsiębiorstw nieefektywnych;
2) ustawą o kredytowaniu - znoszącą preferencje kredytowe dla przedsiębiorstw państwowych oraz wiążącą stopę oprocentowania kredytów ze stopą inflacji;
3) ustawą o prawie dewizowym - likwidującą państwowy monopol w handlu zagranicznym i wprowadzającą wewnętrzną wymienialność złotówki, a także zobowiązującą przedsiębiorstwa do odsprzedawania państwu zarobionych dewiz.

Wprowadzono ponadto liczne zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. Istotnej zmianie uległy: struktura oraz kompetencje poszczególnych szczebli administracji publicznej[259].

Główne kierunki zmian organizacji administracji publicznej obejmowały[260]:

- zmiany w ustroju terytorialnym państwa, w szczególności poprzez: wprowadzenie nowego, trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego; utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa; zespolenie pod zwierzchnictwem wojewody i starosty większości dotychczasowych administracji specjalnych;

---

[259] Por. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU Nr 91, poz. 578). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU Nr 91, poz. 576). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU Nr 91, poz. 577). Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reform ustrojową państwa (DzU Nr 106, poz. 668). Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administracje publiczną (DzU Nr 133, poz. 872).

[260] Zob. Praca zespołowa, *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój-kompetencje-liczby*, MSWiA, Warszawa 1999, s. 13.

- decentralizację i dekoncentrację zadań administracji publicznej, w szczególności poprzez: nowy rozdział kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządową oraz pomiędzy poszczególnymi stopniami zasadniczego podziału terytorialnego państwa; zmianę organizacji administracji terenowej, w tym przekazanie samorządowi terytorialnemu przez administrację rządową niezbędnych jednostek organizacyjnych, majątku nieruchomego i ruchomego; organizację wojewódzkiej administracji zespolonej; zmianę systemu finansów publicznych, polegającą na zwiększeniu udziału samorządu terytorialnego w całości wydatków publicznych.

W wyniku reformy administracji publicznej ówczesna administracja specjalna oraz zespolona zastąpiona została odpowiednio przez administrację niezespoloną i zespoloną w obecnym kształcie.

Prowadzono ponadto prywatyzację przedsiębiorstw państwowych[261], która oznaczała: „[...] tak szybkie, jak to możliwe, ustanowienie w dotychczasowych przedsiębiorstwach „uspołecznionych" zidentyfikowanych [...] właścicieli, w tym również z zagranicy"[262]. W wyniku tych działań zmianie uległ zakres oddziaływania sektora państwowego w gospodarce.

Z uwagi na wprowadzane reformy ustrojowe dotychczasowe podstawy przygotowań obronnych zdezaktualizowały się. Szczególnie niekorzystną dla realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych okazała się sytuacja, gdzie zmiany regulacji prawnych nie nadążały za przeobrażeniami ustrojowo – gospodarczymi, w wyniku czego akty prawne obowiązywały choć w praktyce nie powinny być stosowane. W innych zaś przypadkach brakowało podstaw prawnych do realizacji zadań obronnych. Kolejne nowelizacje *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* nie wprowadzały zasadniczych zmian w planowaniu obronnym. Organem stanowiącym prawo pozostawała rada ministrów. Jej uchwały nie znajdowały jednak oparcia w delegacjach ustawowych[263]. Niedostosowanie

---

[261] Por. Ustawa *o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z 13 lipca 1990 roku (DzU Nr 51, poz. 298 z późn. zm.). Ustawa *o przedsiębiorstwie państwowym* z 25 września 1981 roku, tekst jednolity z 22 lutego 1991 roku (DzU z 1991 r., Nr 18, poz. 80). Ustawa *o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z 30 sierpnia 1996 roku (DzU Nr 118, poz. 561z późn. zm.).

[262] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. *w sprawie podstawowych kierunków prywatyzacji w roku 1990* (MP Nr 43, poz. 333).

[263] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*...s. 40-41.

regulacji prawnych do nowych warunków politycznych i gospodarczych istotnie ograniczyło możliwości określania i nakładania zadań obronnych, zwłaszcza w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych[264].

Znaczący wpływ na możliwość ich realizacji przez struktury niemilitarne wywarły: istotne ograniczenie roli sektora państwowego w gospodarce oraz ograniczenie liczby przedsiębiorców, dla których organami założycielskimi byli ministrowie na rzecz lawinowego wzrostu liczby przedsiębiorców, na których nakładanie zadań obronnych leżało w kompetencjach wojewodów. Pomimo znacznych zmian politycznych i gospodarczych i braku prawa, zadania obronne były w większości przypadków wykonywane. Ich realizację koordynowały struktury ministerstw, urzędów centralnych oraz urzędów wojewódzkich[265].

Uwarunkowania te wywarły znaczący wpływ na system planowania obronnego w państwie.

Polityczno-strategiczne planowanie obronne na szczeblu państwa zainicjowano w 1994 r. opracowaniem dwóch podstawowych rodzajów dokumentów implementacyjnych: *Polityczno-strategicznego planu obrony Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Planów i programów rozwoju sił zbrojnych.*

Opracowany przez MON we współpracy z innymi organami administracji państwowej *Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej* zawierał: ocenę przewidywanych zagrożeń i konfliktów wojennych, myśl przewodnią obrony RP oraz główne zadania elementów SOP. Plan aktualizowano wraz ze zmianą warunków bezpieczeństwa państwa lub dla uwzględnienia nowych rozwiązań formalno-prawnych. W oparciu o wnioski z analiz i ocen sytuacji strategicznej Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywane w czasie gier strategicznych prowadzonych przez Prezydenta RP z udziałem kierownictwa państwa wprowadzano korekty do decyzji zawartej w analizowanym programie[266].

Oprócz *Planu użycia Sił Zbrojnych RP* i *Planu rozwoju Sił Zbrojnych RP* w państwie opracowywano *Centralny Program Mobilizacji Gospodarki* oraz *Plany*

---

[264] Zob. tamże, s. 37-38.
[265] Zob. E. Przewodzki, P. Górski, *Wybrane problemy planowania strategiczno obronnego...* s. 115.
[266] Zob. tamże, s. 115-116.

wydatków na zadania obronne w resortach i województwach - dokumenty planistyczne dotyczące przygotowań obronnych niemilitarnej części SOP.

W nowych uwarunkowaniach okresu samodzielności politycznej i obronnej[267] państwa zadania przedsiębiorców w zakresie produkcji, dostaw i remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) określały Centralne Programy Mobilizacji Gospodarki (CPMG), opracowywane na szczeblu państwa przez funkcjonujący w randze ministerstwa Centralny Urząd Planowania. W 1992 r. opracowano CPMG na lata 1993 – 1995, który w ówczesnych uwarunkowaniach stanowił „następcę" RO. CPMG na lata 1993 – 1995[268] określał - w formie zadaniowej - przedsięwzięcia realizowane na rzecz sił zbrojnych, formacji obrony cywilnej oraz sił porządku publicznego, natomiast potencjał obronno-ekonomiczny podstawowych działów gospodarki narodowej oraz możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności – przedstawione były w formie analityczno-informacyjnej. Tak część zadaniowa, jak i analityczno-informacyjna opracowywane były na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Kontynuację realizacji zadań w zakresie mobilizacji gospodarki zapewnił Program Mobilizacji Gospodarki na lata 1996 – 2000[269], który w stosunku do CPMG 1993-1995 wzbogacono o rzeczowe przygotowania mobilizacyjne gospodarki, realizowane w czasie pokoju[270].

Realizacja zadań wynikających z CPMG finansowana była poprzez dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacje na realizację zadań wynikających z ww. programów były udzielane przedsiębiorcom przemysłu obronnego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. *w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby*

---

[267] Lata 1955-1991 (funkcjonowania Polski w strukturach Układu Warszawskiego) to okres braku samodzielności politycznej państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w kontekście międzynarodowym. Szerzej. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 149-152.

[268] Podstawę opracowania CPMG na lata 1993-1995 stanowiło Zarządzenie z dnia 20 lipca 1992 r. Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju *w sprawie opracowania Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1993-1995*, przyjęte przez Radę Ministrów uchwałą Nr 88/93 z dnia 12 października 1993 r.

[269] Prace nad programem zainicjowała niepublikowana *uchwała Nr 1 Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1995 r. w sprawie opracowania Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1996-2000* oraz wydane na jej podstawie *wytyczne z dnia 30 stycznia 1995 r.*, które określały zasady i tryb opracowania projektu CPMG 1996-2000.

[270] Zob. J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2006, s.46.

obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji[271]. Rozporządzenie to stanowiło podstawę udzielania dotacji na utrzymanie mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym także w latach następnych.

Plany wydatków na zadania obronne w resortach i województwach, opracowywane na każdy rok kalendarzowy, obejmowały przedsięwzięcia rzeczowe realizowane w okresie pokoju, umożliwiające realizację zadań obronnych w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Środki finansowe na realizację tych zadań także ujmowane były w budżecie państwa[272].

W celu realizacji prac nad analizowanymi planami w MON opracowane zostały *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej* do opracowania ww. planów.

Zasadnicze przeobrażenia społeczno-polityczne wymusiły konieczność dokonania zmian obejmujących zarówno sferę bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Podstawową rolę odegrały tu zmiany zapoczątkowane reformą konstytucji z dnia 7 kwietnia 1989 r., nadającą nowy kształt naczelnym władzom państwa. Ekonomiczny i polityczny ustrój państwa uległ przekształceniom w wyniku wejścia w życie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 1997 r.*[273]. Dokument określa m.in. kompetencje: Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Rady Ministrów, główne misje SZ RP, obowiązki i prawa obywatela w dziedzinie obronności, a także stany nadzwyczajne (wojenny, wyjątkowy, klęski żywiołowej), które mogą być wprowadzane na części lub całym terytorium państwa, a także wartości najcenniejsze z punktu widzenia egzystencji narodu - niepodległość, niepodzielność terytorium i nienaruszalność granic Rzeczypospolitej Polskiej, bezpieczeństwo (w tym bezpieczeństwo wewnętrzne), wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo ludzi. Ochronę wspomnianych wartości uznano za podstawową powinność państwa i wszystkich jego organów.

---

[271] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. *w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji* (DzU Nr 69, poz. 331 z późn. zm.).
[272] Zob. E. Przewodzki, P. Górski, *Wybrane problemy planowania strategiczno-obronnego...* s. 116.
[273] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 6 kwietnia 1997 r. (DzU Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Od początku prac nad systemem planowania obronnego w państwie uwzględniano zobowiązania sojusznicze Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasady planowania obronnego obowiązujące w NATO[274].

W 1997 r. opracowano pierwszy długofalowy rządowy program modernizacji sił zbrojnych *Armia 2012,* ukierunkowany na dostosowanie SZ RP do wymogów NATO, nazwany po modyfikacji i przyjęciu przez Polskę pierwszej edycji celów sił zbrojnych *Programem integracji* z *Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998-2012.* Mimo, iż w programie tym określono zamierzenia i plany o charakterze długookresowym (z uszczegółowieniem przedsięwzięć przewidzianych do realizacji do roku 2003), w państwie obowiązywał cyklu planowania i budżetowania zaledwie w skali roku (z prognozą na lata następne), co uniemożliwiało projektowanie wieloletnich przedsięwzięć modernizacyjnych, planowanie zakupów sprzętu i uzbrojenia itp.

W roku 1997 r. NATO zaprosiło Polskę do członkostwa w sojuszu[275]. Prace nad koncepcją strategiczną w warunkach członkostwa w Sojuszu rozpoczęte zostały w 1997 roku z chwilą uruchomienia procesu decyzyjnego. Prowadzone one były równolegle z udziałem w pracach nad naszą koncepcją strategiczną NATO[276].

W 1998 r. Ministerstwo Obrony Narodowej rozpoczęło trwające blisko 2 lata prace nad projektem *Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej,* która w obliczu przystąpienia Polski do NATO uwzględnić miała nowe uwarunkowania bezpieczeństwa państwa. Podstawowymi wyznacznikami podczas opracowywaniu dokumentu, były m. in.:

- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej;*
- *Traktat Waszyngtoński;*
- *Koncepcja Strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego,* przyjęta w Waszyngtonie w kwietniu 1999 roku;
- konieczność zmiany koncepcji obrony Polski z samodzielnej na sojuszniczą, z jednoczesnym uwzględnieniem nadrzędności interesów narodowych;

---

[274] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*... s. 42.
[275] Szerzej, G. Altenburg, *Plus ça change*, NATO Review, summer 2002, http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/main.htm
[276] Zob. S. Koziej, *Między piekłem a rajem*... s. 229.

- gotowość udziału Polski w działaniach wojennych poza własnym terytorium, w ramach kolektywnej obrony jednego lub grupy państw członkowskich NATO;
- gotowość do przyjęcia na terytorium Polski wojsk sojuszniczych.

W lipcu 1998 roku w Ministerstwie Obrony Narodowej opracowano *Założenia strategii bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w NATO.* Dokument ten stał się podstawą do dalszych prac nad strategią bezpieczeństwa, które realizowane zgodnie z zarządzeniem Nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. przez międzyresortowy zespół zakończyły się przyjęciem tego dokumentu przez Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów w dniu 12 lipca 1999 r[277].

Prace nad tym dokumentem, którego przyjęcie nastąpiło dopiero rok po przystąpieniu Polski do NATO, prowadzone z równoległym udziałem w pracach nad koncepcją strategiczną NATO, kończyły okres planowania obronnego w oparciu o zasadę samodzielności obronnej Rzeczypospolitej Polskiej. Stanisław Koziej określa je mianem niewykorzystanej szansy: „Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich, jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej - z takim wyliczeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO"[278].

Pierwszy dokument, w którym zawarto elementy dostosowania, stanowiły wytyczne Rady Ministrów z listopada 1999 r., które nosiły nazwę *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymywania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej.* W dokumencie określono:

- zewnętrzne oraz wewnętrzne uwarunkowania obronności;
- podstawowe cele i zadania strategiczne RP w dziedzinie obronności (w tym m.in.: zadania SOP w poszczególnych stanach obronnych państwa);
- zadania w zakresie przygotowań obronnych (w tym m. in.: zadania w zakresie utrzymania i doskonalenia systemu kierowania bezpieczeństwem

---

[277] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...* s. 47-48.
[278] Zob. S. Koziej, *Między piekłem a rajem...* s. 229.

narodowym, Sił Zbrojnych RP, pozamilitarnych struktur obronnych oraz edukacji obronnej);

- możliwości finansowania przygotowań obronnych (w tym m.in.: ogólne zasady finansowania zadań obronnych);
- sposób wdrożenia założeń (w tym m. in.: ogólny zakres i zasady sporządzania głównych dokumentów planistycznych oraz przeprowadzania corocznych przeglądów obronnych w państwie).

Głównym celem dokumentu było ukierunkowanie prac nad opracowywaniem programu przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronnego RP w latach 2001-2006 a także kolejnych programów, dostosowanych do sojuszniczych procedur planistycznych. Zainicjował on opracowywanie co dwa lata sześcioletnich programów obronnych rozpoczynających się od roku nieparzystego, nakazywał opracowywanie wytycznych rady ministrów do planowania i programowania obronnego zgodnie z cyklami i okresami planistycznymi NATO oraz przeprowadzanie corocznie przeglądów obronnych w państwie[279].

Dorobek programowania obronnego w warunkach samodzielności obronnej państwa, pomimo ww. mankamentów (które dostrzegli także eksperci), zasługuje w opinii autora dysertacji, w przypadku większości poddanych analizie działań, na pozytywną ocenę.

Pogląd ten wydają się potwierdzać eksperci. Doświadczenia tego okresu (a także późniejsze) oceniono w wyniku badań eksperckich jako bogate i różnorodne, stanowiące „mieszaninę" doświadczeń odziedziczonych po okresie planowania scentralizowanego, przeniesionych do warunków wolnego rynku, a także tych doświadczeń, które wypracowano i funkcjonują w systemie planowania obronnego Sojuszu[280]. Doświadczenia te uznano za wystarczające dla budowy sprawnego systemu programowania obronnego i doskonalenia zasad jego funkcjonowania – zwłaszcza z okresu 2-iej połowy XX w. (zwłaszcza w zakresie rozwiązań w sferach planowania oraz dystrybucji). Poddany powyższym analizom system planowania i programowania obronnego, zarówno w sensie ogólnym, jak i w obszarze wąsko

---

[279] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...* s. 77-78.
[280] Zob. S. Rybak, *Wywiad ekspercki.*

postrzeganej obronności, oceniono (w odniesieniu do ówczesnych uwarunkowań), jako wręcz wzorcowy (podważając jednocześnie jego podatność na adaptację do uwarunkowań demokratycznego państwa), jako wykorzystujący w maksymalnym stopniu centralne sterowanie wojskiem, służbami, inspekcjami i strażami, gospodarką narodową, w tym produkcją i dystrybucją produktów i usług, finansowaniem państwa – w praktyce każdą sferą życia[281]. Jak podkreślił jeden z ekspertów, stworzono narodowy system programowania, odnoszący się do całego potencjału państwa, a nie tylko „przedłużenie" sojuszniczego systemu na sprawy wojska[282].

WNIOSKI

1. Zmiany regulacji prawnych nie nadążały za przeobrażeniami ustrojowo – gospodarczymi, w wyniku czego obowiązywały choć w praktyce nie powinny być stosowane. W innych zaś przypadkach brakowało podstaw prawnych do realizacji zadań obronnych.
2. W początkowym okresie samodzielności obronnej państwa organem stanowiącym prawo pozostawała rada ministrów, której uchwały nie znajdowały oparcia w delegacjach ustawowych.
3. W latach dziewięćdziesiątych zdefiniowano podstawowe cele i zadania strategiczne RP w dziedzinie obronności, w tym zadania SOP w poszczególnych stanach obronnych państwa.
4. Główne cele SZ RP, obowiązki organów władzy i obywateli w dziedzinie obronności, a także stany nadzwyczajne (wojenny, wyjątkowy, klęski żywiołowej), które mogą być wprowadzane na części lub całym terytorium państwa określiła Konstytucja z 1997 r.
5. W analizowanym okresie po raz pierwszy dokonano określenia zadań w zakresie przygotowań obronnych, definiując zadania w zakresie utrzymania i doskonalenia elementów SOP – w połączeniu z określeniem możliwości finansowania przygotowań obronnych oraz sposobu ich realizacji.
6. Niedostosowanie regulacji prawnych do nowych warunków politycznych

[281] Zob. P. Górski, *Wywiad ekspercki.*
[282] Zob. S. Koziej, *Wywiad ekspercki.*

i gospodarczych istotnie ograniczyło możliwości określania i nakładania zadań obronnych.

7. Pomimo znacznych zmian politycznych i gospodarczych i niedoskonałości rozwiązań prawnych, zadania obronne były w większości przypadków wykonywane. Ich realizację koordynowali ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie.
8. Wprowadzone w latach dziewięćdziesiątych dokumenty doktrynalne oraz działania planistyczne określiły ogólny zakres i zasady opracowywania kolejnych programów, dostosowanych do procedur sojuszniczych, w tym opracowywanie co dwa lata sześcioletnich programów obronnych rozpoczynających się od roku nieparzystego, opracowywanie wytycznych rady ministrów do planowania i programowania obronnego zgodnie z cyklami i okresami planistycznymi NATO oraz przeprowadzanie corocznie przeglądów obronnych w państwie.
9. Pośród opracowywanych programów obronnych zainicjowano Centralny Program Mobilizacji Gospodarki, który określił zadania podmiotów gospodarczych w zakresie produkcji oraz dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wyrobów o podstawowym znaczeniu dla wielu działów administracji rządowej oraz w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludności.
10. Od wprowadzenia w 1993 r. CPMG budżet państwa dotował przedsiębiorstwa przemysłowego potencjału obronnego. Dotacje te umożliwiały pokrycie kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych, przewidzianych na realizację zadań związanych z CPMG. Taka ingerencja państwa była niezbędna, aby zakłady przemysłowe mogły utrzymać przedmiotowe moce produkcyjne.

3. PROGRAMOWANIE OBRONNE – STAN OBECNY

Celem rozdziału jest charakterystyka programowania obronnego w Polsce i związanych z nim zagadnień planowania obronnego Sojuszu, a także pojęcia, istoty, zakresu oraz diagnozy możliwości realizacji zadań obronnych w niemilitarnej części SOP.

Jak wykazano w poprzednim rozdziale, poprawę poziomu pozamilitarnych przygotowań obronnych po przeobrażeniach ustrojowych i gospodarczych Polski uzyskano już w II połowie lat 90 tych ubiegłego wieku. Znaczący postęp dokonał się jednak dopiero na początku obecnej dekady w wyniku wprowadzenia szeregu zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP i innych ustawach, publikacji licznych rozporządzeń regulujących sferę przygotowań obronnych, a także opracowaniu projektów aktów prawnych, przewidzianych do ogłoszenia oraz stanowiących podstawę do realizacji zadań obronnych przez niemilitarne struktury SOP w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny.

Sukcesywnie wprowadzane zmiany uregulowań prawnych w znacznym stopniu umożliwiły dostosowywanie niemilitarnych struktur SOP do panujących realiów społeczno-ekonomicznych oraz stworzyły możliwość realizacji przez nie zadań obronnych.

Nowo opracowywane dokumenty, zgodnie z przyjętymi założeniami, uporządkowały proces planowania i programowania przygotowań obronnych w państwie oraz istotnie zbliżyły zasady narodowego planowania obronnego do zasad planowania obronnego NATO[283].

3.1. Programowanie obronne w warunkach członkostwa Polski w NATO

3.1.1. Planowanie obronne NATO – wybrane zagadnienia

Fundament bezpieczeństwa zbiorowego *North* Atlantic *Treaty Organization* (NATO) tworzą ramy planowania obronnego, wyznaczone przez podstawowe zasady, jak: „[...] solidarność polityczna państw członkowskich; promowanie współpracy i mocnych więzi pomiędzy tymi państwami we wszystkich obszarach, gdzie działania

---

[283] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania*... s. 84.

te mogą przyczynić się do realizacji ich wspólnych i indywidualnych interesów; wspólne wypełnianie zadań i ponoszenie odpowiedzialności oraz poszanowanie wzajemnych zobowiązań; a także wspólna wola zachowania sił wojskowych, których potencjał byłby adekwatny do wspierania strategii i polityki Sojuszu"[284].

Założenia systemu planowania obronnego NATO wywierają wpływ na kształt rozwiązań systemów planistycznych państw członkowskich. Państwa członkowskie wypełniają wymagania proceduralne do realizacji w ramach narodowego planowania obronnego.

Jak wskazują wyniki badań zaprezentowane w poprzednim rozdziale, rozwiązania te częściowo zaimplementowano w wyniku wprowadzenia dokumentów narodowych opracowanych w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie Polski do NATO, a także w pierwszych latach XXI w. Podkreślić należy jednak, iż w analizowanym obszarze nigdy nie osiągnięto zamierzonego poziomu integracji.

Ponadto, od czasu wprowadzenia na szczeblu narodowym obecnych rozwiązań na rzecz kompatybilności z planowaniem obronnym NATO, w Sojuszu wprowadzono kolejne rozwiązania wymagające implementacji.

W ramach rozważań na temat pożądanego kształtu narodowego systemu planowania obronnego na uwagę zasługuje jeszcze inna grupa rozwiązań, obejmująca dotychczas niezaimplementowane jego podsystemy, których adaptacja nie jest obligatoryjna, ale na poziomie narodowym mogłaby wpłynąć korzystnie na funkcjonowanie systemu planowania obronnego, w tym programowania obronnego w państwie. W tym obszarze na szczególną uwagę zasługuje zintegrowany system planowania, programowania i budżetowania w NATO.

Jak podkreśla W. Kitler: „[...] Sojusz nie stanowi tylko i wyłącznie organizacji jednoczącej siły zbrojne poszczególnych państw. Jest to przede wszystkim organizacja łącząca całe państwa, a więc także cywilną (niemilitarną) ich część, obejmującą różnego rodzaju narzędzia, m.in.: służby (w tym służby specjalne), straże, inspekcje i policje, a także narzędzia gospodarcze i organizacje pozarządowe"[285]. Na szerszą analizę zasługują także dziedziny sojuszniczego planowania obronnego, które

---

[284] *Vademecum NATO*, Office of Information and Press NATO, Brussels 2001, s. 180-181.
[285] *Organizacja (cywilnej) obrony narodowej RP i obrony wspólnej NATO*, "Zeszyt problemowy TWO" 2003, nr 1(32), s. 5-6.

obejmują realizację zadań analogicznych do zadań realizowanych przez niemilitarne struktury Systemu Obronnego RP. Dziedzinę taką stanowi Planowanie Cywilne NATO.

Analiza trzech ww. zagadnień pozwoli określić konieczność i zakres zmian w obszarze narodowego systemu planowania obronnego, wynikających z przynależności Polski do struktur Sojuszu.

3.1.1.1. Wymagania proceduralne do implementacji na poziomie państw członkowskich

Państwa członkowskie NATO wnoszą wkład w obronę zbiorową, indywidualnie ustalając jego wielkość i charakter – z założenia - z zachowaniem suwerenności i niezależności działania. Indywidualne decyzje państw w tym zakresie podejmowane muszą być z uwzględnieniem ogólnych potrzeb Sojuszu. Określenie wkładu państwa członkowskiego, z pogodzeniem narodowych i sojuszniczych interesów, możliwe jest za sprawą procedur sojuszniczego procesu planowania obronnego (*NATO Defence Planning Process - NDPP*). Procedury te wyznaczają metodologię i mechanizm określania wielkości i rodzaju sił niezbędnych dla realizacji polityki Sojuszu. Stwarzają one ponadto ramy do koordynowania planów obronnych państw członkowskich i określania celów planowania sił zgodnych z interesami Sojuszu.

Co istotne w przypadku Polski – jako członka Unii Europejskiej, do gamy zadań Sojuszu należy m.in. wspieranie operacji, które mogą być prowadzone przez Unię Europejską w kontekście Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Identity - ESDI*). Proces planowania obronnego NATO umożliwia uruchomienie w ramach Sojuszu wsparcia dla wszystkich europejskich państw członkowskich w zakresie planowania ich udziału w operacjach prowadzonych przez Unię Europejską[286].

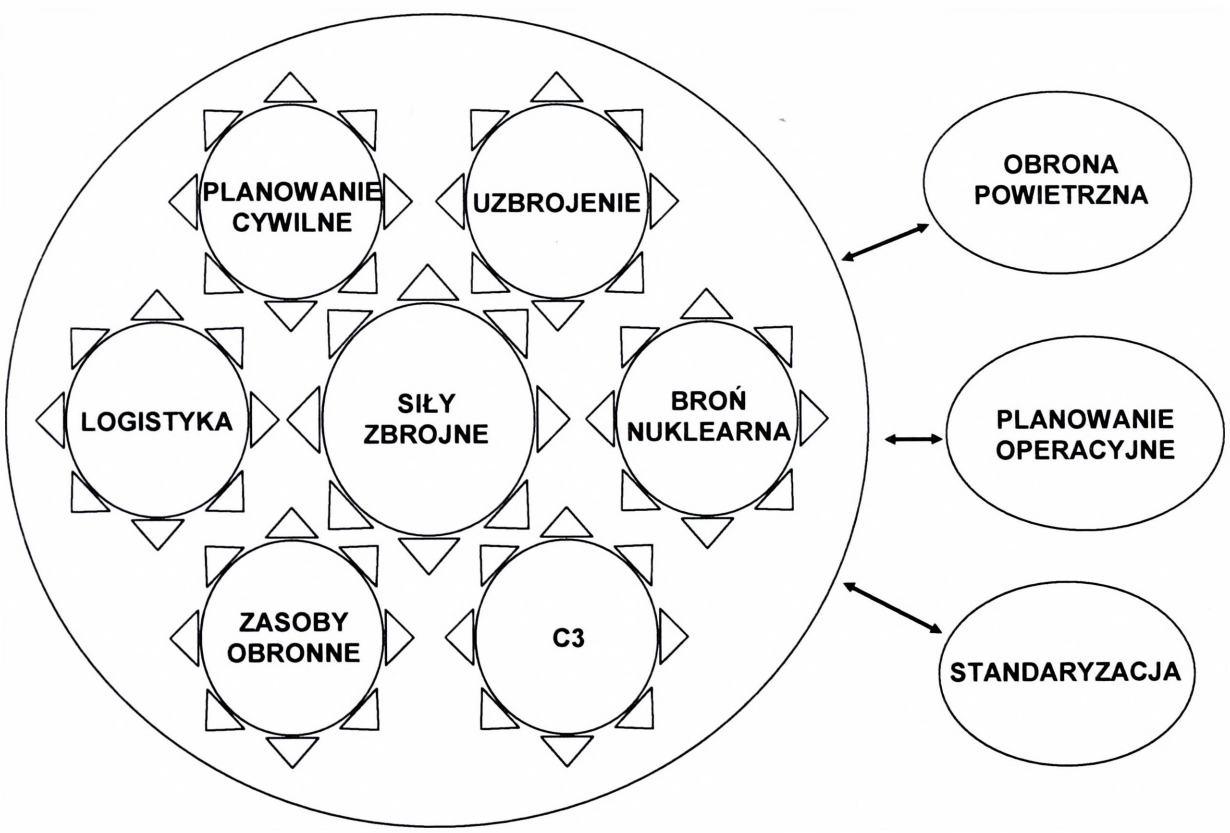
W systemie planowania obronnego NATO trudno jest jednoznacznie zidentyfikować obowiązującą - uzgodnioną definicję planowania obronnego. Analiza dokumentów i publikacji wskazuje na istnienie dwóch znaczeń (szerokie i wąskie) pojęcia „planowanie obronne NATO".

---

[286] *Vademecum NATO*... s. 182.

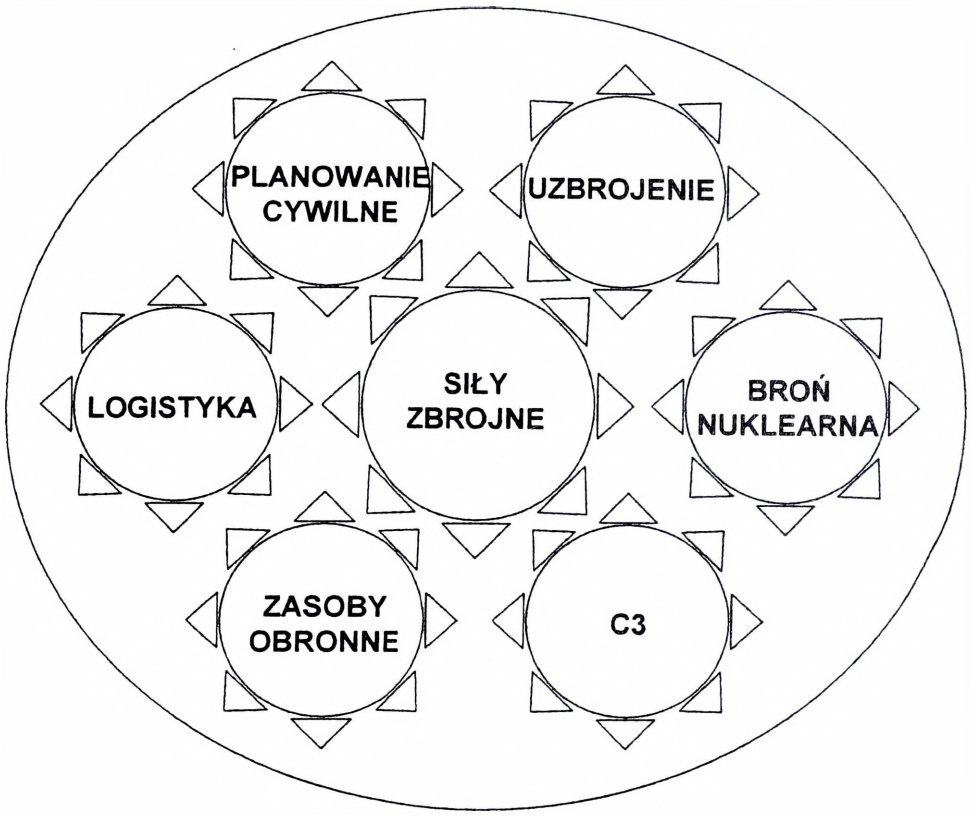
W szerokim znaczeniu obejmuje ono wszystkie dziedziny planowania i jest blisko związane z innymi dyscyplinami: planowaniem operacyjnym, standaryzacją i planowaniem obrony powietrznej (rys. 3.1.). Na to ścisłe powiązanie zwraca się uwagę w nowych procedurach planowania obronnego, które zostały zatwierdzone przez ministrów obrony państw Sojuszu na szczycie w Stambule.

W węższym znaczeniu planowanie obronne NATO odnosi się do planowania sił i jego relacji z innymi dziedzinami. W takim ujęciu planowanie obronne NATO obejmuje 7 dyscyplin planistycznych: planowanie sił zbrojnych, planowanie systemów dowodzenia, kierowania i łączności (C3), planowanie cywilne, planowanie zasobów obronnych, planowanie nuklearne, planowanie uzbrojenia oraz planowanie logistyczne (rys. 3.2), spośród których kluczową stanowi planowanie sił zbrojnych, wywierając zasadniczy wpływ na pozostałe dziedziny planowania obronnego. Planowanie sił zbrojnych dotyczy ich struktury, liczebności i wyposażenia, stopnia rozwinięcia, dyslokacji oraz ich możliwości i zdolności.



Rys. 3.1. Planowanie obronne NATO w szerokim znaczeniu

Podkreślić należy, iż planowanie sił zbrojnych nie jest planowaniem operacji. Ma ono dostarczyć „menu sił", na których można opierać plany działania w sytuacjach kryzysowych i wojny.



Rys. 3.2. Planowanie obronne NATO w węższym znaczeniu

Zasadnicze dokumenty normatywne Sojuszu w obszarze planowania obronnego podzielić można na dokumenty o charakterze merytorycznym oraz proceduralnym. „Koncepcja strategiczna sojuszu" – dokument doktrynalny NATO, „Wytyczne ministerialne", „Wojskowa implementacja koncepcji strategicznej sojuszu - MC-400/2", „Zasadnicza ocena wywiadowcza NATO - MC-161" to dokumenty merytoryczne. Dokumentem normującym w większości zagadnienia proceduralne są „Procedury planowania obronnego".

Istota długotrwałego i złożonego procesu planistycznego polega na wskazaniu sojusznikom priorytetów rozwoju sił zbrojnych NATO, wytyczeniu celów służących realizacji tych priorytetów oraz ocenie stopnia ich realizacji. Do 2004 r. proces ten realizowano wg procedur określonych dokumentem „Procedury planowania obronnego NATO, CM(97)35" z 6 maja 1997 r., w ramach kroczących dwuletnich

cykli i sześcioletnich okresów planistycznych[287]. Cykliczny schemat planowania obronnego NATO obejmował trzy zasadnicze etapy. Etapy te wyznaczały opracowanie dokumentów: „Wytyczne Ministerialne", „Cele Sił Zbrojnych", „Przegląd Obronny". Ich „uzupełnienie" stanowiły tzw. „Konsultacje poza cyklem planowania" (*out of cycle consultations*).

Głównym dokumentem procesu planowania obronnego, stanowiącym podstawę tworzenia celów sił zbrojnych były Wytyczne Ministerialne NATO. Dokument stanowiący przegląd ogólnego planowania obronnego i szczegółowego planowania sił zbrojnych, zatwierdzany był przez Komitet Planowania Obronnego NATO (*Defence Planning Committee* - DPC) w trakcie spotkania ministrów obrony, co dwa lata na sześcioletni okres planistyczny. Dokument dotyczył czynników politycznych, ekonomicznych, technologicznych, militarnych – mogących wpływać na rozwój sił i zdolności Sojuszników, wskazując priorytety i dziedziny, na których powinny się skoncentrować władze wojskowe NATO (pierwsza instancja opracowująca Cele Sił Zbrojnych) a następnie poszczególne państwa Sojuszu. Całościowy pakiet sił i zdolności niezbędnych do realizacji misji i zadań wskazanych w Wytycznych Ministerialnych dzielony był następnie pomiędzy Sojuszników, do których skonkretyzowane wymagania docierały w postaci propozycji celów (*Force Proposals*). Na podstawie tych propozycji, po uzgodnieniach i negocjacjach pomiędzy zainteresowanym państwem a władzami Sojuszu, wypracowywano Cele Sił Zbrojnych i wymagania długoterminowe (*Force Golas and Long Term Requirements)* - stanowiące formalne zobowiązania państwa sojuszniczego do wydzielenia na rzecz Sojuszu określonych sił lub osiągnięcia ustalonych zdolności. Dokument przyjmowany był w systemie kroczącym (co dwa lata) na sześcioletni okres planistyczny, co umożliwiało Sojuszowi reakcje na zachodzące zmiany. W kolejnym - ostatnim etapie analizowanego procesu dokonywano oceny postępów państw w zakresie realizacji wyznaczonych przez NATO celów. Proces ten odbywał się

[287] Zob. Praca zbiorowa, *Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie,* MON, Warszawa 2006, s. 54.

w ramach Przeglądu Obronnego[288], którego zasadniczy element stanowiło opracowanie przez państwa i przesłanie do KG NATO „Odpowiedzi na Kwestionariusz Planowania Obronnego NATO" *(Defence Planning Questionnaire - DPQ)*[289]. W DPQ przedstawiano informacje: omawiajace planowanie i politykę obronną (memorandum); nt. stanu i założeń planistycznych, w obszarze ilości i statusu ważniejszych jednostek organizacyjnych, stanów osobowych, uzbrojenia, sprzętu, amunicji i paliw – w poszczególnych rodzajach sił zbrojnych (sekcje) oraz nt. sytuacji finansowej i ekonomicznej, finansowe tabele statystyczne i stan osobowy sił zbrojnych (sekcja finansowa i kadrowa). Informacje te były następnie wielostopniowo analizowane i oceniane przez władze wojskowe i polityczne Sojuszu, stanowiąc podstawę do wypracowania wniosków, ujmowanych następnie w Raporcie Ogólnym z Przeglądu Obronnego - kompleksowej ocenie zdolności wojskowych Sojuszu oraz stopnia realizacji przez Sojusz celów założonych w Wytycznych Ministerialnych[290].

Niezależnie od trzech poddanych analizie zasadniczych elementów procesu planowania obronnego mógł zostać uruchomiony mechanizm tzw. konsultacji poza cyklem planowania (*out of cycle consultations*). Konsultacje te przewidziano na wypadek sytuacji, gdy państwo członkowskie rozważało dokonanie istotnych zmian ilościowych i jakościowych w uprzednio podjętych zobowiązaniach i planach zatwierdzonych przez ministrów w procesach Przeglądu Obrony i Celów Sił Zbrojnych, mogących wywrzeć znaczący wpływ na gotowość do wspólnej obrony (włączając w to możliwość wspierania operacji prowadzonych przez UE). Niezależnie od stopnia zaawansowania cyklu planistycznego państwa członkowskie miały więc możliwość, by poinformować Sojusz i Sojuszników o rozważanych zmianach planów narodowych[291].

---

[288] Na pełną ocenę obronności składały się: DPQ; wstępne analizy; Analiza trójstronna (Trilateral Examinations); Rozdziały Krajowe; wielostronne sprawdzanie; Ocena Komitetu Wojskowego; Sprawozdanie Ogólne (General Report); Ogólne streszczenie oceny Sekretarza Generalnego oraz Uaktualnianie Przeglądu Obrony. Szerzej, *System planowania i programowania obronnego w RP. Sprawozdanie z realizacji IV etapu pracy naukowo badawczej" SYPRON". (Raport naukowy).* Warszawa 2004, s. 56-58.

[289] Pełne DPQ przygotowywane było co dwa lata (lata parzyste). W latach nieparzystych przedstawiano dane uzupełniające oraz zmiany w stosunku do pełnego DPQ (DPQ Update).

[290] Zob. *System planowania i programowania obronnego...* s. 53-58. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...*s. 71-74.

[291] Zob. tamże, s. 58-59.

Obecnie obowiązujące procedury planowania obronnego NATO powstały w wyniku ustaleń podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej w czerwcu 2003 r., kiedy ministrowie obrony państw NATO zdecydowali o przeprowadzeniu kompleksowego przeglądu dotychczas obowiązujących procedur i przedstawieniu jego wyniku do czasu Szczytu w Stambule.

Oczekiwania w stosunku do nowego procesu planowania obronnego obejmowały: zwiększenie elastyczności (cechy tak istotnej w obliczu kolejnego poszerzenia Sojuszu); harmonizacji wszystkich dyscyplin planistycznych; implementacji wyników porozumień NATO-UE. Dodatkowym celem przeglądu było zapewnienie procesowi kolektywnego planowania silniejszego wsparcia politycznego w stolicach państw członkowskich.

Najważniejszą zmianą – z punktu widzenia przedmiotu badań – było przyjęcie podczas Szczytu w Stambule nowych procedur planowania obronnego NATO.

Nowe procedury planowania obronnego – „Procedury planowania obronnego DPC-D(2004)003" zaakceptowane zostały na szczeblu ministrów obrony podczas spotkania DPC w przeddzień Szczytu w Stambule[292].

Istotne zmiany w procesie planowania obronnego NATO obejmują m.in.: wydłużenie okresu planistycznego z dotychczasowych sześciu do dziesięciu lat; przejście na czteroletni cykl planistyczny w odniesieniu do Wytycznych Politycznych i Celów Sił Zbrojnych (CSZ). Ich aktualizacja jest jednak możliwa co dwa lata – o ile zajdą okoliczności wymagające elastycznego reagowania.

Niezmienne pozostały dotychczasowe, główne etapy planowania, które reprezentują dokumenty: „Wytyczne Polityczne" - w skład których wchodzi „Poziom ambicji NATO" (LOA), „Wytyczne Ministerialne" oraz „Wytyczne Uzupełniające"; „Cele Sił Zbrojnych"; „Przegląd Obronny". W każdym z tych etapów wprowadzono zmiany.

W ramach nowego cyklu nie zmieniono zasad realizacji Przeglądu Obronnego.

W przypadku Wytycznych Politycznych oraz Celów Sił Zbrojnych, w związku z przejściem na czteroletni cykl planistyczny, zastosowano okres przejściowy. Opracowanie nowych Wytycznych Politycznych rozpoczęto w 2005r.,

---

[292] Zob. Praca zbiorowa, *Wybrane problemy...* s. 55.

tak aby nowe Wytyczne Ministerialne i Wytyczne Uzupełniające ukazały się w 2006 r., kiedy uaktualnione zostały również CSZ edycji 2004[293].

3.1.1.2. Planowanie cywilne NATO

W *Koncepcji Strategicznej Sojuszu* podkreślono zdecydowanie, iż: „Współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne, jak np. logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne [...]"[294].

Dyscypliną planowania sojuszniczego, obejmującą problematykę wsparcia cywilnego sił zbrojnych, a także realizację autonomicznych zadań sektora cywilnego jest Planowanie Cywilne na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń NATO (*NATO Civil Emergency Planning – CEP*), w skrócie nazywane planowaniem cywilnym (inne funkcjonujące nazwy to: cywilne planowanie działań na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń, cywilne planowanie kryzysowe, planowanie wsparcia władz cywilnych, nadzwyczajne planowanie cywilne). Planowanie cywilne „[...] jest zespołem przedsięwzięć organizacyjnych i planistycznych zapewniających w miarę poprawne funkcjonowanie struktur państwa, ochronę ludności cywilnej, wsparcie operacji sił zbrojnych i koordynację pomocy w przypadku takiej konieczności, w sytuacji katastrofy, kryzysu i wojny. Obejmuje niemal wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, z wyłączeniem sektora militarnego i dyplomacji. Ma ono zapewniać odpowiedni poziom gotowości struktur cywilnych (niemilitarnych) do działania w sytuacji zaistnienia różnych zagrożeń, ich symptomów, a także do radzenia sobie z ich skutkami"[295].

Rada Północnoatlantycka (North Atlantic Council - NAC) określiła następujące specyficzne role dla planowania cywilnego w NATO[296]:

---

[293] Proces ten rozpoczął się w 2005 r. Uaktualnione CSZ 04 (zwane też Celami 2006) obejmuje okres 2007-2014 (8lat). Pierwszy 10-letni cykl planowania sojuszniczego rozpoczął się w 2007 r.
[294] Zob. *Koncepcja Strategiczna Sojuszu,* Waszyngton 1999.
[295] Zob. W. Kitler, *Organizacja (cywilnej) obrony narodowej RP i obrony wspólnej NATO*, „Zeszyt problemowy TWO" 2003, nr 1(32), s. 6-7.
[296] Zob. Dokument PO(2000)30-REV2.

1. Wsparcie cywilne dla działań militarnych Sojuszu w operacjach prowadzonych na podstawie artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.
2. Wsparcie działań reagowania kryzysowego nie wynikających z artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.
3. Wsparcie władz krajowych w sytuacjach zagrożeń nadzwyczajnych o charakterze cywilnym.
4. Wsparcie władz krajowych w ochronie ludności, w przygotowaniach na wypadek zagrożenia z użyciem środków chemicznych, biologicznych, promieniotwórczych i nuklearnych (chemical, biological, radiological, nuclear – CBRN) i w związku ze skutkami użycia tych środków.
5. Współpraca z krajami Partnerstwa dla Pokoju (Partnership for Peace – PfP), Dialogu Śródziemnomorskiego (Mediterranean Dialogue – MD) i Inicjatywy Istambulskiej.

Ze względu na efektywność i spójność polityki NATO w analizowanym obszarze realizowana jest współpraca zarówno między poszczególnymi krajami Sojuszu, jak i na poziomie NATO. Jej celem jest: „ […] koordynacja i harmonizacja narodowych planów działań, zdolności i potencjału państw w omawianym obszarze, zmierzająca do zapewnienia maksymalnie efektywnego wykorzystania zasobów cywilnych do wspólnego wspierania realizacji celów strategicznych Sojuszu”[297].

Kształtowaniem polityki w tym zakresie oraz koordynowaniem działań w różnych dziedzinach reagowania kryzysowego zajmuje się Wysoki Komitet d.s. Cywilnego Planowania Działań na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń (SCEPC). Przewodniczy mu Sekretarz Generalny NATO, a w pracach udział biorą przedstawiciele administracji państwowej wyższego szczebla odpowiedzialni za planowanie cywilne, lub przedstawiciele stałych delegacji narodowych w Kwaterze Głównej NATO, posiadający odpowiednie kompetencje.

SCEPC jest odpowiedzialny również za koordynowanie prac Zarządów oraz Komitetów ds. Cywilnego Planowania Działań na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń, które zajmują się harmonizowaniem wysiłków państw sojuszniczych.

---

[297] Zob. *Planowanie cywilne w NATO. Rola Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC.* Obrona Cywilna Kraju. Serwis informacyjny, http://www.ock.gov.pl/portal/ock/17/1/PLANOWANIE_CYWILNE_W_NATO.html

Pod auspicjami SCEPC pracują zarządy i komitety, zajmujące się branżowo wydzielonymi kwestiami[298]:

1. Zarząd planowania żeglugi oceanicznej (PBOS);
2. Zarząd planowania europejskiego transportu śródlądowego (PBEIST);
3. Komitet planowania lotnictwa cywilnego (CAPC);
4. Komitet planowania ds. żywności i rolnictwa (FAPC);
5. Komitet planowania przemysłowego (IPC);
6. Komitet planowania ds. ropy naftowej (PPC);
7. Połączony komitet medyczny (JMC);
8. Komitet planowania łączności cywilnej (CCPC);
9. Komitet Ochrony Cywilnej (CPC).

Wojsko reprezentowane jest w SCEPC oraz w podległych mu strukturach (na zaproszenie) przez przedstawicieli Międzynarodowego Sztabu Wojskowego KG NATO oraz Dowództw Strategicznych.

Jak ocenia W. Kitler – planowanie cywilne NATO stanowi całokształt działań preparacyjnych cywilnej części aktywności Sojuszu. „[...] Jego misja sprowadza się do przygotowania przedsięwzięć na rzecz: zapewnienia ochrony ludności i ratownictwa we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa i sojuszu; utrzymania stosownego poziomu wspierania (moralnego i materialnego) działań sił zbrojnych w czasie pokoju, w okresie kryzysu i wojny, w tym misji pokojowych; zapewnienia akceptowalnego poziomu życia społecznego i gospodarczego w czasie kryzysu i wojny; przygotowania społeczeństwa do przeciwstawienia się zagrożeniom w czasie pokoju i wyzwaniom współczesności; zagwarantowania ciągłości funkcjonowania istotnych instytucji publicznych (administracji) w okresie kryzysu i wojny; wspierania międzynarodowych akcji humanitarnych"[299]. Ta dziedzina planowania obronnego NATO stanowi wypadkową działań narodowych – jak podkreśla W. Kitler – w takiej części, która obejmuje niezbędne minimum na rzecz sprawnej aktywności Sojuszu. Doskonalenie planowania cywilnego NATO jest możliwe wyłącznie przy doskonale działających systemach narodowych[300].

---

[298] Zob. tamże.
[299] W. Kitler, *Organizacja (cywilnej) obrony narodowej RP*... s. 16.
[300] Zob. tamże.

3.1.1.3. Zintegrowany system planowania, programowania i budżetowania w NATO

Planowanie obronne NATO stanowi element zintegrowanego systemu planowania, programowania i budżetowania w NATO („Planning, Programming and Budgeting System" – PPBS). PPBS stanowi osiągnięcie sojuszniczego systemu planowania obronnego, którego adaptacja na poziomie narodowym wpłynęłaby korzystnie na funkcjonowanie systemu planowania obronnego w państwie.

PPBS powstał w wyniku reformy systemu planowania strategicznego w USA, z rekomendacji korporacji RAND[301]. Opiera się na triadzie: plan-program-budżet. Rozwinięcia wymagają szczególne pojęcia: plan i program. Plan stanowi obudowę ideologiczną, dotyczącą strategii obronnej państwa, zagrożeń i sił. Program przekłada na język potrzeb wszystko, co niezbędne do realizacji planu, grupując kilkaset do kilku tysięcy programów szczegółowych. System w czystej formie, nie funkcjonuje nawet w USA, gdzie rozwiązanie to wypracowano – jako nowatorskie podejście do zagadnienia planowania obronnego – ponad 40 lat temu, od tego czasu reformowane i doskonalone przez kolejne ekipy rządzące[302]. Jak podkreśla M. Sułek, „System PPB był na tyle atrakcyjny, że poświęcono mu sporo miejsca w krajach byłego Układu Warszawskiego i mniej lub bardziej otwarcie sugerowano jego wprowadzenie do planowania obronnego lub wręcz do państwowego planowania gospodarczego"[303].

Ten złożony proces obejmuje trzy fazy. Każda faza, o odmiennym charakterze, zawiera pewne zasadnicze kroki, w wyniku których możliwe jest przejście do kolejnej fazy[304].

Podstawowy element PPBS stanowi baza danych Future Years Defence Program – FYDP. Procesy planistyczne w ramach PPBS realizowane są w następującej kolejności: planowanie-programowanie-budżetowanie. Planowanie obejmuje określenie strategicznych kierunków oraz priorytetów rozwoju. Opracowywany plan perspektywiczny obejmuje krótsze plany średniookresowe. Plany

---

[301] Zintegrowany system planowania, programowania i budżetowania PPBS zaprojektowany w Research and Development Corporation w Kalifornii.
[302] Zob. A. Fałkowski, *Petunia Nerwus Belli,,* Bellona, Warszawa 1998, [w:] *System planowania i programowania obronnego...* s. 50.
[303] M. Sułek, *Potencjał gospodarczo-obronny. Pojęcie, pomiar, decyzje,* AON, Warszawa 1993, s. 26.
[304] Szerzej, Raport naukowy, *„System planowania i programowania obronnego...* s. 35-41, 123.

średniookresowe „wypełnia" się w dalszej kolejności konkretnymi programami. Programowanie obejmuje ustalenie optymalnych sposobów realizacji zaplanowanych zamierzeń oraz kierunków rozwoju sił zbrojnych. Jednym z podstawowych zadań programowania jest określenie alternatywnych sposobów osiągnięcia założonych celów, z uwzględnieniem kosztów, czasu i miejsca ich realizacji przez różnych wykonawców. Budżetowanie obejmuje przedsięwzięcia ukierunkowane na stworzenie warunków do realizacji przyjętych planów, w danym roku budżetowym, z uwzględnieniem dostępnych środków finansowych. Dla każdego z procesów PPBS obowiązują ściśle określone reguły korzystania z bazy danych FYDP. Oprócz przygotowania wariantów budżetu celem PPBS jest aktualizacja bazy danych FYDP. Aktualizacja FYDP obejmuje trzy kolejne iteracje (dwuletnie kroki) budżetowe sześcioletniego lub w szczególnych przypadkach pięcioletniego *Programu Obronnego.* O zaletach przedmiotowego systemu świadczyć może m.in. fakt, iż zintegrowany system planowania i programowania obronnego, spójny z systemem planowania obronnego NATO, powszechnie stosowany jest w siłach zbrojnych państw Sojuszu[305].

3.1.2. Dostosowanie narodowego planowania obronnego do zasad obowiązujących w NATO

W ramach działań na rzecz integracji ze strukturami NATO dokumenty w obszarze narodowego planowania obronnego opracowywano zgodnie z zasadami obowiązującymi w NATO, gdzie problematykę bezpieczeństwa, w tym obronności, określały do tej pory[306]:

- *strategia bezpieczeństwa* – podstawowy dokument na szczeblu państwa, zawierający: generalne ustalenia specyfikujące zagrożenia, wyzwania, interesy i cele narodowe oraz główne narzędzia realizacji polityki bezpieczeństwa państwa;
- *strategia obronności*: zasadnicze interesy i cele strategiczne w sferze obronności oraz koncepcja obronności, podstawowa struktura i zadania SOP;

---

[305] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...* s. 74-75.
[306] Zob. tamże, s. 46-47.

- doktryny militarne – dokumenty wynikowe w stosunku do strategii obronności, określające procedury i sposoby działania wojsk w czasie realizacji zadań bojowych.

Dokumenty, w których zawarto elementy dostosowania narodowego planowania obronnego do zasad obowiązujących w sojuszu to: *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej do planowania i programowania obronnego w resorcie obrony narodowej w latach 2000-2006; Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej; Polityczno – Strategiczna Dyrektywa Obronna; Strategia obronności; Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001- 2006,* a także opracowywane cyklicznie: *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego; Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006; Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych; Oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych; Raport o stanie obronności RP.*

Pierwszym dokumentem, opracowanym po wstąpieniu Polski do NATO, były *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej do planowania i programowania obronnego w resorcie obrony narodowej w latach 2000-2006.* Głównym celem wydania dokumentu było merytoryczne i organizacyjne ukierunkowanie planowania obronnego, w szczególności planowania i programowania utrzymywania oraz wsparcia i zabezpieczenia Sił Zbrojnych RP z uwzględnieniem koordynacji z planowaniem obronnym NATO[307].

Pierwszym dokumentem doktrynalnym była *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 r. Dokument akcentował kompleksowe podejście do czynników wpływających na bezpieczeństwo Polski, m.in.: politycznych, militarnych, ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i energetycznych.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej wytyczyła cztery kierunki działań w zakresie realizacji interesów bezpieczeństwa Polski, w tym dwa istotne dla programowania obronnego. Te dwa z nich to:

a) *działania narodowe* – jako ważne dla zwiększenia tempa rozwoju

---

[307] Zob. tamże, s. 73.

cywilizacyjnego i umocnienia stabilności i efektywności funkcjonowania państwa, bezpośrednio wpływające na wzrost bezpieczeństwa narodowego;

b) *integracja* – działania na rzecz pełnego zintegrowania ze strukturami polityczno-militarnymi NATO, Unii Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej, a także utrzymania narodowego przemysłu obronnego – na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo państwa, w szczególności: prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłowego potencjału obronnego – z zachowaniem kontroli państwa nad grupą przedsiębiorstw o kluczowym znaczeniu dla obronności państwa; ścisłego powiązania zagranicznych zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) na potrzeby SZ RP ze składaniem zamówień kompensacyjnych w kraju – także poza sektorem obronnym; wzmożenia prac badawczo – rozwojowych i wdrożeniowych na rzecz obronności państwa; utworzenia stabilnego systemu planowania i finansowania zakupów UiSW na potrzeby SZ RP;

Ostatnia część dokumentu – *Podstawy strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej* określiła w ogólnym zarysie: istotę obronności państwa – jako dziedziny bezpieczeństwa, obejmującej wykorzystanie militarnego i pozamilitarnego potencjału państwa w celu przeciwstawienia się zewnętrznym zagrożeniom polityczno – militarnym, w tym kryzysowym i wojennym; cel obrony narodowej; samookreślenie się Polski, jako państwa bezatomowego; strukturę i podstawowe zadania systemu obronności RP i jego podsystemów, w tym podsystemu pozamilitarnego; ogólne założenia systemu planowania, programowania i finansowania obronności, dostosowanego do trybu i rytmu planowania sojuszniczego – z zapisem obligującym radę ministrów do wydawania co dwa lata wytycznych w tej dziedzinie. Na podstawie wytycznych, z uwzględnieniem ustaleń sojuszniczych, opracowywana miała być: *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna* określająca główne zadania strategiczne podstawowych elementów systemu obronności państwa w razie zagrożenia jego bezpieczeństwa (kryzysu) i wojny oraz sześcioletnie programy utrzymywania i doskonalenia systemu obronności.

Rozwinięcie zapisów ww. rozdziału analizowanego dokumentu stanowiła *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, którą rada ministrów przyjęła w 2000

r. Dokument bazował na postanowieniach Konstytucji Rzeczypospolitej i innych aktów prawnych, uwzględniał m.in. zapisy „Koncepcji strategicznej NATO". Stanowił podstawę koncepcyjną do prac nad wdrożeniowymi dokumentami doktrynalnymi, planami strategicznymi i operacyjnymi, a także programami obronnymi[308].

W dokumencie określono zasady polskiej strategii obronności, w tym odpowiedzialność narodową i powszechność obrony, która w przypadku wojny oznaczać miała *„system działań wysiłków całego narodu i wszystkich jego struktur państwowych, militarnych i pozamilitarnych"*[309].

W dokumencie dokonano charakterystyki struktury i podstawowych zadań trzech zasadniczych elementów systemu obronności: systemu kierowania obronnością państwa, Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarnych ogniw obronnych. Wśród ogniw pozamilitarnych wyspecyfikowano funkcjonujące w ramach resortowych i terytorialnych systemów obronności: ogniwa informacyjne, gospodarcze i ochronne. Do ich podstawowych funkcji zaliczono: ochronę ludności i struktur państwa; zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach kryzysu i wojny; zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium Polski[310].

Dokument określił ponadto podstawowe rodzaje przygotowań obronnych prowadzonych w czasie pokoju, mające na celu utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa i zapewnienie sprawnego osiągania wyższych stanów gotowości systemu obronności, a także całego społeczeństwa, do przetrwania i sprawnego działania w nadzwyczajnych warunkach kryzysu i wojny. Analogicznie do rozwiązań funkcjonujących w NATO do planowania obronnego, zaliczono: planowanie strategiczno-operacyjne i programowanie obronne. Zasada szczegółowego ustalania sposobów realizacji zadań obronnych w ramach planowania obronnego, na które składają się: planowanie strategiczno – operacyjne działań obronnych oraz programowanie systemu obronności, w tym sił zbrojnych, obowiązuje do dziś. W dokumencie przyjęto także inne – zgodne z sojuszniczym systemem planowania

---

[308] Zob. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r.
[309] Zob. tamże.
[310] Zob. tamże.

obronnego – obecnie obowiązujące rozwiązania. Podstawą planowania i programowania obronnego stały się decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w państwie a punktem wyjścia *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego* ustalające wymagania wobec systemu obronności i podstawowe zadania przewidziane do realizacji w wieloletniej perspektywie. Dokument miał być wydawany cyklicznie – co dwa lata, w terminach odpowiednio skorelowanych z *Wytycznymi Ministerialnymi NATO.* Przyjęto również, że na szczeblu państwa będzie opracowywana i sukcesywnie uaktualniana *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna,* określająca sposób funkcjonowania systemu obronności na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny, a na jej podstawie stosowne plany użycia i funkcjonowania elementów systemu obronności (zwłaszcza sił zbrojnych) w wyżej wymienionych sytuacjach. W ramach programowania obronnego w państwie zainicjowano cykliczne opracowywanie sześcioletnich resortowych i wojewódzkich programów przygotowań obronnych, ustalających główne przedsięwzięcia w zakresie utrzymywania zasobów i rozwoju systemu obronności, w tym programów rozwoju sił zbrojnych oraz określające wysokość nakładów na ich realizację. Wdrażanie tych programów umożliwić miał ustalany corocznie budżet obronny (realizacyjny na pierwszy rok i prognozowany na rok następny), bazujący na programach obronnych. Bardzo istotnym zapisem dokumentu było ustalenie, że częścią składową planowania i programowania obronnego ma być uczestnictwo RP w sojuszniczym procesie planowania, w tym w opracowywaniu *Wytycznych Ministerialnych NATO*[311]. Wszystkie ww. ustalenia realizowane są do dziś[312].

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przy braku stosownych aktów prawnych, była podstawą do wprowadzania nowych procedur i tworzenia dokumentów planistycznych dostosowanych do zasad obowiązujących w NATO. Mankamentem systemu planowania obronnego, określonego w tym dokumencie, był brak zapisów dotyczących przeglądu obronnego, który realizowany jest w ramach planowania obronnego NATO. Ten element planowania obronnego, w dalszym ciągu

---

[311] Zob.: *Strategia obronności...*; J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...*s. 77-80.
[312] Zmianie uległy długości okresów i cykli planistycznych.

realizowany był w oparciu o zapisy *Założeń strategii bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w NATO.* W wyniku ustaleń zawartych w wyżej wymienionych dokumentach w Ministerstwie Obrony Narodowej opracowano *Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001- 2006,* zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej oraz zaakceptowany przez Prezydenta RP. Równolegle z opracowywaniem tego dokumentu Ministerstwo Obrony Narodowej, wraz z innymi ministerstwami oraz urzędami centralnymi i wojewódzkimi, podjęło prace nad opracowaniem *Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych,* który – jako pierwszy – miał obejmować problematykę przygotowań obronnych realizowanych przez system kierowania bezpieczeństwem narodowym i pozamilitarne struktury obronne. Dokument przyjęto jako *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006.* Podstawę opracowania tego programu stanowiły zapisy: *Strategii Bezpieczeństwa RP z 2000 r.; Strategii Obronności RP z 2000 r.; Założeń do kompleksowej przebudowy, utrzymywania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej; Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej*[313].

Program składał się z następujących części[314]:

- *Strategiczne podstawy i wymogi wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych*;
- *Przedsięwzięcia w zakresie utrzymywania i doskonalenia systemu obronnego RP w latach 2001-2006* (w tym potrzeby rzeczowo – finansowe ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich w sześcioletnim okresie planistycznym);
- *Finansowanie przygotowań obronnych – 2006* (w tym sumaryczne potrzeby rzeczowo – finansowe ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich i prognozę wydatków obronnych w okresie planistycznym).

Braki w zakresie podstaw prawnych oraz możliwości sfinansowania przez budżet państwa szczegółowo sprecyzowanych zadań obronnych uniemożliwiały przyjęcie przedmiotowego dokumentu, który finalnie funkcjonował jako *Zarys programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach 2001*-2006.

---

[313] Zob.: *Strategia obronności...*; J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...* s. 77-80.
[314] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...* s. 78-81.

Dokument ten stanowił opracowanie o charakterze studyjno-analitycznym i został wykorzystany w procesie opracowania dokumentów: *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego na lata 2003-2008* i *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach 2003-2008*[315].

Obowiązek opracowywania wytycznych rady ministrów do planowania i programowania wynikał z *Założeń do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronności RP oraz Strategii Obronności RP*. Dokument nakazywał wydawanie *Wytycznych Rady Ministrów* cyklicznie, co dwa lata, na sześcioletnie okresy planistyczne – rozpoczynające się od lat nieparzystych. Prace nad *Wytycznymi Rady Ministrów* rozpoczynano po przyjęciu przez ministrów obrony państw członkowskich NATO *Wytycznych Ministerialnych NATO*. Prace nad *Wytycznymi Rady Ministrów,* zgodnie z przyjętymi zasadami, poprzedzane były przeprowadzeniem przeglądu obronnego w państwie, w oparciu o który opracowywano raporty o stanie obronności RP. Oceny i wnioski zawarte w raportach, odnoszące się do stanu SOP oraz określające kierunki jego doskonalenia, stanowiły wraz z ustaleniami zawartymi w *Wytycznych Ministerialnych NATO* podstawę informacyjną do opracowania *Wytycznych Rady Ministrów*. Zgodnie z powyższą procedurą planistyczną opracowane zostały: *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego na lata 2003-2008;* przyjęte uchwałą nr 22/2002 Rady Ministrów z 5 lutego 2002 roku *w sprawie planowania i programowania obronnego na lata 2003-2008* oraz w ramach kolejnego cyklu planistycznego, *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005-2010,* przyjęte uchwałą nr 291/2003 Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2003 roku *sprawie wytycznych do planowania i programowania przygotowań obronnych w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005-2010*[316].

Ogólny cel wydania *Wytycznych Rady Ministrów* stanowiło określenie założeń do planowania i programowania przygotowań obronnych RP na sześcioletni okres planistyczny, zaś celem szczegółowym było ukierunkowanie prac związanych z[317]:

---

[315] Zob. tamże, s. 81-82.
[316] Zob. tamże, s. 82-83.
[317] Zob. tamże, s. 83.

- negocjowaniem i przyjęciem Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
- opracowaniem w roku poprzedzającym rozpoczęcie sześcioletniego okresu planistycznego sześcioletnich programów obronnych, tj.: Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP, Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP i Programu mobilizacji gospodarki.

Dokumenty te miały pod względem merytorycznym, finansowym i organizacyjnym ukierunkować proces planowania i programowania obronnego w państwie oraz zapewnić implementację postanowień *Strategii Obronności RP, Polityczno – strategicznej Dyrektywy Obronnej* oraz ustaleń zawartych w *Wytycznych Ministerialnych NATO*[318].

Innym istotnym zadaniem *Wytycznych Rady Ministrów* było spowodowanie opracowywania planów i programów obronnych w państwie według jednolitych zasad zgodnych z zasadami (procedurami, cyklami i okresami planistycznymi) obowiązującymi w NATO, przy jednoczesnym spójnym ujęciu militarnych i pozamilitarnych problemów obronności. *Wytyczne Rady Ministrów* przedstawiały:

- uwarunkowania bezpieczeństwa RP;
- główne kierunki polityki obronnej;
- poziom finansowania przygotowań obronnych w państwie w sześcioletnim okresie planistycznym według wskaźnika Produktu Krajowego Brutto (PKB);
- ustalenia organizacyjne w sprawie zasad opracowania *Programu poza militarnych przygotowań obronnych RP i Programu mobilizacji gospodarki.*

W oparciu o zapisy *Wytycznych Rady Ministrów* opracowano *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i programowania obronnego w resorcie oraz w sprawie rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz Wytyczne Ministra Obrony Narodowej w sprawie opracowania i aktualizacji Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*, które określały tryb i zakres prac planistycznych nad najważniejszymi programami obronnymi sporządzanymi

[318] Zob. tamże, s. 83-84.

na szczeblu państwa: *Programem rozwoju Sił Zbrojnych RP* i *Programem Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*[319].

W sprzeczności z zasadami planowania obronnego NATO w dalszym ciągu pozostawał brak prowadzenia przeglądów obronnych. Pierwszą próbę przeprowadzenia przeglądu obronnego w 2000 r. uniemożliwiły trudności spowodowane głównie brakiem możliwości dokonania pełnej oceny stanu przygotowań obronnych w niemilitarnej części SOP. Narzędziem służącym jej realizacji był opracowany w *MON Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (NKPPO), który umożliwia zebranie informacji służących ocenie realizacji zadań w niemilitarnej części SOP. Dokument sporządzany w formie ankiety rozsyłany był do ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich. Na podstawie odpowiedzi ww. respondentów sporządzano zbiorczy NKPPO, zawierający wszystkie dane dotyczące realizacji w skali państwa zadań obronnych przez niemilitarne struktury SOP. Wnioski opracowywane na podstawie NKPPO służyły do opracowania *Oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych za dany rok kalendarzowy*, obejmującej syntetyczną ocenę stanu i wnioski z realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie, w tym sprawozdanie z realizacji *Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP*. Oceny i wnioski zawarte w Ocenie pozamilitarnych przygotowań obronnych służyły w dalszej kolejności do opracowania *Raportu o stanie obronności RP*. Poddane analizie ww. raporty i programy sporządzane były w cyklu dwuletnim na okres sześciu lat. W latach nieparzystych opracowywane były wytyczne niższego rzędu do opracowania *Programu Rozwoju Sił Zbrojnych RP* i *Programu Pozamilitarnych przygotowań obronnych RP*. W latach parzystych, poza przeprowadzaniem przeglądu obronnego, opracowano sześcioletnie programy obronne obejmujące wszystkie elementy SOP. Dokumenty te opracowywane były zgodnie z zasadami planowania obronnego NATO, gdzie dokumenty planistyczne na szczeblu sojuszu ukazywały się co 2 lata, a w ślad za nimi opracowywane były analogiczne dokumenty w ramach planowania obronnego państw członkowskich. Dokumenty te zawierały oceny stanu SOP, wytyczając

[319] Zob. tamże, s. 84-86.

jednocześnie kierunki jego rozwoju. Dokumenty te ponadto określały zadania obronne, czas, sposób i środki przeznaczone na ich realizację[320].

Strategia bezpieczeństwa RP z 2000 roku straciła aktualność w konsekwencji zamachów terrorystycznych 11 września 2001. Nie był to jednak jedyny powód, dla którego należało rozpocząć prace nad nowym dokumentem o randze strategii bezpieczeństwa. W uzasadnionej opinii S. Kozieja nieuniknionym kierunkiem ewolucji systemów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego było „[...] zintegrowane podejście do spraw bezpieczeństwa, dostrzeganie zintegrowanych (cywilno-wojskowych) zagrożeń kryzysowych i wojennych, opracowywanie koncepcji zintegrowanego przeciwdziałania tym zagrożeniom (operacji cywilno-wojskowych), tworzenie i utrzymywanie zintegrowanych systemów kierowania i struktur wykonawczych [...] w skali kraju należy, na szczeblu władz państwowych, rozpocząć myślenie kategoriami bezpieczeństwa narodowego, a nie zatrzymywać się wyłącznie na poziomie obronności (przy tym jeszcze traktowanej jedynie jako jeden z działów administracji państwowej!!!)" [321].

Kolejnym dokumentem doktrynalnym była podpisana przez Prezydenta RP w 2003 r. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*[322]. Zastąpiła ona strategie: bezpieczeństwa i obronności.

W dokumencie określono podstawowe cele i kierunki działań instytucji państwowych Polski w sferze bezpieczeństwa państwa. Dokument identyfikował główne obszary polityki bezpieczeństwa RP. Definiował ponadto zagrożenia i wyzwania oraz określał zadania organów państwowych (instytucji, służb) odpowiedzialnych w świetle Konstytucji i ustaw za szeroko rozumianą sferę bezpieczeństwa narodowego.

W ujęciu długofalowym bezpieczeństwo państwa uzależniono od aspektów ekonomicznych, ekologicznych i demograficznych. Za wyzwanie uznano procesy modernizacyjne, w tym inwestycje zagraniczne gwarantujące gospodarce stabilny

---

[320] Zob. tamże, s. 86, 87 i 89.
[321] Zob. S. Koziej, *Sztuka Reakcji*, „Polska Zbrojna" 2002, nr 4 (263). http://www.polska-zbrojna.pl/artykul.html?id_artykul=597
[322] Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2003 r.

i zrównoważony rozwój oraz umacniające związki z ośrodkami postępu technologicznego i myśli naukowej w świecie.

Państwo zadbać miało o stworzenie należytych warunków do sprawnego funkcjonowania kluczowych elementów infrastruktury gospodarczo-finansowej. Za kolejne poważne wyzwanie uznano zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego (w tym dywersyfikacja zaopatrzenia w zakresie nośników energii, w szczególności – w ropę naftową i gaz ziemny).

Zadaniem polityki i SOP miało być przeciwdziałanie polityczno-militarnym zagrożeniom, w tym – oprócz obrony terytorium państwa i zapewnienia nienaruszalności granic – m.in. ochrona organów państwowych i instytucji publicznych, zapewnienie możliwości ich ciągłego funkcjonowania oraz ochrona i zapewnienie warunków przetrwania ludności w sytuacji kryzysu lub konfliktu. Wśród tych zadań wymieniono: wykrywanie zagrożeń, kierowanie przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju, reagowanie na zagrożenia kryzysowe, obronę państwa i udział we wspólnej sojuszniczej obronie zgodnie z art. 5 Traktatu. W przygotowaniach, realizowanych w procesie planowania obronnego (obejmującego planowanie operacyjne i programowanie obronne) uczestniczyć mieli: organy administracji publicznej, Siły Zbrojne i określeni przedsiębiorcy.

Stwierdzono, iż wielkość, organizacja i wyposażenie sił zbrojnych będą stale dostosowywane m in. do możliwości społeczno-ekonomicznych państwa.

W związku z charakterem ówczesnych zagrożeń wskazano na konieczność rozwoju współpracy sił zbrojnych ze strukturami cywilnymi w obszarach reagowania na zagrożenia pozamilitarne, operacji ratowniczych i antyterrorystycznych w kraju oraz poza jego granicami. Wskazano na wzrost znaczenia sfery bezpieczeństwa wewnętrznego w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Podkreślono odpowiedzialną rolę: obrony cywilnej, służb specjalnych, policji, straży granicznej, straży pożarnej, jednostek ratownictwa i innych wyspecjalizowanych agencji, inspekcji i służb.

Wskazano na potrzebę utworzenia kompleksowego systemu reagowania kryzysowego na szczeblu państwa, odpowiadającego zarówno na zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Już wtedy za niezbędne uznano niespełniony do dnia dzisiejszego postulat: „spójne uregulowanie zadań

i kompetencji organów i instytucji państwowych, a także organizacji społecznych działających na rzecz bezpieczeństwa państwa"[323].

Skuteczność polityki i strategii bezpieczeństwa uwarunkowano od „dbałości o solidność zaplecza społeczno-gospodarczego": „[...] Rola państwa w tym zakresie polega w szczególności na zapewnianiu materialnych podstaw realizacji zadań obronnych, w tym na tworzeniu i utrzymywaniu rezerw państwowych, gospodarczych i mobilizacyjnych, zagwarantowaniu zaopatrzenia w żywność, dostaw energii i surowców energetycznych, utrzymywaniu infrastruktury obronnej, zwłaszcza odpowiedniej bazy przemysłowo-obronnej, uwzględnianiu zadań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz prowadzeniu odpowiednich prac badawczo-rozwojowych"[324].

Oddzielny rozdział dokumentu poświęcony został gospodarczym podstawom bezpieczeństwa państwa. Odniesiono się w nim do zadań w dziedzinach: finansów, gospodarki, infrastruktury, środowiska naturalnego oraz edukacji obywatelskiej.

W dziedzinie budżetu i finansów wskazano na konieczność zapewnienia niezbędnego poziomu i stabilności nakładów na wydatki związane z zagwarantowaniem bezpieczeństwa narodowego. W tym obszarze wymieniono następujące działania: zapewnienie korzystnego stanu finansów publicznych (zrównoważony budżet i zadłużenie państwa na poziomie nieprzekraczającym norm bezpieczeństwa); zapewnienie optymalnych i stabilnych nakładów; sprzyjanie tworzeniu warunków zapewniających bezpieczeństwo i stabilność obrotów płatniczych z zagranicą (w szczególności na rzecz: osiągnięcia i utrzymywania stałej równowagi bilansu płatniczego; zagwarantowania stałego napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski; dysponowania rezerwami dewizowymi). Podkreślono iż realizacja zadań w zakresie finansowych aspektów bezpieczeństwa państwa wymaga m.in.: prowadzenia przez władze publiczne polityki na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego; dostosowywania i doskonalenia przepisów prawa w sposób zapewniający dyscyplinę finansów publicznych, efektywne wykorzystanie środków publicznych, odpowiednią regulację obrotu płatniczego z zagranicą;

---

[323] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r.
[324] Tamże.

właściwego wykorzystania członkostwa w międzynarodowych instytucjach finansowych i gospodarczych; prowadzenia prac analitycznych dla zapewnienia monitoringu zjawisk mających wpływ na budżet państwa i stan finansów publicznych oraz wczesne ostrzeganie przed zjawiskami kryzysowymi.

W obszarze gospodarki wskazano na potrzebę zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego i rozwoju technologicznego jako dwóch najważniejszych czynników na rzecz zapewnienia ogólnego bezpieczeństwa państwa, równocześnie stanowiących niezbędne składniki jego potencjału obronnego. Do istotnych elementów gospodarczej sfery bezpieczeństwa państwa zaliczono: obrót towarami i usługami o znaczeniu strategicznym; kierunek rozwoju przemysłu obronnego oraz bezpieczeństwa energetycznego; zapewnienie bezpieczeństwa technologicznego.

Za warunkujące zapewnienie odpowiedniego potencjału obronnego oraz wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, uznano działania na rzecz utrzymania właściwego stanu infrastruktury. Jako konieczne wyszczególniono: zwiększenie wysiłku państwa w celu modernizacji infrastruktury transportowej (m in. budowa autostrad i dróg ekspresowych); zrównoważenie rozwoju transportu kolejowego; budowę lotnisk, lądowisk i systemu nawigacyjnego; zmiany w strukturze i wielkości przeładunków żeglugi morskiej i śródlądowej, a także lądowo-morskich łańcuchów transportowych i logistycznych; intensyfikację działań w celu zagwarantowania infrastruktury wschodniej granicy państwa; stworzenie odpowiedniej liczby ośrodków logistycznych – przy granicach oraz w centrum kraju; rozwój nowoczesnej łączności (m in. sprawnej i bezpiecznej strategicznej infrastruktury teleinformatycznej); zapewnienie warunków budowy społeczeństwa informacyjnego. W dziedzinie środowiska naturalnego Polska miała kontynuować działania w celu zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego. Działania Polski obejmować miały także współpracę regionalną (programy UE, ONZ oraz OECD), a także pełną realizację zobowiązań międzynarodowych.

W dziedzinie edukacji obywatelskiej wskazano na wykształcenie społeczeństwa jako istotny warunek demokratycznej stabilności i trwałości bezpieczeństwa państwa – w realiach obejmujących przyśpieszone procesy modernizacji i globalizacji. Udział w badaniach naukowych oraz w światowym postępie technologicznym zapewnione

miały być poprzez stworzenie warunków do podnoszenia poziomu ogólnej edukacji społeczeństwa Polski, a także wykształcenia specjalistycznego.

Analizowanemu dokumentowi zarzucono m.in. podobieństwo do przyjętej przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2003 roku Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (*European Security Strategy – ESS*). Jak wykazał A. Podolski, literalnie powielone jej zapisy w polskich uwarunkowaniach jedynie częściowo oddają istotę zjawisk, do których powinny się odnosić[325]. Na zagrożenie z tym związane zwraca uwagę R. Kuźniar w słowach: „[…] percepcja zagrożeń, diagnoza stanu bezpieczeństwa oraz dyrektywy dla praktyki politycznej są w wielu krajach kształtowane przez pryzmat różnych wewnętrznych interesów politycznych, finansowych czy przemysłowych, a zatem posiadają ograniczoną użyteczność dla innych państw[326]".

W opinii S. Kozieja zapisy analizowanego dokumentu zawężały spektrum oceny zewnętrznych warunków bezpieczeństwa narodowego do zagadnień ówcześnie stanowiących przedmiot powszechnego zainteresowania, przy pominięciu innych zagrożeń jak np. potencjalne zagrożenia agresją [327].

Według A. Podolskiego, analizującego Strategię bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 r. – jako polską implementację ESS, polski dokument sprawia wrażenie wypracowanego w kompilacji innych dokumentów resortowych. Autor podkreśla, iż metoda jego opracowania, polegała na wypracowaniu „wkładu merytorycznego", który – w zakresie swej właściwości – poszczególne resorty proponowały resortowi wiodącemu (MSZ)[328]. Sytuacja powyższa prowadzi do wniosku, iż brak organu odpowiedzialnego za koordynację działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, zauważalny był już na etapie wypracowania dokumentu o randze strategii.

---

[325] Zob. A. Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką,* Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005, nr 1, s. 1, www.csm.org.pl/images/rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Raporty%20i%20analizy/2005/rap_i_an_0105.pdf

[326] Zob. R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo – realizm oceny, dylematy polityki,* [w:] „Polska w Europie", 2002, nr 3 (41), s. 12.

[327] S. Koziej, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, „Zeszyty Teoretyczno-Naukowe PWSBiA", Warszawa 2004, nr 1, s. 97, 100.

[328] Zob. A. Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...* s. 1.

Zgodnie z postanowieniami końcowymi *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP,* w państwie opracowane miały zostać strategie sektorowe dla dziedzin o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności kraju. Na tej podstawie opracowano w MON *Strategię wojskową RP* – dokument, który określił misje i zadania SZ RP, wskazując ogólne kierunki i priorytety ich rozwoju oraz zakładany poziom zdolności operacyjnych.

Obowiązujący obecnie dokument o randze doktrynalnej stanowi *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta przez Radę Ministrów w 2007 r. Treść dokumentu tworzą nw. zasadnicze części: *Interesy narodowe i cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa*; *Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*; *Koncepcja bezpieczeństwa narodowego; Cele i zadania sektorowe*; *System Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Podobnie jak w przypadku Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003 r., w tym dokumencie doktrynalnym także zastosowano zintegrowane podejście do kwestii bezpieczeństwa narodowego. Strategia jest kierowana „[...] do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa. Za wdrożenie jej ustaleń odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządy terytorialnego oraz inne podmioty, którym powierzono stosowne uprawnienia i obowiązki w obszarze przedmiotowym bezpieczeństwa narodowego"[329].

Podkreślić należy, iż niektóre – istotne dla niemilitarnych struktur SOP – zapisy analizowanych dokumentów doktrynalnych pozostawały „martwe". Wbrew duchowi zapisów Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003 r. oparcia w działaniach decydentów nie znajdowała wysoka ranga gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. Rozbieżność założeń doktrynalnych oraz podejmowanych działań dotyczyła m.in. newralgicznej sfery przygotowań obronnych – mobilizacji gospodarki.

Sukcesom w zakresie dostosowania narodowego planowania obronnego do zasad obowiązujących w NATO towarzyszyły także porażki. Zadania obronne – obejmujące problematykę związaną z utrzymywaniem mocy produkcyjnych

[329] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r.

i remontowych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w latach 2000 – 2006 nie były bowiem ujmowane w jakimkolwiek programie obronnym. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż od wprowadzenia w 1993 r. CPMG budżet państwa nieprzerwanie dotował przedsiębiorstwa przemysłowego potencjału obronnego. Dotacje te umożliwiały pokrycie kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych, przewidzianych na realizację zadań związanych z CPMG. Ta ingerencja państwa była niezbędna, aby zakłady przemysłowe mogły utrzymać przedmiotowe moce produkcyjne – gdy przestał obowiązywać PMG 1996– 2000.

Zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa, realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań oraz zasady ich finansowania określono już w wyniku nowelizacji w 2001 r. ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[330]. Wśród zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym[331] wyspecyfikowano m.in. przedsięwzięcia w zakresie mobilizacji gospodarki, obejmujące zespół działań związanych z przystosowaniem gospodarki do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

W oparciu o ww. akty prawne udzielano przedsiębiorcom dotacji w latach 2001 – 2005, kiedy już nie obowiązywały CPMG a próby opracowania dokumentów

---

[330] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (DzU Nr 122, poz. 1320, z późn. zm.).

[331] Przedsiębiorca realizujący zadania, w zakresie: mobilizacji gospodarki, militaryzacji, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego, wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, którego terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub którego przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest: eksploatacja lotnisk i portów morskich, kolportaż, nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych, produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizacja obrotu specjalnego, transport, usługi pocztowe, usługi telekomunikacyjne, wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 2 i 3.

spełniających ich funkcję w nowych uwarunkowaniach – pomimo powszechnej akceptacji zasadności ich obowiązywania[332]- kończyły się niepowodzeniem.

Środki na realizację ww. zadań planowane były w rezerwie celowej budżetu państwa oraz *Programach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych.* Podkreślić należy, iż wysokość środków finansowych przewidzianych w budżecie państwa uniemożliwiała pełną refundację kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych. Ponieważ od czasu inicjacji procesu transformacji Sił Zbrojnych RP[333] zamówienia bieżące na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) były znacznie mniejsze niż możliwości produkcyjne przemysłu, która to sytuacja ma miejsce także obecnie.

Jak podkreślają T. Nalepa i C. Sochala, wysokość środków finansowych przeznaczonych na dotacje celowe budżetu państwa pozwalała na jedynie fragmentaryczne pokrycie kosztów poniesionych przez przedsiębiorców w związku z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa. Choć wysokość dotacji nie zapewniała pokrycia ponoszonych przez przedsiębiorców kosztów, fakt ich przyznawania umożliwiał zachowanie ciągłości organizowania zadań w przedmiotowym zakresie. W sytuacji braku kolejnych CPMG system dotowania przedsiębiorców stanowił jedną z podstawowych możliwości zachowania przez nich potencjału produkcyjnego, umożliwiającego zaspokojenie w znacznej części potrzeb wojennych Sił Zbrojnych RP oraz jednostek MSWiA, ABW i MS[334].

W sytuacji niewystarczających środków finansowych przeznaczonych w budżecie państwa na finansowanie przedmiotowego zadania, podjęto prace na rzecz wypracowania optymalnego sposobu ich podziału. W 2003 r. w Departamencie Spraw Obronnych Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej opracowano

---

[332] Zob. *Raport o stanie państwa i działaniach rządu w latach 1997 - 2003*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001 r., s. 145-146.

[333] Wiązało się to z przechodzeniem SZ RP na mniejsze stany osobowe, w wyniku czego zredukowano ich liczebność z poziomu 406 tys. żołnierzy w 1989 roku do przewidzianego Traktatem CFE limitu 230 tys. Zob. *NATO w polityce bezpieczeństwa Polski. Rozdział IV. Reforma systemu obronnego RP, restrukturyzacja sił zbrojnych,* http://www.centraleuropeanreview.pl/numer22/nato4.htm

[334] Szerzej, T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego państwa,* [w:] Seminarium nt.: *Świadczenia na rzecz obrony. Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorstwa,* AON, Warszawa, 2008.

„Metodykę udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa"[335], w której szczegółowo określono zasady refinansowania kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców na realizację zadania, w tym obliczanie wysokości dotacji budżetowej oraz jej rozliczenie. Integralną część *„Metodyki..."* stanowiły załączniki, które zawierały wzory dokumentów dla przedsiębiorców ubiegających się o przedmiotową dotację[336].

Algorytm przyznawania i rozliczania dotacji był zbliżony (rys. 3.3). Poniżej dokonano jego analizy w oparciu o przedmiotową „Metodykę... w 2005 roku"[337]. Podstawę do udzielenia dotacji przedsiębiorcy stanowiło zawarcie umowy pomiędzy Ministrem Gospodarki a przedsiębiorcą na wykonanie nałożonego na przedsiębiorcę zadania. W umowach określano w szczególności: rodzaj zadania; docelową zdolność produkcyjną i termin jej osiągnięcia; okres obowiązywania umowy; wysokość należnej dotacji, obejmującej zwrot kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę; warunki określające zawieszenie dotacji (w całości lub jej części). Wnioski przedsiębiorców o przyznanie dotacji budżetowej na realizację przedmiotowego zadania, zwierające wyliczone koszty utrzymania mocy produkcyjnych, poddawano weryfikacji pod kątem ściśle określonych wymagań proceduralnych. Po przeprowadzonych negocjacjach decyzją ministra właściwego do spraw gospodarki na przedsiębiorców nakładano zadania obronne oraz zawierano z nimi umowy. Wypłata dotacji następowała po podpisaniu umowy oraz przesłaniu uchwały organu zarządzającego przedsiębiorcy w sprawie przyjęcia *„Planu wydatków związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa"* oraz

---

[335] Zob. D. Stachura-Michalski, *Metodyka udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

[336] Szerzej, T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań...* Warszawa 2008 r.

[337] Zob. A. Wojcinowicz, T. Nalepa, *Metodyka udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2005 roku,* Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.

dokumentów księgowych na kwotę nie mniejszą niż przyznane środki z dotacji. Dokumentami tymi były kopie dokonanych przelewów, opłat, zrealizowanych faktur, wyciągi z kont bankowych itp. potwierdzających poniesione koszty.



* dotyczy przedsiębiorców we właściwości ministra właściwego do spraw gospodarki

Rys. 3.3. Algorytm przyznawania dotacji na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym

Ponadto organ zarządzający przedsiębiorcy miał obowiązek opracować dokumentację związaną z utrzymywaniem i uruchamianiem mocy produkcyjnych i remontowych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa według wzorów określonych w załącznikach do „*Metodyki...*". Jeśli w wyniku weryfikacji

obliczeń kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych przez przedsiębiorców lub zgłoszonych przez nich możliwości realizacji zadań w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki pozostawały niewykorzystane środki finansowe, przedsiębiorcy mogli ubiegać się o zwiększenie kwoty przyznanej dotacji. W takim przypadku organ rozpatrywał wniosek przedsiębiorcy i rozszerzał zakres celów umowy, jednocześnie zwiększając[338] przyznaną kwotę dotacji[339].

Ten pozaustawowy system utrzymywania tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych został zmodyfikowany w 2008 r. w wyniku wprowadzenia *Metodyki naliczania kosztów utrzymywania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych i/lub remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki oraz przyznawania i rozliczania dotacji na ich utrzymywanie*[340]. Dokument umożliwia przedsiębiorcy naliczenie kosztów utrzymywania przedmiotowych mocy produkcyjnych w oparciu o jeden z dwóch alternatywnych wariantów obliczenia wielkości opłat podatków od nieruchomości oraz opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, podlegających pokrywaniu z dotacji.

W stosunku do wcześniej obowiązujących *Metodyk*... w dokumencie:

- udzielenie dotacji uzależniono od realizacji przez przedsiębiorcę zadań na rzecz obronności państwa[341];
- uwzględniono koszty techniczne przedsiębiorcy, a także tzw. kooperację bierną[342];
- zmieniono zasady uwzględnienia zmianowości pracy;
- wprowadzono wariantowość naliczania opłat podatków od nieruchomości oraz opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, podlegających pokrywaniu z dotacji[343];

---

[338] Zob. tamże.

[339] Szerzej, T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań ...*

[340] *Metodyka naliczania kosztów utrzymywania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych i/lub remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki oraz przyznawania i rozliczania dotacji na ich utrzymywanie*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008 r.

[341] W rozumieniu ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* .

[342] Kooperacja bierna – dostawa wyrobów (usług) przez kooperanta, który nie ma nałożonego zadania obronnego, na rzecz przedsiębiorcy, na którego nałożono przedmiotowe zadanie obronne.

[343] W zależności od tego, czy jest możliwe dokładne rozgraniczenie budynków, budowli, nieruchomości gruntowych i opłat przeznaczonych na produkcję specjalną „S" (tzw. produkcję „S") oraz pozostałą.

- wprowadzono wariantowość naliczania kosztów poniesionych przez przedsiębiorcę z tytułu ochrony obiektów, podlegających pokrywaniu z dotacji[344].

W zakresie kosztów technicznych, poniesionych przez przedsiębiorcę, w związku z realizacją nałożonego zadania obronnego, obowiązujące w 2008 r. rozwiązania uwzględniają:

- koszty konserwacji i remontów urządzeń z grup 3 – 8 wg Klasyfikacji Środków Trwałych, z wyłączeniem rodzajów 740-741, 744, 750 wymienionych w załącznikach do rozporządzenia Rady Ministrów[345], wynikające z ewidencji księgowej;
- koszty konserwacji, a także remontów budynków oraz budowli z grup 1 – 2, które zostały zakwalifikowane wg Klasyfikacji Środków Trwałych, wymienionych w załącznikach do Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. *w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych* wynikające z ewidencji księgowej;
- koszty ogrzewania budynków wynikające z ewidencji księgowej;
- amortyzację środków trwałych[346] wynikającą z ewidencji księgowej oraz wartości niematerialnych i prawnych;
- koszty ubezpieczenia majątkowego wynikające z ewidencji księgowej.

W zakresie uwzględnienia zmianowości pracy, w związku z realizacją nałożonego zadania obronnego, obowiązujące w 2008 r. rozwiązania uwzględniają:

- wskaźnik sprzedaży specjalnej[347];

---

[344] W zależności od tego, czy jest możliwe dokładne rozgraniczenie opłat za ochronę obiektów i gruntów przeznaczonych na produkcję „S" i pozostałą.

[345] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. *w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)* (DzU Nr 112, poz. 1317, z późn. zm.).

[346] Amortyzacja ta dokonywana jest zgodnie z zasadami ujętymi w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (DzU z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.).

[347] Wyrażony ilorazem wartości sprzedaży produkcji „S", planowanej do realizacji w roku bieżącym (w zł) i wartości sprzedaży ogółem, planowanej do realizacji w roku bieżącym (w zł). Jeśli produkcja „S" przedsiębiorcy w okresie stanowiącym podstawę do wyliczeń jest niewielka i przychód z jej sprzedaży nie pokrywa kosztów stałych utrzymania maszyn i urządzeń do produkcji „S", w miejsce sprzedaży produkcji „S", planowanej do realizacji w roku bieżącym w powyższych kalkulacjach uwzględnia się minimalną wartość sprzedaży produkcji „S", określonej przez przedsiębiorcę, wystarczającą na pokrycie kosztów stałych utrzymywania w gotowości technicznej linii produkcyjnych przeznaczonych do tej produkcji.

- wskaźnik wykorzystania mocy produkcyjnych[348].

Podkreślenia wymaga fakt, że wysokość przedmiotowych dotacji sukcesywnie malała. Na przykładzie dotacji dla przedsiębiorców pozostających we właściwości ministra właściwego do spraw gospodarki T. Nalepa i C. Sochala stwierdzili, iż w 2002 roku wysokość dotacji stanowiła 95% kwoty dotacji z 2001 roku, a w latach kolejnych jedynie ok. 15% kwoty dotacji z 2001 roku, co postrzegać należy jako przesłankę ku istotnemu osłabieniu systemu organizowania zadań w przedmiotowym zakresie. Zagrożenie dla zachowania ciągłości systemu organizowania zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na potrzeby obrony państwa w okresie zagrożenia wojennego spowodował brak środków budżetowych na ten cel w latach 2006-2007. Podkreślić należy, iż w 2007 r. obowiązywał już *Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2007-2012* (PMG 2007 – 2012). Program ten, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów 14 lutego 2007 r., w pierwszym roku obowiązywania funkcjonował jedynie w sferze planistycznej. Na realizację tego programu w 2007 r. nie zabezpieczono środków finansowych w budżecie państwa. Choć w 2008 r. takie środki budżetowe zabezpieczono (w znacząco wyższej wysokości), nie da się wykluczyć analogicznej sytuacji braku nadzoru w przyszłości.

Negatywny element procesu dostosowywania narodowego systemu planowania obronnego do systemu planowania obronnego NATO stanowią także niepowodzenia w zakresie wdrażania PPBS stosowanego w innych państwach Sojuszu. Nigdy nie udało się wdrożyć także jakiegokolwiek innego zintegrowanego systemu planowania i programowania obronnego – spójnego z systemem planowania obronnego NATO. Podjęto natomiast prace nad wykorzystaniem do wspomagania procesów obliczeniowo-analitycznych związanych z programowaniem – systemu

---

[348] Wyrażony ilorazem sumy wielkość produkcji „S", planowanej do realizacji w roku bieżącym, wyrażonej w normogodzinach (Nh) i wielkość produkcji pozostałej, planowanej do realizacji w roku bieżącym, wyrażonej w Nh oraz wielkości produkcji przewidzianej do realizacji przez przedsiębiorcę na potrzeby obrony państwa wynikającej z PMG, skorygowanej do czasu „P" o wskaźnik zmian, przy czy iloraz ten musi być mniejszy od 1. Wskaźnik zmian (wyrażony w Nh) stanowi iloraz wielkości produkcji przewidzianej do realizacji przez przedsiębiorcę na potrzeby obrony państwa wynikającej z PMG oraz wskaźnika czasu pracy jako proporcji ustalonej na potrzeby realizacji nałożonego zadania obronnego, skorygowanego do czasu „P", przy czym dla tego wskaźnika przyjmuje się wartość: 1 - dla jednej zmiany ośmiogodzinnej, 2 - dla dwóch zmian ośmiogodzinnych, 2,6 - dla trzech zmian ośmiogodzinnych.

komputerowego opartego na amerykańskim programie *Defence Resource Management Model – Model Zarządzania Zasobami Obronnymi* (DRMM). W ramach tych prac opracowany został własny system informatyczny zbierania danych, umożliwiający pozyskanie informacji z dowolnej jednostki wojskowej, z zachowaniem wymagań ochrony informacji niejawnych. System ten, choć wciąż rozwijany[349], nie był w stanie zapewnić funkcji realizowanych przez analogiczne rozwiązania stosowane w państwach NATO.

Prace realizowane w MON obejmowały próbną eksploatację systemu zarządzania zasobami obronnymi komputerowo wspomagającego procesy planowania, programowania i budżetowania rozwoju Sił Zbrojnych RP[350].

Temat analityczno-badawczy w zakresie przedsięwzięć związanych z opracowaniem i wykonaniem założeń projektowych do budowy i wdrażania Zintegrowanego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZSI RON) podjęli autorzy pracy studyjnej nt. „Uwarunkowania i strategie realizacyjne Zintegrowanego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej interoperacyjnego z systemami NATO". Praca stanowiła pierwszy z etapów realizacji ZSI RON zgodnie z Decyzją Ministra ON i Rozkazem Szefa Sztabu Generalnego WP, „Programem przebudowy i modernizacji technicznej systemu dowodzenia i łączności SZ RP w latach 2001-2006" oraz programami dziedzinowymi i CSZ RP. Problem jednolitej metodologii projektowania i budowy narodowych zintegrowanych SI klasy C4I interoperacyjnych z odpowiednimi systemami NATO stanowił w tym okresie zasadniczy kierunek działań NATO-wskiej grupy roboczej ANAUG nad opracowaniem i wdrożeniem systemu integrującego Bi-SC-AIS (integrator narodowych systemów sojuszniczych) wg wymaganej jednolitej architektury ATCCIS. Propozycje przedstawione przez autorów pracy studyjnej w zakresie budowy i wdrażania narodowego ZSI RON były zgodne z ww. wymaganiami. Zdefiniowane przez autorów uwarunkowania oraz strategie realizacyjne analitycznych i praktycznych problemów informatyzacji resortu ON korespondowały z jakościowo nowymi potrzebami resortowych użytkowników SI oraz wymaganiami w zakresie

---

[349] Zob. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania...* s. 75.

[350] Zob. Raport o stanie realizacji zadań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w IV kwartale 2001 r., KBN, Warszawa 2001, http://kbn.icm.edu.pl/cele/raporty/raport4_01.html

budowy systemowych interfejsów do SI NATO. Efektem budowy tego systemu miał być pełny, sieciowy i hierarchiczny dostęp do zasobów informacyjnych niezbędnych do kierowania resortem ON i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP na wszelkich szczeblach organizacyjnych resortu, które zabezpieczają wspomaganie podejmowania decyzji w zakresie planowania, programowania i budżetowania przy zachowaniu wymaganej współzależności informacyjnej tego systemu z systemami sojuszniczymi. Użytkownikami systemu miały być wszystkie jednostki i komórki organizacyjne resortu ON[351].

3.2. Pojęcie i istota programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego

Programowanie obronne jest pojęciem nowym pośród stosowanych w słownictwie przedmiotu badań. „Planowanie i programowanie obronne – nazywane w skrócie programowaniem obronnym – zostało zapoczątkowane z chwilą wejścia Polski do struktur NATO"[352]. Do określenia znaczenia wyrażenia „programowanie obronne" niezbędna jest analiza znaczenia obu członów tego wyrażenia.

Obrona jest synonimem walki (obrona defensywna, akcja obronna, opór, ruch oporu, odpór, przeciwstawianie się, przeciwdziałanie). Może być też zamiennie używana z: osłanianiem, strażą, samoobroną, przedmurzem, przedpolem, buforem, zapobieganiem, profilaktyką, prewencją i przeciwdziałaniem[353].

Tadeusz Kotarbiński postrzega istotę obrony – z punktu widzenia prakseologii – jako działania zapobiegawcze lub zachowawcze: „Obronę można przeprowadzić na różne sposoby. Można bronić się przeciwnatarciem. Wtedy, jak również wtedy, gdy mamy dwa jednoczesne natarcia stron przeciwnych, z których żadne nie jest obronne, zachodzi przypadek starcia. Można bronić się przy pomocy zasłony, czyli ustanawiając przegrodę na drodze natarcia przeciwnika i udaremniając w ten sposób urzeczywistnienie celu tego natarcia. Można wreszcie cofnąć się, czyli uniknąć urzeczywistnienia celu natarcia przez opuszczenie terenu walki, a przez teren walki

---

[351] Zob. *Biuletyn o pracach studyjnych zrealizowanych w 2001 roku w Siłach Zbrojnych RP*, Szt. Gen. Wewn. 3/23/2002, SG WP, Warszawa 2002, s. 14-15.
http://www.coniw.wp.mil.pl/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=54
[352] Zob. Raport naukowy, *System planowania i programowania obronnego w RP*... s. 123.
[353] Zob. *Słownik synonimów*, red. A. Dąbrowski i in., MCR, Warszawa 1993, s. 518.

rozumiemy tutaj układ okoliczności, w których się ona toczy. Wspomniane okoliczności mogą być najrozmaitsze (...)"[354].

W opinii W. Kitlera obrona oznacza nie tylko działanie (bronić, wzbraniać, ochraniać, strzec, walczyć), ale także środek i narzędzie walki (w tym przypadku – obronnej). „Obrona [...] odwołuje się więc nie tylko do czynności przeciwnych atakowi, lecz także do tych, które go znacznie wyprzedzają (ochrona, osłona, przeciwdziałanie). Stanowi także środek i narzędzie tegoż działania. Jest sposobem osiągania celu, niekoniecznie w walce o charakterze zbrojnym" [355].

W opinii W. Stankiewicza: „Działanie obronne jest to świadome zachowanie się społeczeństwa, zmierzające do tworzenia oraz wykorzystywania potencjału obronnego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny"[356].

Z pojęciem „programowanie" obecnie spotykamy się w wielu współczesnych dziedzinach wiedzy. Do powszechnego użycia weszło ono wraz z upowszechnieniem się komputerów w przemyśle a następnie zastosowaniach domowych.

W informatyce programowanie oznacza: „działanie polegające na konstruowaniu programów w języku programowania; w szerszym znaczeniu: wszystkie działania związane z wytworzeniem programu – od określenia celu, przez dobór algorytmów, po ich zapisanie, uruchomienie i przetestowanie"[357].

Programowanie liniowe – stosowane w matematyce to: „rozwiązywanie zadań wyznaczania ekstremum funkcji liniowej wielu zmiennych przy istnieniu liniowych ograniczeń"[358]. To także: „dział matematyki stosowanej, poświęcony rozwiązywaniu zadań wyznaczania ekstremum funkcji liniowej wielu zmiennych przy istnieniu liniowych ograniczeń, tj. równości lub nierówności liniowych wiążących te zmienne; rodzaj programowania matematycznego (z liniową funkcją celu i zbiorem rozwiązań dopuszczalnych, określonym za pomocą liniowych funkcji ograniczeń); do *zadań* programowania liniowego sprowadza się szeroki krąg problemów planowania techniczno – ekonomicznego procesów, w których jest postawione żądanie znalezienia

---

[354] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1969, s. 259.
[355] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 27.
[356] W. Stankiewicz, *Planowanie obronne,* Bellona, Warszawa 1977, s. 15.
[357] Wielka Encyklopedia PWN T. 22 red. Jan Wojnowski, PWN, Warszawa 2004, s.327.
[358] Leksykon PWN, red. B. Kaczorowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 878.

najlepszego rozwiązania"[359]. *Programowanie matematyczne* obejmuje metody, które umożliwiają rozwiązywanie problemów, służące poszukiwaniu najlepszych rozwiązań – ze względu na określone wcześniej kryterium oceny. Geneza programowania matematycznego wywodzi się z ekonomii, gdzie rozdziału środków realizujących pewien cel, tak aby – przy istniejących ograniczeniach – osiągnąć najkorzystniejszy wynik, np. maksimum zysku lub minimum straty[360].

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, iż niezależnie od dziedziny, pod pojęciem programowania rozumie się metodę osiągnięcia najlepszego rozwiązania wcześniej zdefiniowanego problemu, z uwzględnieniem istniejących ograniczeń.

Prawną definicję programowania obronnego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r., w którym stwierdzono, że jest to: „[...] ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych na ten cel"[361]. Przytoczona powyżej definicja określa, iż w programowaniu obronnym udział biorą organy dowodzenia sił zbrojnych, organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Użyte pojęcie potencjału obronnego państwa nie zostało w cytowanym akcie prawnym zdefiniowane.

Z przytoczonej definicji wynika, iż istotę tej działalności określa szereg czynników, które pozwalają odróżnić programowanie obronne od programowania innych dziedzinach.

Programowanie obronne oznacza całokształt działalności planistycznej, finansowej, organizacyjnej, realizowanej na rzecz przygotowania się państwa (jako organizacji) i podmiotów (jako jego struktur) do przeciwstawienia się zewnętrznym zagrożeniom i działania w czasie kryzysu i wojny. Jego zakres obejmuje

---

[359] Wielka Encyklopedia PWN T. 22... s.327.
[360] Tamże.
[361] Rozporządzenie 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* (DzU z 2004 r. Nr 152, poz. 1599, z późn. zm.), § 2, pkt 8.

te przygotowania, które organizowane są przez państwo – jako organizację, na rzecz przeciwstawienia się przewidywanym zagrożeniom (przygotowania państwa do ich wystąpienia). Przygotowania te służą utrzymaniu i rozwojowi potencjału obronnego państwa oraz przygotowaniu Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Są one jednocześnie przez ww. elementy realizowane. Przygotowania realizowane w ramach programowania obronnego w Polsce obejmują tę część planowania obronnego, która polega na określaniu zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na sześcioletni okres planistyczny (dziesięcioletni okres planistyczny – począwszy od programów obronnych opracowywanych na lata 2009-2018), rozpoczynający się w roku nieparzystym. Zadania obronne realizowane w ramach programowania obronnego ujmowane są w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych. Dokumentami, w których ujmuje się przedmiotowe przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe są programy obronne, które co do istoty zasadniczo różnią się od innych programów w państwie[362].

W tym miejscu celowym wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy przytoczona definicja oddaje istotę przedmiotowego zjawiska?

Wyniki badań wskazują, iż prawną definicję programowania obronnego uznać należy za niepełną (ze względu na: pominięcie szeregu zagadnień ujmowanych w Programie Mobilizacji Gospodarki oraz niektórych elementów SOP, a inne – tj. SZ RP ujmującą podwójnie; wewnętrzną niespójność; nieuwzględnienie zasad zarządzania – co w szczególności dotyczy triady: strategia-plan-program; brak powiązania z nadrzędnym systemem bezpieczeństwa). Ostateczne wskazówki co do stopnia, w jakim prawna definicja programowania obronnego oddaje istotę tego zjawiska oraz jego zakresu zweryfikowano w wyniku badań eksperckich[363].

---

[362] Np. „Program rozwoju regionalnego" - rządowy program, który stworzono w celu pobudzenia rozwoju przemysłowego i ekonomicznego regionów znajdujących się w stagnacji lub takich, w których znaczna część mieszkańców doświadcza przedłużającego się bezrobocia. BRITANNICA – Edycja Polska, t. 34, Wydawnictwo KURPISZ, Poznań 2003 r., s. 412.

[363] W trakcie badań eksperckich eksperci udzielili odpowiedzi na pytania: „Czy obecnie obowiązująca definicja programowania obronnego oddaje właściwie istotę przedmiotowego zjawiska?" oraz „Jeśli nie, to jak należałoby rozumieć istotę i zakres programowania obronnego?".

Jak podkreślono, ta jedyna prawna definicja programowania obronnego – dotyczy wyłącznie jednego rozporządzenia Rady Ministrów[364] – nie może być utożsamiana z pojęciem programowania obronnego w sensie ogólnym. Syntetyczna definicja powinna zostać zbudowana w oparciu o szereg innych pojęć (obejmujących: planowanie obronne, zadania obronne, planowanie operacyjne, obronę narodową, powinności obronne, budżetowanie obronne). Jednak w obowiązującym stanie prawnym brak jest jasnych kryteriów wg których zdefiniowane zostać mogłyby nawet wyżej wymienione pojęcia. W tej sytuacji sformowanie optymalnej definicji musi być problematyczne, co wynika z różnego postrzegania obronności (obrony narodowej) poszczególnych grup ludzi tworzących struktury zadaniowe SOP[365].

W trakcie badań eksperckich podkreślono, iż w definicji programowania obronnego uwzględnia się jedynie obszar przygotowań do obrony przed zewnętrznymi zagrożeniami militarnymi. Tak pojmowana „obronność" w państwie zawęża zakres przedmiotowy programowania obronnego[366].

W toku realizacji procedury badawczej, także w czasie badań eksperckich, dowiedziono braku oparcia tej jedynej definicji programowania obronnego w podstawach zarządzania[367]. W postulowanym ujęciu programowanie obronne stanowić powinno przełożenie (wdrożenie) strategii (doktryny) obronnej na zadania obronne elementów SOP[368].

Potwierdzono brak elementów formułowania strategii działania (np. na 10-letni okres), która powinna opierać się na misji i celu działania. Te zaś powinny dotyczyć podmiotu (podmiotów), dla których realizuje się programowanie obronne. Za niezbędne uznano ponadto określenie, dla którego z podmiotów konkretnie przeznaczone są zadania obronne – zróżnicowane w przypadku poszczególnych podmiotów SOP, a także wskazanie – który podmiot jakie zadanie ma realizować[369]. W innym przypadku wskazano wręcz brak strategii (doktryny) obronnej, co powoduje, iż programowanie obronne postrzegać należy jako proces pozorny[370].

---

[364] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2, pkt 8.
[365] Zob. P. Górski, *Wywiad ekspercki.*
[366] Zob. W. Zaręba, *Wywiad ekspercki.*
[367] Zob. E. Nowak, *Wywiad ekspercki.*
[368] Zob. J. Marczak, *Wywiad ekspercki.*
[369] Zob. E. Nowak, *Wywiad ekspercki.*
[370] Zob. J. Marczak, *Wywiad ekspercki.*

Podkreślono ponadto brak uniwersalności definicji, który przejawia się w zapisach o: przyjęciu cezury czasowej odniesionej do szczególnego przypadku (obecnie) długości trwania okresu planistycznego, rozpoczęciu cyklu planistycznego od lat nieparzystych, braku zapisu nt. realizacji programowania obronnego w czasie kryzysu lub wojny[371], lub w celu przygotowania elementów SOP do kryzysu, wojny lub działań terrorystycznych[372].

Zwrócono także uwagę na brak wewnętrznej spójności definicji, wynikającej z rozdzielnego postrzegania potencjału obronnego oraz SZ RP, podczas gdy te ostatnie stanowią przecież ważny składnik potencjału obronnego[373].

3.3. Programowanie obronne – jako element planowania obronnego w państwie

Programowanie obronne zostało zapoczątkowane z chwilą wejścia Polski do struktur NATO (pełna, ówcześnie stosowana nazwa: „planowanie i programowanie obronne"). Nigdy jednak nie osiągnęło pełnej swej formy – głównie z powodu braku odpowiednich przepisów prawa. Obecnie uznaje się, że struktura i model funkcjonowania programowania obronnego zostały ustalone"[374]. Doświadczenie programowania obronnego w większości przypadków spotkały się z pozytywnymi ocenami ekspertów[375]. Jest ono jednak realizowane na podstawie wielu aktów prawnych różnej rangi[376]. Podkreślić tu należy brak spójności w dokumentach: doktrynalnych, planistycznych i wykonawczych. Ten mankament programowania obronnego potwierdzono także w ramach badań eksperckich[377], wskazując na konieczność ustawowego uregulowania problematyki planowania obronnego w państwie, w tym programowania obronnego[378]. Brak spójności pomiędzy planowaniem operacyjnym i programowaniem obronnym oraz pomiędzy

---

[371] Zob.: S. Koziej, *Wywiad ekspercki*; J. Płaczek, *Wywiad ekspercki.*
[372] Zob. R. Piwowarczyk, *Wywiad ekspercki.*
[373] Zob. J. Płaczek, *Wywiad ekspercki.*
[374] Zob. Raport naukowy, *System planowania i programowania obronnego w RP...* s. 123.
[375] J. Marczak uważa za negatywne aspekty okresu 1999-2007: destrukcję organizacji obrony narodowej, struktur wojskowych oraz infrastruktury wojskowej. Zob. J. Marczak, *Wywiad ekspercki.* R. Kulczycki podkreślił negatywny wpływ na programowanie obronne ciągłych reform SZ RP. Zob. R Kulczycki, *Wywiad ekspercki.*
[376] Zob. S. Rybak, *Wywiad ekspercki.*
[377] Zob. J. Płaczek, *Wywiad ekspercki.*
[378] Zob.: J. Pawłowski, *Wywiad ekspercki*; J. Kownacki, *Wywiad ekspercki*; P. Górski, *Wywiad ekspercki*; W. Zaręba, *Wywiad ekspercki.*

poszczególnymi programami obronnymi wynika, w ocenie jednego z ekspertów, przede wszystkim z konieczności opracowywania poszczególnych dokumentów planistycznych na podstawie różnych aktów prawnych, w oderwaniu od siebie. W tej sytuacji skoordynowanie prac planistycznych napotyka na szereg oczywistych trudności[379]. W odniesieniu do programowania obronnego jako elementu programowania rozwoju w państwie, badania eksperckie potwierdziły konieczność postrzegania tej działalności jako koncepcji długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego, stanowiącej podstawę do cyklicznego sporządzania programu obronnego (programów obronnych)[380].

System programowania obronnego, który podlega ciągłym modyfikacjom i procesowi dostosowywania do zasad obowiązujących w NATO i UE, został uznany przez jednego z ekspertów, na obecnym etapie jego tworzenia, jako spełniający zakładane wymagania. Ekspert ten wskazał jednak na konieczność jego gruntownej przebudowy na rzecz koordynacji realizacji zadań obronnych zawartych w poszczególnych dokumentach planistycznych[381].

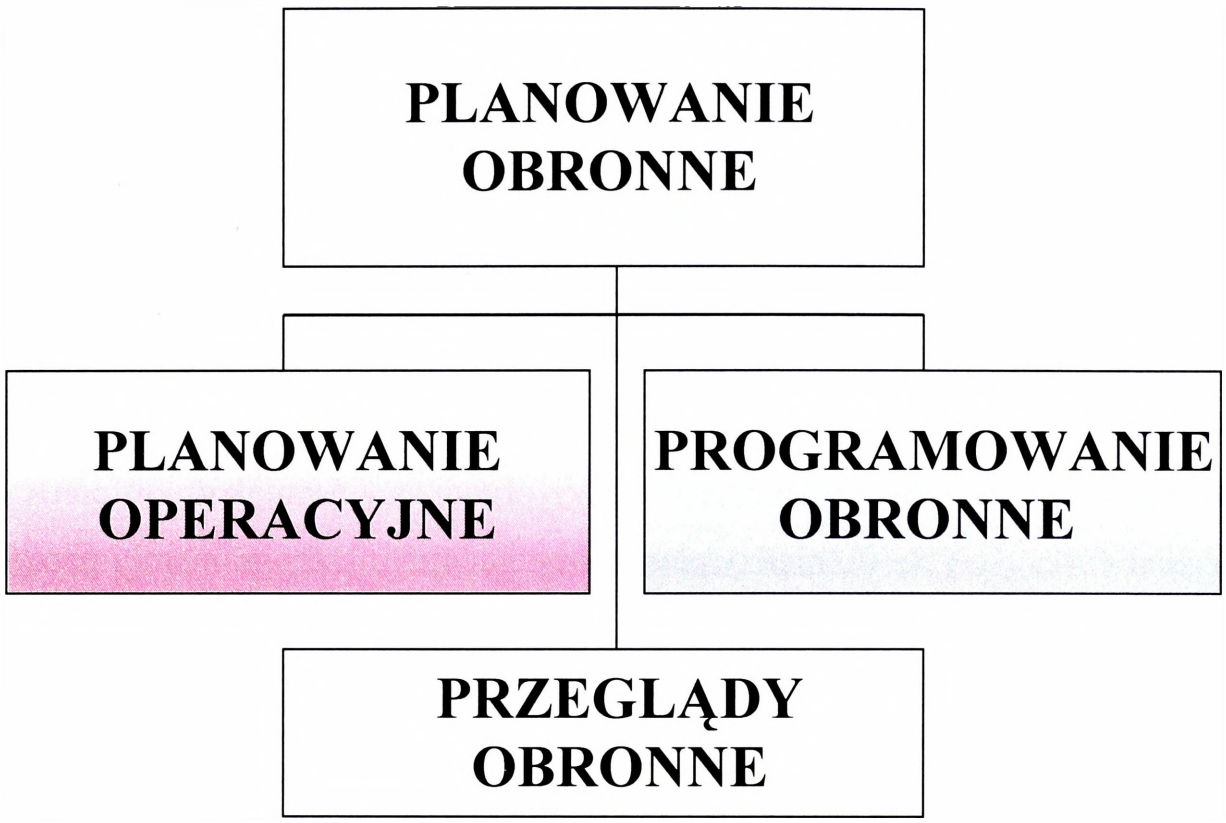
Podstawowym aktem prawnym określającym strukturę i zasady narodowego planowania obronnego jest rozporządzenie Rady Ministrów, które od czasu jego ogłoszenia w 2004 r. podlegało w 2007 r. nowelizacji. [382] Wprowadzone zmiany oraz terminy rozpoczęcia ich obowiązywania poddano szczegółowej analizie w zagadnieniu 4.5.2.

Programowanie obronne jest jednym z elementów planowania obronnego. Drugi z tych elementów to planowanie operacyjne[383]. Dokumentami sporządzanymi w ramach planowania obronnego są: plany operacyjne, programy obronne oraz przeglądy obronne (rys. 3.4.). Pozostają one ze sobą w ścisłych relacjach, będąc jednocześnie w określonych relacjach z dokumentami sojuszniczego planowania

---

[379] Zob. J. Kownacki, *Wywiad ekspercki.*
[380] Zob. J Wojnarowski, *Wywiad ekspercki.*
[381] Zob. J. Kownacki, *Wywiad ekspercki.*
[382] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* (DzU Nr 152, poz. 1599, z późn. zm.).
[383] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2, pkt 6.

obronnego. System ten, co potwierdziły badania ekspercie, nie jest pozbawiony mankamentów[384].



Rys. 3.4. Struktura planowania obronnego

Podstawę do sporządzania programów obronnych stanowią zadania operacyjne, które są przewidziane do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny – ujmowane w planach operacyjnych.

Pełna identyfikacja tych zadań, realizowanych przez niemilitarne struktury SOP możliwa jest w wyniku analizy kilkuset aktów prawnych (ustaw, wydanych na ich podstawie rozporządzeń rady ministrów i poszczególnych ministrów, a także dokumentów planistycznych)[385]. Na tej podstawie wyróżniono następujące rodzaje zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury SOP:

- zadania ogólne o charakterze przygotowawczym;
- zadania dyplomatyczne;
- zadania informacyjne;

---

[384] Zwrócono uwagę na brak spójności w dokumentach: doktrynalnych, planistycznych i wykonawczych. Zob. J. Płaczek, *Wywiad ekspercki.*

[385] Eksperci, podkreślając swą pozytywną ocenę obecnych rozwiązań w zakresie programowania obronnego, podkreślili jego negatywny aspekt polegający na rozproszeniu podstaw prawnych tego procesu w wielu aktach prawnych. Zob.: S. Rybak, *Wywiad ekspercki*; P. Górski, *Wywiad ekspercki.*

- zadania ochronne;
- zadania gospodarczo-obronne.

Za kryterium powyższego podziału przyjęto uszczegółowiony cel ich realizacji. Szczegółowe zestawienie przedsięwzięć realizowanych przez niemilitarną część SOP w ramach ww. zadań przedstawiono w zał. nr 4.

Programy obronne ustalają przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe realizowane w czasie pokoju, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, tworząc podstawy organizacyjno-materialne dla realizacji ww. zadań operacyjnych. Pomiędzy planami operacyjnymi, programami i przeglądami obronnymi zachodzi szereg zależności. Zmiany wprowadzane w planach operacyjnych pociągają za sobą stosowne zmiany przedsięwzięć rzeczowo – finansowych ujmowanych w programach obronnych. Zakres zadań zrealizowanych w oparciu o programy obronne określa możliwości realizacji zadań ujętych w planach operacyjnych[386]. Na zakres zadań przyjmowanych w planach operacyjnych i programach obronnych wpływają przeglądy obronne. Wytyczają one kierunki planowania obronnego i stanowią podstawową bazę informacyjną do określenia głównych kierunków, w tym priorytetów polityki obronnej państwa, ustalanych w *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych RP na kolejny okres planistyczny*[387].

Planowanie obronne polega na ustalaniu sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków[388]. Obejmuje ono: wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów operacyjnych, programów obronnych i dokumentów sporządzanych w ramach przeglądów obronnych; w planowaniu obronnym uwzględnia się wszystkie podmioty działające w sferach należących do właściwości organu sporządzającego[389].

---

[386] Zob. J. Kownacki, A. Wochna *Programowanie pozamilitarnych przygotowań* ... s. 25 i następne.
[387] Zob. *Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie,* MON, Warszawa 2006, s. 6-8.
[388] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2, pkt 6.
[389] Tamże, § 3.

Planowanie operacyjne obejmuje ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych[390], a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania[391].

Planowanie operacyjne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w: Strategii bezpieczeństwa narodowego oraz Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej[392].

W planowaniu operacyjnym uwzględnia się szereg czynników. Należą do nich m.in.: infrastruktura państwa, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych, regulacje prawne oraz zadania określone w programie mobilizacji gospodarki[393], według stanu na pierwszy dzień miesiąca, w którym plan operacyjny zostaje przedłożony do zatwierdzenia[394].

Programowanie obronne obejmuje ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na sześcioletni, a od 2009 r. na dziesięcioletni[395] okres planistyczny – rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa

---

[390] Zadania operacyjne to ta część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zestawy zadań operacyjnych to usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, albo też określoną grupę tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tamże, § 2 pkt 4, 5.

[391] § 2, pkt 7.

[392] § 4, ust. 1.

[393] Przedsięwzięcia w zakresie mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ustawa *o organizowaniu zadań...* art. 4a, ust. 1.

[394] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 4, ust. 2.

[395] Obecnie obowiązujące programy obronne opracowane zostały na sześcioletni okres planistyczny, obejmujący lata 2007-2012 – zgodny z obowiązującym w chwili ich opracowania brzmieniem Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...*. § 2, pkt 8 - w brzmieniu sprzed nowelizacji ww. aktu prawnego.

państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel[396].

Programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w: Strategii bezpieczeństwa narodowego RP oraz w wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletni, a od 2009 r. na dziesięcioletni[397] okres planistyczny, których projekt sporządza raz na dwa, a w przypadku programów obronnych obowiązujących od 2009 r. - raz na cztery[398] lata Minister Obrony Narodowej na sześcioletni (od 2009 r. na dziesięcioletni) okres planistyczny – rozpoczynający się w roku nieparzystym z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do początkowego roku ich obowiązywania oraz przedkłada Radzie Ministrów do dnia 31 sierpnia w roku nieparzystym[399].

3.3.1. Plany operacyjne

Dokumentami sporządzanymi w ramach planowania operacyjnego są plany operacyjne. W ramach planowania operacyjnego sporządza się[400]: Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej; plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej; plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra; plany operacyjne funkcjonowania województw; plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich; plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów; Plan Operacyjny Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy; plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; plany operacyjne Sił Zbrojnych; plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. W oparciu

---

[396] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2, pkt 8.

[397] Sześcioletni okres planistyczny, obejmujący lata 2007-2012 – zgodny z obowiązującym w chwili opracowania obecnie obowiązujących programów obronnych brzmieniem Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...*. § 2, pkt 8 - w brzmieniu sprzed nowelizacji ww. aktu prawnego w 2007 r.

[398] Sześcioletni okres planistyczny, obejmujący lata 2007-2012 – zgodny z obowiązującym w chwili opracowania obecnie obowiązujących programów obronnych Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2, pkt 8 - w brzmieniu sprzed nowelizacji ww. aktu prawnego w 2007 r.

[399] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 8.

[400] Tamże, § 5, ust. 1, 2.

o inne akty prawne sporządza się ponadto nw. plany operacyjne: plany osłony technicznej[401]; plany przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia przez organy jednostek samorządu terytorialnego miast, miast i gmin oraz gmin na potrzeby obronne państwa[402].

Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej sporządza Minister Obrony Narodowej w uzgodnieniu z: ministrami kierującymi działami administracji rządowej, Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefem Agencji Wywiadu – stosownie do ich właściwości[403].

Plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej[404].

Plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów sporządzają te organy i kierownicy tych jednostek w uzgodnieniu Ministrem Obrony Narodowej[405].

Plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej sporządzane są przez te organy w uzgodnieniu z właściwym ministrem kierującym działem administracji rządowej[406].

Plany operacyjne funkcjonowania jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez ministra sporządzają kierownicy tych jednostek w uzgodnieniu z właściwym ministrem kierującym działem administracji rządowej[407].

---

[401] Zapis dotyczący sporządzania planów osłony technicznej wprowadzono do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* w wyniku nowelizacji ww. aktu prawnego w 2007 r. Niezależnie od przedmiotowego zapisu obowiązek ten wynikał Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2001 r. *w sprawie koordynacji działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa* (DzU Nr 32, poz. 363, z późn. zm.).

[402] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach* (DzU Nr 143, poz. 1515).

[403] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 5, ust. 1, pkt 1.

[404] Tamże, § 5, ust. 1, pkt 2.

[405] § 5, ust. 1, pkt 3, lit. a.

[406] § 5, ust. 1, pkt 3, lit. b.

[407] § 5, ust. 1, pkt 3, lit. b.

Plany operacyjne funkcjonowania województw sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych[408].

Plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami[409].

Plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami[410].

Plan Operacyjny Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy sporządza Prezydent miasta stołecznego Warszawy w uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim[411].

Plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami[412].

Plany operacyjne Sił Zbrojnych sporządza się zgodnie z dokumentami: *MC 133/3 – NATO's operational planning system: Guidance for operational planning system (GOP) – final revision, june 2005, Strategia wojskowa RP, Zasady planowania operacyjnego w SZ RP – DD 3.5, Sztab. Gen 1533/2003; AJP 01 C – Prowadzenie sojuszniczych operacji połączonych.*

Plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa sporządzane są oddzielnie dla obiektów kategorii I i obiektów kategorii II.

Plany szczególnej ochrony obiektów kategorii I, których szczególna ochrona jest przygotowywana i będzie prowadzona z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, opracowuje Minister Obrony Narodowej[413].

---

[408] § 5, ust. 1, pkt 4.
[409] § 5, ust. 1, pkt 5.
[410] § 5, ust. 1, pkt 6
[411] § 5, ust. 1, pkt 7.
[412] § 5, ust. 1, pkt 8.
[413] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (DzU Nr 116 poz. 1090), § 7, ust. 2, pkt 2.

Plany szczególnej ochrony obiektów kategorii II opracowują, uzgadniają i aktualizują te organy[414], które mogą występować z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa[415].

Plany osłony technicznej[416] sporządza minister właściwego do spraw transportu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych[417].

Plany przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia przez organy jednostek samorządu terytorialnego miast, miast i gmin oraz gmin na potrzeby obronne państwa[418] sporządzają: minister właściwy do spraw zdrowia; wojewodowie; organy jednostek samorządu terytorialnego. Plany sporządzone przez wojewodów zatwierdza minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu odpowiednio z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, z Ministrem Obrony Narodowej oraz Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którzy zgłosili (zaplanowali) potrzeby świadczeń (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia)[419].

Poniżej dokonano charakterystyki planów operacyjnych sporządzanych w niemilitarnej części SOP. Ich hierarchiczność powoduje konieczność zastosowania

---

[414] Organy, które mogą występować z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa: Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w stosunku do obiektów organów administracji rządowej nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek tych organów), ministrowie i przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów (w stosunku do obiektów: będących w ich właściwości, organów, formacji i jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nich nadzorowanych, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych - według właściwości wynikającej z ustaw), Prezes Narodowego Banku Polskiego (w stosunku do obiektów znajdujących się w jego właściwości), Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego (w stosunku do obiektów znajdujących się w jego właściwości), wojewodowie (w stosunku do obiektów: znajdujących się w ich właściwości, obiektów jednostek organizacyjnych im podporządkowanych lub przez nich nadzorowanych oraz obiektów przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego oraz utworzonych przez te organy jednostek organizacyjnych, po zasięgnięciu opinii organów wykonawczych właściwych jednostek samorządu terytorialnego). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie...* § 4, ust. 1, pkt 2.

[415] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie...* ust. 1, pkt 3.

[416] W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2001 r. *w sprawie zasad koordynacji działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa* (Dz.U. Nr 32, poz. 363, z późn. zm.) używa się odmiennej nazwy (Plan osłony technicznej dróg), którą zastosowano w dalszej części dysertacji.

[417] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2001 r. *w sprawie zasad koordynacji...* § 3, ust. 1.

[418] Prawo nie określa nazwy ww. planu, lecz stanowi, iż tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa następuje w formie planów: ministra właściwego do spraw zdrowia; wojewodów; organów jednostek samorządu terytorialnego. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu...* § 2, ust. 1.

[419] Tamże, § 2 i 17.

określonych procedur oraz kolejności ich opracowywania, które w przypadku procedur bardziej złożonych scharakteryzowano poniżej.

Minister Obrony Narodowej sporządza we współpracy z ministrami, kierownikami urzędów centralnych i wojewodami, a następnie przesyła właściwym organom administracji rządowej wypisy z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej[420].

Układ planów operacyjnych jest zróżnicowany, zależnie od szczebla, na którym dokument jest sporządzany.

W planach operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej, planach operacyjnych funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej, planach operacyjnych funkcjonowania jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra oraz planach operacyjnych funkcjonowania województw ujmuje się[421]: wypisy z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, przekazane przez Ministra Obrony Narodowej[422]; ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego; zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego – przeznaczonych do wykonania przez ten organ oraz przez podległe i nadzorowane przez niego organy administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych (a w przypadku – gdy organem sporządzającym jest wojewoda – również przez marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów); przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej; zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz Siłami Zbrojnymi, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi; inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna

---

[420] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 6, ust. 1.

[421] Tamże, § 6, ust. 1 pkt 1.

[422] Wypisy te zawierają: ocenę zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa; zamiar reagowania obronnego państwa; zestaw lub zestawy zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez organ sporządzający, terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz podmioty wiodące i podmioty współuczestniczące w ich realizacji; przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa; przedsięwzięcia i procedury związane z przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (DzU Nr 98, poz. 978). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu* ... § 6, ust. 1 pkt 1, lit. a.

za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych oraz przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w sferze właściwości organu sporządzającego[423].

W planach operacyjnych funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra ujmuje się[424]: przekazane przez właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej wypisy z planu funkcjonowania działu administracji rządowej[425], ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego; zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ; karty realizacji zadań operacyjnych; inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych oraz przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania w sferze właściwości organu sporządzającego[426].

W planach operacyjnych funkcjonowania urzędów marszałkowskich, planach operacyjnych funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów, Planie Operacyjnym Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy oraz planach operacyjnych funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta ujmuje się[427]: przekazane przez właściwego wojewodę wypisy z planu operacyjnego funkcjonowania

---

[423] Obowiązek ujmowania w przedmiotowych planach operacyjnych przedsięwzięć i procedur dotyczących podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w sferze właściwości organu sporządzającego wprowadzono w wyniku nowelizacji w 2007 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* .

[424] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 6, ust. 1 pkt 2.

[425] Wypisy z planu funkcjonowania działu administracji rządowej zawierają: ocenę zagrożeń w dziale administracji rządowej; zamiar realizacji zadań operacyjnych właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej; zadania operacyjne przeznaczone do wykonania przez organ sporządzający, sposób i terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz siły i środki przewidziane do wykorzystania w tym celu; przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania działem administracji rządowej; zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz Siłami Zbrojnymi, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi. Tamże, § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a.

[426] Obowiązek ujmowania w przedmiotowych planach operacyjnych przedsięwzięć i procedur dotyczących podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w sferze właściwości organu sporządzającego wprowadzono w wyniku nowelizacji w 2007 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* .

[427] § 6, ust. 1, pkt 3.

województwa[428]; ocenę zagrożeń na terenie objętym właściwością organu sporządzającego; zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ; karty realizacji zadań operacyjnych; inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych oraz przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w sferze właściwości organu sporządzającego[429].

Plan osłony technicznej dróg określa zakres zadań w dziedzinie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa i sposób ich realizacji. Dokument zawiera przedsięwzięcia planistyczno-organizacyjne i wykonawcze mające na celu zapewnienie ciągłości eksploatacyjnej dróg. Plan osłony technicznej dróg podlega aktualizacji w zależności od potrzeb obronnych państwa oraz możliwości ich zabezpieczenia[430]. Problematyki tej dotyczy także inny akt prawny, który stanowi m.in. – iż plan osłony technicznej to dokument obejmujący kompleks przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych, technicznych i materiałowego zabezpieczenia do zapewnienia sprawnej odbudowy zniszczeń i utrzymania przejezdności sieci drogowej i kolejowej[431].

Zadania w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa, wynikające z planu osłony technicznej dróg, minister właściwy do spraw transportu przekazuje do realizacji: ministrom właściwym do spraw gospodarki, łączności,

---

[428] Wypisy te zawierają: ocenę zagrożeń województwa; zamiar realizacji zadań operacyjnych właściwego wojewody; zadania operacyjne przeznaczone do wykonania przez organ sporządzający, sposób i terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz siły i środki przewidziane do wykorzystania w tym celu; przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania województwem, zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz Siłami Zbrojnymi, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi. Tamże, § 6, ust. 1, pkt 3, lit. a.

[429] Obowiązek ujmowania w przedmiotowych planach operacyjnych przedsięwzięć i procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa i systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w sferze właściwości organu sporządzającego wprowadzono w wyniku nowelizacji w 2007 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* .

[430] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2001 r. *w sprawie zasad koordynacji działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa* (DzU. Nr 32, poz. 363, z późn. zm.), § 2 i 3, ust. 2.

[431] Szerzej, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach* (DzU. Nr 34, poz. 294).

środowiska i gospodarki wodnej; Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych[432]. - w odniesieniu do dróg o znaczeniu obronnym na obszarze kraju; pozostałym zarządcom dróg o znaczeniu obronnym – za pośrednictwem wojewodów. Wymienieni powyżej zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich współdziałają z właściwymi terenowo oddziałami Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, biurami terenowymi oddziałów oraz organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej, w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa i przedstawiają im informacje o stanie realizacji zadań[433].

Realizacja zadań w zakresie przygotowania dróg, wynikających z planu osłony technicznej dróg, podlega kontroli sprawowanej przez ministra właściwego do spraw transportu we współdziałaniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, gospodarki, łączności, środowiska i gospodarki wodnej – w zakresie spraw będących w ich właściwości. Ministrowie ci oraz Generalny Dyrektor Dróg Publicznych składają roczne sprawozdania o stanie realizacji zadań związanych z przygotowaniem dróg na potrzeby obrony państwa ministrowi właściwemu do spraw transportu, który przesyła Ministrowi Obrony Narodowej ich kopie[434].

W formie *planów przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia przez organy jednostek samorządu terytorialnego miast, miast i gmin oraz gmin na potrzeby obronne państwa* ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodów i organów jednostek samorządu terytorialnego następuje tworzenie

---

[432] Ten fragment przywołanego rozporządzenia rady ministrów uznać należy za nieprecyzyjny, ponieważ zarządcami poszczególnych kategorii dróg publicznych są: dróg krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Publicznych (od 1 kwietnia 2002 roku Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad) - odcinków dróg krajowych w obrębie miast na prawach powiatu i miasta stołecznego Warszawy, dróg krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu - zarządy miast dróg wojewódzkich - zarządy województw dróg powiatowych - zarządy powiatów innych - zarządy gmin. W granicach miast na prawach powiatu (65 miast) funkcje zarządcy wszystkich dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) a więc dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych pełnią zarządy miasta. Zarządcą dróg krajowych (z wyłączeniem ekspresowych i autostrad) na terenie Warszawy jest Zarząd m.st. Warszawy. Zarządcą autostrad i dróg ekspresowych jest Generalny Dyrektor Dróg Publicznych (od 1 kwietnia 2002 roku Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad) z wyłączeniem autostrad płatnych, których zarządcą (po podpisaniu umowy koncesyjnej) staje się koncesjonariusz. Zob. *Podział dróg publicznych*, http://www.gddkia.gov.pl/article/drogi_i_mosty/index.php/id_item_tree/d69473d4d941279fabcbe0f3a74cc663

[433] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2004 r. *w sprawie zasad koordynacji działań...* § 4.

[434] Tamże, § 5 i 6.

warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa.[435].

3.3.2. Programy obronne

Dokumentami sporządzanymi w ramach programowania obronnego są programy obronne. Obowiązujące programy obronne sporządzane były – do 2007 r. włącznie – co dwa lata, na sześcioletni okres planistyczny[436], rozpoczynający się w roku nieparzystym. Są to programy obronne opracowane na lata 2007-2012: Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, Program Doskonalenia Obrony Cywilnej, program mobilizacji gospodarki, program rozwoju Sił Zbrojnych, programy pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, programy pozamilitarnych przygotowań obronnych urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, programy pozamilitarnych przygotowań obronnych województw i programy doskonalenia obrony cywilnej województw[437].

Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzany był przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z właściwymi ministrami, centralnymi organami administracji rządowej i kierownikami jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, będącymi dysponentami części budżetowych, oraz z wojewodami[438].

---

[435] Warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa dotyczą: planowania i realizacji zadań (w zakresie: zwiększenia bazy szpitalnej i zmiany jej profilu; tworzenia zastępczych miejsc szpitalnych; działania lecznictwa otwartego; określenia minimalnych norm i wskaźników zatrudnienia w zakładach opieki zdrowotnej; wykorzystania jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi; określenia sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego; określenia sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego; określenia sposobu realizacji świadczeń na rzecz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; określenia prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowych strat sanitarnych); koordynowania planowania i realizacji ww. zadań; współdziałania organów administracji publicznej, zakładów opieki zdrowotnej i innych jednostek organizacyjnych w planowaniu i realizacji zadań na potrzeby obronne państwa. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu...* § 1.

[436] Zasady te uległy zmianie w wyniku nowelizacji w 2007 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* .

[437] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2007 r., § 9, ust. 1 i 2.

[438] Tamże, § 9, ust. 1, pkt 1.

Program Doskonalenia Obrony Cywilnej sporządzany jest przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz z wojewodami[439].

Program mobilizacji gospodarki ustalany był przez radę ministrów. Jego przygotowanie koordynował Minister Obrony Narodowej w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych[440].

Program rozwoju Sił Zbrojnych realizował Minister Obrony Narodowej. W trakcie realizacji programu Minister Obrony Narodowej zasięga opinii odpowiednio ministra właściwego do spraw gospodarki oraz ministra właściwego do spraw nauki, w zakresie zadań dotyczących modernizacji wyposażenia Sił Zbrojnych [441]. Program jest wprowadzany przez Ministra Obrony Narodowej w drodze zarządzenia, na podstawie kierunków przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych[442], na kolejny okres planistyczny, stosownie do zasad planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego[443].

Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej sporządzane są przez właściwych ministrów kierujących działami administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej[444].

Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów sporządzane były przez te organy i kierowników tych jednostek, będących dysponentami części budżetowych, w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej natomiast programy pozamilitarnych przygotowań obronnych centralnych organów administracji rządowej i kierowników

---

[439] § 9, ust. 1, pkt. 2.

[440] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 4 a, ust. 1, 4.

[441] Zadania dotyczące modernizacji wyposażenia Sił Zbrojnych dotyczą przede wszystkim: sprzętu rozpoznania i walki radioelektronicznej, sprzętu dowodzenia i łączności, sprzętu i wyposażenia systemu obrony powietrznej, zestawów przeciwpancernych pocisków kierowanych, kołowych transporterów opancerzonych, średnich samolotów transportowych, okrętów i sprzętu morskiego, sprzętu elektronicznego, w związku ze zwolnieniem częstotliwości na potrzeby operatorów telefonii ruchomej typu komórkowego trzeciej generacji, czołgów. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU Nr 76, poz. 804, z późn. zm.), art. 4, ust. 2, pkt 1.

[442] Tamże, art. 2.

[443] Art. 4, ust. 3 .

[444] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2007 r., § 9, ust. 1, pkt 3, lit a.

jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez ministra kierującego działem administracji sporządzane były przez te organy i kierowników tych jednostek, będących dysponentami części budżetowych, w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej[445].

Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych województw sporządzali wojewodowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej[446].

Programy doskonalenia obrony cywilnej województw sporządzane były przez szefów obrony cywilnej województw w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zaopiniowaniu przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju[447].

W programach obronnych uwzględniano[448] rezerwy państwowe mobilizacyjne i stany zastrzeżone rezerw państwowych gospodarczych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw [449].

Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Program Doskonalenia Obrony Cywilnej zatwierdzał Prezes Rady Ministrów w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku parzystego. Pozostałe programy obronne zatwierdzały organy je sporządzające w terminie ustalonym przez te organy[450].

Programy obronne podlegały aktualizacji w przypadku zmian w strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej lub w innych uzasadnionych przypadkach[451].

3.3.3. Przeglądy obronne

W ramach planowania obronnego przeprowadzano następujące przeglądy obronne: ocenę sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa,

---

[445] Tamże, § 9, ust. 1, pkt 3 lit b.
[446] § 9, ust. 1, pkt 3 lit c.
[447] § 9, ust. 1, pkt 4.
[448] § 10, ust. 2.
[449] Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (DzU z 2003 r., Nr 24, poz. 197 oraz z 2004 r., Nr 42, poz. 386 z późn. zm.).
[450] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2007 r., § 11.
[451] Przedmiotowej aktualizacji dokonywano w formie aneksu do istniejącego programu obronnego, jeżeli wprowadzone korekty nie powodowały zmiany struktury tego dokumentu lub trudności w korzystaniu z niego. W przypadku braku możliwości aktualizacji w ww. określony sposób opracowywano nowy dokument. Tamże, § 13.

Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych, ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku, ocenę stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych gospodarczych, raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej[452].

Ocenę sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa sporządzał minister właściwy do spraw zagranicznych we współpracy z Szefem Agencji Wywiadu. Zawierała ona analizę wpływu sytuacji międzynarodowej na bezpieczeństwo państwa oraz kierunków i rodzajów zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, a także propozycje przedsięwzięć zapobiegawczych zmierzających do ich neutralizacji[453].

Ocenę Sił Zbrojnych sporządzał Minister Obrony Narodowej. Zawierała ona analizę stanu Sił Zbrojnych oraz możliwości realizacji przez nie zadań[454].

Narodowe Kwestionariusze Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych sporządzali dysponenci części budżetowych. Zawierały one dane liczbowe oraz oceny opisowe dotyczące stanu przygotowań obronnych działu administracji rządowej, centralnego organu administracji rządowej i jednostki organizacyjnej, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, województwa, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku[455].

Ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku, stanowiącą syntezę informacji zawartych w Narodowych Kwestionariuszach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych, sporządzał Minister Obrony Narodowej[456].

Ocenę stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych gospodarczych, zawierającą analizę wpływu stanu rzeczowego i ilościowego oraz rozmieszczenia tych rezerw na obronność i bezpieczeństwo państwa, a także propozycje kierunków ich rozwoju, sporządzali właściwi ministrowie, centralne organy administracji rządowej i kierownicy jednostek

---

[452] § 12, ust. 1.
[453] § 12, ust. 1, pkt 1.
[454] § 12, ust. 1, pkt 2.
[455] § 12, ust. 1, pkt 3.
[456] § 12, ust. 1, pkt 4.

organizacyjnych, podlegli lub nadzorowani przez Prezesa Rady Ministrów albo ministrów oraz wojewodowie[457].

Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, zawierający kompleksową analizę i ocenę stanu przygotowań obronnych państwa oraz propozycje kierunków dalszych działań na okres dwóch lat, sporządzał Minister Obrony Narodowej[458].

Ocenę sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa, ocenę Sił Zbrojnych, ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej i ocenę stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych gospodarczych organy je sporządzające przedkładały radzie ministrów do dnia 30 kwietnia każdego roku[459].

Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej Minister Obrony Narodowej przedkładał Radzie Ministrów do dnia 30 czerwca każdego roku[460].

Narodowe Kwestionariusze Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych organy je sporządzające przedkładały Ministrowi Obrony Narodowej do dnia 28 lutego każdego roku[461].

Ocena sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa, ocena Sił Zbrojnych i ocena stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych gospodarczych przedkładane były Radzie Ministrów za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej[462].

Ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku i raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej sporządzano w latach nieparzystych. W latach parzystych sporządzano dokumenty uzupełniające do dokumentów sporządzanych w roku poprzednim[463].

---

[457] § 12, ust. 1, pkt 5.
[458] § 12, ust. 1, pkt 6.
[459] § 12 ust. 2, pkt 1, lit. a.
[460] § 12, ust. 2, pkt 1, lit. b.
[461] § 12, ust. 2, pkt 2.
[462] § 12, ust. 3.
[463] § 12, ust. 4.

Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej i raport uzupełniający po ich akceptacji przez Radę Ministrów, przedkładany był przez Prezesa Rady Ministrów Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej[464].

3.4. Zakres programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa

3.4.1. Programowanie obronne w ujęciu podmiotowym

Ogólne wskazówki co do zakresu podmiotowego programowania obronnego w niemilitarnej części SOP zawarte zostały w podstawowym akcie prawa obronnego – ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[465]. Stanowi ona, iż: „umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach[466]". Zgodnie z zapisami analizowanego dokumentu na Radzie Ministrów spoczywa obowiązek sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz wykonywania w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa nw. zadań[467]:

1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
2) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych;
3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;

---

[464] § 12, ust. 6.
[465] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).
[466] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku...* art. 2.
[467] Tamże, art. 6, ust. 1.

4) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;
6) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
7) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
8) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
9) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
10) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

W dokumencie określono ponadto centralny organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, którym jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Organ ten podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Analizowany akt prawny nakłada na Szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązek realizacji następujących działań:

1) przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej;
2) ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej;
3) koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej;
4) sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej[468].

Jednak zapisy analizowanego aktu prawnego mają charakter ogólny.

---

[468] Art. 17, ust. 1, 3, 4.

Kolejnych wskazówek w przedmiotowym zakresie dostarcza ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* – która stanowi, iż do Ministra Obrony Narodowej należy sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty[469].

Bardziej szczegółowe zapisy zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz. U. Nr. Nr 116, poz. 152)[470]. Rozporządzenie określa ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (zadań obronnych) przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne, obejmujące[471]:

1) tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych;
2) koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach;
3) współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
4) zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

Na organach administracji publicznej, przedsiębiorcach i kierownikach innych jednostek organizacyjnych oraz władzach organizacji społecznych – w ramach wykonywania zadań obronnych – spoczywa obowiązek uwzględniania potrzeb obrony państwa, obejmujących w szczególności[472]:

1) utrzymywanie, przebudowę i modernizację SOP, w tym Sił Zbrojnych

---

[469] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (DzUz 1996 Nr 10, poz. 56, z późn. zm.), art. 1, ust. 1, art. 2, pkt 4.
[470] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (DzU Nr. Nr 116, poz. 152).
[471] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad...* § 1, ust. 1.
[472] Tamże, § 2.

Rzeczypospolitej Polskiej;

2) przygotowanie podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych do wykonywania nałożonych na nie zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa;
3) przygotowanie ludności i warunków jej ochrony na wypadek wojny, a także ochrony mienia szczególnie cennego dla dziedzictwa narodowego.

Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych należy do[473]:

1) ministrów – w stosunku do zadań obronnych wykonywanych w działach administracji rządowej oraz przez kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych;
2) wojewodów – w stosunku do zadań obronnych wykonywanych w województwie przez:
   a) kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych,
   b) przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi,
   c) organy samorządu terytorialnego,
   d) przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez ministrów,
   e) władze organizacji społecznych.

Zakres podmiotowy programowania obronnego w szerokim ujęciu – określa podstawowy akt prawny w obszarze planowania obronnego – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu* ..., zgodnie z którym programowanie obronne to: „[...] ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych na ten cel". Przytoczona powyżej definicja określa, iż w programowaniu obronnym udział biorą

---

[473] § 3, ust. 1.

organy dowodzenia sił zbrojnych, organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego[474].

Zakres podmiotowy programowania obronnego rozszerza – o określonych przedsiębiorców – ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców.* Określa ona zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań oraz zasady ich finansowania[475].

Analizowana ustawa określa zadania na rzecz obronności państwa, realizowane przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym[476].

Organy administracji rządowej, właściwe do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją ww. zadań przez przedsiębiorcę określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2004 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (Dz. U. Nr 192, poz. 1965). Organami tymi są: minister wykonujący prawa z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa, w uzgodnieniu z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działania spółki – wobec spółek handlowych, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% akcji lub udziałów, właściwy terytorialnie wojewoda –

---

[474] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2 pkt 6, 7, 8.
[475] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 1.
[476] Przedsiębiorca realizujący zadania, w zakresie: mobilizacji gospodarki, militaryzacji, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego, wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, którego terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub którego przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest: eksploatacja lotnisk i portów morskich, kolportaż, nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych, produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizacja obrotu specjalnego, transport, usługi pocztowe, usługi telekomunikacyjne, wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej). Tamże, art. 2 i 3.

wobec pozostałych spółek, za wyjątkiem przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym[477].

3.3.2. Programowanie obronne w ujęciu przedmiotowym

Zasadniczy zakres przedmiotowy programowania obronnego określony został przez przywołane powyżej dwa akty prawne: o randze ustawy oraz rozporządzenia rady ministrów. Wynika z nich, że programowanie obronne obejmuje[478]:

a) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa, przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (ich szczegółowy zakres przedstawiono w punkcie 3.4.3.1.);
b) projektowanie środków budżetowych na ten cel.

Do zadań na rzecz obronności, powierzonych przedsiębiorcom wykonującym działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie[479]:

1) mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
2) militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją,

---

[477] Organy te, w odniesieniu do konkretnych przedsiębiorców, ujmuje się w aktualnym *Wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym*. Aktualnie określa je załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (DzU Nr 214 poz. 1517).
[478] Istota cytowanego zapisu nie uległa zmianie w wyniku nowelizacji przedmiotowego aktu prawnego w 2007 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2 pkt 6, 7, 8.
[479] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art.2.

3) planowania operacyjnego, obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
4) szkolenia obronnego, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych,
5) wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów.

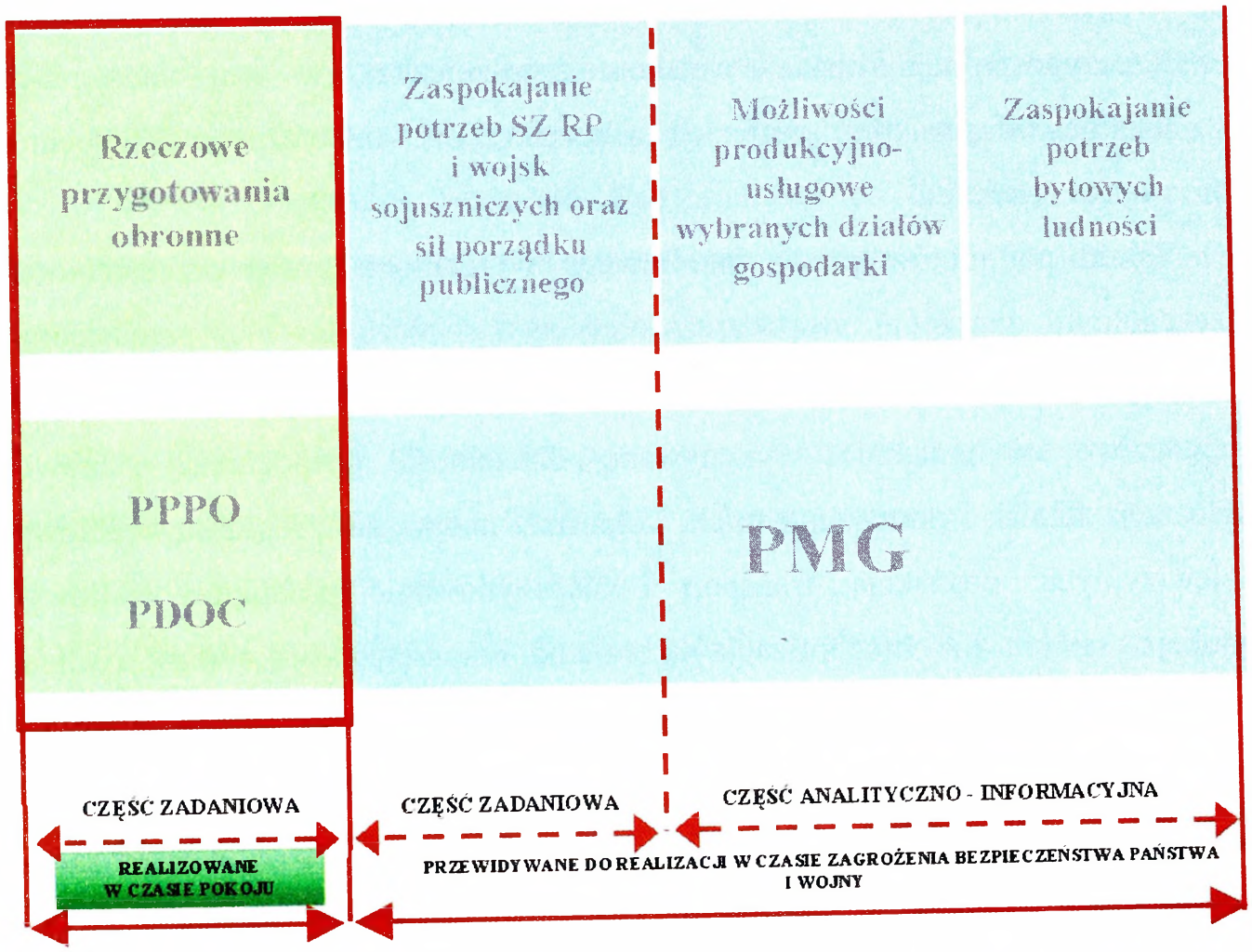
Wśród podmiotów prawa handlowego wyróżniono grupę przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Należą do niej przedsiębiorcy realizujący ww. zadania, których terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub przedmiot wykonywanej działalności gospodarczej stanowi[480]: eksploatacja lotnisk i portów morskich; kolportaż; nadawanie programów radiowych i telewizyjnych; produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych; produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego; realizacja obrotu specjalnego; transport; usługi pocztowe; usługi telekomunikacyjne; wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej.

3.3.3. Programowanie obronne w ujęciu funkcjonalnym

Pozamilitarne przygotowania obronne RP realizowane są obecnie w ramach trzech rodzajów dokumentów o charakterze programów: *programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PPPO), *Programu mobilizacji gospodarki* (PMG) i *programów doskonalenia obrony cywilnej* (PDOC). Zadania obronne na rzecz przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i podsystemu niemilitarnego ujmowane są w PPPO, który zawiera także zadania realizowane na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych. Zadania obronne ujmowane w PPPO obejmują w większości przedsięwzięcia analogiczne do

[480] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 3.

przedsięwzięć w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych realizowanych w czasie pokoju – ujmowanych w części zadaniowej *CPMG 1996-2000*. Pozostała część tych zadań – dotycząca obrony cywilnej, także ujmowana była PPPO *2003-2008*. Z chwilą wejścia w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...*, zadania OC zostały ulokowane w PDOC[481] (rys. 3.5).



Źródło: J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2006 r., s. 49.

Rys. 3.5. Podział zadań realizowanych w ramach programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych

Niezmiennie ważnym zagadnieniem jest skorelowanie przygotowań obronnych w państwie. Na pytanie – czy ujmowanie w trzech różnych programach zadań obronnych wcześniej zgrupowanych w CPMG nie prowadzi w jakimś obszarze do pokrywania się lub braku realizacji zadań, czy kompetencji – w ramach przygotowań

[481] Zob. J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2006 r., s. 46-49.

obronnych realizowanych w państwie, pomoże odpowiedzieć analiza obowiązujących programów obronnych w ujęciu funkcjonalnym.

3.3.3.1. Programy pozamitarnych przygotowań obronnych

Zakres przedmiotowy programów pozamilitarnych przygotowań obronnych opracowanych na lata 2007-2012 obejmował[482]:

1) wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych na sześcioletni okres obowiązywania programu;
2) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych SOP, dotyczące:
   a) przygotowania stanowisk kierowania, określonych w odrębnych przepisach,
   b) realizacji celów Sił Zbrojnych przez ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów i kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministrów,
   c) realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza,
   d) przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa,
   e) gromadzenia i utrzymania sprzętu przeznaczonego na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych,
   f) budowy i utrzymania infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym,
   g) przygotowania środków transportu na potrzeby Sił Zbrojnych oraz jednostek zmilitaryzowanych,
   h) przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne,
   i) rozbudowy i utrzymania systemów alarmowania i powiadamiania,
   j) budowy i utrzymania ośrodków wykrywania i analizy skażeń oraz zakażeń,
   k) budowy i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej,
   l) szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa,

[482] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2007 r., § 10, ust. 1.

m) ochrony zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego,

n) szkolenia obronnego,

o) kontroli wykonywania zadań obronnych;

3) projektowane nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu okresu obowiązywania programu, według planowanych przedsięwzięć oraz według części, działów i rozdziałów budżetu państwa[483].

Sporządzanie programów pozamitarnych przygotowań obronnych ułatwiała opracowana w 2006 r. w Departamencie Polityki Obronnej Ministerstwa Obrony Narodowej *Metodyka opracowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych NKA 000101*. W dokumencie określono strukturę i zasady redagowania Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz opracowywanych na jego podstawie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych: działów administracji rządowej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentem części budżetowej oraz województw, sporządzanych na podstawie § 9 ust. 1 pkt 1 i 3 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[484].

„*Metodykę opracowania programów...*" stosuje się w procesie programowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w ramach przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji

---

[483] *Metodyka opracowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych NKA 000101* określa nieco inny - następujący układ programów pozamilitarnych przygotowań obronnych: postanowienia ogólne, wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata rrrr-rrrr+5 (lata obowiązywania programu – przypis autora), przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa (przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, przedsięwzięcia w zakresie zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych, przedsięwzięcia związane z militaryzacją, przygotowanie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, organizacja szkolenia obronnego, organizacja kontroli wykonywania zadań obronnych), finansowanie przygotowań obronnych (zestawienie planowanych nakładów na pozamilitarne przygotowania obronne według planowanych przedsięwzięć i rozdziałów budżetu, zestawienie planowanych nakładów na pozamilitarne przygotowania obronne według części i rozdziałów budżetu). *Metodyka opracowania programów pozamilitarnych...* s. 251.

[484] Tamże, s. 3.

rządowej będące dysponentem części budżetowej oraz przez wojewodów. Dokument złożony jest z następujących części:

- *wstęp* (określająca: przedmiot i zakres podręcznika, powołania normatywne, terminy i definicje, skróty);
- *wymagania* (określająca wymagania ogólne oraz dotyczące aktualizacji programów pozamilitarnych przygotowań obronnych);
- *ogólne wskazania metodyczne*;
- *struktura programu pozamilitarnych przygotowań obronnych* (określająca: stopnie podziału programu pozamilitarnych przygotowań obronnych, układ programu pozamilitarnych przygotowań obronnych);
- *redagowanie Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej* (określająca: elementy informacyjne, elementy merytoryczne);
- *redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych niższego szczebla* (definiujący: elementy informacyjne i elementy merytoryczne);
- *elementy wspólne programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (określająca: język programu pozamilitarnych przygotowań obronnych, czcionkę i tekst, skróty nazw i sposób ich zapisu, numerację stronic, tablice, powołania, przypisy oraz stosowanie skrótów i cudzysłowu);
- *załączniki* (określająca: układ programu pozamilitarnych przygotowań obronnych, wzory stronic i tablic, formularz zgłaszania zmian w ramach aktualizacji Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, przykład wypełnienia tablicy)[485].

3.3.3.2. Program mobilizacji gospodarki

Podstawy prawne do ustalenia przez radę ministrów programu mobilizacji gospodarki stworzono w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[486]. Ustawa stanowi, iż przygotowanie PMG koordynuje Minister

[485] Zob. *Metodyka opracowania programów pozamilitarnych...*
[486] PMG opracowywany jest w oparciu o kilka głównych aktów prawnych rangi ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów.

Obrony Narodowej w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych oraz przewiduje jego następujący zakres ramowy[487]:

- zadania organów administracji rządowej w zakresie prowadzenia działań o charakterze organizacyjno – planistycznym, związanych z przygotowaniem gospodarki do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- zadania, jakie mogą być nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym w zakresie dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby: Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych Ministrowi Sprawiedliwości[488];
- możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki.

Podstawy prawne do opracowywania PMG wynikają także z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* – które stanowi, iż dokument ten – wraz z innymi programami obronnymi – jest opracowywany w ramach programowania obronnego, co dwa lata, na dziesięcioletni okres planistyczny, który rozpoczyna się w roku nieparzystym[489]. Zadania określone w programie mobilizacji gospodarki uwzględnia się w planowaniu operacyjnym.

---

[487] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 4 a, ust. 1 i 2, ust. 4.

[488] Siły Zbrojne RP, jednostki organizacyjne nadzorowanych, podległe lub podporządkowane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz Ministrowi Sprawiedliwości, a także jednostki organizacyjne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego - określane są mianem odbiorców specjalnych.

[489] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 9 ust. 1, pkt 1 i 2, ust. 2, pkt 1 i 2.

W oparciu o ww. podstawy prawne[490] w 2006 r. po raz pierwszy opracowany został projekt Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2007-2012[491] (PMG 2007-2012)[492].

PMG ukierunkowany został na stworzenie w czasie pokoju warunków do realizacji przez przedsiębiorców zadań związanych z zaspokojeniem[493] w czasie konfliktu zbrojnego potrzeb: SZ RP i wojsk sojuszniczych realizujących wspólne zadania na terytorium RP, organów porządku publicznego (ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Ministra Sprawiedliwości), a także bytowych ludności. Do celów PMG należą ponadto: wykorzystanie elementów PMG w przypadku wystąpienia zagrożeń niemilitarnych (klęsk żywiołowych i ekologicznych przybierających charakter katastrof) oraz przygotowanie przedsiębiorców przemysłu obronnego do planowania szybkiej zmiany profilu produkcji (usług), w tym środków i zaplecza materiałowo – technicznego, umożliwiającego realizację zadań obronnych[494].

Możliwości realizacyjne zadań produkcyjnych objętych PMG uwzględniają m.in: realia gospodarki narodowej i zachodzących w niej procesów restrukturyzacyjnych, potrzeby odbiorców specjalnych oraz zobowiązania sojusznicze.

Struktura PMG 2007-2012 zbliżona jest do struktury CPMG 1996-2000. Dokument składa się z dwóch części: zadaniowej i informacyjnej. Część zadaniowa obejmuje problematykę zaspokajanie potrzeb SZ RP i wojsk sojuszniczych oraz organów porządku publicznego (dostawy lub remonty uzbrojenia i sprzętu wojskowego, dostawy środków bojowych). Część analityczno – informacyjna

---

[490] Problematyki opracowania PMG 2007-2012 dotyczyły ponadto m.in.: *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych RP w latach 2005 – 2010*, *Wytyczne Ministra ON w sprawie przygotowania PMG na lata 2007-2012 z dnia 05 lipca 2005 r.* i *Harmonogram realizacji zamierzeń wynikających z ustawowego koordynowania przez Ministra ON przygotowaniem PMG* - zatwierdzony przez Ministra ON w dniu 22.10.2004 r. Resortowe wytyczne wraz z metodykami określania potrzeb, na podstawie których zostały określone zasady i tryb opracowania PMG opracowali: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szef Sztabu Generalnego WP.

[491] PMG 2007-2012 został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2007 r.

[492] Szerzej, Sochala C., Jamka R., *Program Mobilizacji Gospodarki* [w:] *Współdziałanie administracji wojskowej i cywilnej w zakresie bezpieczeństwa narodowego* (wybrane problemy) – red. nauk. W. Szynowski, TWO, Warszawa 2008, s. 164-173.

[493] Zasilanie zasobami materiałowymi odróżnić należy od wsparcia. Szerzej, W. Kitler, H. Szafran, *Wsparcie cywilne sił zbrojnych* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2002, s. 89–91.

[494] Zob. J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych...* s. 47.

obejmuję analizę możliwości produkcyjno-usługowych działów gospodarki: budownictwo, gospodarka morska, transport, łączność, gospodarka, rolnictwo, środowisko, gospodarka wodna, a także – co stanowi novum w stosunku do CMPG – analizę możliwości zaspokajania potrzeb bytowych ludności w zakresie: artykułów konsumpcyjnych (żywność, woda pitna), ochrony zdrowia, dostaw paliw, dostaw energii, usług transportowych, budowli ochronnych (schrony, ukrycia) oraz usług pocztowych i telekomunikacyjnych[495].

Na szczególną uwagę zasługuje element programu, dotyczący analizy możliwości zaspokajania potrzeb bytowych ludności. Gospodarkę narodową – rozumianą jako całokształt zasobów zagrożeń działalności prowadzonej w sferze produkcji, podziału, obiegu zagrożeń konsumpcji w kraju, powszechnie postrzega się przede wszystkim jako podstawę ku zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa[496]. Ponieważ funkcjonowanie państwa ściśle wiąże się z zaspokajaniem potrzeb jego obywateli, sytuacja – kiedy państwo utraci tę zdolność – sama w sobie stać się może przyczyną jego upadku. Wydarzenia ostatnich dziesięcioleci wskazują, iż celowe doprowadzenie do utraty możliwości zaspokajania potrzeb ludności państwa stanowi jedną z metod jego pokonania.

W odróżnieniu od CPMG 1996-2000 część zadaniowa PMG 2007-2012 nie obejmuje przedsięwzięć w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych realizowanych w czasie pokoju.

Istotne znaczenie dla powodzenia zadań realizowanych w ramach PMG odgrywa gromadzenie i gospodarowanie zapasami wojennymi państwa. Analizy zawarte w PMG przeprowadzone zostały w oparciu o aktualnie funkcjonujący system rezerw strategicznych. Pamiętać jednak należy, iż przeznaczenie i funkcje obecnego

---

[495] Zob. tamże, s. 46-49.
[496] Zob. Z. Stachowiak, S. Kurek, S. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 88.

systemu rezerw państwowych[497] dostosowano do odmiennych uwarunkowań gospodarczych i politycznych (gromadzenie rezerw głównie na wypadek wystąpienia konfliktu zbrojnego i prowadzenia działań wojennych na terenie Polski z użyciem broni konwencjonalnej oraz masowego rażenia). Z uwagi na zmianę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych państwa, wynikającą m.in. z uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych takich jak NATO i UE, jak również odmienny charakter współczesnych zagrożeń (terroryzm międzynarodowy, klęski żywiołowe, katastrofy ekologiczne) prowadzone są prace nad przebudową systemu rezerw państwowych. Kolejne PMG opracowane muszą zostać z uwzględnieniem docelowego systemu rezerw państwowych.

Dokument funkcjonował w 2007 r. jedynie w sferze planistycznej. Na jego realizację nie zabezpieczono bowiem środków finansowych w budżecie państwa.

3.3.3.3. Programy z zakresu obrony cywilnej

Obowiązujące programy doskonalenia obrony cywilnej na lata *2007–2012* powinny zostać opracowane po raz pierwszy w 2006 r.[498]. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* Szef Obrony Cywilnej Kraju w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz wojewodami[499] sporządzał *PDOC*. Natomiast szefowie obrony cywilnej województw sporządzali – w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – *programy doskonalenia obrony cywilnej województw*, które podlegały opiniowaniu przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Programy te powinny być zgodne

---

[497] Określenie „rezerwy strategiczne" odnosi się do istoty tego pojęcia. Przyjmuje się, iż rezerwy strategiczne to surowce i towary niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarki oraz przeżycia ludności na danym obszarze. Ich funkcją jest zabezpieczenie bezpieczeństwa dostaw priorytetowych asortymentów w celu zapewnienia funkcjonowania gospodarki danego państwa lub minimalizacji negatywnych skutków braku tych dostaw. Rezerwy strategiczne obejmują głównie surowce naturalne oraz produkty lecznicze i wyroby medyczne. Do rezerw strategicznych zaliczyć należy także uzbrojenie i sprzęt wojskowy. P. Ligenza, *Zarządzanie rezerwami strategicznymi na potrzeby bezpieczeństwa państwa,* s. 137. W Polsce rezerwy strategiczne określane są mianem „rezerwy państwowe" (określenie prawne). Nazewnictwo stosowane w przypadku rezerw wiąże się ze stosunkami własnościowymi, które dominują w państwie. W przypadku państw Układu Warszawskiego dominowała nazwa „rezerwy państwowe", tak – jak to ma nadal miejsce w Polsce, gdzie system rezerw strategicznych w dalszym ciągu opiera się na niektórych ówczesnych założeniach. W niniejszej dysertacji obie nazwy używane są zamiennie, w zależności od tego – czego (istoty, czy nazwy prawnej) dotyczy kontekst rozważań.

[498] Zob. Pismo Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej – Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 25 października 2005 r. (znak: BO-IV-403/4-5/05).

[499] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* – w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2007 r., § 9, ust. 1 pkt 2.

z *PDOC*. W praktyce jednak to *programy doskonalenia obrony cywilnej województw* opracowane zostały wcześniej, a także zatwierdzone.

Opracowanie i uzgodnienie PDOC, oraz programów doskonalenia obrony cywilnej województw powinno zostać zakończone w 2006 r. – przed rozpoczęciem obowiązującego okresu planistycznego (2007 – 2012) Tak się jednak nie stało. W opinii ówczesnego wiceministra spraw wewnętrznych i administracji, szefa Obrony Cywilnej Kraju, przyczyną takiego stanu były: faza głębokiej przebudowy, w jakiej znajdował się w 2006 r. system obrony cywilnej i obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne, które odbiegały od docelowych rozwiązań. Równolegle z programowaniem obronnym prowadzone były prace koncepcyjne nad rozwiązaniami ideowymi ostatecznego kształtu systemu oraz przygotowaniem stosownych aktów prawnych[500]. Podczas opracowywania programów doskonalenia, ministrowie, organy i wojewodowie napotkali szereg trudności.

Celem opracowania Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2007 – 2012 (PDOC 2007 – 2012) było zapewnienie harmonijnego rozwoju poszczególnych obszarów obrony cywilnej, stosownie do współczesnych wyzwań i zagrożeń oraz finansowych możliwości państwa[501]. Program miał przede wszystkim zapewnić adekwatne do potrzeb finansowanie obrony cywilnej oraz skoordynować działania w obszarach: zagadnień prawnych, organizacyjnych i strukturalnych, związanych z przebudową obrony cywilnej[502].

---

[500] Zob. J. Jakubowski, *Teraz ochrona ludności. Programy doskonalenia obrony cywilnej*, Przegląd pożarniczy 2006, nr 1.

[501] Koncepcja przebudowy obrony cywilnej uwzględnia zmiany w obszarze bezpieczeństwa powszechnego, a także potrzeby zapewnienia sprawnego i efektywnego systemu ochrony ludności (w przypadku sytuacji kryzysowej, w czasie pokoju, w przypadku działań zbrojnych). Docelowo system obrony cywilnej stanowić ma element jednolitego kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego, charakteryzując się płynnością reagowania na sytuacje kryzysowe - do konfliktu zbrojnego włącznie, w tym sukcesywnym uruchamianiem sił i środków - stosownie do skali narastania zagrożeń oraz gotowością do realizacji dających się skategoryzować zadań. System tworzyć ma zbiór zadań przypisanych poszczególnym organom i jednostkom administracji publicznej, organizacjom pozarządowym, (w tym społecznym organizacjom ratowniczym) oraz obywatelom. Systemu zarządzania kryzysowego ma być elementem jednolitego kompleksowego systemu bezpieczeństwa państwa. Stworzenie sprawnego, jednolitego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej warunkowane jest wprowadzeniem szeregu zmian prawnych, w szczególności - uchwalenia nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, co jest związane z wygaśnięciem ważności wielu aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej. Jednolity systemu ochrony ludności i obrony cywilnej ma być spójny z rozwiązaniami przyjętymi w NATO oraz w Unii Europejskiej (w szczególności z Mechanizmem Wspólnotowym). Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2007 – 2012 (projekt), s. 17-18

[502] Tamże, s. 3.

Zadaniem dokumentu było ukierunkowanie i ujednolicenie przekształceń w ramach obrony cywilnej oraz stworzenie odpowiednich warunków do jej zrównoważonego rozwoju w kontekście aktualnych zagrożeń. Zaliczono do nich m.in.: klęski żywiołowe, ataki terrorystyczne z użyciem broni masowego rażenia i katastrofy. Program miał w szczególności zapewnić środki na realizację następujących zadań: przygotowanie ośrodków kierowania obroną cywilną, dostosowanie potrzeb obrony cywilnej do możliwości poszczególnych szczebli administracji rządowej i samorządowej, stworzenie szczegółowych zasad finansowania zadań obrony cywilnej, racjonalne określenie nakładów przeznaczonych na realizację zadań obrony cywilnej w dłuższej perspektywie czasowej, wdrożenie na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej jednolitego systemu planowania i programowania obrony cywilnej[503].

Projekt PDOC 2007 – 2012 zawiera analizę kierunków przebudowy systemu obrony cywilnej, spis przedsięwzięć rzeczowo – finansowych, które będą realizowane na szczeblu centralnym oraz wojewódzkim, a także zestawienie danych dotyczących finansowania całego programu w skali kraju Dokument składa się z części opisowej oraz części tabelarycznej. Część tabelaryczna zawiera środki zaplanowane na realizację przedsięwzięć rzeczowo – finansowych na szczeblach: centralnym oraz wojewódzkim. W tabelach został umieszczony zbiór przedsięwzięć z zakresu doskonalenia obrony cywilnej, a także przewidziane na ich realizację nakłady finansowe zaplanowane na kolejne lata okresu planistycznego przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej i wojewodów. W tabelach ujęto następujące przedsięwzięcia główne: kierowanie obroną cywilną; formacje obrony cywilnej; organizacja zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności; samoobrona ludności; szkolenia. Tabele zawierają pogrupowane tematycznie przedsięwzięcia główne, w przypadku których zaplanowano środki finansowe w przynajmniej jednym roku okresu planistycznego. Przedsięwzięcia główne rozbito na przedsięwzięcia cząstkowe, a w przypadkach – gdy możliwe było

[503] Tamże.

precyzyjne określenie przedsięwzięć szczegółowych wykonywanych w ramach przedsięwzięcia cząstkowego – zostały one także zaplanowane[504].

Projekt PDOC oraz programy doskonalenia obrony cywilnej województw opracowane zostały merytorycznie w sposób niebudzący zastrzeżeń. Dokumenty te mogłyby usystematyzować problematykę realizacji przygotowań w obszarze obrony cywilnej. Ich dodatkową zaletę stanowi uwzględnienie przygotowań wynikających z koncepcji przebudowy obrony cywilnej.

Zastrzeżenia budzi system finansowania wydatków ponoszonych na obronę cywilną w ramach PDOC oraz programów doskonalenia obrony cywilnej województw. Wydatki te zostały zaplanowane i miały być realizowane przez dysponentów tych środków w ramach działów 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa i 750 – Administracja publiczna w częściach, którymi dysponują minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej i wojewodowie.

PDOC zawierającemu jedynie zestawienie danych dotyczących finansowania całego programu w skali kraju, brakuje systemu finansowania ujmowanych w nim zadań. Przyjęto założenie, iż środki na 2007 r. zostały zabezpieczone w ustawie budżetowej[505]. W związku z powyższym wydatki zaplanowane na 2008 r. i lata następne miały zostać pokryte przez przesunięcia środków w ramach części, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej.[506].

Podkreślić należy, iż ten mankament systemu finansowania zadań ujmowanych w PDOC ogranicza możliwość realizacji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i inni ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz wojewodów zadań ujmowanych w programach doskonalenia obrony cywilnej. Problem ten dotyka w szczególny sposób wojewodów, dysponujących ograniczonymi środkami budżetowymi, głównie w formie dotacji celowych, z których finansowane

---

[504] Tamże, s. 3-8.

[505] Założenie powyższe najprawdopodobniej wynika z faktu, iż w ramach obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych każdy organ we własnym zakresie planuje wydatki na obronę cywilną – co podkreślono w PDOC. Program Doskonalenia Obrony ... s. 9.

[506] Tamże, s. 9.

są zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. W odniesieniu do tych organów sfinansowanie zadań wynikających z PDOC w 2008 r., Minister Finansów ocenił jako niemożliwe. Organ ten przyjął, iż na etapie opracowania projektu budżetu państwa na rok 2008 wojewodowie zgłoszą zapotrzebowania na dodatkowe środki związane z realizacja zadań wynikających z programu, uznając je jako nowe zadania[507].

Ze względu na brak systemu finansowania PDOC nie zapewnia organom realizującym zadania z zakresu obrony cywilnej środków finansowych na ten cel. Tym bardziej nie można mówić o poziomie finansowania adekwatnym do potrzeb. Z finansowego punktu widzenia PDOC stanowi jedynie uporządkowany tematycznie zbiór przedsięwzięć, których realizację uzgodniono z organem wiodącym w zakresie ich realizacji na szczeblu państwa.

PDOC 2007 – 2012 nie został zatwierdzony, przez co nie jest dokumentem obowiązującym.

WNIOSKI

1. Państwa członkowskie NATO wnoszą wkład w obronę zbiorową, ustalając jego wielkość i charakter z zachowaniem suwerenności i niezależności działania. Indywidualne decyzje państw w tym zakresie podejmowane są z uwzględnieniem ogólnych potrzeb Sojuszu.
2. Określenie wkładu państwa członkowskiego w obronę zbiorową realizowane jest w ramach uzgodnionych procedur planowania obronnego, które wyznaczają metodologię i mechanizm określania wielkości i rodzaju sił niezbędnych do wdrażania polityki Sojuszu. Stwarzają one ponadto ramy do koordynowania planów obronnych państw członkowskich i określania celów planowania sił zgodnych z interesami Sojuszu.
3. Proces planowania obronnego jest jednym z podstawowych mechanizmów stosowanych przez Sojusz w celu zapewnienia dostępu do sił i zdolności narodowych niezbędnych do realizacji wszystkich jego misji, w tym zwłaszcza

[507] Zob. Pismo Ministra Finansów z dnia 21.12.2006 r. (znak: FB3-063-AG/06/10311 MB7) do Szefa Obrony Cywilnej Kraju *w sprawie projektu Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2007-2012.*

podstawowej – kolektywnej obrony. Uwzględnia on szereg czynników - m.in.: zmieniające się warunki polityczne, oceny wojskowych dowódców NATO – dotyczące sił niezbędnych do realizacji ich zadań oraz indywidualne możliwości technologiczne ekonomiczne i finansowe państw członkowskich.

4. Proces planowania obronnego NATO umożliwia uruchomienie w ramach Sojuszu wsparcia dla wszystkich europejskich państw członkowskich w zakresie planowania ich udziału w operacjach prowadzonych przez Unię Europejską.
5. Zasadniczą zmianą w procesie planowania obronnego NATO, wpływającą na rozwiązania narodowych systemów planowania obronnego państw członkowskich jest wydłużenie okresu planistycznego z dotychczasowych sześciu do dziesięciu lat oraz przejście z dwu na czteroletni cykl planistyczny w odniesieniu do Wytycznych Politycznych i Celów Sił Zbrojnych.
6. Dyscypliną planowania sojuszniczego, obejmującą problematykę wsparcia cywilnego sił zbrojnych a także realizację autonomicznych zadań sektora cywilnego jest Planowanie Cywilne NATO. Ma ono zapewniać odpowiedni poziom gotowości struktur cywilnych (niemilitarnych) do działania w sytuacji zaistnienia różnych zagrożeń, ich symptomów, a także do radzenia sobie z ich skutkami, z wojną włącznie. Planowanie cywilne oraz jego środki pozostają w zakresie odpowiedzialności poszczególnych krajów NATO.
7. Ta dziedzina planowania obronnego NATO stanowi wypadkową działań narodowych w takiej części, która obejmuje niezbędne minimum na rzecz sprawnej aktywności Sojuszu. Doskonalenie planowania cywilnego NATO jest możliwe wyłącznie przy doskonale działających systemach narodowych.
8. W siłach zbrojnych państw NATO powszechnie stosowany jest zintegrowany system planowania i programowania obronnego – spójny z systemem planowania obronnego NATO, bazujący na opracowanym w USA „Planning, Programming and Budgeting System". PPBS stanowi osiągnięcie sojuszniczego SOP, którego adaptacja na poziomie narodowym wpłynęłaby korzystnie na funkcjonowanie narodowego SOP.
9. Nowo opracowywane w Polsce dokumenty, zgodnie z przyjętymi założeniami, uporządkowały proces planowania i programowania przygotowań obronnych

w państwie oraz istotnie zbliżyły zasady narodowego planowania obronnego do zasad planowania obronnego NATO. Zapoczątkowały one opracowywanie przez administrację rządową dokumentów planistycznych zgodnie z zasadami planowania obronnego NATO, obowiązującymi aż do 2008 r.

10. Istotne znaczenie w tej dziedzinie obronności odegrała Strategia obronności z 2000 r., bazująca na postanowieniach Konstytucji Rzeczypospolitej i innych aktów prawnych, a także uwzględniająca niezbędne zapisy dokumentów Sojuszu.. Stanowiła ona podstawą koncepcyjną do prac nad wdrożeniowymi dokumentami doktrynalnymi, planami strategicznymi i operacyjnymi oraz programami obronnymi. Przy braku stosownych aktów prawnych, dokument ten był podstawą do wprowadzania nowych procedur i tworzenia dokumentów planistycznych dostosowanych do zasad obowiązujących w NATO.
11. Osiągnięciem tego okresu było zastosowanie W Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003 r. zintegrowanego podejścia do kwestii bezpieczeństwa narodowego. W dokumencie podkreślono znaczenie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa. W dokumencie szczegółowo odniesiono się do zadań w dziedzinach: finansów, gospodarki, infrastruktury, środowiska naturalnego oraz edukacji obywatelskiej.
12. W obszarze gospodarki Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2003 r. wskazywała na potrzebę zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego i rozwoju technologicznego jako dwóch najważniejszych czynników na rzecz zapewnienia ogólnego bezpieczeństwa państwa, równocześnie stanowiących niezbędne składniki jego potencjału obronnego. Do istotnych elementów gospodarczej sfery bezpieczeństwa państwa zaliczono: obrót towarami i usługami o znaczeniu strategicznym; rozwój przemysłu obronnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i technologicznego. Brak organu odpowiedzialnego za koordynację działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, zauważalny był już na etapie opracowania tego dokumentu doktrynalnego.
13. Wbrew duchowi zapisów Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003 r. wysoka ranga gospodarczych podstaw bezpieczeństwa nie znajdowała oparcia w działaniach decydentów. Choć po wygaśnięciu ważności CPMG 1996 – 2000

wciąż dotowano przedsiębiorstwa przemysłowego potencjału obronnego, wysokość środków finansowych pozwalała jedynie na fragmentaryczne pokrycie kosztów poniesionych przez przedsiębiorców w związku z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa. Pomimo, iż dotacje te nie zapewniały pokrycia ponoszonych przez przedsiębiorców kosztów, fakt ich przyznawania umożliwiał zachowanie ciągłości organizowania zadań w przedmiotowym zakresie. W sytuacji braku kolejnych CPMG system dotowania przedsiębiorców stanowił jedną z podstawowych możliwości zachowania przez nich potencjału produkcyjnego, umożliwiającego zaspokojenie w znacznej części potrzeb wojennych odbiorców specjalnych.

14. W sytuacji niewystarczających środków budżetowych przeznaczonych na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa podjęto skuteczne działania na rzecz wypracowania optymalnego sposobu ich podziału. Prawidłowość wydatkowania przez przedsiębiorców środków finansowych pochodzących z rezerwy celowej oraz prawidłowości rozliczenia udzielonej na ten cel dotacji budżetowej podlegały szczegółowemu sprawdzeniu – w wyniku realizacji procedur zaimplementowanych w „*Metodykach...*". Procedury te umożliwiły ponadto monitorowanie poziomu mocy produkcyjnych i remontowych w przemyśle obronnym, w sytuacji niedoboru środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie jego potencjału produkcyjnego.

15. Wysokość przedmiotowych dotacji sukcesywnie malała, co postrzegać należy jako przesłankę ku istotnemu osłabieniu systemu organizowania zadań w przedmiotowym zakresie. Zagrożenie dla zachowania ciągłości systemu organizowania zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na potrzeby obrony państwa w okresie zagrożenia wojennego spowodował brak środków budżetowych na ten cel w latach 2006-2007. Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2007-2012 w pierwszym roku obowiązywania funkcjonował jedynie

w sferze planistycznej. Na jego realizację nie zabezpieczono środków finansowych w budżecie państwa.

16. W ramach dostosowania do sojuszniczego planowania obronnego nie zdołano wdrożyć PPBS, ani żadnego innego zintegrowanego systemu planowania i programowania obronnego – spójnego z systemem planowania obronnego NATO.
18. Zadania obronne – oprócz sił zbrojnych realizują następujące elementy SOP: organy administracji publicznej, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne, podmioty gospodarcze, niezależnie od formy własności, centralny bank państwa, organy kontroli, niezależnie media, organizacje obrony cywilnej fundacje, związki zawodowe, inne organizacje społeczne.
19. Zadania operacyjne, które są przewidziane do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny – ujmowane w planach operacyjnych – stanowią podstawę do sporządzania programów obronnych.
20. Programy obronne ustalają przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe realizowane w czasie pokoju, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, tworząc podstawy organizacyjno-materialne dla realizacji zadań operacyjnych.
21. Na zakres zadań przyjmowanych w planach operacyjnych i programach obronnych wpływają przeglądy obronne. Wytyczają one kierunki planowania obronnego i stanowią podstawową bazę informacyjną do określenia głównych kierunków, w tym priorytetów polityki obronnej państwa, ustalanych w Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych RP na kolejny okres planistyczny.
22. Skorelowanie zadań obronnych – ujmowanych w analizowanych programach obronnych – wyklucza pokrywanie się poszczególnych obszarów w ramach przygotowań obronnych realizowanych w państwie. Dokumenty sporządzane

w ramach narodowego planowania obronnego pozostają w niezbędnych relacjach z dokumentami sojuszniczego planowania obronnego.

23. Metodyka sporządzania programu obronnego jest rozwiązaniem celowym w przypadku wszystkich programów obronnych.
24. Obowiązujące rozwiązanie w zakresie finansowania przygotowań dotyczących mobilizacji gospodarki oraz obrony cywilnej uniemożliwiają realizację celów stawianych programom obronnym opracowywanym w ww. obszarach.
25. Istotne znaczenie dla powodzenia zadań realizowanych w ramach PMG odgrywa gromadzenie i gospodarowanie zapasami wojennymi państwa. PMG uwzględniać muszą założenia docelowego systemu rezerw strategicznych. Analizy zawarte w PMG 2007-2012 przeprowadzone zostały w oparciu o aktualnie funkcjonujący system rezerw strategicznych, którego przeznaczenie i funkcje dostosowane zostały do odmiennych uwarunkowań gospodarczych i politycznych. Kolejne PMG powinny zostać opracowane z uwzględnieniem docelowego systemu rezerw strategicznych.
26. Aktualny stan prawny ogranicza możliwości nakładania na przedsiębiorców zadań obronnych, realizowanych w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny do dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych na potrzeby odbiorców specjalnych. Prawo zawęża ponadto możliwość nakładania tych zadań do producentów produktów finalnych. Uniemożliwia to nałożenie na przedsiębiorców oraz finansowanie pełnego zakresu zadań związanego z obronnością państwa.
27. Należy jednoznacznie określić potrzeby odbiorców specjalnych w zakresie dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego, jak również przeprowadzić dogłębną analizę możliwości przemysłowego potencjału obronnego w tym zakresie, w kontekście realizowanych świadczeń na rzecz bezpieczeństwa państwa.
28. Istnieje pilna potrzeba wypracowania spójnych rozwiązań prawno – organizacyjnych, umożliwiających sprawną realizację zadań w obszarze mobilizacji gospodarki.

29. W odniesieniu do realizacji zadań przedsiębiorców w obszarze mobilizacji gospodarki, dążyć należy do stosowania rozwiązań o charakterze motywacyjnym, typowym dla gospodarki wolnorynkowej.
30. Program Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz programy doskonalenia obrony cywilnej województw opracowane zostały merytorycznie w sposób niebudzący zastrzeżeń. Dokumenty te, w przypadku obowiązywania PDOC – kiedy tworzyłyby spójny system przygotowań, mogłyby usystematyzować problematykę ich realizacji w obszarze obrony cywilnej. Zaletę tych dokumentów planistycznych stanowi uwzględnienie przygotowań wynikających z koncepcji przebudowy obrony cywilnej.
31. Ze względu na brak systemu finansowania PDOC nie zapewnia organom realizującym zadania z zakresu obrony cywilnej środków finansowych na ten cel. Tym bardziej nie można mówić o poziomie finansowania adekwatnym do potrzeb. Z finansowego punktu widzenia PDOC (projekt) stanowi jedynie uporządkowany tematycznie zbiór przedsięwzięć, których realizację uzgodniono z organem wiodącym w zakresie ich realizacji na szczeblu państwa.
32. Zalety rozwiązań zaimplementowanych w programach obronnych z zakresu obrony cywilnej niweczy brak efektywnego nadzoru nad ich realizacją, przejawiający się w szczególności brakiem systemu finansowania ujmowanych w nich zadań. Powyższe mankamenty systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce ograniczają możliwość realizacji zadań obronnych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i inni ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz wojewodów zadań ujmowanych w programach z zakresu obrony cywilnej.

4. UWARUNKOWANIA PROGRAMOWANIA OBRONNEGO W NIEMILITARNEJ CZĘŚCI SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

Każde zorganizowane działanie człowieka podlega wpływowi wielu czynników, różnej natury, siły i rodzaju oddziaływania. Czynniki te składają się na materię uwarunkowań, które oddziałują na daną organizację, jak choćby państwo i poszczególne dziedziny jego aktywności. Oddziałują również na inne organizacje (państwa), stanowiące otoczenie określonej organizacji, w tym państwa, a co za tym idzie, uwarunkowania mają zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną naturę.

Wielu teoretyków i praktyków problematyki obronnej przedmiotowym uwarunkowaniom poświęca dużo uwagi. Często wnioski ich dotyczące bywają aż nadto zdecydowane, czego przykładem są choćby słowa Carla von Clausewitza napisane w związku z oceną przyczyn upadku państwa polskiego: „[...] gdyby Polska była państwem zdolnym do obrony, to trzy mocarstwa nie przystąpiłyby tak łatwo do jego rozbioru, te zaś mocarstwa, które najbardziej były zainteresowane w utrzymaniu Polski, mogłyby współdziałać zupełnie inaczej celem jej utrzymania”[508].

Słowa te, dobitnie wskazujące na brak uwzględnienia uwarunkowań bezpieczeństwa Rzeczypospolitej w działaniach podejmowanych przez ówczesne władze naszego państwa, stanowić mogą przestrogę przed popełnieniem podobnego błędu w przyszłości.

Rozdział poświęcony został uwarunkowaniom programowania obronnego w niemilitarnej części SOP. Zaprezentowano w nim: typologię, rodzaje oraz znaczenie uwarunkowań programowania obronnego w dziedzinie niemilitarnej dla realizacji zadań obronnych. Rozdział przedstawia ponadto ocenę wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej. W dalszej jego części zaprezentowano przewidywane kierunki zmian w systemie planowania obronnego NATO, a także przewidywane kierunki zmian w narodowym systemie planowania obronnego.

---

[508] Zob. C. von Clausewitz, *O wojnie,* Wydawnictwo Mireki, 2006, s. 284, 285.

4.1. Typologia uwarunkowań

W opinii L. Krzyżanowskiego istnienie (trwanie i rozwój) organizacji polega na działaniu. Działanie organizacji uwarunkowane jest interakcjami z otoczeniem, które stanowi tworzywo całości zorganizowanego działania[509]. Całości zorganizowanego działania jako kolektywne zbiory i zbiory zbiorów tych składników powstają jednakże dopiero wtedy, gdy istnieją rzeczywiste więzi między nimi, niejednokrotnie różnych od założonych, wzajemnych oddziaływań materialnych, energetycznych informacyjnych. W takim ujęciu otoczenie podzielić można na następujące kategorie: otoczenie społeczne, otoczenie przyrodnicze i otoczenie techniczno-technologiczne. To z niego pozyskiwane są – zależnie od przyjętej domeny działalności – informacje i realne, aktywne lub warunkujące działanie składniki organizacji. Organizacja natomiast wytwarza na rzecz otoczenia dobra i usługi (materialne bądź niematerialne) o właściwościach przez nie aprobowalnych – od czego zależy jej byt: instytucjonalny, ekonomiczny, fizyczny. Wyróżnione przez L. Krzyżanowskiego segmenty otoczenia, które można określić jako: społeczne, naturalne i sztuczne, podzielić można na elementy – desygnaty rzeczy, które „istnieją realnie, są określone czasoprzestrzennie i fizykalnie, są samoistne, samodzielne choć zawsze pochodne i zależne bytowo (od innych rzeczy)"[510]. Do otoczenia naturalnego cytowany autor zaliczył wytwory przyrody określone geofizycznie i biofizycznie oraz astrofizycznie i psycho-biofizycznie. Ludzie – wytwory ewolucji natury o cechach socjopsychobiofizycznych zakwalifikowani zostali do otoczenia społecznego. Natomiast wszelkie materialne i niematerialne wytwory kultury, w tym materialne wytwory działalności człowieka – technika, a więc urządzenia techniczne, ale także technologia, czyli sama sztuka stosowania praw fizyki w ich konstruowaniu, modernizacji i eksploatacji, to otoczenie sztuczne[511].

Państwo stanowi organizację, na którą wpływ wywiera ogromna liczba uwarunkowań, oddziałujących w efekcie końcowym na jego rangę i pozycję wśród

---

[509] Zob. L. J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, metafory, modele, filozofia, metodologia, dylematy, trendy.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s.240-246.
[510] L. J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami...* 245-246.
[511] Zob., tamże.

innych organizacji państwowych – czynniki bezpośrednio wpływające na jego bezpieczeństwo.

Jak stwierdza M. Sułek, specyficzną formą stosunków między jednostkami politycznymi (np. państwami, grupami państw), które (w najbardziej ogólnym ujęciu) są stosunkami siły (mocy, potęgi potencjału), jest wojna. W czasie wojny następuje nagły wzrost znaczenia czynnika militarnego w osiąganiu celów politycznych. W czasie pokoju rola czynnika militarnego ulega obniżeniu, jednak nawet wtedy pozostaje ona duża. Z pojęciem potęgi (siły), które jest stosowane w teorii stosunków międzynarodowych, ściśle związane jest pojęcie potencjału obronnego (potęgę danego państwa rozpatruje się z reguły w kontekście roli, jaką odgrywa ono na arenie międzynarodowej, z kolei potencjał obronny odnosi się implicite bądź explicite do zagrożeń o charakterze militarnym bądź paramilitarnym)[512].

Autorzy publikacji naukowych różnią się w opiniach nt. kryteriów mogących służyć do określenia tak pojmowanej pozycji państwa w świecie.

W opinii B. Balcerowicza za najbardziej przydatne kryteria, umożliwiające określanie pozycji i rangi państwa w świecie, uznawane są te, które stosowane są przez realistów bądź są oparte na realistycznej teorii stosunków międzynarodowych. W takim realistycznym ujęciu pozycję państwa wyznacza jego „siła" i to, co z niej wynika – zasięg interesów narodowych. Wśród kategorii wpływających na „siłę państwa" autor wymienia: ilość (obszar, liczba ludności, zasoby naturalne, potencjał gospodarczy, potencjał ekonomiczny), jakość (kształt terytorium i jego cechy, poziom życia i świadomości ludności, dynamika gospodarki, stan kultury) oraz struktury stosunków zachodzących między tymi składnikami (ustrój, organizacja społeczeństwa, typ gospodarki)[513].

Czynnikami wpływającymi na siłę narodową (potęgę państwa) w opinii J. Morgentaua są: czynnik geograficzny, zasoby naturalne, potencjał przemysłowy,

---

[512] Zob. M. Sułek, *Wykorzystanie syntetycznych miar potencjału...* s. 8.

[513] Zob. S. Balcerowicz, *Teoria bezpieczeństwa państwa średniej wielkości* [w:] S. Kurinia, Miroslav Krč (red), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka,* AON, Vojenska Akademie, Warszawa-Brno 1999, s. 16.

gotowość militarna, czynnik demograficzny, charakter narodowy, morale narodowe, jakość dyplomacji, jakość rządu[514].

Według Clinea siłę – przekładaną na rolę państwa tworzą: ludność i terytorium, potencjał gospodarczy, potencjał wojskowy, strategia (cele) oraz wola urzeczywistnienia strategii państwa[515].

Według V. Van Dykea czynniki te obejmują: czynnik geograficzny, czynnik demograficzny, potencjał wytwórczy, transport i łączność, potencjał naukowy i wynalazczy, system polityczny, system ekonomiczny, usytuowanie strategiczne, idee i ideologię, wywiad, uzbrojone oddziały dowództwo, mądrość przywództwa politycznego[516].

Według poglądów P. Kotlera, S. Jatusripitaka i S. Maesincea, którzy posługują się wyrażeniem „bogactwo narodu", czynnikami na nie wpływającymi są: kapitał naturalny (wartość ziemi, wody, minerałów, roślinności innych zasobów naturalnych), kapitał materialny (wartość maszyn, budynków zakładów publicznych), kapitał ludzki (produktywna wartość ludzi) oraz kapitał społeczny (wartość rodziny, społeczności oraz różnorodnych organizacji, które łączą społeczeństwo w jedną całość)[517].

Pojęcie bilansu siły narodowej wprowadził R. Wróblewski, uzależniając go od: potencjału gospodarczego; gotowości militarnej (technologia, dowództwo, liczebność i jakość sił zbrojnych, ich wyszkolenie), zasobów naturalnych, charakteru narodowego, ludności, morale narodu, jakości dyplomacji, jakości władzy, (jej charakter, akceptacja społeczna), terytorium (obszar)[518].

Potęga obrony narodowej, jak twierdził W. Sikorski, zależy od: wysiłku wojskowego, moralnych i materialnych sił narodu, siły na odcinku politycznym i gospodarczym[519].

---

[514] Zob. Morgentau H.J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, wyd 5, New York 1973.
[515] Zob. D.S. Papp, *Contemporary International Relations. Fromework for understanding,* New York 1988, s. 350-351, w: E. Haliżak, E. Tabor, *Polska w środowisku międzynarodowym*, UW, Warszawa 1993, s. 45.
[516] Zob. V. Van Dyke, *International politics,* New York 1957, s. 175-194 [w:] A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii,* PWN Warszawa 1985, s. 220, [w:] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 183.
[517] Zob. P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego,* przekład M. Potkaniawski, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999, s. 139.
[518] Zob. R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993, s. 14, 15.
[519] Zob. W. Sikorski, *Przyszła wojna*, s. 95, 99.

Według S. P. Huntingtona do elementów potęgi państwa należą: zasoby gospodarcze, instytucjonalne, militarne, demograficzne, polityczne, techniczne, społeczne[520].

Z poglądów Z. Brzezińskiego wynika, że czynnikami potęgi są: zasięg siły militarnej, oddziaływanie gospodarcze, atrakcyjność kulturowa i ideologiczna oraz kumulująca trzy poprzednie – siła nacisku[521].

W opinii M. Sułka do najlepiej uzasadnionych podstaw potęgi państw należą czynniki[522]: geograficzne (położenie, klimat, kształt i wielkość terytorium, zasoby naturalne), demograficzne (liczba ludności i jej struktura wg płci i wieku, przyrost naturalny, zdrowotność, gęstość zaludnienia), czynniki ekonomiczne (poziom rozwoju gospodarczego, wydajność przemysłu i rolnictwa, organizacja gospodarstwa narodowego, innowacyjność technologiczna), czynniki polityczne (forma rządów, skuteczność administracji, poziom dyplomatów i dyplomacji, charakter i morale narodu, dziedzictwo kulturalne, ideologia, propaganda), czynniki militarne (wielkość, uzbrojenie i wyszkolenie sił zbrojnych, gotowość bojowa wojska, morale żołnierzy, tradycje wojskowe, rezerwy obronne)[523].

Według poglądów J. Marczaka i J. Pawłowskiego za elementy siły obronnej, która bezpośrednio odstrasza inne państwa lub grupy polityczne od użycia przemocy przeciwko Polsce, a w przypadku interwencji lub agresji zapewnić ma zachowanie suwerenności i integralności terytorialnej, uważać należy: ducha i wolę obrony narodu oraz jego obronne przygotowanie, wiarygodną strategię obrony, siły zbrojne (złożone z wojsk operacyjnych i wojsk obrony terytorialnej), wykorzystanie i przygotowanie obronne terytorium, sojusze i system bezpieczeństwa zbiorowego. W ujęciu J. Marczaka i J. Pawłowskiego powszechny ruch oporu, który nie został wyróżniony

---

[520] Zob. Huntington S. P., *Zderzenie cywilizacji*, „MUZA", Warszawa 2005, s. 125-137.
[521] Zob. Z. Brzeziński, *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Wyd. Aneks, Warszawa 1993, s. 83.
[522] Zob. M. Sułek, *Wykorzystanie syntetycznych miar potencjału*... s. 9.
[523] Mirosław Sułek podkreśla, iż na przestrzeni lat zauważalna jest wyraźna tendencja do odchodzenia od podejścia enumeratywnego na rzecz podejścia zsyntetyzowanego (triadyczny podział podstaw potęgi państw na czynniki: ekonomiczne, polityczne i militarne). Zob. M. Sułek, *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*, WSEiA, Kielce 2001, s. 32. Autor ten uznaje za słuszne dążenie do uchwycenia wyłącznie tych czynników potęgi, które są stałe i absolutnie niezbędne dla kompletności opisu. W modelu potęgi jednostki politycznej M. Sułek uwzględnił czynniki: ekonomiczny (PKB); militarny (wydatki wojskowe); moralny; strategiczny (oba ww. czynniki reprezentowane są przez stopę wydatków wojskowych); demograficzny (ludność); geograficzny (powierzchnia). Zob.: M. Sułek, *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych,* ISM UW, Warszawa 2004, s. 102-104.

jako odrębny element, stanowi (jako jeden ze sposobów walki) część strategii obrony oraz formę wykorzystania sił zbrojnych, a zwłaszcza wojsk obrony terytorialnej do działań nieregularnych prowadzonych w skali masowej [524].

Waldemar Kitler zdefiniował siłę narodową jako: „[...] dynamiczny zbiór czynników materialno-energetycznych, społecznych i kulturowych w wymiarze jednostkowym, narodowym (państwowym) i międzynarodowym, wraz z efektami synergii i substytucji zachodzącymi między nimi, tworzący podstawę sukcesu narodu (państwa) w zakresie realizacji jego interesów (celów narodowych)". W ujęciu węższym siła narodowa zdefiniowana została jako możliwość wpływania na zmianę zachowania postępowania innych uczestników stosunków międzynarodowych w celu uzyskania sprzyjających warunków realizacji celów narodowych. Do jej determinantów W. Kitler zaliczył[525]:

- czynniki materialno-energetyczne: potencjał i dynamika gospodarcza (ekonomiczna) narodu; potencjał surowcowy; kultura materialna; potencjał sił zbrojnych, służb, straży, inspekcji i policji państwa oraz organizacji pozarządowych; położenie geograficzne państwa; oddziaływanie środowiska międzynarodowego;
- czynniki społeczne: w wymiarze podmiotowym: potencjał demograficzny, zaś w wymiarze przedmiotowym: system polityczny; organizacja (ustrój) państw; organizacja społeczeństwa, poziom życia i rozwoju, wartość społeczna narodu, stosunki z innymi narodami;
- czynniki kulturowe: morale narodowe, dziedzictwo kulturowe narodu, kultura i jakość władzy, jakość dyplomacji, potencjał naukowy i wynalazczy, oddziaływanie środowiska międzynarodowego;
- substytucję i synergię między tymi czynnikami w czasie i przestrzeni.

Wyodrębnienie typów, a następnie rodzajów uwarunkowań, dokonane zostało przez W. Kitlera - w odniesieniu do siły narodowej, a w konsekwencji - obrony narodowej RP.

---

[524] Zob. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI w.*, „Bellona", Warszawa 1995, s. 119-127.
[525] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 185-189.

Świadomą działalność człowieka przywoływany autor powiązał z istnieniem trzech namacalnych jej wyznaczników, które stanowią: ludzie – świadomi uczestnicy określonych procesów (społeczny wymiar uwarunkowań); elementy materialno-energetyczne wraz z kulturą materialną (materialno-energetyczny wymiar uwarunkowań) i kultura – wytwór społecznej aktywności człowieka (wymiar kulturowy uwarunkowań)[526].

Pośród uwarunkowań obrony narodowej RP W. Kitler wyróżnił: uwarunkowania wewnętrzne, uwarunkowania zewnętrzne oraz powiązaniami między nimi. Uwarunkowania wewnętrzne obrony narodowej tenże autor łączy z tym, co się dzieje w jej wnętrzu. Do uwarunkowań zewnętrznych zaliczone zostały te same czynniki, w tym przypadku stanowiące właściwość otoczenia obrony narodowej i oddziałujące na nią zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. W obu przypadkach są to czynniki o charakterze: materialno-energetycznym, społecznym i kulturowym. Oprócz ww. czynników istnieje dodatkowo złożona sfera odrębnych uwarunkowań, co W. Kitler tłumaczy faktem, iż obrona narodowa stanowi społeczny system działania, z czym wiąże się występowanie czynników stanowiących wynik bezpośredniego lub pośredniego powiązania podsystemów, a nawet elementarnych składników obrony narodowej – zarówno w jej wnętrzu, jak i z elementami jej otoczenia. Efekt synergii wewnątrzsystemowej występuje tu równolegle z synergią na zewnątrz analizowanej całości[527].

Całokształt działań organów władzy oraz militarnych i niemilitarnych przedsięwzięć, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa (zarówno jako instytucji politycznej), jak i społeczeństwa W. Kitler określa pojęciem – obrona narodowa. To właśnie z punktu widzenia organizacji autor rozpatrywał to, co dzieje się w niej samej, jak i w jej otoczeniu. Ujęcie systemowe[528] – które „jest postawą wolną od jednostronności postaw skrajnych, a zarazem jednoczącą przeciwieństwa"[529]- nakazywało postrzegać badaną organizację zarówno jako odrębną całość (kryterium holizmu), jednocześnie rozpatrując ją w szerszym otoczeniu

---

[526] Zob. tamże, s. 178.
[527] Zob. tamże, s. 171.
[528] Szerzej, P. Sienkiewicz, *Podstawy Teorii Systemów*... s. 65-66.
[529] P. Sienkiewicz, *Podstawy Teorii Systemów*... s. 9.

(kryterium kontekstowości), pośród innych systemów o charakterze hierarchicznie nadrzędnym lub równorzędnym. Zastosowanie podejścia systemowego do określania uwarunkowań obrony narodowej (jako uwzględniającego wszystkie elementy systemu) pozwoliło autorowi wyróżnić uwarunkowania należące do jego otoczenia, a także zidentyfikować te, które stanowią zasadnicze czynniki zmian w systemie oraz jego otoczeniu[530]. Tak więc uwarunkowania obrony narodowej mogą mieć charakter[531]:

- zewnętrzny, wewnętrzny, synergiczny (łączny) – również ze względu na więzi łączące czynniki wewnętrzne i zewnętrzne (kryterium: miejsce występowania);
- polityczny, ekonomiczny, psychospołeczny, ekologiczny, militarny (kryterium: źródło uwarunkowania);
- bezpośredni, pośredni (kryterium: forma oddziaływania);
- trwały, względnie trwały lub zmienny (kryterium: zmienność w czasie);
- obiektywny, subiektywny (kryterium: postrzeganie);
- pewny, prawdopodobny, mało prawdopodobny (kryterium: stopień prawdopodobieństwa wystąpienia);
- istotny (decydujący), mało istotny, obojętny (kryterium: stopień oddziaływania na obronę narodową).

4.2. Znaczenie uwarunkowań przygotowań obronnych

Uwarunkowania obrony narodowej – jako systemu nadrzędnego w stosunku do programowania obronnego dotyczyć muszą równocześnie przedmiotu badań. Różny będzie natomiast ich wpływ. Spośród dostępnych metod naukowych do określenia znaczenia poszczególnych rodzajów uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP wykorzystać można:

- wnioskowanie w oparciu o poglądy teoretyków;
- analizę dokumentów;
- analizę otoczenia;
- metodę badania opinii (sądów) ekspertów.

---

[530] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 180.
[531] Zob. tamże, s. 172, 173.

Ponieważ w literaturze brak jest opracowań kompleksowo opisujących zagadnienia dotyczące funkcjonowania niemilitarnej części SOP, a szczególnie programowania jego rozwoju, zwłaszcza w oparciu o istniejące procedury planistyczne, wnioskowanie w oparciu o poglądy teoretyków nie jest możliwe.

Z powodu ograniczenia procedury badawczej, polegającego na założonej jawności niniejszej dysertacji, nie można w niej odnieść się do danych liczbowych, przedstawiających kwoty wydatkowane w ramach programów obronnych w państwie na poszczególne przedsięwzięcia realizowane w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Analiza otoczenia, stanowiąca element analizy strategicznej organizacji, polega na identyfikacji podstawowych elementów otoczenia, które mają znaczenie w celu uzyskania jak najlepszych osiągnięć organizacyjnych. Określa ona częściowe wpływy zmian w określonym otoczeniu oraz bezpośredni wpływ na organizację określonego działania. Analiza otoczenia jest z punktu widzenia opracowania przyszłej strategii organizacji niezwykle ważna, ponieważ odpowiednie zachowanie organizacji to jej odpowiedź na zmiany zachodzące w otoczeniu[532].

Makrootoczenie stanowią uwarunkowania, które wywierają wpływ na wszystkie podmioty działające na rynku. Pomimo że w większości przypadków nie można zmienić warunków makrootoczenia, które wydają się takie same dla innych organizacji, uznaje się, iż nie można zignorować jego analizy.

Szczególne znaczenie w przypadku planowania strategicznego – oprócz analizy otoczenia dalszego (makrootoczenia) ma – systematyczna analiza otoczenia bliższego (mikrootoczenia), nazywanego także sferą działania. Podobnie jak w analizie makrootoczenia i tutaj, co do istoty, chodzi o to, by z zasadniczo nieogarniętej mnogości czynników i oddziałujących sił, zidentyfikować te najbardziej znaczące dla sformułowania właściwej i najbardziej optymalnej strategii dla organizacji. Otoczenie, jako całość, stanowi funkcję wielu tendencji, które podlegają bardzo dynamicznym przeobrażeniom. Zatem otoczenie stanowi system zewnętrznych uwarunkowań, które bardzo silnie wpływają na skuteczność działań wszystkich organizacji. Jego wysoki dynamizm wypływa z jego złożoności oraz licznych wielowymiarowych

---

[532] Zob. *Analiza otoczenia*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Analiza_otoczenia

współzależności pomiędzy poszczególnymi elementami systemu. Zmiana zachodząca w jednej części systemu wywołuje reakcję łańcuchową zmian w innych powiązanych z nią częściach, ogarniając wreszcie cały system. Owe przeobrażenia powodują konieczność odpowiednich dostosowań wewnątrz organizacji. Od stopnia, w którym organizacja dostosuje się do przeobrażeń występujących w otoczeniu i tempa, w jakim wdroży procesy dostosowawcze, uzależnione są: jej kondycja finansowa, zdolności konkurowania, a nawet byt[533].

Istotną sprawą dla przeprowadzenia analizy otoczenia jest sporządzenie listy czynników uważanych za najważniejsze.

Uwzględniając powyższe ograniczenia, do określenia znaczenia poszczególnych rodzajów uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP zastosowano procedurę badawczą polegającą na przyjęciu za potencjalnie znaczące – rodzajów uwarunkowań wyspecyfikowanych w przypadku obrony narodowej, których zawężenia dokonano w oparciu o metodę diagnozowania otoczenia, a następnie metodę badania opinii (sądów) ekspertów.

Jak podaje R. Krupski, jedną z popularnych skal ocen stanowi skala 5 – punktowa. Ponieważ wagi (rangi) określane są przez ekspertów – zazwyczaj arbitralnie, w celu wystandaryzowania ocen wagi w formie ułamków dziesiętnych sumuje się je do jedności. Przedstawioną wielowymiarową analizę w sferze aksjologii uznaje się za użyteczne narzędzie, pomocne w obiektywizacji ocen. Jej szczegółowe parametry mogą budzić pewne wątpliwości, które dotyczą przede wszystkim:

- doboru kryteriów ocen lub wyodrębnienia subobszarów;
- cząstkowych ocen wg umownej skali;
- przyjętych wag zidentyfikowanych subobszarów.

Redukcja subiektywizmu ocen polega na odpowiednim doborze ekspertów oraz wielostopniowej dezagregacji subobszarów (aż do poziomu elementarnego) z założeniem, iż błędne oceny dotyczące wyodrębnionych, bardzo szczegółowych, elementarnych sub(sub)obszarów, ulegną kompensacji[534].

---

[533] Zob. *Analiza mikrootoczenia*, http://www.dsg.univ.szczecin.pl/zsp/heban/3.html

[534] Zob. R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody.* Wyd. 4, uzupełnione, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 124-133.

W oparciu o powyższe założenia, badania metodą opinii (sądów) ekspertów (wariant delficki) zrealizowano techniką wywiadu eksperckiego. Przedmiotowym badaniom poddano dwie grupy eksperckie w obszarze badań: grupę autorów publikacji naukowych oraz grupę ekspertów-praktyków. W przypadku tej drugiej grupy, postulat odpowiedniego doboru ekspertów nakazywał dodatkowo ograniczenie badań do respondentów wywodzących się spośród grupy osób zajmujących się profesjonalnie realizacją zadań obronnych, w przedmiocie badań, przez okres co najmniej 5 – ciu lat.

Wyodrębnienia elementarnych sub(sub)obszarów dokonano określając dendryty uwarunkowań, biegnące od typu uwarunkowań (materialno – energetyczne; społeczne; kulturowe) do rodzajów uwarunkowań (39 uwarunkowań). Przedstawione zostały one w zał. 3.

Pytania zadawane ekspertom zamieszczono w zał. 5.

Badania eksperckie potwierdziły, iż zastosowane dane wejściowe wyczerpują istotne dla programowania obronnego problemy[535]. W innym przypadku etap badań eksperckich uznano wręcz za zrealizowany nadmiernie szczegółowo[536].

Eksperci ocenili znaczenie poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego w sposób bardzo zróżnicowany. Rangi ocen wszystkich ekspertów zilustrowano w zał. 6. Wykres, oprócz 39 uwarunkowań – przedstawionych w zał. 3, zawiera także 27 uwarunkowań, które zostały zgłoszone i ocenione przez ekspertów w ramach pyt. 6 *Wywiadu eksperckiego*: „Jakie są – Pana (Pani) zdaniem – inne uwarunkowania programowania obronnego".

Oceny znaczenia poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego wyrażone średnimi rangami ocen wszystkich ekspertów (usystematyzowanych od najwyższej do najniższej), po eliminacji 27 uwarunkowań zgłoszonych i ocenionych przez ekspertów w ramach pyt. 6 *Wywiadu eksperckiego* - jako wyrażających opinie jednostkowe (przy zachowaniu szacunku dla poglądów wyrażających je ekspertów), przedstawiono w zał. 7.

W grupie wszystkich ekspertów za najważniejsze uznane zostały nw. uwarunkowania programowania obronnego (w przedstawionej kolejności): wyzwania

---

[535] Zob. R. Kulczycki, *Wywiad ekspercki.*
[536] Zob. J. Wojnarowski, *Wywiad ekspercki.*

i zagrożenia; możliwości finansowe budżetu państwa; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa; zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; system kontroli wykonywania zadań obronnych; edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); prawo wewnętrzne; przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; materialno-techniczne środki działania; polityka; państwo i organizacje w państwie; stosunki międzynarodowe; stosunki wewnątrzkrajowe; wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; inne państwa; kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); legitymizacja władzy; kultura władzy; kultura polityczna; relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; bogactwa przyrody; warunki geofizyczne; organizacje pozarządowe w państwie; dziedzictwo historyczne; nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); kultura fizyczna; organizacje polityczne w państwie; siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej); międzynarodowe organizacje pozarządowe; działalność kościołów i związków wyznaniowych oraz osoby prywatne.

Wątpliwości dotyczące ocen cząstkowych wg umownej skali oraz przyjętych wag zredukowano z zastosowaniem reguły Pareto („80/20")[537].

Wnioskowanie oparte o regułę Pareto w stosunku do uśrednionych rang ocen wszystkich ekspertów doprowadziło do określenia najważniejszych uwarunkowań programowania obronnego (w przedstawionej kolejności): wyzwania i zagrożenia, możliwości finansowe budżetu państwa; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa;

[537] Zasada Pareto (80/20): w niejednorodnej zbiorowości 20% elementów reprezentuje 80% skumulowanej wartości cechy, która stanowi kryterium klasyfikacji, np. 20% kierowców powoduje 80% wypadków, 20% ludzi osiągających dochody uzyskuje 80% całości dochodów itp.

zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; system kontroli wykonywania zadań obronnych.

Równolegle z wnioskowaniem opartym o regułę Pareto prowadzono wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną.

W celu określenia stopnia zgodności ekspertów w ich ocenach (stopnia w jakim rangi nadane przez ekspertów są współzależne), za pomocą oprogramowania „STATISTICA", dokonano określenia korelacji[538] rang ocen ekspertów.

Wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną przeprowadzono przy założeniu, iż korelacja pomiędzy rangami ocen ekspertów wystąpi – gdy wartość współczynnika korelacji[539] osiągnie co najmniej 0,70 (przyjęto iż wartość współczynnika korelacji w przedziale od 0,70 do 0,89 oznacza korelację bardzo wysoką, w przedziale od 0,90 do 0,99 wartość ta oznacza korelację prawie pełną, a korelacja pełna występuje przy wartości współczynnika korelacji równego 1,0). Dalsze szczegółowe wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną nie doprowadziło do określenia znaczenia poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Biorąc powyższe pod uwagę w następnej kolejności dokonano analizy rang ocen ekspertów w grupach eksperckich (autorów publikacji naukowych; praktyków).

Znaczenie poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego eksperci – autorzy publikacji naukowych ocenili w sposób zróżnicowany. Rangi ocen tej grupy ekspertów zilustrowano w zał. 8. Wykres zawiera także uwarunkowania programowania obronnego zgłoszone i ocenione przez ekspertów w ramach pyt. 6 *Wywiadu eksperckiego*: „Jakie są – Pana (Pani) zdaniem – inne uwarunkowania programowania obronnego". Ponieważ wyrażały one jednostkowe opinie ekspertów, nie zostały uwzględnione w dalszym wnioskowaniu. Dla porównania na wykresie zobrazowano także uwarunkowania zgłoszone i ocenione przez drugą grupę ekspertów (ekspertów – praktyków), które wyróżnia ranga ocen ekspertów = 0.

---

[538] Korelacja - miara powiązania pomiędzy dwiema lub większą liczbą zmiennych.

[539] Współczynnik korelacji jest miarą siły (stopnia) korelacji. Współczynniki korelacji przyjmują wartości z przedziału od -1,00 do +1,00. Wartość -1,00 reprezentuje doskonałą korelację ujemną (związek funkcyjny odwrotny), natomiast wartość +1,00 doskonałą korelację dodatnią (związek funkcyjny dodatni). Wartość 0.00 wyraża brak korelacji (brak związku).

Oceny znaczenia poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego, wyrażonych średnimi rangami ocen ekspertów – autorów publikacji naukowych ekspertów (usystematyzowanych od najwyższej do najniższej) przedstawiono w zał. 9.

Znaczenie uwarunkowań programowania obronnego eksperci – autorzy publikacji naukowych ocenili następująco (w przedstawionej kolejności): zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; wyzwania i zagrożenia; możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa; prawo wewnętrzne; system kontroli wykonywania zadań obronnych; możliwości finansowe budżetu państwa; materialno–techniczne środki działania; stosunki międzynarodowe; strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; polityka; edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); stosunki wewnątrzkrajowe; potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; państwo i organizacje w państwie; kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); inne państwa; edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; kultura polityczna; kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; organizacje pozarządowe w państwie; kultura władzy; legitymizacja władzy; organizacje polityczne w państwie; dziedzictwo historyczne; działalność kościołów i związków wyznaniowych; kultura fizyczna; osoby prywatne; relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; bogactwa przyrody; warunki geofizyczne; nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); międzynarodowe organizacje pozarządowe oraz siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej).

Przy zastosowaniu reguły Pareto określono najważniejsze spośród ww. uwarunkowań. Stanowią je (w przedstawionej kolejności): zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; wyzwania i zagrożenia; możliwości finansowe budżetów

niemilitarnych struktur SOP; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa; prawo wewnętrzne oraz system kontroli wykonywania zadań obronnych.

W celu określenia stopnia zgodności ekspertów w ich ocenach, za pomocą oprogramowania „STATISTICA", dokonano określenia korelacji rang ocen ww. ekspertów. Wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną przeprowadzono przy założeniu, iż korelacja pomiędzy rangami ocen ekspertów wystąpi – gdy wartość współczynnika korelacji osiągnie co najmniej 0,70. Dalsze szczegółowe wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną nie doprowadziło do określenia znaczenia uwarunkowań programowania obronnego w oparciu o rangi nadane przez ekspertów – autorów publikacji naukowych.

Także w przypadku ekspertów praktyków znaczenie poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego ocenione zostało w sposób zróżnicowany. Rangi ocen tej grupy ekspertów zilustrowano w zał. 10. Wykres zawiera również uwarunkowania programowania obronnego zgłoszone i ocenione przez ekspertów w ramach pyt. 6 *Wywiadu eksperckiego*: „Jakie są – Pana (Pani) zdaniem – inne uwarunkowania programowania obronnego". Ponieważ wyrażały one jednostkowe opinie ekspertów, nie zostały uwzględnione w dalszym wnioskowaniu. Dla porównania wykres przedstawia także uwarunkowania programowania obronnego zgłoszone i ocenione przez drugą grupę ekspertów (ekspertów – autorów publikacji naukowych), które wyróżnia ranga ocen ekspertów = 0.

Oceny znaczenia poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego, wyrażonych średnimi rangami ocen ekspertów – praktyków (usystematyzowanych od najwyższej do najniższej) przedstawiono w zał. 11.

W ocenie ekspertów - praktyków znaczenie uwarunkowań programowania obronnego przedstawia się następująco (w przedstawionej kolejności): wyzwania i zagrożenia; możliwości finansowe budżetu państwa; organy władzy; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; źródła powszechnie obowiązującego prawa; edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; system kontroli wykonywania zadań obronnych; państwo i organizacje w państwie;

strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; polityka; stosunki wewnątrzkrajowe; prawo wewnętrzne; edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); materialno-techniczne środki działania; wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; stosunki międzynarodowe; bogactwa przyrody; potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; legitymizacja władzy; warunki geofizyczne; kultura władzy; inne państwa; kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); kultura polityczna; nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); dziedzictwo historyczne; kultura fizyczna; siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej); międzynarodowe organizacje pozarządowe; organizacje polityczne w państwie; organizacje pozarządowe w państwie; działalność kościołów i związków wyznaniowych oraz osoby prywatne.

Przy zastosowaniu reguły Pareto określono najważniejsze spośród ww. uwarunkowań. Zaliczono do nich uwarunkowania (w przedstawionej kolejności): wyzwania i zagrożenia; możliwości finansowe budżetu państwa; organy władzy; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; źródła powszechnie obowiązującego prawa; edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne) oraz możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP.

W celu określenia stopnia zgodności ekspertów w ich ocenach, za pomocą oprogramowania „STATISTICA", dokonano określenia korelacji rang ocen ww. ekspertów. Wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną przeprowadzono przy założeniu, iż korelacja pomiędzy rangami ocen ekspertów wystąpi – gdy wartość współczynnika korelacji osiągnie co najmniej 0,70. Dalsze szczegółowe wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną nie doprowadziło do określenia znaczenia uwarunkowań programowania obronnego w oparciu o rangi nadane przez ekspertów – praktyków.

Biorąc powyższe pod uwagę określenie najważniejszych uwarunkowań programowania obronnego przeprowadzono na drodze sublimacji spośród 20% najwyżej ocenionych przez wszystkich ekspertów (średnie rangi ocen wszystkich ekspertów) tych uwarunkowań, które eksperci w obu grupach eksperckich wskazali zgodnie za najważniejsze (wspólny obszar zbiorów uwarunkowań występujących pośród: 20% uwarunkowań ocenionych za najważniejsze przez ekspertów – autorów publikacji naukowych oraz 20% uwarunkowań ocenionych za najważniejsze przez ekspertów – praktyków).

Na podstawie przedstawionych wyników badań za najważniejsze uznano 5 uwarunkowań, które wystąpiły zarówno pośród 20% najważniejszych uwarunkowań wg. średnich rang ocen wszystkich ekspertów, jak i pośród 20% najważniejszych uwarunkowań w grupach eksperckich (oznaczonych kolorem czerwonym w zał. 7, 9, 11): ekspertów – autorów publikacji oraz ekspertów – praktyków. Należą do nich: wyzwania i zagrożenia; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa oraz możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP.

Za ważne uznano pozostałe 3 spośród 20% najważniejszych uwarunkowań wg. średnich rang ocen wszystkich ekspertów (oznaczone kolorem żółtym w zał. 7). uwarunkowań, które nie znalazły się pośród najważniejszych uwarunkowań programowania obronnego wg średnich rang ocen grup: ekspertów – autorów publikacji; ekspertów praktyków), ale w tych rankingach znalazły się bezpośrednio za nimi. Należą do nich następujące uwarunkowania: możliwości finansowe budżetu państwa; zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP oraz system kontroli wykonywania zadań obronnych.

4.3. Wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obronnych SOP

Do określenia pożądanych kierunków rozwoju niemilitarnej części SOP, oprócz szczegółowej wiedzy nt. znaczenia uwarunkowań programowania obronnego, niezbędne jest określenie wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obronnych SOP. Warunkiem precyzyjnego określenia tego wpływu

jest możliwie najbardziej dokładne określenie (wyszczególnienie) zadań realizowanych przez przedmiotowe struktury SOP.

Szczegółowe określenie przedmiotowych zadań w przypadku polskiego prawodawstwa nastręcza pewnych trudności. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* wprowadza pojęcie „zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony". Ten podstawowy akt prawny w dziedzinie obronności stanowi, iż: „[...] Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach"[540].

Przywołany akt prawny ponadto wprowadza pojęcie „przygotowań obronnych państwa" – „[...] zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych"[541].

Wydane na podstawie delegacji zawartej w ww. ustawie rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony określa pojęciem „zadania obronne"[542].

Określenie „zadania obronne" występuje także w innym spośród wydanych na podstawie delegacji zawartej w ww. ustawie aktów prawnych – rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. W przypadku tego – podstawowego w dziedzinie planowania obronnego aktu prawnego określenie

---

[540] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony... art. 2.
[541] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony... art. 6, ust. 1 pkt 2.
[542] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad...* art. 1, ust. 1.

„zadania obronne" stanowi substytut określenia „zadania wykonywane w ramach przygotowań obronnych państwa" [543].

Informacje dostarczone przez cytowane akty prawa materialnego są dalece niewystarczające dla określenia (wyszczególnienie) zadań realizowanych przez przedmiotowe struktury SOP.

Pewnych wskazówek w tym zakresie dostarczają dokumenty doktrynalne. Już pierwszy spośród współcześnie opracowanych dokumentów tej rangi określił podstawowe zadania ogniw pozamilitarnych: informacyjnych, gospodarczych i ochronnych, do ich podstawowych funkcji zaliczając: ochronę ludności i struktur państwa; zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach kryzysu i wojny; zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium Polski[544]. Jednak nawet pobieżna analiza zadań niemilitarnych struktur SOP dowodzi, iż do przytoczonego podziału dodać należało gamę zadań o charakterze dyplomatycznym.

Choć błąd ten naprawiono w przypadku kolejnych dokumentów o randze doktrynalnej, żaden z nich nie wprowadził pełnej specyfikacji zadań obronnych realizowanych obecnie przez niemilitarne struktury SOP. Biorąc powyższe ustalenie pod uwagę, specyfikacji takiej dokonano w oparciu o kilkaset aktów prawnych stanowiących prawo materialne w dziedzinie obronności, obowiązującą strategię bezpieczeństwa narodowego RP oraz publikacje.

Na tej podstawie wyspecyfikowano 55 przedsięwzięć składających się na zadania obronne realizowane przez niemilitarne struktury SOP w sferach informacyjnej, dyplomatycznej, gospodarczej i ochronnej.

W dalszej kolejności dokonano usystematyzowania przedmiotowych przedsięwzięć – stosownie do celów ich realizacji, uzyskując następujący ich podział:

- stworzenie warunków organizacyjnych do funkcjonowania w określonej sytuacji planistycznej i realizacji zadań operacyjnych;
- minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych;

---

[543] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania...* § 2, pkt 6.
[544] *Strategia obronności...* .

- wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania;
- ochrona i propagowanie polskich interesów;
- informacyjne osłabianie przeciwnika;
- umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa;
- zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa;
- ochrona i zapewnienie realizacji potrzeb bytowych ludności;
- ochrona majątku narodowego;
- zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych;
- zapewnienie przetrwania ludności.

Tą drogą autor dysertacji dokonał określenia rodzajów zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury SOP. Przedmiotowa specyfikacja obejmuje 6 rodzajów zadań obronnych:

- *zadania ogólne o charakterze przygotowawczym* (cel – stworzenie warunków organizacyjnych do funkcjonowania w określonej sytuacji planistycznej i realizacji zadań operacyjnych);
- *zadania dyplomatyczne* (cel – minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych, wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania);
- *zadania informacyjne* (cel – ochrona i propagowanie polskich interesów; informacyjne osłabianie przeciwnika; umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa);
- *zadania ochronne* (w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa);
- *zadania ochronne* (w zakresie ochrony i zapewnienia realizacji potrzeb bytowych ludności oraz ochrony majątku narodowego);
- *zadania gospodarczo-obronne* (cel – zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności).

Szczegółowe zestawienie oparte o przedstawione powyżej podziały rodzajów zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury SOP przedstawiono w zał. 4. Z metodologicznego punktu widzenia ten etap badań reprezentował etap wyodrębnienia elementarnych sub(sub)obszarów, co osiągnięto tworząc dendryty

zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury SOP, biegnące od rodzaju analizowanych zadań do zadań szczegółowych (poszczególnych przedsięwzięć).

Końcową fazę tego etapu badań stanowiły badania eksperckie nt. „Wpływ zadań realizowane przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obronnych SOP". Badania przeprowadzone zostały metodą opinii (sądów) ekspertów (wariant delficki) w postaci wywiadu eksperckiego w ramach dwóch grup eksperckich w obszarze badań: autorów publikacji naukowych oraz ekspertów praktyków.

W przypadku grupy ekspertów – praktyków, postulat odpowiedniego doboru ekspertów dodatkowo spełniono prowadząc badania wśród respondentów spełniających ściśle określone kryterium. Obejmowało ono warunek doboru ekspertów spośród osób zajmujących się profesjonalnie realizacją zadań obronnych w przedmiocie badań przez okres co najmniej 5 – ciu lat.

Pytania zadawane ekspertom zamieszczono w załączniku nr 5.

W dalszej części procedury badawczej, ukierunkowanej na określenie wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej, zastosowano metodologię badań analogiczną do zastosowanej poprzednio – do określenia znaczenia poszczególnych rodzajów uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Wątpliwości dotyczące cząstkowych ocen wg umownej skali oraz przyjętych wag zidentyfikowanych subobszarów zredukowano również z zastosowaniem reguły Pareto.

Wpływ poszczególnych zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej wszyscy eksperci ocenili w sposób zróżnicowany. Rangi ocen wszystkich ekspertów zilustrowano w zał. 12.

Oceny wpływu poszczególnych zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej, wyrażone średnimi rangami ocen wszystkich ekspertów (usystematyzowanych od najwyższej do najniższej) przedstawiono w zał. 13.

W grupie wszystkich ekspertów wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej, oceniono w następujący sposób (w przedstawionej kolejności): zapewnienie łączności; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; ochrona zdrowia; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; planowanie zadań obronnych; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; ratownictwo; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie usług medycznych; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; szkolenie obronne; ewakuacja; przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; ochrona granicy państwowej; ogłaszanie sygnałów alarmowych; uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; alarmowanie; realizacja zadań wynikających z PMG; informowanie społeczeństwa; tworzenie i utrzymanie rezerw; przeciwdziałanie dezinformacji; tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; konsolidowanie społeczeństwa; przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; ochrona szczególnie ważnych obiektów; nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń;

ochrona ppoż.; zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; ochrona majątku narodowego; militaryzacja; przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; zwalczanie dywersji psychologicznej; przewozy pasażerskie i towarowe; monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia; ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; informowanie opinii międzynarodowej; wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; ewakuacja rezerw państwowych; ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw; budowle ochronne; opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym oraz polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika.

Wątpliwości dotyczące ocen cząstkowych wg umownej skali oraz przyjętych wag zredukowano z zastosowaniem reguły Pareto.

Wnioskowanie oparte o regułę Pareto w stosunku do uśrednionych rang ocen wszystkich ekspertów doprowadziło do określenia wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej (w przedstawionej kolejności): zapewnienie łączności; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; ochrona zdrowia; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; planowanie zadań obronnych; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; ratownictwo; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie usług medycznych oraz utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania.

Równolegle z wnioskowaniem opartym o regułę Pareto prowadzono wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną.

W celu określenia stopnia zgodności ekspertów w ich ocenach (stopnia w jakim rangi nadane przez ekspertów są współzależne), za pomocą oprogramowania „STATISTICA", dokonano określenia korelacji rang ocen ekspertów.

Wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną przeprowadzono przy założeniu, iż korelacja pomiędzy rangami ocen ekspertów wystąpi – gdy wartość współczynnika korelacji osiągnie co najmniej 0,70 (przyjęto iż wartość współczynnika korelacji w przedziale od 0,70 do 0,89 oznacza korelację bardzo wysoką, w przedziale od 0,90 do 0,99 wartość ta oznacza korelację prawie pełną, a korelacja pełna występuje przy wartości współczynnika korelacji równego 1,0). Dalsze szczegółowe wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną nie doprowadziło do określenia wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną części SOP na realizację zadań obrony narodowej.

Biorąc powyższe pod uwagę w następnej kolejności dokonano analizy rang ocen ekspertów w grupach eksperckich (autorów publikacji naukowych; praktyków).

Wpływ poszczególnych zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej eksperci – autorzy publikacji naukowych ocenili w sposób zróżnicowany. Rangi ocen tej grupy ekspertów zilustrowano w zał. 14.

Oceny wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej, wyrażone średnimi rangami ocen ekspertów – autorów publikacji naukowych (usystematyzowane od najwyższej do najniższej) przedstawiono w zał. 15.

Stopień, w jakim poszczególne zadania realizowane przez niemilitarną część SOP wpływają na realizację zadań obrony narodowej – autorzy publikacji naukowych postrzegają następująco (w przedstawionej kolejności): zapewnienie łączności; ratownictwo; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki

higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; planowanie zadań obronnych; ochrona zdrowia; przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; szkolenie obronne; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; ochrona szczególnie ważnych obiektów; ewakuacja; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; ochrona granicy państwowej; realizacja zadań wynikających z PMG; tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; informowanie społeczeństwa; zapewnienie usług medycznych; przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; ogłaszanie sygnałów alarmowych; ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; tworzenie i utrzymanie rezerw; ochrona ppoż.; kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; przeciwdziałanie dezinformacji; alarmowanie; przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; ochrona majątku narodowego; podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; militaryzacja; zwalczanie dywersji psychologicznej; ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw; prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; przewozy pasażerskie i towarowe; zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia; konsolidowanie społeczeństwa; budowle ochronne; ewakuacja rezerw państwowych; informowanie opinii międzynarodowej; opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; wprowadzanie ograniczeń

w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; odtwarzanie zniszczonej infrastruktury oraz polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika.

Przy zastosowaniu reguły Pareto określono najważniejsze, w opinii ekspertów - autorów publikacji naukowych, spośród zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP, w kontekście ich wpływu na realizację zadań obrony narodowej. Stanowią je (w przedstawionej kolejności): zapewnienie łączności; ratownictwo; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; planowanie zadań obronnych; ochrona zdrowia; przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw oraz szkolenie obronne.

W celu określenia stopnia zgodności ekspertów w ich ocenach, za pomocą oprogramowania „STATISTICA", dokonano określenia korelacji rang ocen ww. ekspertów. Wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną przeprowadzono przy założeniu, iż korelacja pomiędzy rangami ocen ekspertów wystąpi – gdy wartość współczynnika korelacji osiągnie co najmniej 0,70. Dalsze szczegółowe wnioskowanie z zastosowaniem korelacji statystycznej nie doprowadziło do określenia wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej, w oparciu o rangi nadane przez ekspertów – autorów publikacji naukowych

Stopień, w jakim zadania realizowane przez niemilitarną część SOP wpływają na realizację zadań obrony narodowej oceniony został przez ekspertów – praktyków w sposób zróżnicowany. Rangi ocen tej grupy ekspertów zilustrowano w zał. 16.

Oceny znaczenia poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego, wyrażonych średnimi rangami ocen ekspertów – praktyków (usystematyzowanych od najwyższej do najniższej) przedstawiono w zał. 17.

W ocenie ekspertów – praktyków wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej przedstawia się następująco (w przedstawionej kolejności): zapewnienie łączności; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; ochrona zdrowia; zapewnienie usług medycznych; planowanie zadań obronnych; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; likwidacja skażeń i zakażeń; uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; konsolidowanie społeczeństwa; ogłaszanie sygnałów alarmowych; alarmowanie; ratownictwo; szkolenie obronne; ochrona granicy państwowej; ewakuacja; prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; przeciwdziałanie dezinformacji; przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; tworzenie i utrzymanie rezerw; informowanie społeczeństwa; utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; realizacja zadań wynikających z PMG; odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; przewozy pasażerskie i towarowe; monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia;

informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; zwalczanie dywersji psychologicznej; ochrona majątku narodowego; militaryzacja; przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; ochrona ppoż.; wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; informowanie opinii międzynarodowej; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; ochrona szczególnie ważnych obiektów; określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; ewakuacja rezerw państwowych; zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; budowle ochronne; polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika oraz ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw.

Przy zastosowaniu reguły Pareto określono najważniejsze spośród ww. zadań. Zaliczono do nich (w przedstawionej kolejności): zapewnienie łączności; zaopatrywanie w produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; ochrona zdrowia; zapewnienie usług medycznych; planowanie zadań obronnych; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; zapewnienie zaopatrzenia ludności w żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego oraz przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa.

W celu określenia stopnia zgodności ekspertów w ich ocenach, za pomocą oprogramowania „STATISTICA", dokonano określenia korelacji rang ocen ww. ekspertów. Wnioskowanie w oparciu o korelację statystyczną przeprowadzono przy założeniu, iż korelacja pomiędzy rangami ocen ekspertów wystąpi – gdy wartość współczynnika korelacji osiągnie co najmniej 0,70. Dalsze szczegółowe wnioskowanie z zastosowaniem korelacji statystycznej nie doprowadziło do określenia wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej, w oparciu o rangi nadane przez ekspertów – praktyków.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe ustalenia określenia zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP, które wpływają na realizację zadań obrony narodowej w największym stopniu, dokonano na drodze sublimacji spośród 20% najwyżej ocenionych przez wszystkich ekspertów (średnie rangi ocen wszystkich ekspertów) tych zadań, które eksperci w obu grupach eksperckich wskazali zgodnie za najważniejsze (wspólny obszar zbiorów zadań występujących pośród: 20% zadań ocenionych za wpływające w największym stopniu na realizację zadań obrony narodowej przez ekspertów – autorów publikacji naukowych oraz 20% zadań ocenionych za wpływające w największym stopniu na realizację zadań obrony narodowej przez ekspertów – praktyków).

Na podstawie przedstawionych wyników badań za wpływające na realizację zadań obrony narodowej w największym stopniu uznano 6 zadań, które wystąpiły zarówno pośród 20% zadań ocenionych za wpływające w największym stopniu na realizację zadań obrony narodowej wg średnich rang ocen wszystkich ekspertów, jak i pośród 20 zadań ocenionych za wpływające w największym stopniu na realizację zadań obrony narodowej w grupach eksperckich (oznaczonych kolorem czerwonym w zał. 13, 15, 17): ekspertów – autorów publikacji oraz ekspertów – praktyków. Należą do nich: zapewnienie łączności; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; ochrona zdrowia; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki

energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego oraz planowanie zadań obronnych.

Za wpływające na realizację zadań obrony narodowej w dużym stopniu uznano pozostałe 3 spośród 20% najważniejszych uwarunkowań wg. średnich rang ocen wszystkich ekspertów (oznaczone kolorem żółtym w zał. 13). zadań, które nie znalazły się pośród wpływających na realizację zadań obrony narodowej w największym stopniu wg średnich rang ocen grup: ekspertów – autorów publikacji; ekspertów praktyków), ale w tych rankingach znalazły się bezpośrednio za nimi. Należą do nich następujące zadania: dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie usług medycznych oraz utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania.

WNIOSKI

1. Programowanie obronne realizowane jest pod wpływem następujących rodzajów uwarunkowań: materialno-energetycznych, społecznych oraz kulturowych.
2. Na wymienione rodzaje uwarunkowań składa się 39 uwarunkowań programowania obronnego.
3. Eksperci ocenili znaczenie poszczególnych uwarunkowań programowania obronnego w sposób bardzo zróżnicowany. Dalsze wnioskowanie przeprowadzono z uwzględnieniem rang ocen ekspertów w poszczególnych grupach eksperckich: autorów publikacji naukowych; praktyków.
4. Za najważniejsze uwarunkowania programowania obronnego w niemilitarnej części SOP uznano: wyzwania i zagrożenia; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa oraz możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP.
5. Za ważne uwarunkowania programowania obronnego w niemilitarnej części SOP uznano: możliwości finansowe budżetu państwa; zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP oraz system kontroli wykonywania zadań obronnych.
6. Rodzaje zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury SOP obejmują następujący podział: zadania ogólne o charakterze przygotowawczym

(cel – stworzenie warunków organizacyjnych do funkcjonowania w określonej sytuacji planistycznej i realizacji zadań operacyjnych); zadania dyplomatyczne (cel – minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych, wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania); zadania informacyjne (cel – ochrona i propagowanie polskich interesów; informacyjne osłabianie przeciwnika; umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa); zadania ochronne (w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa); zadania ochronne (w zakresie ochrony i zapewnienia realizacji potrzeb bytowych ludności oraz ochrony majątku narodowego) oraz zadania gospodarczo-obronne (cel - zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności).

7. Na wymienione rodzaje zadań składa się 55 zadań (przedsięwzięć) realizowanych przez niemilitarne struktury SOP w sferach informacyjnej, dyplomatycznej, gospodarczej i ochronnej.
8. Wpływ tych zadań na realizację zadań obrony narodowej eksperci ocenili w sposób zróżnicowany. Dalsze wnioskowanie przeprowadzono z uwzględnieniem rang ocen ekspertów w poszczególnych grupach eksperckich: autorów publikacji naukowych; praktyków.
9. Za wpływające na realizację zadań obrony narodowej w największym stopniu uznano następujące zadania realizowane przez niemilitarną cześć SOP: zapewnienie łączności; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; ochrona zdrowia; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego oraz planowanie zadań obronnych.
10. Za wpływające na realizację zadań obrony narodowej w dużym stopniu uznano: dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie usług medycznych oraz utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania.

4.4. Przewidywane kierunki zmian w systemie planowania obronnego

4.4.1. Przewidywane kierunki zmian w systemie planowania obronnego NATO

Podczas spotkania DPC na szczeblu ministrów obrony przed Szczytem w Stambule nie osiągnięto konsensusu w niektórych sprawach bezpośrednio dotyczących planowania obronnego NATO. Należą do nich m.in.: kwestia poziomu akceptacji LOA Sojuszu, zagadnienie harmonizacji poszczególnych dyscyplin planistycznych, a także problematyka współpracy z UE.

Mając na uwadze rozwiązanie kwestii, w których przedmiotowego konsensusu nie wypracowano, ministrowie zobowiązali stosowne gremia NATO do kontynuowania prac mających na celu określenie szczegółowych procedur uaktualniania i zatwierdzania LOA Sojuszu, zapewnienie ścisłego związku i harmonizacji wszystkich dyscyplin planistycznych, jak również intensyfikacji współpracy pomiędzy NATO i UE w dziedzinie planowania obronnego oraz rozwoju zdolności.

Wskazano również na konieczność prowadzenia dalszych prac, zmierzających do poprawy relacji pomiędzy planowaniem sił a planowaniem operacyjnym (zwłaszcza w zakresie generowania sił dla operacji), lepszego odzwierciedlenia bieżących inicjatyw (rozwój NRF, cele oraz wskaźniki *usability*) oraz uproszczenia procesu i zmniejszenia obciążenia planistów.

W marcu 2007 r. Sekretarz Generalny NATO powołał Interdyscyplinarną Grupę ds. Planowania Obronnego NATO (Inter-Staff Group on Defence Planning – ISG), zadaniem której było wypracowanie konkretnych propozycji w zakresie usprawnienia procesu planowania obronnego NATO w zakresie: poprawy jego skuteczności i spójności, harmonizacji poszczególnych dyscyplin planistycznych oraz racjonalizacji poszczególnych dyscyplin planistycznych NATO. W wyniku półrocznej działalności ISG wypracowano m.in. dokumenty: Overwiew of the Current Defence Planning Processes; Interim Report of the Inter-Staff Group on Defence Planning; Report by the Chairman of the Inter-Staff Group on Defence Planning.

Overwiew of the Current Defence Planning Processes[545] zawiera faktograficzny opis aktualnie funkcjonującego procesu planowania obronnego, jego funkcji, zadań poszczególnych dyscyplin oraz relacji występujących między nimi. W opinii przewodniczącego ISG J. Colston'a, opracowanie stanowi rodzaj podręcznika przydatnego szczególnie obecnemu i przyszłemu personelowi uczestniczącemu w procesie planowania obronnego w strukturach NATO i na poziomie narodowym. Dokument ten nie zawiera propozycji zmian w przedmiotowym obszarze[546].

Właściwym raportem jest wstępny raport z prac ISG – Interim Report of the Inter-Staff Group on Defence Planning[547], w którym przedstawiono główne wnioski z analiz przeprowadzonych przez ISG w zakresie możliwości poprawy efektywności i spójności procesu planowania obronnego. Dokument przedstawia także środki dedykowane poszczególnym komórkom planistycznym NATO, które służyć mają dalszej harmonizacji procesu planowania obronnego oraz poprawie jego skuteczności. Dokument identyfikuje ponadto potencjalny zakres dalszej racjonalizacji procesu planowania obronnego oraz zawiera stosowne rekomendacje w tym zakresie. Ta część dokumentu ma jednak charakter jedynie doradczy. Decyzje dotyczące przyszłości sojuszniczego planowania obronnego raport pozostawia w gestii państw członkowskich. Wadę analizowanego dokument stanowi brak propozycji, które w zasadniczy sposób mogłyby wpłynąć na poprawę efektywności sojuszniczego planowania obronnego[548].

Propozycje konkretnych zmian zawiera dokument – Report by the Chairman of the Inter-Staff Group on Defence Planning[549]. Na szczególną uwagę zasługuje propozycja stworzenia nowego, Zintegrowanego Procesu Planowania Obronnego (Integrated Defence Planning Process – IDPP). Wdrożenia przedstawionych propozycji – jak wynika z analiz ISG, zapewnić powinno harmonizację wysiłków poszczególnych dyscyplin planistycznych w zakresie rozwoju wymaganych zdolności obronnych, a także uproszczenie procedur i ich dostosowanie do wymagań

---

[545] Zob. *Overwiew of the Current Defence Planning Processes. Notice, AC/281-N(2007)0112.*
[546] Zob. *Overwiew of the Current Defence Planning Processes. Annex 1, AC/281-N(2007)0112.*
[547] Zob. *Interim Report of the Inter-Staff Group on Defence Planning. Notice AC/281-N(2007)0113.*
[548] Zob. tamże.
[549] Zob. *Report by the Chairman of the Inter-Staff Group on Defence Planning. Notice, AC/281-N(2007)0140.*

zarówno Sojuszu, jak i państw członkowskich. Inne propozycje zawarte w dokumencie obejmują powołanie nowych oraz reorganizację istniejących struktur organizacyjnych – zarządzających i wspierających nowy proces planowania obronnego. ISG postuluje utworzenie Senior Advisory Commitee i Capability Coordination Group oraz połączenie komórek IS[550] i IMS[551 i 552].

Zakres i wpływ analizowanych zmian na systemy planowania obronnego państw członkowskich Sojusz możliwe będą do określenia dopiero, gdy zakończona zostanie faza prac koncepcyjnych nad nimi i podjęte zostaną szczegółowe – wiążące decyzje.

4.4.2. Przewidywane kierunki zmian w narodowym systemie planowania obronnego

W sytuacji braku szczegółowych informacji na temat dalszych zmian w sojuszniczym systemie planowania obronnego, w Polsce podjęto skuteczne działania legislacyjne na rzecz implementacji na gruncie narodowym ustaleń podjętych podczas Szczytu w Stambule.

W 2007 r. zostało znowelizowane rozporządzenie 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* (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.). Głównym celem przedmiotowej nowelizacji było dostosowanie zasad narodowego systemu planowania obronnego do systemu planowania obronnego NATO[553].

W wyniku dostosowania do obecnych rozwiązań w zakresie sojuszniczego planowania obronnego zmianie ulegną procedury, okres oraz cykl planistyczny systemu planowania obronnego w Polsce. Obowiązujące od 2009 r. programy obronne opracowywane będą co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny[554].

---

[550] IMS - International Military Staff - Międzynarodowy Sztab Wojskowy.
[551] IS - International Staff - Sztab Międzynarodowy.
[552] Zob. *Report by the Chairman of the Inter-Staff Group on Defence Planning. A New integated defence planning process. Executive summary. Annex 1, AC/281-N(2007)0140.*
[553] Uzasadnienie do projektu *rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc
[554] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2 pkt 8, § 8 pkt 2 oraz § 9, ust. 1 i ust. 3.

Sporządzone według dotychczasowych przepisów dokumenty planistyczne zachowają ważność do czasu opracowania nowych dokumentów. W uzasadnionej opinii autorów nowelizacji plany opracowane na podstawie zasad dotychczas obowiązujących, mimo mankamentów wskazanych i poprawionych w projektowanej zmianie przepisów, stanowią spójny system i nie ma przesłanek do natychmiastowej aktualizacji[555]. Obecnie obowiązujące programy obronne, skorelowane z programami sojuszniczymi[556], opracowane zostały na lata 2007-2012.

Zgodnie z nowowprowadzonymi zasadami, kolejne programy obronne zostaną opracowane na lata 2009-2018[557], kiedy nastąpi zmiana okresu planistycznego – na lata 2009-2018[558].

Doprecyzowaniu uległy zakresy programów doskonalenia obrony cywilnej i programów pozamilitarnych przygotowań obronnych[559].

Zapewniona została lepsza korelacja[560] pomiędzy przekazywanymi w przyszłości przez Ministerstwo Obrony Narodowej wypisami z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej dla organów sporządzających plany operacyjne, dotyczącymi przedsięwzięć i procedur w zakresie przygotowania i funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym z zadaniami dotyczącymi funkcjonowania systemu kierowania organu sporządzającego plan[561]. Zapewniono również korelację pomiędzy przekazanymi przez właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej wypisami z planu operacyjnego działu administracji rządowej dla organów sporządzających plany operacyjne, dotyczącymi przedsięwzięć i procedur w zakresie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz kierowania działem administracji rządowej z analogicznymi przedsięwzięciami i procedurami

---

[555] Uzasadnienie do projektu...
http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc
[556] Zob. W. Zaręba, *Wywiad ekspercki.*
[557] Uzasadnienie do projektu...
http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc
[558] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 2.
[559] Tamże, § 10.
[560] § 6, ust. l, pkt l lit.g.
[561] Uzasadnienie do projektu...
http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc

organu sporządzającego plan[562]. Analogiczną korelację zastosowano w przypadku odpowiednich relacji pomiędzy procedurami na szczeblu wojewódzkim[563].

Doprecyzowaniu uległ zakres przedmiotowy programów doskonalenia obrony cywilnej[564]. Dotychczasowy brak takiego doprecyzowania utrudniał organom sporządzającym programy obronne kwalifikowanie zadań obronnych nie tylko do PDOC, ale również do PPPO. W obecnym brzmieniu przedmiotowe zapisy są bardziej szczegółowe i precyzyjnie określają zakres przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, które mogą być realizowane w ramach PPPO i PDOC[565].

Organ sporządzający program obronny zobligowano do niezwłocznego zatwierdzenia – po uprzednim jego uzgodnieniu z właściwymi ministrami[566], co – zgodnie z uzasadnioną oceną autorów nowelizacji – jest niezbędne dla osiągnięcia gotowości do uruchomienia zadań w nim ujętych[567].

Zniesiono obowiązek opracowywania oceny sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa oraz oceny stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych gospodarczych[568]. Oceny sytuacji międzynarodowej oraz stanu rezerw państwowych były przedkładane radzie ministrów w innym trybie, co wskazywało na brak zasadności ponownego rozpatrywania ww. dokumentu[569]. Za niezbędne uznano natomiast przedkładanie radzie ministrów oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej[570], która – sporządzana przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju – stanowić będzie uzupełnienie treści raportu o stanie obronności. Stwierdzono ponadto, iż do opracowania części raportu, dotyczącej rezerw państwowych mobilizacyjnych wystarczy jest zasób informacji zgromadzony w sporządzanym przez dysponentów części NKPPO, który poszerzany będzie o informację Prezesa

---

[562] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 6 ust. l, pkt 2, lit. f.
[563] Tamże, § 6 ust. l, pkt 2, lit. e.
[564] § 10.
[565] Uzasadnienie do projektu...
http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc
[566] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 11 pkt 2.
[567] Uzasadnienie do projektu...
http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc
[568] Tamże.
[569] Tamże.
[570] Tamże.

Głównego Urzędu Statystycznego[571], opracowywaną na podstawie wyników prowadzonych przezeń badań statystycznych dotyczących tych rezerw[572].

Oceny, stanowiące części składowe raportu o stanie obronności nie będą już przedkładane radzie ministrów. W wyniku dotychczasowych przepisów ww. opracowania tego samego rodzaju były rozpatrywane przez Komitet Rady Ministrów i radę ministrów dwukrotnie w ciągu roku. Stąd też przyjęto, iż: ocena Sił Zbrojnych, ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, ocena przygotowań w zakresie ludności i obrony cywilnej – będą przedkładane radzie ministrów w tych latach, w których nie opracowuje się raportu o stanie obronności (lata parzyste). W latach nieparzystych, zgodnie ze znowelizowanymi zapisami, radzie ministrów będzie przedkładany jedynie raport o stanie obronności[573]. Niezmieniony pozostał tryb opracowania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitamych Przygotowań Obronnych (corocznie), ponieważ dane liczbowe i informacje opisowe ujmowane przez respondentów w tym dokumencie są wprowadzane do relacyjnej bazy danych o pozamilitarnych przygotowaniach obronnych, administrowanej przez Ministra Obrony Narodowej. Coroczne uzupełnianie i aktualizacja bazy danych umożliwia sporządzanie analiz na potrzeby przedstawionych wcześniej dokumentów rządowych oraz wspomaga proces planowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych i racjonalnego wydatkowania środków z budżetu, przeznaczonych na pozamilitarne przygotowania obronne oraz ułatwia monitorowanie procesu przygotowań obronnych w państwie[574].

Przedmiotowa nowelizacja wydłużyła okres opracowania dokumentów analitycznych, które powinny być przedkładane radzie ministrów. Według dotychczasowych zapisów, dokumenty analityczne winny być sporządzane w określonej kolejności: Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych – do 28 lutego, ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych opracowywana na podstawie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych do 30 kwietnia, zaś raport o stanie obronności,

---

[571] Tamże.
[572] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 12, ust. 1.
[573] Tamże, § 12, ust. 2-6.
[574] Uzasadnienie do projektu...
http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc

opracowywany na podstawie ocen do 30 czerwca. Stosowany dotychczas, dwumiesięczny okres opracowania, przedłożenia Kierownictwu Ministerstwa Obrony Narodowej, Komitetowi Rady Ministrów i radzie ministrów oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych, a następnie raportu o stanie obronności jest nierealny, zarówno z przyczyn technicznych (około 1 miesiąca w trybie zwyczajnym trwa przygotowanie materiału niejawnego, jego uzgodnienie, a następnie rozpatrzenie przez kolejne uprawnione organy), jak i z przyczyn merytorycznych (nie sposób dokonać rzetelnej analizy skomplikowanej problematyki w ciągu około dwóch tygodni)[575]. Stąd też, w nowych przepisach wydłużono terminy opracowania dokumentów analitycznych oraz uproszczono procedury ich przyjmowania[576].

Ponieważ ustalenia przyjęte w strategii bezpieczeństwa narodowego stanowią podstawę realizacji zarówno planowania operacyjnego jak i programowania obronnego, w konsekwencji przyjęcie Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2007 r. wiąże się z obowiązkiem aktualizacji planów operacyjnych i programów obronnych (które podlegać będą aktualizacji także z powodu zmian w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej)[577].

Zaprogramowane nowelizacją zmiany uznać należy za jedynie możliwe w obecnym stanie prawnym, jednocześnie wystarczające do realizacji na dotychczasowym poziomie zadań obronnych elementów SOP, których ten akt prawny dotyczy.

---

[575] Tamże.

[576] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 4, ust. 1, § 8, pkt 1, § 4, ust. 1.

[577] Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 12, ust. 2 i 3.

WNIOSKI

1. NATO prowadzi od przełomu XX/XXI w. działania organizacyjne ukierunkowane na dostosowanie tej organizacji do sprostania nowym zagrożeniom. Ich konsekwencje powodują konieczność zmian zasad narodowego planowania obronnego państw członkowskich.
2. W wyniku dostosowania do obecnych rozwiązań w zakresie sojuszniczego planowania obronnego zmianie ulegną procedury, okres oraz cykl planistyczny systemu planowania obronnego w Polsce. Obowiązujące od 2009 r. programy obronne opracowywane będą co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny.
3. Sporządzone według dotychczasowych przepisów dokumenty planistyczne zachowają ważność do czasu opracowania nowych dokumentów.
4. Doprecyzowaniu uległy zakresy programów doskonalenia obrony cywilnej i programów pozamilitarnych przygotowań obronnych.
5. Zapewniona została lepsza korelacja pomiędzy przekazywanymi w przyszłości przez Ministerstwo Obrony Narodowej wypisami z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej dla organów sporządzających plany operacyjne.
6. Zniesiono obowiązek opracowywania oceny sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa oraz oceny stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych gospodarczych.
7. Nowelizacja wydłużyła okres opracowania dokumentów analitycznych, które powinny być przedkładane Radzie Ministrów.
8. Zaprogramowane nowelizacją zmiany uznać należy za jedynie możliwe w obecnym stanie prawnym, jednocześnie wystarczające do realizacji na dotychczasowym poziomie zadań obronnych elementów SOP, których nowelizacja dotyczy.
9. W ramach dotychczasowych uzgodnień na szczeblu ministrów obrony państw członkowskich Sojuszu nie osiągnięto konsensusu w niektórych sprawach, w tym bezpośrednio dotyczących planowania obronnego NATO. Powołana

przez Sekretarza Generalnego NATO Interdyscyplinarna grupa ds. Planowania Obronnego NATO wypracowała propozycje w zakresie usprawnienia procesu planowania obronnego NATO w zakresie: poprawy jego skuteczności i spójności, harmonizacji poszczególnych dyscyplin planistycznych oraz racjonalizacji poszczególnych dyscyplin planistycznych NATO.

10. W konsekwencji już podjętych działań za nieuniknione uznać należy kolejne zmiany, powodujące konieczność zmian zasad narodowych systemów planowania obronnego państw członkowskich NATO. Zakres i wpływ tych zmian na systemy planowania obronnego państw członkowskich Sojuszu możliwe będą do określenia dopiero, gdy zakończona zostanie faza prac koncepcyjnych nad nimi i podjęte zostaną szczegółowe – wiążące decyzje. System programowania obronnego w Polsce umożliwiać powinien adaptację do tej oraz kolejnych zmian uwarunkowań programowania obronnego.

5. DOSKONALENIE POZAMILITARTNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH

Rozdział prezentuje założenia zmian programowania obronnego w dziedzinie niemilitarnej oraz koncepcję docelowego systemu programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Problematykę tego rozdziału niech poprzedzi niezwykle ciekawa wypowiedź C. Rutkowskiego: „[...] niechęć do zmian, umiłowanie pokoju, poczucia jasności sytuacji oraz stabilizacji – stają się wobec wyzwań przyszłości czymś anachronicznym, a zerwanie z naszymi przyzwyczajeniami, dotychczasowymi nadziejami, wartościami i standardami będzie przesądzać o tym, kim będziemy w przyszłości, jakie korzyści będziemy zeń czerpać, a często – czy przetrwamy”[578].

5.1. Założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP

Celem zmian organizacyjnych, przyjętym na początku procesu badawczego, jest osiągnięcie takiego stanu niemilitarnej części SOP, obecnie znajdującej się w trakcie osiągania zdolności do realizacji nałożonych zadań obronnych, aby możliwe było dalsze doskonalenie tego procesu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Jak dowodzą wyniki badań, programowanie obronne nie jest obarczone mankamentami natury wewnętrznej. Z powodzeniem mogłoby funkcjonować, gdyby nie mankamenty otoczenia (nadrzędnych i równorzędnych systemów w ramach bezpieczeństwa narodowego), a także mankamenty systemu prawnego RP, niespełniającego swych funkcji wobec procesu planowania obronnego. Czy powyższe konstatacje stanowić powinny podsumowanie badań nad obecnym stanem programowania obronnego w Polsce?

Poszukiwaniami autora dysertacji, wyniki których przedstawione zostały w dalszej jej części, kierowały dwie idee: T. Kotarbińskiego, wyrażona słowami: „[...] człowiek sprawny rozumie, że nie wystarczy stawiać sobie zadania w zakresie własnej specjalności i dobierać do nich potrzebne środki. Rozumie on, że dbać ma

---

[578] C. Rutkowski, *Nowa cywilizacja. Stare organizacje,* „Myśl Wojskowa”, dodatek specjalny, Warszawa 2005, s. 5.

również o to, by nie dopuszczać do awaryj, za które mógłby być odpowiedzialny. Sama aktywność nie wystarcza, potrzebna jest nadto czujność"[579] oraz O. Langego, którą T. Kotarbiński relacjonował słowami: „[...] istnieje też uprawiany przez kierowników życia gospodarczego kunszt programowania. A tu już zasady prakseologii znajdują bezpośrednie zastosowanie, skoro programowanie przedsiębiorstwa gospodarczego jest poszczególnym przypadkiem programowania w ogóle, skoro racjonalizować program można i trzeba w przeróżnych dziedzinach działalności. Stosować tedy należy w programowaniu gospodarczym np. takie wskazówki prakseologii, jak dbanie o wykonalność programu (przeto i jego zgodność wewnętrzną) i o to, by spełniał wymogi maksymalnej wydajności w doborze i użytkowaniu środków i maksymalnej oszczędności w ich zażywaniu"[580].

Punkt wyjścia do dalszych rozważań stanowiło założenie, iż osiągnięcie postulowanego stanu niemilitarnej części SOP oznacza konieczność uzyskania przez jej struktury zdolności do wytworzenia możliwie najwyższej jakości produktu, jaki w tym przypadku stanowi bezpieczeństwo państwa (w obszarze odpowiedzialności systemu obronnego). Podkreślić należy, iż jakość produktu to cecha, którą każdorazowo odnieść należy do pewnego kontekstu[581], reprezentowanego przez przeznaczenie i możliwości finansowe[582].

Oba ww. czynniki, stanowiące uwarunkowania bezpieczeństwa państwa, ulegać będą zmianie. Wynika z tego wniosek, iż system musi być podatny na adaptacje do nich. W konsekwencji adaptację do zmian tych uwarunkowań umożliwiać muszą właściwe jego podsystemy, wśród nich system programowania obronnego.

Cel dalszych rozważań stanowić powinno wskazanie takich rozwiązań systemu programowania obronnego, które w wyniku zastosowania możliwie najlepszych

---

[579] T. Kotarbiński, *Myśli o ludziach i ludzkich sprawach* (pod red. J Kotarbińskiej), PAN, Ossolineum Wrocław 1986 s. 211.
[580] Tamże, s. 25.
[581] Zob. A. Blikle, *Doktryna jakości* (fragmenty książki in statu nascendi w domenie publicznej), 3 maja 2007.
[582] T. Kotarbiński zdefiniował jakość jako zespół różnorodnych cech, które określają stopień użyteczności społecznej wyrobu zgodnie z jego przeznaczeniem. H. Gwarek, *Sterowanie jakością w przedsiębiorstwie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1975, s. 15. T. Wawak jakość utożsamia z zakresem spełniania wymogów użytkowników przez produkt - akcentując, iż wymogi te zależą od możliwości ekonomicznych. T. Wawak, *Makroekonomiczne problemy jakości produktów przemysłowych w Polsce*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1989, s. 5.

spośród dostępnych rozwiązań, wpłyną na zapewnienie możliwie najwyższego poziomu (jakości[583]) bezpieczeństwa narodowego.

Kolejnym wnioskiem, jaki wynika z istoty pojęcia jakości, w kontekście przedmiotu badań, jest konieczność uwzględnienia w dalszych rozważaniach aspektu finansowego projektowanych zmian. W obliczu dotychczas przyjętych założeń stwierdzić należy, iż propozycje nowych rozwiązań programowania obronnego wykorzystywać powinny, w jak największym stopniu, wszystkie spośród obecnie stosowanych rozwiązań, zweryfikowanych jako korzystne.

Wyniki dotychczasowych badań uprawniają autora do stwierdzenia, iż programowanie obronne w Polsce w dalszym ciągu powinno być realizowane w ramach dotychczasowych trzech rodzajów dokumentów planistycznych o charakterze programów obronnych, sporządzanych na szczeblu państwa (programów pozamilitarnych przygotowań obronnych, programów doskonalenia obrony cywilnej, Programu Mobilizacji Gospodarki) oraz województw (programów pozamilitarnych przygotowań obronnych, programów doskonalenia obrony cywilnej). Opracowywane w Polsce programy obronne nie tylko obecnie, ale i w przyszłości, mogą spełniać stawiane im cele. Podział ujmowanych w nich zadań obronnych nie prowadzi w jakimkolwiek obszarze do pokrywania się lub braku realizacji zadań, a poszczególne obszary programów obronnych obejmują wszystkie przedsięwzięcia znacząco wpływające na realizację zadań obrony narodowej. Warunkiem owej przydatności jest modyfikacja lub całkowita zmiana zasad funkcjonowania określonych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce. W tej sytuacji kluczowym staje się pytanie: jak (w oparciu o metody naukowe) można zidentyfikować, a następnie zaprojektować zmiany tych obszarów?

Jak dowodzą dotychczasowe doświadczenia programowania obronnego, przeprowadzenie zmian w przypadku systemu złożonego jest procesem dalece bardziej złożonym niż optymalizacja jednego, czy jedynie kilku wybranych jego

---

[583] Jakość, w najogólniejszym ujęciu, oznacza brak wad w produkcie, przy czym podkreślić należy, iż za wadę produktu uważa się każdą negatywną jego cechę (negatywną z punktu widzenia konsumenta), której konsument ma prawo nie oczekiwać (definicja autorstwa prof. L. Wasilewskiego – jednego z pionierów zarządzania jakością w Polsce). Zob. A. Blikle, *Doktryna jakości...* .

parametrów[584]. Z tego powodu przedstawiona dotąd wiedza nt. programowania obronnego w przeszłości i obecnie, jego uwarunkowań oraz zadań obronnych, nie może być uznana za wystarczającą do określenia kierunków i zakresu zmian systemowych. Wnioski te, choć niezbędne, wykorzystane praktycznie mogą zostać jedynie wtedy, gdy uwzględniać będą paradygmaty wiedzy w dziedzinach związanych z funkcjonowaniem i doskonaleniem organizacji. Dlatego w dalszym wnioskowaniu dokonano zestawienia tych współzależnych elementów, co w opinii autora zapewnić powinno miarodajne wnioskowanie dotyczące optymalnego kształtu systemu programowania obronnego w Polsce.

Wszystkie spośród powyższych ustaleń wydają się nawiązywać do teorii organizacji i zarządzania, w której za najbardziej charakterystyczne współcześnie uznaje się podejścia organizatorskie[585]: opisowo-ulepszające, funkcjonalno-wzorujące oraz diagnostyczno-funkcjonalne.

Podejście opisowo-ulepszające (nazywane także diagnostycznym), jak podają A. Koźmiński i W. Piotrowski, polega na rejestracji faktycznego sposobu zorganizowania, jego analizie i ocenie, wyszukaniu elementów i rozwiązań nieprawidłowych lub możliwych do udoskonalenia. Na tej podstawie opracowywana jest propozycja i projekt nowej struktury[586]. Badaniu podlegają tu następujące główne elementy systemu: stosunki czasowo-przestrzenne pracy; aspekty psychofizjologiczne i psychosocjologiczne; niematerialne warunki pracy – wpływające na efektywność realizacji celów organizacji, w tym relacje między pracownikami (tego samego szczebla, jak i różnych szczebli)[587]. Znaczący wpływ na powodzenie działań

---

[584] Unikając wskazania odpowiedzialnych podmiotów autor zwraca uwagę na negatywne skutki skazanych na niepowodzenie działań (podejmowanych zarówno przez decydentów i wysokich urzędników – w ramach administracji publicznej, jak i rad nadzorczych w stosunku do zarządów spółek – w przypadku podmiotów prawa handlowego) na rzecz wygenerowania krótkoterminowych korzyści w wyniku optymalizacji tych systemów organizacyjnych na drodze zmiany jednego lub wybranych parametrów (np. wypływ ekspertów z administracji publicznej w wyniku realizacji utopijnej idei tzw. „taniego państwa", likwidacja w niemilitarnych strukturach SOP stanowisk pracy żołnierzy zawodowych – będących, w skali państwa, najlepiej merytorycznie przygotowanymi pracownikami do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego w sytuacji szerokiej gamy dynamicznie zmieniających się zagrożeń bezpieczeństwa państwa; brak inwestycji w nowoczesną infrastrukturę umożliwiający osiąganie krótkoterminowo wysokich zysków spółek).

[585] Omówienie tych podejść jest istotne dla określenia kompetencji decydenta. Do problematyki tej nawiązano w zagadnieniu 5.1.1. *Doskonalenie rozwiązań w sferze decyzyjnej*.

[586] Zob. A Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie - teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1995, s. 250.

[587] Zob. *Podejście opisowo-ulepszające,* Encyklopedia zarządzania, http://mfiles.pl/pl/index.php/Podejście_opisowo-ulepszające

podejmowanych w ramach analizowanego podejścia wywierają metody pozyskiwania informacji. Do źródeł ich pozyskiwania zalicza się: funkcjonowanie, personel kierowniczy i wykonawczy oraz dokumentację rozpatrywanego systemu organizacyjnego. Jako czwarte źródło można uznać wiedzę i doświadczenie prowadzącego badanie[588].

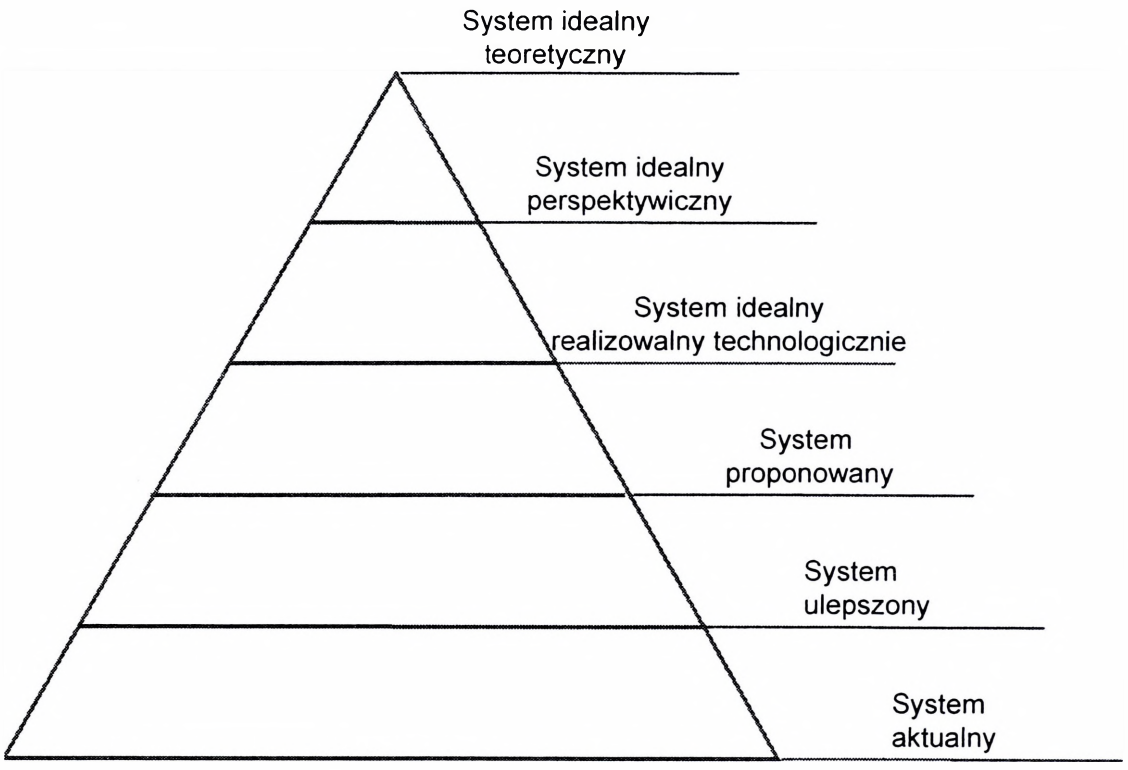
W przypadku podejścia funkcjonalno-wzorującego (którego cechą charakterystyczną jest zastosowanie metody prognostycznej), doskonalenie organizacji przeprowadza się w wyniku określenia funkcji, celów i zadań systemu, a następnie wypracowania wariantów usprawnień, co osiąga się w wyniku idealizacji celu usprawnień, na drodze analizy najnowszych – stanowiących wzorzec rozwiązań zewnętrznych (obcych). Punktem wyjścia zmian w systemie powinna być tutaj identyfikacja funkcji spełnianych przez ten system. Pozwalało to na krytyczną ocenę funkcji i celów spełnianych przez organizację i wyeliminowanie tych zbędnych[589]. Cel analizy wartości stanowi likwidacja dysharmonii występujących w systemie poprzez ustalenie takiej jego kompozycji, która umożliwi spełnienie na poziomie zadowalającym wszystkich koniecznych jego funkcji, przy zachowaniu relatywnie najniższych kosztów.

W tym nurcie mieści się koncepcja metodyczna *IDEALS Concept* G. Nadlera. Jej istota polega na dążeniu do sukcesywnego zbliżania badanego systemu do ideału, w ujęciu systemowym. Idea koncepcji G. Nadlera nie odnosi się do usprawniania elementów systemu, lecz do wypracowania całościowej koncepcji efektywnego zorganizowania systemu. Funkcje systemu są tu rozumiane jako cele, którym system powinien służyć. Metodę graficznie obrazuje tzw. trójkąt Nadlera (rys. 5.2). Punkt wyjścia nad doskonaleniem stanowi system idealny teoretyczny, umiejscowiony na wierzchołku trójkąta. Poniżej znajduje się system idealny perspektywiczny, a następnie – kolejno: system idealny realizowalny technologicznie, system proponowany, system ulepszony i u podstawy – system aktualny. Jak podkreśla Z. Martyniak, podstawa trójkąta Nadlera wyraża koszt jednostkowy produkcji,

---

[588] Zob. http://mfiles.pl/pl/index.php/Podejście_opisowo-ulepszające
[589] Zob. *Podejście funkcjonalno-wzorcujące,* Encyklopedia zarządzania. http://mfiles.pl/pl/index.php/Podejście_funkcjonalno-wzorcujące

obrazuje jej koszty całkowite, zużycie materiałowe, zapotrzebowanie na powierzchnię, etc[590].



Rys. 5.1. Trójkąt Nadlera

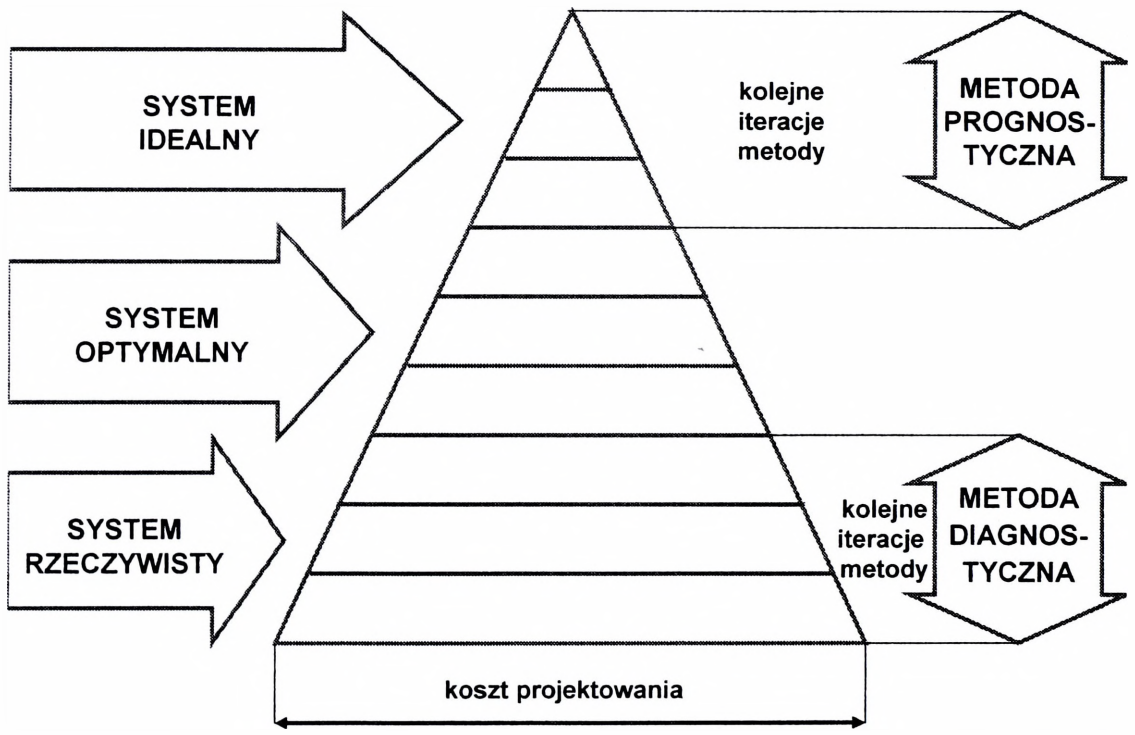
Do ustalenia i wdrożenia zalecanego systemu G. Nadler zaproponował cykl, obejmujący etapy: ustalenie funkcji (celu); wprowadzenie systemu idealnego; zebranie informacji, sugerowanie wariantów, wybór systemu zaleconego, sformułowanie systemu, rewizja systemu, testowanie systemu, instalowanie systemu, kontrolowanie funkcjonowania systemu[591].

Kiedy istnieje potrzeba modernizacji lub zaprojektowania od podstaw systemu tak złożonego, jak SOP, pomimo istnienia wzorca, rozważanie szczegółowych uwarunkowań projektowanego systemu czy badanie niedoskonałości działania istniejącego systemu, okazać mogą się nieopłacalne. Wysokie koszty, poziom komplikacji oraz żmudność badań stanowią zagrożenie dla osiągnięcia poszukiwanego rozwiązania. Uznając za wzorzec system idealny Nadlera, a za punkt wyjścia przyjmując określone cele działania systemu, w dalszej kolejności można stopniowo urealniać ten idealny system, aż do uzyskania realnego – oczekiwanego rozwiązania.

---

[590] Zob. Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania,* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 23-25.
[591] Zob. tamże, s. 23-25.

Ta droga dojścia do celu jest zauważalnie tańsza. Zasadniczym argumentem przemawiającym za zastosowaniem metody prognostycznej projektowania jest niski koszt (w porównaniu z kosztem stosowania metody diagnostycznej). Obejmuje on bowiem jedynie koszt sformułowania koncepcji systemu idealnego. Natomiast koszt dokonania szczegółowej analizy systemu istniejącego, mającej na celu sformułowanie „diagnozy" jest - w przypadku układów o tak wysokiej złożoności – bardzo duży. Porównanie przedmiotowych kosztów graficznie ilustruje trójkąt przedstawiony na rys. 5.2, którego długość podstawy symbolizuje wielkość kosztu diagnozy istniejącego systemu, natomiast wierzchołek – koszt sformułowania koncepcji systemu idealnego[592].



Źródło: Projektowanie sieci kolejowej wg Wocha (1986) http://dydaktyka.polsl.pl/kir/OST_WWW/09_OST.pdf.

Rys. 5.2. Koszty projektowania systemu obronnego państwa od systemu idealnego oraz od diagnozy systemu rzeczywistego

Rozwiązaniem, które próbuje pogodzić ze sobą podejście opisowo-ulepszające z podejściem funkcjonalno-wzorcującym jest podejście diagnostyczno-funkcjonalne stanowiące w opinii Z. Martyniaka wyraz nowszych tendencji w metodologii nauk praktycznych[593]. Podejście to stanowi syntezę ww. podejść, dokonaną w celu

[592] Projektowanie sieci kolejowej wg Wocha (1986) http://dydaktyka.polsl.pl/kir/OST_WWW/09_OST.pdf.
[593] Zob. Z. Martyniak, *Organizatoryka*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1987, s. 155.

wydobycia zalet i eliminacji ich wad. Wokół tego podejścia oscyluje propozycja J. Trzcienieckiego przystosowana głównie do projektowania struktur organizacyjnych[594], zaprezentowana przez autora na przełomie lat 70-tych i 80-tych. Metoda obejmuje etapy: ustalenie celów; określenie zadań; analizę stanu faktycznego, projektowanie wzorcowego systemu organizacyjnego, ustalenie warunków ograniczających i tworzenie wariantów rozwiązań, wybór wariantu optymalnego; wdrożenie projektu w życie[595]. Autor dysertacji dokonał w toku realizacji procedury badawczej wyboru tego podejścia, jako najkorzystniejszego rozwiązanie z punktu widzenia przedmiotu badań[596].

Ustalenie celów, zgodnie z założeniami wybranej metody[597], zrealizowano poprzez rozpoznanie i uporządkowanie wiązki celów[598], na które złożyły się ogólne cele strategiczne – wyznaczone zapisami *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* i cele programowania obronnego w niemilitarnej części SOP, determinowane koniecznością realizacji zadań obronnych, uznanych w toku procedury badawczej za wpływające na realizację zadań obrony narodowej w największym i dużym stopniu[599].

---

[594] Jest to zmodyfikowana metoda prognostyczna. Zob. Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania,* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 29

[595] Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania...* s. 29-31.

[596] Ze względu na ograniczenia dysertacji pominięto etap *wdrożenia projektu w życie.* Problematykę związaną z realizacją ww. etapu uwzględniono jednak projektując kompetencje decydenta w ramach niemilitarnych struktur SOP.

[597] Ogólne cele strategiczne związane z instytucją i cele specjalne związane z opracowywanym projektem. Zob. J. Trzcieniecki, *Projektowanie systemów zarządzania,* PWN, Warszawa 1979, s. 42.

[598] Głównym celem organizacji jest najczęściej utrzymanie stanu równowagi i rozwój, ale wyróżnić można także jej cele szczegółowe, które dostosowane są do założeń organizacji oraz zewnętrznej sytuacji, dotyczącej takich obszarów funkcjonowania jak prawo, rynek, zasoby ludzkie, itd. Cele strategiczne wskazują obszary konkretnych działań i przedsięwzięć oraz są wypadkową wyników gry interesów, możliwości i ograniczeń. Cele mogą być określone w sposób przedmiotowy i czynnościowy. Pierwszy z nich odnosi się do osiągnięcia jakiegoś pożądanego stanu rzeczy, na przykład stanu ekonomiczno-technicznego. Natomiast drugi sposób polega na prowadzeniu określonego rodzaju działalności. Cele główne i cele szczegółowe są najczęściej grupowane i klasyfikowane za pomocą metody drzewa celów, które przedstawia w sposób graficzny bądź opisowy podział celu ogólnego na cząstkowe. Cele szczegółowe wywodzą się bezpośrednio z celu głównego i mają służyć jego realizacji. Pozostają one ze sobą w ścisłej relacji ze względu na konieczność podlegania strategii organizacji, nie mogą się wykluczać, być ze sobą sprzeczne, ale dopełniać się tworząc harmonijną całość. Cele muszą być formułowane dla poszczególnych jednostek organizacyjnych, tak aby ich działanie korespondowało z celem głównym i zapewniało sprawne funkcjonowanie oraz rozwój. Zob. A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą: modele, metody, praktyka*, „Antykwa", Kraków-Kluczbork 2001, s. 13-21.

[599] Zapewnienie łączności; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; ochrona zdrowia; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego oraz planowanie zadań obronnych; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie usług medycznych oraz utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania.

Kolejnymi, charakterystycznymi dla wybranej metody, krokami było określenie zadań, co zgodnie z założeniami twórcy metody zrealizowano w wyniku[600]: ustalenia granic systemu, dla którego projektowana jest struktura organizacyjna (w wyniku dekompozycji systemu na podsystemy niższych stopni), wyznaczeniu dokładnego obszaru stanowiącego szczegółowy przedmiot projektowania, wreszcie ustalenie kierunków kształtowania rozpatrywanego systemu (w ścisłym związku z uprzednio dokonanym uporządkowaniem wiązki celów).

W dalszych badaniach uwzględniono analizę stanu faktycznego (w której uwzględniono przedstawione wcześniej wnioski nt. doświadczeń programowania obronnego, sformułowano założenia rozwiązań wzorcowych (dokonane w przekroju podstawowych parametrów: cel; wyjścia; wejścia; przebiegi organizacyjne; środowisko; zbiór elementów a także ustalono warunki ograniczające oraz wygenerowano możliwe do wdrożenia warianty uwzględniające te ograniczenia (system proponowany wg. koncepcji Nadlera)[601].

Mając na uwadze, iż w oparciu o określone w tym podrozdziale założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP opracowana zostanie koncepcja systemu programowania obronnego w tej części, autor dysertacji kierował się wskazówką W. Pytkowskiego, odnoszącą się do redukcji subiektywizmu podczas konstruowania modelu rzeczywistości, iż: „[...] tego typu rozważania w zasadzie opierać się powinny na uprzednim poznaniu wewnętrznych powiązań i istniejących prawidłowości"[602]. Dokonane zatem zostały: przegląd i analizy rozwiązań spotykanych w dziedzinach związanych z programowaniem obronnym w niemilitarnej części SOP. Postępowanie takie jest zgodne z założeniami J. Trzcinieckiego, który stwierdził: „[...] System wzorcowy powstaje na drodze syntezy informacji cząstkowych o najlepszych rozwiązaniach"[603].

W dalszej części podrozdziału wiedzę nt. programowania obronnego w strukturach niemilitarnych, jego uwarunkowań oraz zadań obronnych zestawiono następnie z paradygmatami wiedzy w dziedzinach związanych z realizacją tych zadań,

---

[600] Zob. J. Trzcieniecki, *Projektowanie systemów zarządzania,...* s. 44.
[601] W konsekwencji zastosowanej metody. Zob. Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*...s. 31.
[602] W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych,* PWN, Warszawa 1985, s. 177.
[603] J. Trzcieniecki, *Projektowanie systemów zarządzania...* s. 48.

przy zdefiniowanych uwarunkowaniach programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Podstawy wytyczenia owych założeń proponowanych zmian stanowiły: uwarunkowania programowania obronnego w niemilitarnej części SOP, uznane w toku procedury badawczej za najważniejsze i ważne[604].

Jak wynika z badań, których wyniki zamieszczono w dalszej części podrozdziału, specyficzną rolę w każdym systemie społecznym odgrywa decydent. Przeprowadzenie zmian organizacyjnych takiego systemu poprzedzone zostać powinno: określeniem konieczności (zasadności) sprowadzania zmian, sporządzeniem analiz i wyborem najkorzystniejszego rozwiązania. W trakcie wprowadzenia zmian organizacyjnych proces ten musi być kontrolowany, a w przypadku potrzeby korygowany. Po zakończeniu realizacji zasadniczego etapu zmian system, oprócz prawno-organizacyjnych i finansowych podstaw funkcjonowania, wymagał będzie właściwego zarządzania. Specyficzny charakter, ilość oraz złożoność powinności decydenta, jako kluczowego elementu systemu, który wywiera wpływ na jego adaptację do zmieniających się uwarunkowań, zdecydowała o określeniu założeń proponowanych zmian w rozbiciu na dwie grupy, które obejmują: doskonalenie rozwiązań w sferze decyzyjnej oraz kierunki zmian w sferze wykonawczej.

W wyniku powyższych działań określono następujące założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP: doskonalenie rozwiązań w sferze decyzyjnej; dostosowanie struktur SOP do wyzwań i zagrożeń; doskonalenie strategii, doktryn, programów o charakterze ogólnopaństwowym; doskonalenie możliwości finansowych budżetu państwa; doskonalenie możliwości finansowych budżetów niemilitarnych struktur SOP; zapewnienie pożądanych zasobów ludzkich niemilitarnych struktur SOP; doskonalenie systemu kontroli wykonywania zadań obronnych oraz doskonalenie powszechnie obowiązującego prawa.

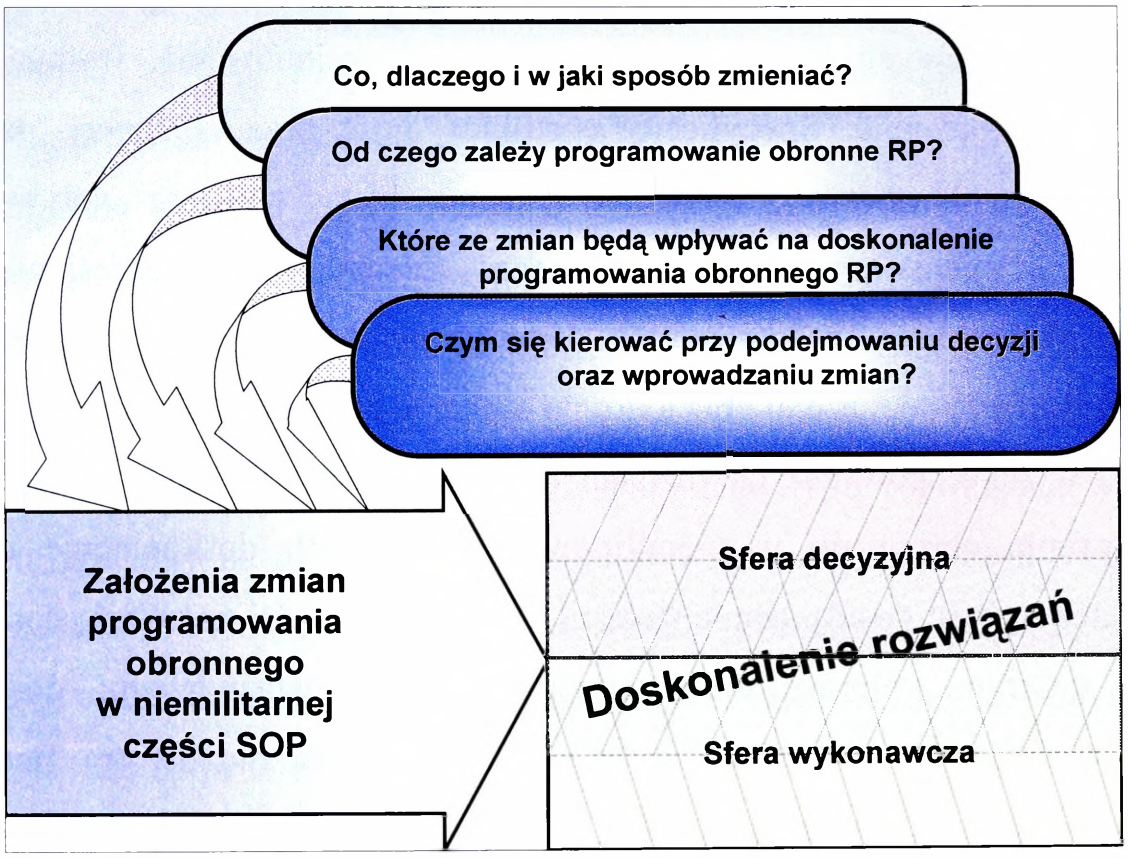
---

[604] Wyzwania i zagrożenia; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa; możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; możliwości finansowe budżetu państwa; zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; system kontroli wykonywania zadań obronnych.

W oparciu o powyższe ustalenia, rozważania nt. doskonalenia rozwiązań (w sferze decyzyjnej; w sferze wykonawczej) prowadzone były na płaszczyźnie, którą wyznaczyły odpowiedzi na następujące pytania (rys. 5.3.):

- co, dlaczego i w jaki sposób zmieniać?
- od czego zależy programowanie obronne w Polsce?
- które ze zmian będą wpływać na doskonalenie tego procesu?
- czym się kierować przy podejmowaniu decyzji oraz wprowadzaniu zmian?

W badaniach uwzględniono także prawidłowości wynikające z doświadczeń historycznych. Przyjęto cezurę czasową identyczną, jak w przypadku badania doświadczeń programowania obronnego w Polsce, uwzględniając doświadczenia począwszy od okresu I wojny światowej.



Rys. 5.3. Zewnętrzne determinanty zmian programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa

Różny jest poziom szczegółowości zaproponowanych rozwiązań. W niektórych przypadkach przygotowania obronne realizowane w poprzednich cyklach planistycznych, a także istniejące wzorce umożliwiły jednoznaczne określenie kierunku i zakresu pożądanych zmian. W innych przypadkach szczegółowe kierunki i zakres zmian wynikały z wystąpienia konieczności wyboru przez decydenta

(projektanta zmian) konkretnych rozwiązań, adekwatnych do występujących uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP. W takich sytuacjach zaprezentowane zostały dostępne rozwiązania alternatywne.

5.1.1. Doskonalenie rozwiązań w sferze decyzyjnej

Tworzenie, istnienie i rozwój organizacji[605] ma sens wtedy, gdy osiągnięty zostanie dodatkowy efekt synergiczny. Jak podkreśla L. Krzyżanowski, efekt ten uzyskać można „[...] w rezultacie pozyskania z otoczenia adekwatnych do danej domeny działalności osobowych, naturalnych i sztucznych komponentów rzeczowych tworzonej „organizacji", będących niejako „nośnikami działań" oraz właściwego ich połączenia więziami formalnymi i zespolenia rzeczywistymi wzajemnymi oddziaływaniami materialnymi, energetycznymi, informacyjnymi"[606]. Efekt synergiczny to różnica między łącznym efektem działania zbioru współdziałających podmiotów, a sumą efektów jednostkowych, możliwych do osiągnięcia przez te podmioty w pojedynkę – bez ich współdziałania[607]. Podkreślić należy, iż w praktyce o występowaniu synergii mówić można wtedy i tylko wtedy, gdy występuje dodatni efekt synergiczny. Zjawisko powstania efektu synergicznego nastąpi w związku z wyzwoleniem we współdziałających podmiotach ich utajonych – dotychczas nieujawnionych właściwości. Współdziałanie to może jednak spowodować sytuację, gdzie współdziałające podmioty w wyniku wchodzenia we wzajemne interakcje utracą pewne własności. Wtedy rezultat współdziałania będzie ujemny (dyssynergia)[608].

Dla zapewnienia efektu synergii pomiędzy strukturami niemilitarnej części SOP niezbędne jest określenie decydenta właściwego dla tych struktur. Jego funkcja obejmować musi, prócz powyższego, powstanie efektu organizacyjnego. Sedno tworzenia oraz funkcjonowania organizacji, oprócz wystąpienia efektu synergicznego, tkwi bowiem w uzyskaniu dodatkowego efektu, zwanego efektem organizacyjnym.

---

[605] Opisując i interpretując świat organizacji L. Krzyżanowski zastępuje rzeczowe znaczenie terminu „organizacja" zastępuje terminem „całość zorganizowanego działania". L. J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania*... s. 237.
[606] Zob. L. J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami*... s. 224.
[607] Zob. tamże, s. 224, 244.
[608] Zob. tamże, s. 244.

Ten efekt powstaje w wyniku połączenia podmiotów (nośników) działania trwałymi więziami organizacyjnymi w jedną zorganizowaną całość, a także w sytuacji połączenia istniejących organizacji w większe zorganizowane całości ze wspólnym członem kierowniczym[609].

Czy jednak sam fakt połączenia komponentów organizacji pod wspólnym kierownictwem wystarczy do zapewnienia jej właściwego funkcjonowania? Działanie to jest warunkiem *sine qua non* do sprawowania kontroli i nadzoru w ramach organizacji. Dla zapewnienia efektu organizacyjnego decydent w ramach niemilitarnych struktur SOP zmuszony będzie w określonych sytuacjach także do działań przeciwnych, o charakterze dezintegracji. Zespalanie całości zorganizowanego działania w coraz większe ww. całości osiąga bowiem kiedyś swoje granice, które wyznacza relacja pomiędzy efektami scalenia (integracji), a kosztami koordynacji. Jeśli koszty koordynacji przekraczają korzyści wynikające ze scalenia, efekt organizacyjny jest ujemny, a nieefektywne struktury ulegają dezintegracji. Gdy utrwalone struktury SOP charakteryzować będzie znaczna inercja, zajdzie potrzeba zdeterminowanego działania z zewnątrz lub od wewnątrz, które zdekomponuje duże, nieefektywne organizacje na mniejsze[610].

Decydentowi w ramach niemilitarnych struktur SOP, któremu powierzy się dokonanie zmian zapewnić należy kompetencje umożliwiające: monitorowanie funkcjonowania tych struktur; podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu zmian; wybór koncepcji zmian organizacyjnych; przygotowanie, wdrożenie i kontrolę zmian, a także zapewnienie ich finansowania. Podkreślić należy, iż wyniki badań wskazują na „nierozłączność" tych kompetencji.

Pierwszą chronologicznie „powinnością" decydenta w zakresie doskonalenia niemilitarnych struktur SOP stanowić będzie podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu zmian organizacyjnych. Jak podkreśla J. Skalik, decyzja o takim charakterze podejmowana musi być rozważnie[611]. W opinii M. Czerskiej potrzeba zmian zachodzi dopiero wtedy, gdy wystąpią niezgodności pomiędzy przyjętym rozwiązaniem, jego założeniami, a wymogami zmienionej rzeczywistości. Podjęcie

---

[609] Zob. tamże, s.245
[610] Zob. tamże, s.245
[611] Zob. J. Skalik (red), *Projektowanie organizacji instytucji*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1992, s. 173.

decyzji o zmianach decydent poprzedzić powinien udzieleniem odpowiedzi na następujące pytania: czy występują nieprawidłowości w realizacji założonych misji i celów; jaki jest zakres i czas występowania nieprawidłowości (skala, tendencje zmian); na ile nieprawidłowości wynikają z mankamentów struktury organizacyjnej (niewłaściwe kwalifikacje, postawy, motywacje, nieprzestrzeganie struktury formalnej); czy nieprawidłowości nie wynikają z niezakończenia (fazy rozruchu) poprzedniej zmiany. Jak podkreślają A. Czermiński, J. Jamroga, A. Rutek – przy braku ekonomiczności bądź realności planowanych zmian należy ich zaniechać lub dokonać w skromniejszym zakresie[612].

W procesie dostosowywania niemilitarnych struktur SOP do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań, z organizacyjnego punktu widzenia, oznaczającym doskonalenie organizacji, decydent wybierać będzie musiał spośród kilku dostępnych alternatywnych podejść zmian organizatorskich. Zakres niniejszej dysertacji umożliwia wskazanie zależności pomiędzy poszczególnymi podejściami organizatorskimi, a kosztami zmian organizacyjnych, wprowadzanych w oparciu o nie. Analizując poszczególne alternatywne podejścia organizatorskie wykazać można ich zasadnicze zalety i wady w odniesieniu do przedmiotu badań, które organ (decydent) powinien uwzględnić w podejmowanych decyzjach w sprawie przedmiotowych zmian organizacyjnych, dotyczące również kosztów wprowadzanych zmian[613].

Jednoznaczne wskazanie w niniejszej dysertacji rozwiązania organizatorskiego, najkorzystniejszego w przypadku doskonalenia niemilitarnych struktur SOP nie jest możliwe dlatego, iż decyzja taka podjęta musi zostać w oparciu o informacje uzyskane w wyniku monitorowania otoczenia, przez decydenta odpowiedzialnego za wprowadzenie zmian organizacyjnych. Podkreślić należy także, że nie będzie to decyzja jednorazowa, lecz podejmowana wielokrotnie, bowiem zmiany organizacyjne niemilitarnych struktur SOP wprowadzane być powinny w oparciu o przedstawione powyżej zasady każdorazowo, gdy zmianie ulegną uwarunkowania obrony narodowej. Czy są to jednak wszystkie zależności, jakie dotyczą zmian organizacyjnych?

---

[612] Zob. A. Czermiński, J. Jamroga, A. Rutek, *Organizacja i zarządzanie,* Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1975, s. 191.

[613] Podejścia: opisowo-ulepszające, funkcjonalno-wzorujące oraz diagnostyczno-funkcjonalne poddane zostały wieloaspektowej analizie w zagadnieniu *5.1. Założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.*

W opinii M. Czerskiej zmiana w ujęciu czynnościowym stanowi „[...] proces – będący określoną sekwencją działań związanych z przygotowaniem, projektowaniem, wdrożeniem i monitorowaniem zmiany"[614]. Niezależnie od zastosowanego podejścia, cele i kierunki zmian każdorazowo odnosić się będą do koncepcji innego od obecnego, doskonalszego stanu organizacji. Łącznikiem pomiędzy stanem obecnym a stanem pożądanych organizacji jest zmiana w ujęciu czynnościowym. W systemowo traktowanym procesie projektowania zmian wyróżnione zostały następujące podmioty: inicjator zmian, podmiot projektujący, wykonawca, użytkownik. Elementy procesu zmian w ujęciu czynnościowym obejmują: określenie celu i zakresu zmiany (zespół założonych efektów zmiany, kryteria oceny i warunki ograniczające, przewidywany obszar zmian); projektowanie (zestaw i kolejność działań zmierzających do opracowania projektu zmian, gdzie ważną rolę odgrywa procedura, metody, techniki, narzędzia projektowe); projekt (założenia i koncepcje rozwiązania problemu, ujęte w postaci zbioru normatywnych modeli); wdrożenie (wprowadzenie w życie założeń i rozwiązań przewidywanych w projekcie). Dla zapewnienia racjonalności metodologicznej proces zmian realizowany być powinien według określonego algorytmu postępowania. Na całość procesu składają się trzy fazy: preparacji; realizacji; kontroli. Faza preparacji obejmuje: określenie potrzeby zmiany; preparację procesu zmiany oraz opracowanie projektu zmiany. Na fazę realizacji składają się: przygotowanie projektu do wdrożenia; rozruch projektu. Fazę kontroli tworzą: kontrola; monitoring[615].

Jednakże nie są to wszystkie działania, jakie decydent zmuszony będzie podejmować w ramach niemilitarnych struktur SOP. Organ ten będzie realizował określone działania o charakterze władczym nie tylko na etapie budowania struktur organizacyjnych, w celu stworzenia warunków do realizacji strategii organizacji, ale także każdorazowo gdy zajdzie uzasadniona konieczność dostosowania struktur organizacyjnych do zmieniających się uwarunkowań.

W świetle powyższych rozważań rodzi się pytanie: czy (w jakim stopniu) obecnie spełnione są warunki do zarządzania niemilitarnymi strukturami SOP?

---

[614] M. Czerska, *Organizacja przedsiębiorstw. Część II – Metodologia zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s.
[615] Zob. tamże, s. 30-34.

W dziedzinie obronności państwa, co spotkało się z pejoratywnym stosunkiem w czasie badania opinii ekspertów[616], naczelnym organem administracji rządowej jest Minister Obrony Narodowej. Do organu tego należy sprawowanie, w zakresie powierzonym przez radę ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty[617]. Nadzór ten musi być traktowany jedynie jako ogólny, ponieważ akty prawne nie dostarczają podstaw niezbędnych do jego sprawowania, stosownie do współcześnie stosowanych zasad.

Badania eksperckie potwierdziły pogląd autora niniejszej dysertacji, iż zagadnieniem o kluczowym znaczeniu dla całego procesu programowania obronnego w niemilitarnej części SOP jest określenie organu organizującego oraz monitorującego ten proces. Podkreślić należy, iż sytuacja taka dotyczy całej sfery bezpieczeństwa narodowego, gdzie dostrzegalnym jest brak elementu, który spinałby rozdrobnioną strukturę zarządzania bezpieczeństwem w jeden zintegrowany system. Stanisław Koziej ocenia, iż „[...] jest to raczej wciąż jeszcze rozproszone i bardziej operacyjne niż strategiczne reagowanie na pojawiające się ciągle nowe warunki i potrzeby. [...] Na potrzeby kierowania bezpieczeństwem narodowym na szczeblu krajowym pora najwyższa zbudować strukturę ponadresortową, zintegrowaną (cywilno-wojskową), pracującą na rzecz decydenta państwowego i spinającą strategicznie w spójną całość wysiłki wszystkich specjalistycznych sił i środków państwa"[618].

Mając jasny pogląd na potrzebę określenia decydenta oraz zakresu jego kompetencji, postawić należy pytanie: jak w obecnych uwarunkowaniach prawno-organizacyjnych można wprowadzić wymagane zmiany. Podkreślić należy, iż ww. zmiany służyć mają nie tylko zapewnieniu możliwości władczego oddziaływania przez decydenta. Jako realizowane w celu doskonalenia zarządzania niemilitarnymi strukturami SOP, optymalizować je należy pod kątem realizacji celów obrony narodowej przez ww. struktury.

---

[616] Mowa tu o negatywnej ocenie ekspertów, dotyczącej obowiązujących rozwiązań systemowych, nie zaś krytyce wypełniania obowiązków w ramach kompetencji Ministra Obrony Narodowej.
[617] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (DzU z 1996, Nr 10, poz. 56 z późn. zm.), art. 1, ust. 1, art. 2, pkt 4.
[618] S. Koziej, *Zintegrowane bezpieczeństwo*....

Jak podkreśla P. Sienkiewicz – biorąc pod uwagę najogólniejszą z dopuszczalnych perspektywę modelową dowolnej organizacji, jako społecznego systemu działań, w jej strukturze wyróżnić można dwa podstawowe podsystemy: wykonawczy i zarządzania[619]. System wykonawczy – stanowiący obiekt sterowania, który realizuje proces zaspokojenia potrzeb otoczenia – czyli system przetwarzający określone zasoby (wejścia) w określone dobra na użytek otoczenia (wyjścia). System zarządzania – stanowiący system sterujący, który realizuje proces zarządzania – w wyniku którego, decyzje wpływają na pożądaną realizację procesów w systemie wykonawczym[620].

Obecnie do podsystemów wykonawczych zalicza się wyspecjalizowane w dziedzinie bezpieczeństwa siły i środki państwa (w tym: dyplomacja, siły zbrojne, wywiad, kontrwywiad, policja, straż pożarna, straż graniczna, służby ratownicze, formacje OC)[621]. Strategia bezpieczeństwa narodowego określa, iż podsystemy wykonawcze stanowią: „siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów; organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego"[622].

Obowiązujące począwszy od 2000 r. strategie bezpieczeństwa, kierowane są do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa. Za wdrożenie ustaleń Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej odpowiadają: ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, którym ustawowo powierzono stosowne

---

[619] P. Sienkiewicz, *Zarządzanie bezpieczeństwem w systemie zorganizowanego działania,* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.) *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym,* materiały z konferencji naukowej, Warszawa 2008, s. 51.
[620] Tamże, s. 51.
[621] S. Koziej, *Strategia bezpieczeństwa narodowego – główne aspekty,* wystąpienie podczas „Narodowych Warsztatów Badań nad Bezpieczeństwem", BBN, Warszawa, 28-29 lipca 2006, [w:] W. Kitler, *Model zarządzania bezpieczeństwem narodowym,* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.), materiały z konferencji naukowej *Kierowanie bezpieczeństwem...* s. 94.
[622] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r.

uprawnienia i obowiązki w obszarze przedmiotowym bezpieczeństwa narodowego[623]. W dokumencie wyszczególniono szereg obszarów bezpieczeństwa narodowego: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne, a wśród nich szereg dziedzin we właściwościach poszczególnych organów (np. w ramach bezpieczeństwa ekonomicznego: energetyka, finanse, przemysłowy potencjał obronny, infrastruktura transportowa i łączność). Jednak – strategie bezpieczeństwa narodowego nie są aktami prawnymi, a biorąc pod uwagę konkretne zadania operacyjne ujmowane w opracowywanych przez poszczególne organy planach operacyjnych funkcjonowania, każdy spośród nich odpowiada za wąski obszar nakreślonych doktrynalnie zadań operacyjnych[624], realizowanych przez te organy za pomocą komórek organizacyjnych, podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz jednej z kategorii przedsiębiorców określonych zapisami ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców [625].

Aktem prawnym regulującym wybrane zagadnienia w obszarze kierowania bezpieczeństwem narodowym jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*[626]. Dokument określa organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, a także warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. „[...] Przygotowanie systemu kierowania obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny"[627]. Przedsięwzięcia te obejmują[628]: przygotowanie organów

---

[623] Strategia *bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r.
[624] Pominąwszy zadania operacyjne o charakterze ogólnym.
[625] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 5, pkt 1- 3.
[626] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania...* .
[627] Tamże, § 1, § 4, ust. 1.
[628] § 4, ust. 2.

i obsługujących ich urzędów do funkcjonowania w systemie kierowania; wykonywanie planów operacyjnych i programów obronnych; przygotowanie infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie systemu kierowania. W dokumencie nie zawarto jednak zapisów umożliwiających sprawowanie przez określony organ nadzoru nad pozamilitarnymi przygotowaniami obronnymi w państwie.

W opinii S. Kozieja nt. integracji działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego „[...] podstawowym warunkiem takiego właśnie podejścia w myśleniu i działaniu na polu bezpieczeństwa jest utworzenie zintegrowanego systemu kierowania nim. Cytowany autor ocenia, iż „[...] Nie ma teraz nic, co spinałoby ową rozdrobnioną strukturę zarządzania bezpieczeństwem w jeden zintegrowany system". Niezależnie od potrzeby poważnej debaty strategicznej, autor ten podkreśla potrzebę powołania instytucji organizującej tego typu myślenie i działanie. W obszarze bezpieczeństwa narodowego zastąpić ona powinna wciąż dominującą dawną ideę „Polski resortowej"[629].

W czasie normalnego funkcjonowania państwa organizacja administracji ogólnej służy w szczególności wypełnianiu różnorodnych funkcji publicznych (w tym z zakresu bezpieczeństwa). W przypadku wystąpienia zagrożeń, kryzysów i w czasie wojny głównym problemem organizacyjnym staje się stworzenie warunków do wypełniania wzrastającej liczby zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego. „[...] Administracja musi być na to przygotowana organizacyjnie (także: funkcjonalnie, merytorycznie, i intelektualnie) już w czasie normalnym, by móc dokonywać niezbędnych modyfikacji w czasie narastania stanu zagrożenia" – podkreśla W. Kitler[630].

Uwzględniając złożoność systemu władzy wykonawczej w Polsce, interdyscyplinarny charakter bezpieczeństwa narodowego oraz obowiązujący stan prawny, W. Kitler sprecyzował następujące zasady, w oparciu o które budować należy koncepcję zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP: „[...] zasadę jednoosobowego kierownictwa, hierarchizacji działań, ciągłości odpowiedzialności organów władzy publicznej we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania

---

[629] Zob. S. Koziej, *Zintegrowane bezpieczeństwo*....

[630] W. Kitler, *Model zarządzania bezpieczeństwem narodowym,* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.) materiały z konferencji naukowej *Kierowanie bezpieczeństwem*... s. 89.

państwa, adekwatności szczebla kompetencji w zakresie przeciwdziałania i odpowiedzialności do charakteru i rozmiaru zagrożenia; objęcia jednolitym zakresem kompetencji przez te same organy władzy i administracji wszystkich kategorii zagrożeń, kryzysów i wojen oraz zasadę jednolitości organizacji organu i aparatu zarządzającego, na wszystkich szczeblach odpowiedzialności"[631].

Na systemy zarządzania, jak podkreśla P. Sienkiewicz, składają się:

- system decyzyjny, który rozwiązuje sytuacje (problemy) decyzyjne na bazie kompetencji i wiedzy uczestników procesów oraz informacji o stanie systemu wykonawczego i otoczenia organizacji;
- system informacyjny, realizujący procesy zbierania (pozyskiwania), przesyłania, przetwarzania, przechowywania i udostępniania informacji zgodnie z potrzebami i wymaganiami użytkowników (systemu decyzyjnego)[632].

Autorzy publikacji naukowych są zgodni, co do struktury optymalnego modelu organu zarządzającego (kierowania) bezpieczeństwem narodowym, który przy uwzględnieniu konieczności działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, obejmować powinien trzy podstawowe elementy. Należą do nich: decydent; organ doradczy; organ sztabowy[633] (rys. 5.4).

Ponieważ w Polsce władzę wykonawczą sprawują dwa odrębne organy konstytucyjne – prezydent i rada ministrów, nadrzędny – strategiczny organ państwowy w sferze bezpieczeństwa narodowego postrzegać należy jako strukturę dwuczłonową.

Jak konstatuje S. Koziej – kluczowe w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest sprecyzowanie kompetencji prezydenta i rady ministrów, w tym relacji między nimi. Oprócz podziału kompetencji tych dwóch organów władzy wykonawczej w sferze bezpieczeństwa ważnym jest także ustanowienie zasad współdziałania. „[...] Nie może to być uzależnione od dobrej woli czy też stanu i rodzaju relacji

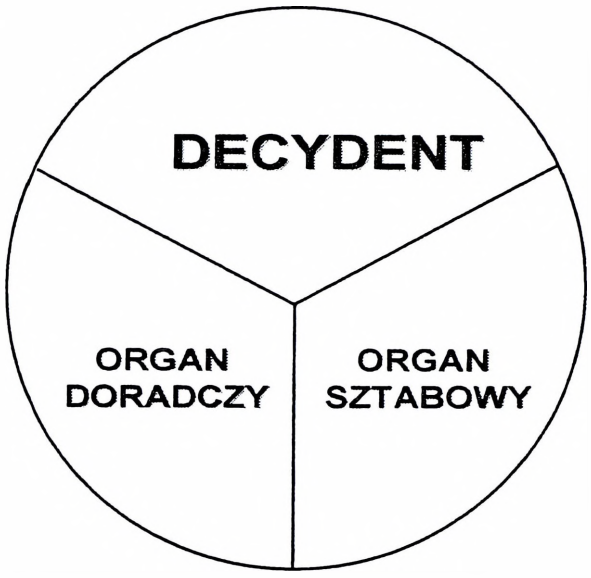
---

[631] Zob. tamże, s. 84, 85.

[632] Zob. P. Sienkiewicz, *Zarządzanie bezpieczeństwem w systemie zorganizowanego działania,* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.) Materiały z konferencji naukowej *Kierowanie bezpieczeństwem...* s. 52.

[633] S. Koziej uważa, iż powinny być to: decydent; doraźny, kolegialny organ doradczy; stały (etatowy) organ sztabowy. Zob. S. Koziej, *Zintegrowane bezpieczeństwo....* W. Kitler uważa, iż powinny być to: decydent; człon opiniodawczo-doradczy; człon sztabowy. Zob. W. Kitler, *Model zarządzania bezpieczeństwem narodowym,* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.) materiały z konferencji naukowej *Kierowanie bezpieczeństwem...* s. 91-92.

między prezydentem i premierem"[634]. Ważnym jest, by rola i zasady działania Rady Gabinetowej jako konstytucyjnego organu wspólnej pracy Prezydenta RP i rady ministrów w sprawach szczególnej wagi została precyzyjne określona[635].



Rys. 5.4. Struktura optymalnego modelu organu zarządzającego (kierowania) bezpieczeństwem narodowym

Organem doradczym prezydenta w obecnym stanie prawnym jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W świetle zapisów ustawy o stanie wojennym, w oparciu o ten organ kolegialny prezydent ma kierować obroną państwa. W ocenie S. Kozieja „[...] ten najważniejszy w państwie kolektywny organ doradczy w zakresie bezpieczeństwa narodowego nie funkcjonuje właściwie. Należy przede wszystkim zauważyć, że nie zajmuje się on bezpieczeństwem narodowym systemowo, ale funkcjonuje „ad hoc", ustosunkowując się do doraźnie pojawiających się problemów". Cytowany autor podkreśla, iż doświadczenia niemal wszystkich krajów wskazują na konieczność powołania stałego organu rządowego z premierem na czele – np. Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego. „[...] Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, ustanowiony na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, nie może spełniać tej roli. Jego kompetencje są zbyt zawężone"[636].

Jedną z kluczowych kwestii w zakresie budowy systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym stanowi ustanowienie strategicznego organu

---

[634] S. Koziej, *Zintegrowane bezpieczeństwo...*.
[635] Zob. tamże.
[636] Zob. tamże.

koncepcyjno-planistyczno-koordynacyjnego na szczeblu państwa. S. Koziej uważa jego brak za główną przyczynę poważnych kłopotów z transformowaniem systemu bezpieczeństwa państwa[637]. „[...] Musi istnieć w państwie robocza, sztabowa instytucja odpowiedzialna za inicjowanie oraz koordynowanie przygotowywania projektów strategicznych decyzji najwyższych władz państwowych w sferze bezpieczeństwa narodowego. Ktoś musi też monitorować i koordynować realizację podjętych decyzji. Niestety, do tej pory nie ma takiej instytucji"[638].

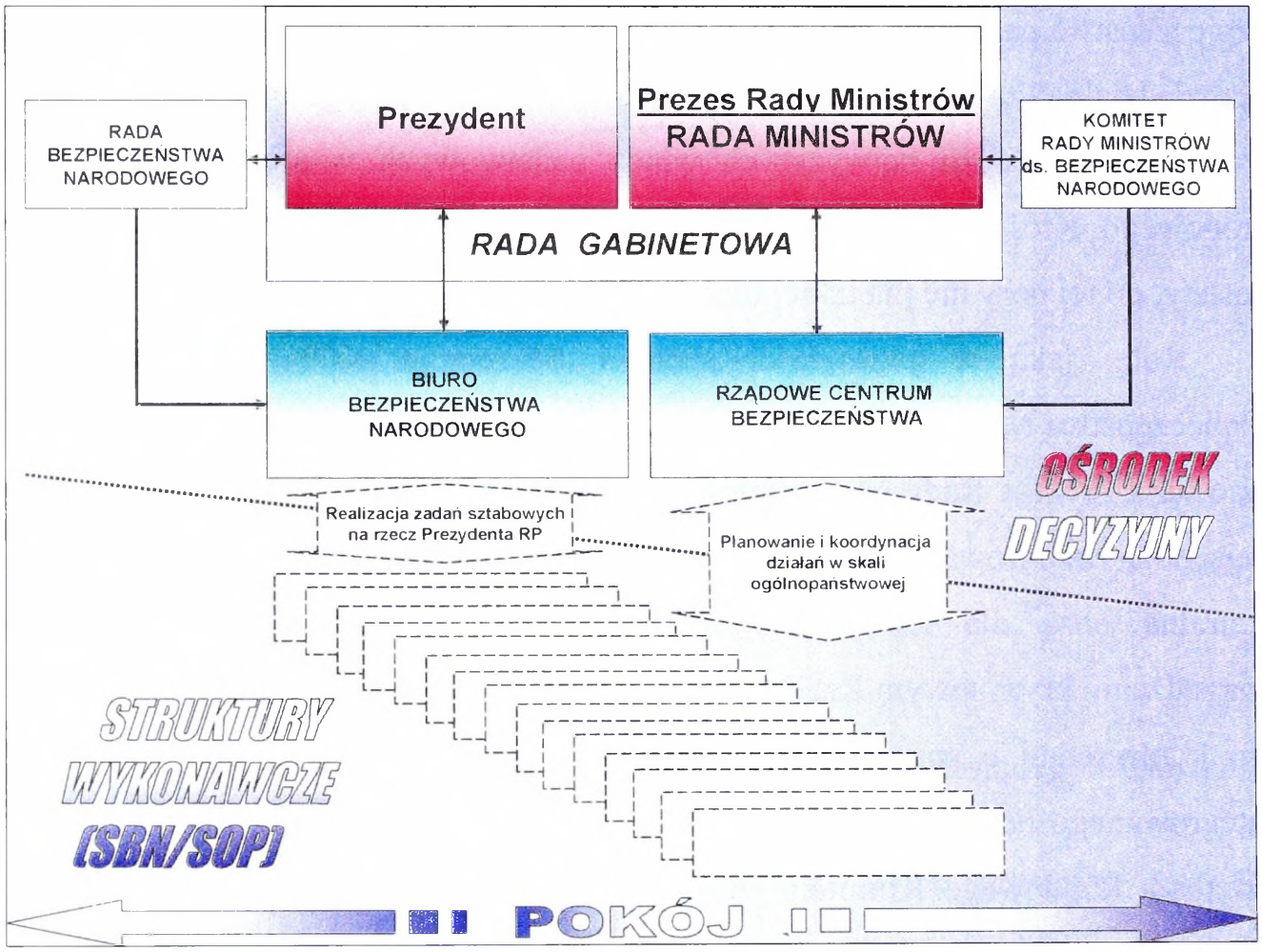
Rolę, jaką w przeszłości spełniał Sekretariat KOK, a obecnie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), w opinii cytowanego eksperta, spełniać powinna Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, jako najbardziej naturalne z obecnie dostępnych miejsce na zintegrowane centrum strategicznych spraw bezpieczeństwa narodowego. Naturalną bazą dla takiej instytucji może być utworzone na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), po poszerzeniu jego kompetencji o sprawy strategiczne oraz planistyczno-koordynacyjne dziedzin zintegrowanego bezpieczeństwa. Instytucja taka mogłaby stanowić strukturę roboczą sekretarza Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego – jako koordynatora spraw zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego w państwie, włącznie z koordynacją służb specjalnych. Powinien on być organem wykonawczym premiera, jemu bezpośrednio podległym, z obowiązkami obejmującymi: realizację ponadresortowych zadań koncepcyjnych, planistycznych, koordynacyjnych i kontrolnych w obszarze kompetencji rady ministrów i premiera w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Jego kompetencje obejmować także powinny odpowiedzialność za Krajowe Stanowisko (Centrum) Kierowania Bezpieczeństwem Państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny[639].

W świetle koncepcji W. Kitlera, uwzględniającej obecne uwarunkowania prawne, nadrzędny człon opiniodawczo-doradczy stanowić powinny (jednocześnie) Rada Bezpieczeństwa Narodowego – na rzecz prezydenta RP oraz Komitet Rady Ministrów do Spraw Bezpieczeństwa Narodowego – z premierem na czele. Dwuczłonową strukturę powinien mieć także nadrzędny organ (człon) sztabowy,

---

[637] Zob. S. Koziej, *Zintegrowane bezpieczeństwo....*
[638] S. Koziej, Zintegrowane bezpieczeństwo....
[639] Zob. tamże.

składający się z dwu elementów: na rzecz prezydenta – BBN, na rzecz rady ministrów – RCB (po rozszerzeniu jego kompetencji i zakresu działania)[640] (rys. 5.5).



Opracowanie własne na podstawie: W. Kitler, *Model zarządzania bezpieczeństwem narodowym,* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.), materiały z konferencji naukowej *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym,* Warszawa 2008, s. 102.

Rys. 5.5. Struktura organizacyjna nadrzędnego podsystemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP i jego powiązania z podsystemem wykonawczym w czasie normalnego funkcjonowania państwa (pokoju)

5.1.2. Doskonalenie systemu kontroli wykonywania zadań obronnych

O obecnie realizowanym nadzorze w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych świadczyć może sposób sprawowania kontroli w zakresie wydatkowania środków budżetowych na realizację tych przygotowań w państwie. Wydatki wojskowe[641] w Polsce podlegają kontroli na kilku niezależnych płaszczyznach. Kontrolę tę sprawują[642]: „cywilny minister obrony narodowej; parlament; Najwyższa

---

[640] W. Kitler, *Model zarzadzania bezpieczeństwem narodowym,* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.), materiały z konferencji naukowej *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym,* Warszawa 2008, s. 98.

[641] W publikacjach, zwłaszcza o charakterze innym niż naukowy, wydatki na przygotowania militarne państwa, a także na wszystkie wydatki obronne, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków militarnych, bywają zazwyczaj określane mianem „wydatków wojskowych".

[642] Zob. http://www.wp.mil.pl/pl/strona/37/LG_49_175

Izba Kontroli; środki masowego przekazu". Wpływ parlamentu na wielkość budżetu ujawnia się na etapie tworzenia i realizacji. Kontrola społeczna nad założeniami i realizacją założeń budżetowych możliwa jest dzięki udostępnianiu założeń budżetu ogółowi społeczeństwa, poprzez publikowanie wszystkich ustaw budżetowych w dostępnych publicznie dziennikach ustaw. Zadania kontroli skarbowej dotyczą głównie kwestii podatkowych oraz celowości i legalności wydatkowania środków budżetowych. Organami kontroli skarbowej są Minister Finansów i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. W ramach MON wewnętrznym organem kontroli jest Departament Kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej. Realizacja budżetu MON badana jest także przez Najwyższą Izbę Kontroli, która przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa. Wydatkowanie środków budżetowych określane jest również poprzez system zamówień publicznych. Minister Obrony Narodowej, na etapie planowania i realizacji, ponosi w ramach ustawowych kompetencji odpowiedzialność za przygotowanie założeń polityki obronnej państwa i realizację polityki rady ministrów. Parlament zajmuje stanowisko wobec polityki obronnej w trakcie corocznych debat nad polityką zagraniczną i obronną Polski, rozpatrując sprawozdania z wykonania budżetu państwa, udzielając rządowi absolutorium oraz podejmując uchwały dotyczące różnych aspektów polityki obronnej. Kolejną płaszczyznę kontroli stanowią prace parlamentarnych Komisji Obrony Narodowej – przesłuchania ekspertów z zakresu obronności, np. dyrektorów departamentów spraw obronnych: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa Gospodarki, prace analityczne dotyczące różnych aspektów polityki obronnej. Wyspecjalizowane komórki Najwyższej Izby Kontroli prowadzą analizy wykonania budżetu wojskowego. Posłowie kierują do Ministra Obrony Narodowej interpelacje i zapytania poselskie. Działalność środków masowego przekazu pozwala szerokiej opinii publicznej w kraju dokonywać oceny działań władz państwowych i Sił Zbrojnych RP. Wydatki na pozamilitarne przygotowania obronne i ich efekty, podlegają także kontroli w ramach przeglądów obronnych[643]. Czy informacje z oficjalnej strony MON dotyczą całego zakresu kontroli prowadzonej w ramach niemilitarnych struktur SOP?

---

[643] Zob. tamże.

Faktyczny zakres kontroli sprawowanej w zakresie realizacji zadań obronnych przez niemilitarne struktury SOP jest znacznie szerszy. Obraz systemu kontroli w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce będzie pełny, gdy ww. informacje zestawione zostaną z zapisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* [644], które określa: zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców oraz sposób prowadzenia tej kontroli[645].

Kontrola ta obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej[646]. Prowadzi ją się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Sprawdzenie polega na ustaleniu stanu faktycznego, w szczególności w zakresie[647]:

1) realizacji planowania operacyjnego i programowania obronnego;
2) przygotowania systemu obronnego państwa, umożliwiającego mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
3) przygotowania do realizacji zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej;

---

[644] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (DzU Nr 16, poz. 151), § 1.

[645] Rozporządzenie stanowi, iż kontrolę prowadzi się w stosunku do: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; urzędów obsługujących ministrów, przewodniczących komitetów, którzy wchodzą w skład Rady Ministrów, oraz urzędów centralnych organów administracji rządowej; urzędów wojewódzkich oraz urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów niezespolonej administracji rządowej; komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych (za wyjątkiem sytuacji, gdzie odrębne przepisy stanowią inaczej); urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałków województw; jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów, którzy wchodzą w skład Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, organy niezespolonej administracji rządowej, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, a także organy samorządu terytorialnego; jednostek organizacyjnych, dla których organ administracji rządowej lub organ samorządu terytorialnego jest organem założycielskim oraz przedsiębiorców realizujących zadania obronne, nałożone na nich na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku *w sprawie kontroli wykonywania...* § 2.

[646] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku *w sprawie kontroli wykonywania...* § 3.

[647] Tamże, § 4.

4) przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza realizowanych na rzecz wojsk sojuszniczych[648];
5) przygotowania systemu kierowania obroną państwa;
6) planowania i realizacji zadań gospodarczo-obronnych, w tym:
   a) inwestycji obronnych i zadań ujętych w programach mobilizacji gospodarki,
   b) tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych,
   c) utrzymywania i rozbudowy infrastruktury obronnej;
7) planowania i organizowania świadczeń na rzecz obrony;
8) uwzględniania potrzeb obronności w planach zagospodarowania przestrzennego;
9) przygotowania rezerw osobowych na potrzeby jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych przewidzianych do wykonywania zadań obronnych;
10) realizacji zadań w zakresie przygotowania określonych jednostek organizacyjnych do militaryzacji;
11) przygotowania szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
12) planowania i realizacji szkolenia obronnego.

Nietrudno dostrzec, iż cechą charakterystyczną systemu kontroli pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce jest próba skontrolowania wszystkiego. Nie negując takiego podejścia w całości[649], jako obowiązującego – zarówno w ramach całego systemu bezpieczeństwa narodowego, jak i w ramach systemu państwowego, warto – zdaniem autora dysertacji pochylić się nad innym trendem – kontrolą strategiczną.

Jak zauważył R. S. Basi, kontrolę „wszystkich i wszystkiego" cechuje niska efektywność[650]. Jej wyznacznikiem jest bowiem siatka wszystkich czynności. Takiej

---

[648] Szerzej, Jamka R., Sochala C., *Organizacja współdziałania administracji wojskowej z administracją cywilną w przygotowaniu i realizacji misji wsparcia państwa gospodarza* [w:] *Współdziałanie administracji wojskowej i cywilnej w zakresie bezpieczeństwa narodowego (wybrane problemy)* – red. nauk. R. Szynowski, TWO, Warszawa 2008, s. 155-163.

[649] Wątpliwości autora budzą wysokie koszty oraz niska efektywność tak pojmowanej kontroli.

[650] Zob. S. Kowalewski, *Przełożony-podwładny*, PWE Warszawa 1979, s. 243, [w:] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM Warszawa 2005, s. 90.

kontroli przywołany autor przeciwstawił kontrolę bazującą na siatce strategicznej – kontrolę strategiczną. Jak podkreślił R. S. Basi – pełne rozeznania tego co się dzieje uzyskać można obejmując kontrolą określone punkty – punkty strategiczne[651]. Podejście to prezentował m.in. L. R. Bittel, który sformułował zasadę, iż: „[...] kontrola jest najbardziej ekonomiczna i efektywna, gdy stosowana jest selektywnie, w punktach decydujących o osiągnięciu sukcesu albo porażki w danym przedsięwzięciu lub działaniu", podkreślając jednocześnie iż: „[...] stosowanie zbyt rozwiniętej kontroli jest nie tylko kosztowne, ale także spowalnia proces i działa negatywnie na motywowanie pracowników". Wspomniany autor tak rozumiane punkty strategiczne identyfikuje, na przykładzie firmy, następująco:

- warunki finansowe (kontrola zarządzania finansami: sposobów pozyskiwania kapitału i jego struktury; wielkości dochodów i wydatków);
- warunki operacyjne (kontrola: dostaw i zapasów; harmonogramów; norm produkcyjnych i kosztów; jakości produkcji i poziomu wykonywania zadań);
- zasoby ludzkie (kontrola: nieobecności i spóźnień pracowników; skarg; jakości wykonywania zadań; wydatków na fundusz płac)[652].

Bolesław Rafał Kuc podkreśla, iż przejawem wysokich umiejętności w procesie zarządzania jest właśnie umiejętny dobór strategicznych punktów kontroli, proponując jednocześnie pomocny zestaw kwestii do rozstrzygnięcia[653]:

- co najlepiej odzwierciedla zadania organizacji?
- co pokazuje, iż są one wykonywane na wymaganym poziomie?
- co w najlepszy sposób mierzy odchylenia między planem a jego realizacją?
- co jest źródłem informacji o osobie odpowiedzialnej za niedociągnięcia?
- jakie normy będą najmniej kosztowne?
- dla jakiego rodzaju norm można najłatwiej zdobyć informację?

Pytania te wskazują cechę charakterystyczną postulowanej kontroli, oprócz obecnie dominującego w kontroli pozamilitarnych przygotowań obronnych ukierunkowania na

---

[651] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM Warszawa 2005, s. 89.
[652] L. R. Bittel, *Krótki kurs zarządzania*, Warszawa 1989, s. 184-186, [w:] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*... s. 90-91.
[653] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*... s. 91.

teraźniejszość, także ukierunkowanie na przyszłość[654].

Podkreślić w tym miejscu należy, iż nie idzie tu o wyprzedzanie błędów. Jednak, jak wskazuje praktyka w codziennej działalności zawsze istnieje pewna rozpiętość czasowa między zaistnieniem odchylenia a reakcją na nie (korektą). Zastosowanie technik właściwych dla kontroli strategicznej pomoże kierownictwu przewidzieć ew. odchylenia w czasie, który umożliwi zastosowanie korekty (zarazem eliminację strat). Bolesław Rafał Kuc podkreśla, iż kierownik preferujący kontrolę strategiczną bardziej doceni prognozę tego, co się najprawdopodobniej zdarzy, niż sprawozdanie z tego, co już stanowi przeszłość – nawet jeśli to drugie wykonane będzie z dokładnością kilku miejsc po przecinku. Dziś dla wyciągnięcia wniosków dotyczących przyszłości nie wystarczy zainteresowanie przeszłością. Nawet najdoskonalsza kontrola operacyjna, skoro jest ukierunkowana na instrukcje, procedury, regulaminy i zasady, nie może ustrzec organizacji przed klęską. Funkcję tą spełnić może jedynie kontrola strategiczna, weryfikująca słuszność obierania takich, a nie innych układów odniesienia[655].

Czy jednak powyższe wnioski prowadzić powinny do eliminacji w dziedzinie pozamilitarnych przygotowań obronnych kontroli operacyjnej?

Kontrola operacyjna obejmuje stosunkowo krótkie okresy czasu. Oceniając przedmiot w stosunkowo ustabilizowanych warunkach opiera się ona na ustabilizowanych normach wyników i procedurach realizacji zadań. Jako służąca

---

[654] Różnice pomiędzy kontrolą ukierunkowaną na teraźniejszość, a kontrolą ukierunkowaną na przyszłość są dostrzegalne najlepiej na przykładzie rachunkowości zarządczej. Tradycyjne metody i techniki rachunkowości zarządczej zorientowane są na efektywne zarządzanie w krótkim okresie (oraz pomiar celu – zysk) i stanowią rozwiązania właściwe dla typowej rachunkowości zarządczej (inne określenia: konwencjonalna, operacyjna.). Do podstawowych cech obszarów konwencjonalnej rachunkowości zarządczej należą: retrospektywność; jednostki realne; jednookresowość; decyzje jednookresowe; introspekcja – relacje wewnętrzne; działania konwencjonalne; reagowanie na zmiany; orientacja na sprzężenie zwrotne (ang. feedback); dane orientujące (historyczne); tworzenie koncepcji i teorii. Wszystkie najnowsze zastosowania umożliwiające efektywną realizację koncepcji zarządzania strategicznego i realizację celu – wartość firmy, zalicza się do strategicznej rachunkowości zarządczej. Należą do nich (odpowiednio – w stosunku do ww. podstawowych cech konwencjonalnej rachunkowości zarządczej): prospektywność; jednostki relatywne; wielookresowość; decyzje w sekwencji czasu; relacje zewnętrzne; rozpoznawanie szans; proaktywność; orientacja na sprzężenie wyprzedzające (feed forward); informacje orientujące (prognozy); bazowanie na systemach informacyjnych elastycznych; ignorowanie konwencji i dotychczasowych teorii. Zob. D. Ashton, T. Hopper, Scapens R.W. The Changing Nature of Management Accounting. 2nd edition, *Issues in Management Accounting*, Prentice Hall London 1995.

[655] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM, Warszawa 2005, s. 89-92.

realizacji wyznaczonych celów, kontrola ta wykorzystywana powinna być w celu identyfikacji odchyleń oraz usunięciu ich przyczyn[656].

Kontrola operacyjna stosowana być powinien równolegle z kontrolą strategiczną, w przypadku bardzo dynamicznych zmian otoczenia (tzw. otoczenie burzliwe). W takich warunkach niekorzystnie zmienia się stabilność funkcjonowania przedmiotu oceny, która jest tym mniejsza, im dłuższy jest okres i szerszy zakres oceny. W tej sytuacji organ, by zachować panowanie nad sytuacją, oprócz wiedzy – czy jego działanie jest zgodne z planem, zapewnionej w wyniku prowadzenia kontroli operacyjnej, uzyskać musi także więdzę o tym, czy jego plan jest w dalszym ciągu aktualny, którą dysponuje w wyniku prowadzenia kontroli strategicznej[657].

5.1.3. Kierunki zmian w sferze wykonawczej, determinowane nowymi wyzwaniami, zagrożeniami oraz szansami

Z istoty procesu, jaki stanowi programowanie obronne wynika konieczność zapewniania zdolności uczestniczących w nim podmiotów do przeciwstawienia się (w ramach SOP) aktualnie istniejącym zagrożeniom. W tym miejscu warto pochylić się nad istotą pojęcia „wyzwanie". Wyzwanie postrzegać należy bowiem dwojako. Kryje ono określoną wartość, którą stanowi szansa – jeśli zostanie ona wykorzystana (co można ocenić ex poste). Gdy zaś ta szansa zostanie zaprzepaszczona – wyzwanie ziszcza się jako zagrożenie (co warto dostrzec ex ante). Tak więc do już znanych – precyzyjnie zdefiniowanych zagrożeń, dołączyć mogą następne – wynikające z niewykorzystanych szans. Tym wyzwaniom poświęcone zostały kierunki zmian w sferze wykonawczej, determinowane nowymi wyzwaniami, zagrożeniami oraz szansami, które obejmować powinny: permanentną modyfikację struktury SOP adekwatnie do występujących zagrożeń; realizację przygotowań mobilizacyjnych z uwzględnieniem losowości, ryzyka lub niepewności zaistnienia zagrożeń; doskonalenie systemu rezerw państwowych; implementację przedsięwzięć na rzecz utrzymania przemysłowego potencjału obronnego; zastosowanie w przygotowaniach

---

[656] R. Rutka, *Kontrola* [w:] A. Czerwiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz, *Zarządzanie organizacjami*, TNOiK, Toruń 2001, [w:] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM Warszawa 2005, s. 93.

[657] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM Warszawa 2005, s. 93.

mobilizacyjnych rozwiązań o charakterze motywacyjnym; doskonalenie systemów kancelaryjnych oraz wdrożenie Workflow i systemu informowania kierownictwa

5.1.3.1. Modyfikacja struktury SOP adekwatnie do występujących zagrożeń

Każda epoka historyczna wyłania wojnę, która jest właściwą dla niej pod względem charakteru. Według analizy T. Hammesa – autora książki *Proca i kamień*, wojny pierwszej generacji (w najnowszej historii) prowadzono w oparciu o działania związane z taktyką linii i kolumn. Podstawę powodzenia ówczesnych działań wojennych stanowiło zgromadzenie jak najliczniejszej siły żywej w punkcie głównego wysiłku[658].

Ilościowy i jakościowy rozwój uzbrojenia umożliwił prowadzenie działań wojennych z użyciem zmasowania siły ognia. „[...] Kulminacyjnym przejawem wojny drugiej generacji była taktyka na wyczerpanie, stosowana podczas I wojny światowej, zgodnie z francuską maksymą *artyleria zdobywa, a piechota* zajmuje"[659].

Konflikt, który w ocenach wojskowych ekspertów trwać miał najwyżej 1 rok, pochłonął zapasy wojenne walczących stron już w pierwszych miesiącach jego trwania. Był długotrwałym i krwawym pojedynkiem dwóch koalicji – burzącym dotychczasowe poglądy strategów i ekonomistów w dziedzinie prowadzenia konfliktów zbrojnych. Produkcja środków walki szybko przestała nadążać za potrzebami wynikającymi z ogromnych strat. Gospodarkom walczących państw zabrakło mocy wytwórczych, surowców oraz kwalifikowanej siły roboczej. Niezbędny okazał się interwencjonizm państwowy w celu nadania priorytetu produkcji wojennej. W ten sposób pojawił się problem niewystępujący dotąd w historii wojen – mobilizacja gospodarcza. Od tej pory gospodarki państw zaczęto przystosowywać do produkcji wojennej i podporządkowywać celom wojny[660].

W okresie międzywojennym istotnym elementem przygotowań do przyszłej wojny był rozwój ekonomiczny i technologiczny, a planowanie wojenne

---

[658] Zob. M. K. Ojrzanowski, *Zdolności operacyjne*... s. 49.
[659] Zob. tamże.
[660] Zob. P. Górski, J. Płaczek, M. Skarżyński, M. Sułek, *Wojna a gospodarka. Problemy. Myśl. Proces przemian*, AON, Warszawa 2008, s. 124, 125.

najważniejszych państw świata realizowane było przy czynnym udziale resortów cywilnych[661].

Czołgi, piechota zmotoryzowana, mobilna artyleria efektywne wsparcie powietrzne i łączność radiowa przywróciły manewr na pola bitew i doprowadziły do uznania natarcia za najważniejszą formę walki. W ten sposób w 1939 r. została zapoczątkowana wojna trzeciej generacji[662].

Jak podkreślają P. Górski, J. Płaczek, M. Skarżyński i M. Sułek, przed gospodarką wojenną okresu wojen totalnych wyłoniły się problemy: zapewnienia zdolności do dynamicznego i wielokrotnego wzrostu produkcji wojennej oraz odporności na zniszczenia wojenne (zarówno w działaniach frontowych, jak i na zapleczu). Dużą wagę przywiązywano do badań i rozwoju techniki militarnej[663].

Wraz z końcem zimnej wojny ranga czynników militarnych w stosunkach międzynarodowych zmalała. Rywalizacja i konfrontacja między państwami nie zakończyła się, zmianie natomiast uległ arsenał dostępnych środków. Jedną z dominujących determinant bezpieczeństwa państw stał się aspekt ekonomiczny[664].

W świetle wyników badań w wymiarze historycznym nasuwa się pytanie: do jakich zagrożeń zaprogramować należy struktury SOP?

Powstanie odmiennych rodzajów zagrożeń spowodowało nastanie ery informacji i towarzysząca jej globalizacja. „[...] przeciwnicy są bezkształtni, ich przywódcy oraz ich działania występują poza strukturami, w jakich są zorganizowane nasz świat i nasze społeczeństwo. [...] W porównaniu do naszpikowanych technologiczne sił państw zachodnich, są oni słabo wyposażeni, dla osiągnięcia swoich wojskowych celów adaptują zwykłe środki cywilne […]. Zagrożenia, które stwarzają, nie dotyczą bezpośrednio naszych krajów i ich terytoriów, dotyczą poczucia bezpieczeństwa naszych społeczności, społeczności innych krajów, naszych zdobyczy i sposobu życia, z zamiarem ich zmiany i w to miejsce narzucenia swoich. Jest to

---

[661] Zob. L. Wyszczelski, *Prowadzenie wojny, kierowanie*... s. 4, 66.
[662] Zob. M. K. Ojrzanowski, *Zdolności operacyjne*... s. 49.
[663] Zob. P. Górski, J. Płaczek, M. Skarżyński, M. Sułek, *Wojna a gospodarka*… s. 134.
[664] Zob. tamże, s. 158-160.

wojna o ludzi i wśród ludzi, toczy się w pełnym świetle reflektorów i udziale mediów, to jest jej realne pole bitwy"[665].

Realnymi zagrożeniami dla suwerenności czy rozwoju państw mogą być obecnie niektóre aspekty procesu globalizacji (niekontrolowany intensywny przepływ kapitału, brak dywersyfikacji zaopatrzenia w surowce energetyczne). „Przewidywalne" zagrożenia asymetryczne, choć nie destabilizują całości systemu państwowego, powodować mogą skutki dotkliwe dla obywateli, infrastruktury państwa czy dóbr materialnych. Nie są one jednak rezultatem intencji rządów. Jak podkreśla R. Kuźniar – nawet „państwa hultajskie" są z łatwością powstrzymywane, a „swój tytuł czerpią bardziej z przypisywanych im subiektywnie intencji niż z dowiedzionych bezspornie zamiarów". Stanowią zagrożenia z zewnątrz, omijające klasyczną obronę, z centralnym elementem – siłami zbrojnymi, materializując się od wewnątrz. W tej sytuacji punkt ciężkości w systemie bezpieczeństwa narodowego powinien zostać przesunięty z tradycyjnej obrony, z użyciem klasycznych sił zbrojnych w stronę szerokiego spektrum instytucji i służb bezpieczeństwa wewnętrznego[666]. Czy ww. rodzaje zagrożeń asymetrycznych wyczerpują aktualną gamę zagrożeń, z myślą o przeciwstawieniu się którym doskonalić należy system obronny RP?

Stanisław Koziej podkreśla, iż: „[...] agresja Rosji na Gruzję wyraźnie odnowiła obawy przed starymi, symetrycznymi zagrożeniami militarnymi i odsunęła nieco w cień dominujące w ostatnich latach zainteresowanie nowymi zagrożeniami asymetrycznymi XXI wieku, jak terroryzm lub proliferacja broni masowego rażenia. Ale to wcale nie oznacza, że te zagrożenia raptem znikły lub utraciły swą ostrość. Co najwyżej nabierają one nowych, neozimnowojennych właściwości"[667].

Istotną część zagrożeń stanowią te aktualne od lat, które wiążą się z użyciem regularnych armii. Aktualności tego podejścia dowodzą doświadczenia działań zbrojnych ostatnich dekad, kiedy o pokonaniu nieprzyjaciela zdecydowały ataki

---

[665] Zob. R. Smith: *The Utility of Force. The art of War in the Modern World.* New York 2007, [w:] M. K. Ojrzanowski, *Zdolności operacyjne*... s. 48.
http://www.dt.mon.gov.pl/plik/file/Ojrzanowski.pdf
[666] Zob. R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo – realizm oceny*... s. 15, 16.
[667] Zob. S. Koziej, *Globalna sieć terrorystyczna jest już mocarstwem*,
http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,title,Globalna-siec-terrorystyczna-jest-juz-mocarstwem,wid,10338828,felieton.html

regularnych armii. W przeciwieństwie do wcześniejszych wojen były to w znacząco większym stopniu uderzenia z założenia ukierunkowane na cele niemilitarne.

Zastosowane w czasie operacji na terenie byłej Jugosławii ataki lotnicze na cele o charakterze politycznym, ekonomicznym, a w końcowej jej fazie już na całą infrastrukturę jugosłowiańskiej gospodarki[668] stanowiły w istocie rozwinięcie tez klasyka i pioniera użycia lotnictwa – Giulio Doucheta[669], zakładającego rozstrzygnięcie wojny poprzez zniszczenie moralnego i materialnego potencjału narodu. Powietrzne uderzenia strategiczne definiowane w powietrznej doktrynie USA jako te zamierzone operacje, które prowadzą bezpośrednio do osiągnięcia efektów strategicznych przez uderzenie w ww. środek ciężkości przeciwnika[670], miały decydujący wpływ również w czasie konfliktów w Zatoce Perskiej.

Wspomniane cele, od których zależy tak wiele, to Clausewitzowskie „środki ciężkości", współcześnie definiowane jako te charakterystyczne zdolności i obszary z których państwo, w tym siły zbrojne, czerpią swobodę działania, fizyczną moc oraz zdolność do walki[671].

Te czułe punkty stanowią odzwierciedlenie funkcji sprawowanej przez najważniejsze elementy każdego systemu, w tym organizmu ludzkiego[672]. Według współczesnych poglądów J. Wardena do najbardziej czułych punktów strategicznych, wyrażających jednocześnie słabość i siłę przeciwnika, których eliminacja wpływa na skuteczność jego pokonania, należą[673]:

- organy władzy i administracji, jako centralny i najważniejszy element systemu państwa;

---

[668] Zob. M. Nawrocki, *Nowy wymiar powietrznych uderzeń strategicznych*, „Przegląd Sił Powietrznych" 2004, nr 9, s. 27.
[669] Zob. B. Zdrodowski, M. Marszałek, *Operacje pozawojenne sił powietrznych*, AON, Warszawa 2002, s. 171-172.
[670] Zob. M. Nawrocki, *Nowy wymiar powietrznych uderzeń*... s. 26-28. J. A. Warden III, *The Air Campaign. Planning for Combat*, National Defense University Press, Washington 1988, s. 167.
[671] Zob. Joint Publication 3. 56.1 *Command and Control for Joint Operations, 14 November 1994* [w:] B. Zdrodowski, M. Marszałek, *Operacje pozawojenne*... s. 162.
[672] Zob. R. Szpyra, *Rola sił powietrznych w wojnie o przyszłość*, AON, Warszawa 2000, s. 108.
[673] Zob. J. A. Warden III, *The Air Campaign*... s. 167.

- kluczowa produkcja i ośrodki produkcji o podstawowym znaczeniu dla istnienia systemu (m.in. wydobycie i przetwórstwo ropy naftowej i gazu, produkcja energii elektrycznej)[674];
- infrastruktura kraju, w tym energetyczne sieci przemysłowe i inne (drogi, lotniska, fabryki);
- społeczeństwo (ludność);
- elementy walczące (oprócz sił zbrojnych, policja, straże i inne służby publiczne).

Zatem elementy systemu obronnego państwa dostosowane zostać powinny zarówno do zagrożeń symetrycznych, jak i asymetrycznych. Determinantami zmian realizowanych w niemilitarnych strukturach SOP powinny być zmiany realizowane oraz planowane w przyszłości w odniesieniu do struktur militarnych SOP. Jak uważa M. K. Ojrzanowski, nadal triumf święcą dziewiętnastowieczne schematy i brak strategicznego myślenia, które uniemożliwiają systemową i głęboką transformację SZ RP, pomimo formalnej akceptacji stosownych dokumentów i decyzji sojuszniczych[675].

Wojna czwartej generacji, jak podkreśla M. K. Ojrzanowski, jest zaprzeczeniem wojen błyskawicznych, na wysokim poziomie technologicznym, do jakich, między innymi, przygotowują się Stany Zjednoczone[676]. Obecnie w Polsce siłę napędową nowego myślenia w dowodzeniu i kierowaniu wojskami stanowią misje. Brygady pancerne stanowią podstawowe struktury SZ RP pomimo, iż po raz ostatni w walce użyto ich w 35 lat temu, w czasie wojny izraelsko-arabskiej. M. K. Ojrzanowski stwierdza, iż nic nie wskazuje, aby w przyszłości miały by one zostać użyte w podobnym zakresie. Tymczasem nasi żołnierze w misjach w Iraku i Afganistanie przesiedli się z czołgów na inne pojazdy oraz wykonują zupełnie odmienne zadania; „[...] tworząc armię XXI w., trzeba ją przystosować do wykonywania właśnie zupełnie innych zadań"[677]. Choć opinię cytowanego autora, dotyczącą braku przydatności

---

[674] Szerzej, Nalepa T., Sochala C., Akty terroru chemicznego i przeciwdziałanie im – wybrane zagadnienia, „Wiedza obronna" 2008, nr 4 (227), s. 45-55.
[675] Zob. M. K. Ojrzanowski, *Zdolności operacyjne warunkiem*... s. 53. http://www.dt.mon.gov.pl/pl/13_113.html
[676] Zob. tamże.
[677] *Jakość zamiast ilości.* Rozmowa z gen. bryg. Markiem Ojrzanowskim, Dyrektorem Departamentu Transformacji MON, opublikowana w tygodniku „Polska Zbrojna" 2008, nr 7 (578).

brygad pancernych, zdaniem autora dysertacji wprost odnosić należy do obecnych misji poza granicami kraju, lekkomyślnością byłoby całkowite pominięcie doświadczeń wynikających z ww. działań podczas realizacji przygotowań do obrony terytorialnej.

Programowanie obronne w niemilitarnej części SOP uwzględniać powinno zatem działania realizowane obecnie, ale także założenia przewidywalnych zmian w obszarze militarnych struktur SOP. O ich charakterze w większym stopniu wnioskować można m.in. z kolejnych edycji Programu Doskonalenia SZ RP, ale także z opracowanej w Departamencie Transformacji MON *„Wizji Sił Zbrojnych RP – 2030"*[678]. Ten drugi dokument, określający propozycję kształtu przyszłych sił zbrojnych Polski, postrzegać należy jako próbę: „[...] przeorientowania dotychczasowej filozofii funkcjonowania sił zbrojnych z modelu statycznego, nastawionego głównie na obronę terytorium Polski przed atakiem sił konwencjonalnych, na elastyczny i nowoczesny, odpowiadający realiom XXI wieku, instrument polityki bezpieczeństwa"[679]. Dokument zakłada, iż operacje Sił Zbrojnych RP będą realizowane w przyszłości w ścisłej koordynacji z pozostałymi elementami systemu obronnego[680]. Czy owa koordynacja wysiłków militarnych i niemilitarnych struktur SOP stanowić powinna jedyny wyznacznik procesu ich doskonalenia?

Badania dowodzą, iż w państwie powinien funkcjonować jeden zintegrowany system programowania odnoszący się do wszystkich możliwych zagrożeń bytu narodowego, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Bezsprzecznie negatywnym w ocenie uznanych autorów publikacji naukowych jest zjawisko rozproszenia kompetencji w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Za celowe uznają oni integrację działań w tej dziedzinie. Jak stwierdza W. Kitler: „[...] Doświadczenia zdają się potwierdzać taką konieczność"[681]. Autor zalicza do nich m.in. trudy organizacyjne, jakie pojawiają się niemal zawsze w sytuacji powstania zagrożeń bezpieczeństwa narodowego o charakterze międzynarodowym (agresja zbrojna, szantaż polityczny lub gospodarczy, skażenia promieniotwórcze, przemyt, terroryzm), a także o charakterze

---

[678] http://www.dt.mon.gov.pl/plik/file/Wizja%20SZ%20RP%202030%20ver%20zatw%20przez%20MON.pdf
[679] *Wizja Sił Zbrojnych RP - 2030",* Departament Transformacji MON, Warszawa 2008, s. 34.
[680] Tamże, s. 6.
[681] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...* s. 57.

krajowym, jak: klęski, katastrofy i awarie na dużą skalę, istotne zakłócenia porządku publicznego i inne zdarzenia[682]. Stanisław Koziej stwierdza natomiast, że: „[...] To nie mogą być różne systemy na różne okoliczności i sytuacje, lecz jeden zintegrowany system, który różnie działa w różnych sytuacjach"[683]. Konieczności takiej integracji dowodzi choćby kształt ustawowych uregulowań w zakresie szczegółowych zasad działania w stanach nadzwyczajnych. Sytuacji tej nie zmieniło w jakimkolwiek stopniu wprowadzenie długo oczekiwanej ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* [684], która odnosi się jedynie do tych wybranych sytuacji kryzysowych, które nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, przewidzianych w ustawach: *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, o stanie wyjątkowym, o stanie klęski żywiołowej*[685].

Waldemar Kitler podkreślał konieczność zbudowanie innego, bardziej uniwersalnego systemu, stwarzającego możliwości działania o charakterze interdyscyplinarnym[686]. Żaden z systemów szczegółowych nie może podołać sytuacjom, kiedy istnieje potrzeba czerpania z dobrodziejstwa właściwości wielu z nich, gdyż dochodzi wówczas do wzajemnych sprzeczności i wręcz zakłóceń w procesie osiągania głównego celu działania. Za ideał – nie tylko na poziomie teorii problemu, lecz i w praktyce cytowany ekspert uważał stan, gdy podsystemy szczegółowe z zakresu bezpieczeństwa narodowego, działające w czasie „normalnym" rządzone były prawami stanowiącymi w naturalny sposób część praw regulujących funkcjonowanie obrony narodowej[687].

Jak podkreślono w trakcie badań eksperckich obronność uznaje się za jedną z podstawowych dziedzin działalności Państwa, mającą na celu przeciwdziałanie

---

[682] Zob., tamże.
[683] Zob. S. Koziej. *Zintegrowane bezpieczeństwo...*
[684] Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie; zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (DzU. Nr 89, poz. 590), art. 1.
[685] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (DzU. Nr 89, poz. 590), art. 3, ust. 1.
[686] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...* s. 57.
[687] Zob. tamże.

wszelkiego rodzaju zagrożeniom"[688]. Prawdopodobieństwo zaistnienia wojny totalnej w otoczeniu czy z udziałem Polski, w dającej się przewidzieć przyszłości, jest znikome. Natomiast możemy się liczyć ze wzrostem zagrożenia atakami terrorystycznymi i akcjami sabotażowymi, których skutki będą analogiczne jak w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Podkreślono to w badaniach eksperckich. Problemy wynikające z funkcjonowania kilku systemów są szczególnie widoczne na poziomie wykonawczym systemu obronności – w grupie przedsiębiorców (podmiotów gospodarczych) – gdzie trudno rozdzielić zakres przedmiotowy zarządzania kryzysowego od zagadnień wąsko rozumianej „obronności"[689].

Tak więc kształt niemilitarnych struktur obronnych SOP dostosować należy do realizacji „pełnej gamy" zadań obronnych. Oprócz zadań obronnych ujmowanych w planach operacyjnych i programach obronnych (których dotyczy ustawa *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*) niemilitarne struktury obronne SOP dostosowane zostać powinny do realizacji także tych zadań, których w obecnym stanie prawnym dotyczy ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*.

5.1.3.2. Realizacja przygotowań obronnych z uwzględnieniem teorii decyzji oraz teorii gier

Podejmowanie decyzji stanowi proceduralno-technologiczną cechę procesu zarządzania o wielorakich uwarunkowaniach ekonomicznych i psycho-socjologicznych. Podejmowanie decyzji, w szerokim znaczeniu, oznacza złożony proces, w którego skład wchodzą etapy: rejestracja i ocena informacji; identyfikacja problemu decyzyjnego i zastosowanie przyjętego kryterium wyboru; określenie i wydanie decyzji (zadania decyzyjnego) oraz rejestracja informacji o wykonaniu decyzji. Podejmowanie decyzji, w wąskim znaczeniu, oznacza, etap procesu decyzyjnego, który stanowi świadomy akt woli decydenta dokonującego nielosowego wyboru jednego, ze zbioru możliwych wariantów rozwiązania problemu decyzyjnego,

---

[688] Zob. *Słownik terminów z zakresu Bezpieczeństwa Narodowego*, AON Warszawa 1999, s. 48.
[689] Zob. W. Zaręba, *Wywiad ekspercki.*

przy założeniu, iż zbiór ten tworzą warianty wcześniej zidentyfikowane lub zaprojektowane [690].

Z przytoczonych definicji jednoznacznie wynika konieczność wcześniejszego przygotowania uczestników procesu decyzyjnego do realizacji jego etapów. Nie ulega wątpliwości, iż do jego realizacji, oprócz dysponującego niezbędnymi kompetencjami decydenta, niezbędne będą także struktury oraz mechanizmy umożliwiające m.in.: rejestrację i ocenę informacji; identyfikację problemu decyzyjnego i zastosowanie przyjętego kryterium wyboru; określenie decyzji oraz rejestrację informacji o wykonaniu decyzji.

W świetle dotychczasowych rozważań nasuwa się pytanie: czy do podejmowania decyzji dotyczących przygotowań obronnych na sytuacje kryzysowe i wojnę można przygotować się w inny niż obecnie, mniej kosztochłonny sposób?

Jak wskazuje analiza literatury, ze względu na kryterium ilości informacji i warunków, w jakich podejmuje się decyzje, wyróżnić można:

- decyzje podejmowane w warunkach pewności;
- decyzje podejmowane w warunkach ryzyka;
- decyzje podejmowane w warunkach niepewności.

Prosty przypadek podejmowania decyzji w warunkach pewności jest najbardziej komfortowym dla decydenta i co do istoty[691], nie wiąże się z zaistnieniem zagrożeń dla SOP. Każda decyzja pociąga za sobą określone, znane konsekwencje, dla SOP. Pominąwszy takie – najprostsze przypadki wyboru wariantu, problem decyzyjny rozwiązuje się tu za pomocą badań operacyjnych. Mniej korzystnym jest przypadek, gdy decyzja podejmowana jest w warunkach ryzyka. W tej sytuacji, choć znany jest zbiór możliwych konsekwencji i prawdopodobieństwa ich wystąpienia, każda decyzja pociągnie za sobą więcej niż jedną konsekwencję w stosunku do SOP. W sytuacjach podejmowania decyzji w warunkach ryzyka konsekwencje każdej decyzji są określone przez rozkłady prawdopodobieństwa, dlatego do przypadków niedeterministycznych wykorzystuje się głównie metody teorii prawdopodobieństwa oraz statystyki. Ostatni

---

[690] Zob.: J. Targalski, *Podejmowanie decyzji*, [w:] Organizacja i zarządzanie, pod red. A. Stabryły, J. Trzcienieckiego, Warszawa 1986, s.194,
http://mfiles.ae.krakow.pl/pl/index.php/Decyzja#Klasyfikacja_decyzji

[691] Nie można wykluczyć błędu decydenta lub błędów zawartych w informacjach, w oparciu o które decydent podejmie decyzję.

przypadek – decyzje podejmowane w warunkach niepewności – odnosi się do najbardziej niekorzystnej sytuacji, kiedy decydent nie dysponuje wiedzą nt. prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń przyporządkowanych do określonej sytuacji planistycznej. Taki stan P. Sienkiewicz określa słowami: „[...] każdej alternatywie decyzyjnej odpowiada więcej niż jeden wynik (proces jest procesem stochastycznym)[692]. Nie są wtedy znane prawdopodobieństwa, z jakimi taki wynik może wystąpić, a z przeszłości brakuje podstaw (doświadczeń) do jego oszacowania"[693]. W sytuacjach podejmowania decyzji w warunkach niepewności klasyczne metody statystyczne zawodzą ze względu na brak możliwości określenia rozkładów prawdopodobieństwa konsekwencji decyzji. Podejmowaniem decyzji w takich warunkach zajmuje się statystyka. bayesowska[694].

Czy jednak ten zestaw możliwości wyczerpuje dostępną gamę scenariuszy procesów decyzyjnych w obszarze przygotowań obronnych? Z formalnego punktu widzenia odpowiedź na to pytanie powinna być twierdząca. Uwzględniając jednak istotę problemu decyzyjnego w przypadku podejmowania decyzji w warunkach niepewności, autor dysertacji skłania się ku odpowiedzi przeczącej.

Wyniki badań upoważniają bowiem do stwierdzenia, że istotnymi dla określenia kierunków zmian w obszarze mobilizacji gospodarki (a w jego ramach systemu rezerw strategicznych oraz przemysłowego potencjału obronnego) mogą być wyniki badań reakcji organizacji na tzw. wymuszenia zewnętrzne, zmierzające do ustalenia związków między otoczeniem społeczno-ekonomicznym a funkcjonowaniem organizacji, przy uwzględnieniu zmiennej struktury formalnej. Potwierdzeniem tego poglądu wydają się być wyniki badań socjologów, którzy problematykę konfliktów interesów próbują analizować, biorąc za podstawę teorię gier [695].

Adaptacyjna istota organizacji traktowanej jako system otwarty polega na jego sprawnej reakcji na problemy, jakie stawia przed nią otoczenie. Ewa Masłyk-Musiał podkreśla, iż przystosowanie to ma charakter wzajemny: „[...] organizacje posiadają

---

[692] W najogólniejszym ujęciu to funkcja losowa – C.S.

[693] *Wielowariantowa analiza decyzyjna w warunkach niepewności i ryzyka. Metoda wielokryterialnej oceny wariantów i wyboru wariantu optymalnego*. Praca pod kier. P. Sienkiewicza, Warszawa AON 2002, s. 65.

[694] Zob.: W. Sadowski, *Teoria podejmowania decyzji*, PWE, Warszawa 1976, s. 13-22; *Teoria decyzji,* http://pl.wikipedia.org/wiki/Teoria_decyzji

[695] Zob. E. Masłyk-Musiał, *Społeczeństwo i organizacje,* Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999 s. 47-49.

zdolność do prowadzenia gry z otoczeniem, do manipulowania nim i wprowadzania w błąd (blokada informacji, ukrywanie rezerw itp.)". M. Krozier uważa iż badać należy nie systemy działań wewnątrz organizacji, podporządkowane determinantom sytuacyjnym, lecz mechanizmy regulacji, które rządzą całym układem organizacja-otoczenie, ustrukturalizowanym jako system władzy i wymiany między różnymi uczestniczącymi w nim aktorami. Ewa Masłyk-Musiał uzupełnia to stwierdzenie o spostrzeżenie, iż wymiana między- i wewnątrzorganizacyjna nie przebiega harmonijnie, lecz przybiera formy ostrej konkurencyjnej walki[696]. To sytuacja analogiczna do tej, jaką należy uwzględnić w przypadku programowania przygotowań obronnych, stanowiących podstawy mobilizacji na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny. W tym aspekcie celowym wydaje się uwzględnienie osiągnięć teorii gier, która umożliwia wyjaśnienie kwestii będących przedmiotem teorii wyboru publicznego[697]w przystępny sposób[698].

W opinii autora dysertacji zweryfikować należy obecne rozwiązania, których istota sprowadza się do gromadzenia zapasów i zapewnienia mocy wytwórczych do przeciwdziałania wielu (hipotetycznym) zagrożeniom. W tym zakresie, stosując osiągnięcia teorii[699] decyzji oraz gier, zróżnicować należy wielkość oraz asortyment zasobów gromadzonych na wypadek zaistnienia poszczególnych sytuacji planistycznych. Konsekwencją ww. założenia będzie programowanie określonych przygotowań obronnych na zasadzie gromadzenia 100% zasobów (zapasów i mocy produkcyjnych przedsiębiorców) tylko na wypadek zaistnienia wybranych scenariuszy. W pozostałych scenariuszach przygotowania obronne realizować należy poprzez zapewnienie możliwości wykorzystania szerokiej gamy asortymentów

---

[696] Zob. tamże, s. 47-49.

[697] Przedmiot zainteresowania teorii wyboru publicznego stanowią: „demokratyczny system podejmowania decyzji w kwestiach publicznych, funkcjonowanie mechanizmów politycznych, zachowanie się pojedynczego obywatela, grup społecznych, ich rola w podejmowaniu decyzji politycznych". S. Owsiak, *Finanse publiczne: teoria i praktyka,* PWN, Warszawa 1999, s. 71.

[698] Zob. A. Bajer-Gołębiewska, M. Zielenkiewicz, *Teoria gier jako narzędzie ekonomii XX i XXI w.*, http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/17/7.pdf

[699] Zarówno teoria gier jak i teoria decyzji zajmują się sposobami podejmowania optymalnych decyzji w różnych sytuacjach. W przypadku teorii decyzji, decyzje zależą wyłącznie od decydenta. W teorii gier działania podejmowane przez graczy wywierają wpływ na pozostałych uczestników gry, a gracze – wybierając swoją strategię, uwzględniają występujące interakcje.

towarów i usług, częściowo lub całkowicie (w zależności od scenariusza), dostępnych w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

5.1.3.3. Doskonalenie rozwiązań systemu rezerw strategicznych

Wyniki badań dowiodły, iż problematyka rezerw strategicznych i zagadnienia ujmowane w programach obronnych (PMG, PDOC) pozostają w ścisłym związku. Wysoka przewidywalność zdarzeń o charakterze kryzysu i wojny oraz pozostałe wnioski z realizacji procedury badawczej, w tym opinie ekspertów, wskazują na konieczność weryfikacji obecnych rozwiązań prawno-organizacyjnych dotyczących dwóch istotnych elementów programowania obronnego: systemu rezerw strategicznych (ze szczególnym uwzględnieniem poziomu i asortymentu tych rezerw) oraz przedsiębiorców przemysłowego potencjału obronnego.

W opinii J. Płaczka rezerwy stanowią istotny czynnik potencjału gospodarczo-obronnego, który wywiera zasadniczy wpływ na jego wielkość i elastyczność [700]. Funkcjonowanie systemu rezerw strategicznych bezpośrednio warunkuje spełnienie celów stawianych programom obronnym. Kształt aktualnie funkcjonującego systemu rezerw strategicznych jest uwarunkowaniem wpływającym na słabość obecnego systemu programowania obronnego. Przeznaczenie i funkcje systemu rezerw państwowych dostosowane są do odmiennych uwarunkowań gospodarczych i politycznych (aktualnych w czasach, kiedy rezerwy gromadzono głównie na wypadek wystąpienia konfliktu zbrojnego i prowadzenia działań wojennych na terenie Polski, z użyciem broni konwencjonalnej oraz masowego rażenia)[701]. Szereg

---

[700] J. Płaczek (red), *Zarządzanie zasobami obronnymi w Polsce - Stan obecny i perspektyw, pk. „ZARZZASOB"*, AON Warszawa 2005, s. 14.

[701] Podstawę prawną obecnego systemu rezerw państwowych stanowi ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych...*, która w niemal niezmienionej formie (zasadniczą zmianą było wydzielenie z jej treści zapisów dot. zapasów paliw) obowiązuje od 1996 r. Zob.: ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach o państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw...*; ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach o państwowych...*; ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej...* . Tak więc obowiązująca podstawa prawna systemu rezerw państwowych zawiera rozwiązania wypracowane jeszcze w okresie transformacji politycznej i gospodarczej, przed wstąpieniem Polski do NATO i UE, zanim zaczęły obowiązywać niemal wszystkie dokumenty stanowiące obowiązujące podstawy prawne przygotowań obronnych w państwie.

wątpliwości budzą jego: ograniczona funkcjonalność oraz brak przejrzystości reguł [702]. Celową wydaje się weryfikacja poziomu i asortymentu rezerw państwowych. Potrzebę taką wskazano w ramach badań eksperckich[703].

Podkreślić należy, iż analizy zawarte w PMG przeprowadzone zostały w oparciu o zasoby omawianego systemu rezerw. Konieczność urealnienia PMG w przedmiotowym zakresie, dowiedzioną we wcześniejszych rozdziałach, potwierdziły badania eksperckie. Znaczenia systemu rezerw dowodzić może m.in. opinia uzyskana w ramach badania opinii ekspertów, postulująca gromadzenie rezerw strategicznych na forum UE i NATO, gdzie każde państwo członkowskie powinno zgłosić obszar możliwej specjalizacji w tym zakresie[704]. Ze względu na możliwości wykorzystania „rodzimych" bogactw naturalnych, niskie koszty transportu oraz brak ceł, rozwiązanie to (w przypadku realizacji przez te organizacje działań tego wymagających) – w sytuacji lepszej integracji wspólnych działań państw UE[705] – mogłoby zekonomizować tę dziedzinę przygotowań obronnych.

Jak podkreślił jeden z ekspertów, odpowiedzialność za opracowanie PMG spoczywać powinna w kompetencjach innego niż Minister Obrony Narodowej organu[706]. Celowym jest, by opracowanie PMG pozostawało w kompetencjach organu, ponoszącego zasadniczą odpowiedzialność za gromadzenie rezerw strategicznych[707].

Poglądy autora dysertacji, dotyczące realizacji przygotowań obronnych z uwzględnieniem teorii decyzji oraz teorii gier losowych, nie należą do odosobnionych. W tym kierunku zmierzają wnioski m.in. dr. P. Ligenzy, naczelnika

---

[702] Przedmiotowa ustawa określa organy uprawnione do tworzenia rezerw, ale nie wprowadza jednoznacznych nych reguł, a także spójnych zasad gospodarowania rezerwami państwowymi oraz dysponowania nimi. System finansowania rezerw gospodarczych, oparty o przychody Agencji Rezerw Materiałowych oraz dotacji budżetowych, (wpełni) wydolny w sytuacji uzyskiwania (na obecnym poziomie) przychodów ze sprzedaży zwolnionych z rezerw towarów, spowodować może znaczne obciążenie budżetu państwa – kiedy to źródło przychodów wygaśnie. Brak jest ponadto jasności, czy uprawnienie do tworzenia rezerw należy traktować obligatoryjnie czy fakultatywnie. Niepokój wzbudza także brak ściśle określonych zasad kontroli finansowej i rzeczowej rezerw. Zastrzeżenia wzbudza ponadto brak zapisów ws. koniunkturalnego użycia rezerw państwowych, przy czym wskazać należy na celowość tego rodzaju działań – pod warunkiem, iż będą one miały charakter systemowy, a nie – jak dotąd – doraźny.

[703] Zob. Płaczek, *Wywiad ekspercki.*

[704] Zob. tamże.

[705] Jej braku (w praktyce) dowodzą m.in. rozbieżności w dziedzinie wspólnej polityki energetycznej, a także mocno zróżnicowana reakcja na agresję Rosji na Gruzję w 2008 r.

[706] Zob. B. Wiśniewski, *Wywiad ekspercki.*

[707] Zob.: B. Wiśniewski, *Wywiad ekspercki*; W. Filipek, *Wywiad ekspercki.*

Wydziału Rezerw Państwowych Ministerstwa Gospodarki[708], w opinii którego punkt wyjścia do wypracowania docelowego systemu rezerw strategicznych w Polsce stanowić powinno założenie, że na rynku wewnętrznym nie nastąpi nagły (nieprzewidywalny) brak asortymentu w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej, katastrofy przemysłowej, jak również ataku terrorystycznego lub wojny. Przywołany autor z góry wyklucza jakąkolwiek możliwość racjonalnej i skutecznej reakcji w przypadku ataku, który spowodowałby zniszczenie całości lub połowy kraju[709]. W jego opinii nowoczesny system zarządzania rezerwami, powinien uwzględniać następujące elementy:

- monitoring zagrożeń bezpieczeństwa państwa, realizowany w skali kraju, województwa, powiatu i gminy;
- monitoring stanu zapasów surowców, produktów i półproduktów przedsiębiorstw działających w gospodarce narodowej, w szczególności w branży przemysłu naftowego, gazowego, farmaceutycznego, maszynowego, spożywczego oraz kopalń;
- monitoring stanu zasobów naturalnych;
- monitoring handlu zagranicznego.

Działania te powinny mieć charakter permanentny.

Jak podkreśla P. Ligenza, powyższe elementy powinny składać się z szeregu wskaźników, przydatnych do określenia aktualnego zapotrzebowania na rezerwy strategiczne, wyliczanych na podstawie aktualnych danych przez system informatyczny, administrowany przez jednostkę odpowiedzialną za rezerwy strategiczne[710].

---

[708] Minister właściwy do spraw gospodarki tworzy rezerwy gospodarcze - służące w szczególności zaspokajaniu podstawowych surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, produkty lecznicze i wyroby medyczne w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa, a także eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych. W ramach rezerw gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone dla celów mobilizacyjnych, do których zalicza się rezerwy gospodarcze ropy naftowej lub paliw. Oprócz rezerw gospodarczych – w skład rezerw państwowych wchodzą także rezerwy mobilizacyjne - służące realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych...* art. 3, ust. 1,

[709] Zob. P. Ligenza, *Zarządzanie rezerwami strategicznymi...* s. 147, 148.

[710] Zob. tamże.

Nowy system rezerw strategicznych musi być systemem dynamicznym, uwzględniającym wskaźniki aktualne na dany dzień. „Ilość asortymentu rezerw strategicznych powinna być uzależniona od uwarunkowań bezpieczeństwa państwa, stanu zapasów przedsiębiorców w zakresie asortymentów, na które istnieje zapotrzebowanie dla sił zbrojnych, oraz możliwości szybkiego pozyskania danych surowców i towarów. Przykładowo w przypadku zapotrzebowania na dany asortyment, należy uwzględnić dostępność surowca czy towaru w Polsce oraz na rynkach międzynarodowych, w szczególności na rynku europejskim, czas i koszt dostaw na docelowe miejsca alokacji oraz stratę na wypadek opóźnień, jak również ryzyko opóźnienia dostaw. W rezerwach strategicznych uwzględniać należy rezerwy obronne dla potrzeb działań obronnych, w tym działań Sił Zbrojnych RP, przy czym rezerwy obronne nie oznaczają tutaj zapasów wojennych, które są niezbędne do utrzymania odpowiedniej gotowości obronnej SOP [711]. Celowym wydaje się dokonanie precyzyjnego określenia granicy (a zatem kompetencji w zakresie gospodarowania) ww. rezerw obronnych oraz zapasów wojennych.

5.1.3.4. Implementacja przedsięwzięć na rzecz utrzymania pożądanej struktury przemysłowego potencjału obronnego

W opinii J. Płaczka przemysł zbrojeniowy odgrywa zasadniczą rolę w aparacie wytwórczym gospodarki. „[...] stanowi jeden z podstawowych – obok armii – czynników zapewnienia niezawisłości państwa oraz niezbędną przesłankę realizacji jego strategii bezpieczeństwa”[712].

Zastąpienie zasad gospodarki centralnie sterowanej mechanizmami wolnorynkowymi oraz ograniczenie roli sektora państwowego w gospodarce uniemożliwiało realizację przygotowań mobilizacyjnych na dotychczasowych zasadach. Równocześnie do ww. przemian, w Siłach Zbrojnych RP zainicjowano proces transformacji, w tym przechodzenia na mniejsze stany osobowe, w wyniku czego zredukowano ich liczebność z poziomu 406 tys. żołnierzy w 1989 roku do przewidzianego Traktatem CFE limitu 230 tys.[713]. Składane przez SZ RP

---

[711] Zob. tamże.
[712] Zob. J. Płaczek (red), *Zarządzanie zasobami obronnymi*... s. 12.
[713] http://www.centraleuropeanreview.pl/numer22/nato4.htm

zamówienia bieżące na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) były znacznie mniejsze niż możliwości produkcyjne przemysłu.

Koszty ponoszone przez przedsiębiorców w związku z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa, począwszy od okresu obowiązywania CPMG 1993-1995, pokrywane były – za wyjątkiem lat 2006 i 2007, ze środków finansowych pochodzących z dotacji celowych budżetu państwa Do czasu wypracowania innych mechanizmów, dotychczasowe – co do istoty racjonalne – stanowią jedyne możliwe rozwiązania w zakresie utrzymywania przedmiotowych mocy produkcyjnych i remontowych. Choć wysokość dotacji nie zapewnia pokrycia ponoszonych przez przedsiębiorców kosztów, fakt ich przyznawania będzie w dalszym ciągu umożliwiał zachowania ciągłości organizowania zadań w analizowanym obszarze. Procedury nadzoru zaimplementowane w „*Metodykach udzielania oraz rozliczania dotacji...*", w sytuacji braku innych rozwiązań systemowych, umożliwiają monitorowanie poziomu mocy produkcyjnych i remontowych w przemyśle obronnym w sytuacji niewystarczających środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie jego potencjału produkcyjnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe jest szacowanie zdolności przemysłowego potencjału obronnego. Jednakże w sytuacji śladowych wielkości środków budżetowych na utrzymanie mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym, z którą mieliśmy do czynienia w połowie obecnej dekady, a nawet ich całkowitego braku w 2006 r i 2007 r. to rozwiązanie na rzecz zachowania przedmiotowego potencjału produkcyjnego, umożliwiającego zaspokojenie w znacznej części potrzeb zapotrzebowaniu odbiorców specjalnych stało się nieskuteczne, a metoda monitorowania poziomu mocy produkcyjnych i remontowych w przemyśle obronnym – niedostępna[714]. Pomimo, iż w *Ustawie budżetowej na 2008 r.* zabezpieczono środki na dotacje celowe w analizowanym obszarze[715], w obecnych uwarunkowaniach prawno-organizacyjnych ich braku nie można wykluczyć w przyszłości.

---

[714] Zob. T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań...*
[715] *Ustawa budżetowa na 2008 r.*

Istotne znaczenie systemu rezerw strategicznych oraz przemysłowego potencjału obronnego[716] dostrzegli już eksperci opracowujący Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r., która warunkowała skuteczność polityki i strategii bezpieczeństwa od dbałości o solidność zaplecza społeczno-gospodarczego, a rola państwa w tym zakresie polegać miała w szczególności na: zapewnianiu materialnych podstaw realizacji zadań obronnych, w tym na tworzeniu i utrzymywaniu rezerw państwowych, gospodarczych i mobilizacyjnych; zagwarantowaniu zaopatrzenia w żywność, dostaw energii i surowców energetycznych; utrzymywaniu infrastruktury obronnej, zwłaszcza odpowiedniej bazy przemysłowo-obronnej.

Rozwiązaniem wpływającym na poprawę sytuacji przedsiębiorców przemysłowego potencjału obronnego ma być *Strategia konsolidacji wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012* określająca działania, w wyniku których powstać mają warunki umożliwiające realizację przez podmioty stawianych przed nimi zadań wynikających ze Strategii bezpieczeństwa narodowego RP w warunkach członkostwa Polski w UE[717]. Działania te należy kontynuować. Powstaje natomiast pytanie, czy zapisy Strategii bezpieczeństwa narodowego RP są najbardziej korzystnym ich wyznacznikiem?

Jak podkreśla M. K. Ojrzanowski, struktury organizacyjne można łatwo przygotować, jeśli znane są wymagania operacyjne. Analogiczna zależność dotyczy wyposażenia SZ RP. Rozwój technologiczny i rynek uzbrojenia oferują praktycznie

---

[716] Przedsiębiorcy odgrywają w SOP istotne znaczenie, jednocześnie stanowiąc źródło zagrożeń. Szerzej: Ligenza P., Nalepa T., Sochala C., Szymanowski J., *Zapasy prekursorów BST i niebezpiecznych substancji chemicznych a terroryzm. Cz. I. Wybrane zagadnienia teorii zapasów*, „Terroryzm"- w recenzji; Ligenza P., Nalepa T., Sochala C., Szymanowski J., *Zapasy prekursorów BST i niebezpiecznych substancji chemicznych a terroryzm. Cz. II. Środki toksyczne i materiały wybuchowe w zastosowaniach terrorystycznych*, „Terroryzm"- w recenzji.

[717] *Strategia* ma na celu dostosowanie potencjału produkcyjnego oraz badawczo – rozwojowego polskich przedsiębiorstw przemysłu obronnego (ppo) do warunków rosnącej konkurencji na światowym rynku broni. Realizacja *Strategii* ma wzmocnić ich pozycję rynkową wobec krajowych i zagranicznych odbiorców uzbrojenia, a także podnieść wiarygodność wobec instytucji finansowych. Dokument przewiduje również podniesienie poziomu innowacyjności, efektywności i opłacalności produkcji UiSW. Przewidziane działania spowodować mają dalszą konsolidację kapitałową ppo, zmierzającą do koncentracji podmiotów wytwarzających UiSW w ramach jednej grupy kapitałowej (Grupa BUMAR). Nieskonsolidowane spółki będą nadal prywatyzowane. Procesem konsolidacji mają być też objęte niektóre jednostki badawczo-rozwojowe realizujące zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Część zaplecza badawczo-rozwojowego pozostanie poza Grupą BUMAR, co ma zwiększyć konkurencyjność badań zarówno na jej rzecz, jak również innych klientów krajowych i zagranicznych, www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/5DFEEDCC-DBBF-490A-B112-662B59CC586D/37323/INF_PRAS_KIELCE_STRATOBR2.doc

każdy rodzaj nowoczesnego uzbrojenia. Problemem jest natomiast znalezienie balansu pomiędzy możliwościami rodzimego przemysłu a ofertami firm zagranicznych. Nie należy jednak dążyć do posiadania wszystkich zdolności, gdyż w ograniczonych uwarunkowaniach ekonomicznych i politycznych działanie takie uznać należy nie tylko niemożliwe, lecz także niecelowe[718].

Istotnych w zakresie niezbędnej gamy przedsiębiorstw przemysłowego potencjału obronnego w Polsce dostarczyć mogą zapisy *Wizji Sił Zbrojnych RP – 2030* – dokumentu, który nakreśla pożądany obraz Sił Zbrojnych RP w perspektywie ponad 20 lat przy uwzględnieniu prawdopodobnych uwarunkowań ich rozwoju (jednak nie jest prognozą)[719]. Z dokumentu wynika, iż nowoczesność systemów walki i uzbrojenia SZ RP zostanie zapewniona w przyszłości poprzez integrację polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem państw unijnych i NATO, umiędzynarodowieniu badań, uczestnictwie Polski w międzynarodowych programach badawczo – rozwojowych i produkcyjnych oraz projektach wspólnych zakupów sprzętu wojskowego. Dokument zakłada, że dzięki konsolidacji przemysłu obronnego oraz uczestnictwu Polski we wspólnych programach zostanie zapewniona interoperacyjność (jednolitość) UiSW. Przyjęto w nim, że utrzymanie nowoczesności technicznej SZ RP będzie również realizowane w wyniku szybkiej konwersji powstałych na rynku cywilnym możliwości technologicznych w sprzęt wojskowy spełniający techniczne i operacyjne wymagania sił zbrojnych, a stopień i tempo rozwoju technologii oraz jej upowszechniania się, a także coraz wyższe koszty jednostkowe sprzętu wojskowego i systemów rażenia spowodują, iż będą one wprowadzane do sił zbrojnych w stosunkowo krótkich seriach. Ich wysoki potencjał modernizacyjny (szczególnie w zakresie zastosowania dynamicznie rozwijającej się technologii cyfrowej i systemów zarządzania informacjami) umożliwić ma utrzymanie ich wysokiego poziomu nowoczesności i walorów bojowych na drodze modernizacji i rozbudowy w okresie całego cyklu życia[720]. Jakimi innymi kryteriami należałoby się kierować programując przemysłowy

---

[718] Zob. M. K. Ojrzanowski, *Zdolności operacyjne warunkiem skutecznych sił zbrojnych,* s. 53. http://www.dt.mon.gov.pl/pl/13_113.html

[719] „Wizja…" określa w sposób ogólny układ funkcjonalny przyszłych sił zbrojnych, zasadnicze cechy ich poszczególnych elementów, potencjalnych także zestaw potencjalnych zdolności operacyjnych, niezbędnych aby siły zbrojne mogły sprostać przyszłym wyzwaniom. *Wizja Sił Zbrojnych RP - 2030,* Departament Transformacji MON, Warszawa 2008, s. 4.

[720] Zob. *Wizja Sił Zbrojnych RP - 2030,* Departament Transformacji MON, Warszawa 2008, s. 30.

potencjał obronny w Polsce? Pytanie to jest szczególnie istotne w świetle konstatacji, iż interes przedsiębiorców jest rozbieżny z dążeniami użytkowników UiSW[721]. Fakt ten potwierdzają liczne problemy nowego uzbrojenia, obecne nawet w przypadku prestiżowych jego producentów. Za przykład posłużyć tu mogą: uznawany kilkanaście lat temu za najgroźniejszy na świecie bojowy wóz piechoty – BMP 3, najgroźniejszy konkurent karabinka AK-74[722] - amerykański M16 oraz pozornie pozbawiony wad – Awtomat Nikonowa (AN-94). Jak się okazało w przypadku BMP-3 (uzbrojonego m.in. w.: armaty 100 i 30 mm, a także przeciwpancerny pocisk kierowany 9M117), które odniosły niemały sukces eksportowy[723], że ze względu na wysoką awaryjność, w Rosji od 2000 r. uzbrojenie to zostało przekazane do „długotrwałego składowania" i obecnie nie stanowi wyposażenia żadnej dużej jednostki rosyjskiej[724]. Karabin AR-15 (standaryzowany jako M16), który w ciągu kilku lat trafił do uzbrojenia w znacznych ilościach[725] cechowała wysoka zawodność (bardzo częste przypadki zacięć) w ciągu pierwszych lat produkcji, przypadających na okres wojny w Wietnamie[726]. Natomiast rosyjski karabin szturmowy AN-94, który miał zastąpić karabinek AK-74[727], pomimo prezentacji już w 1993 r., jest wprowadzany do uzbrojenia niezwykle powoli,

---

[721] Podstawowym (także określonym prawnie) celem funkcjonowania przedsiębiorcy jest generowanie zysków.

[722] Liczbę odmian i pochodnych AK/AKM szacuje się na 50 - 100 milionów szt. Jest to najpowszechniej produkowany wzór broni strzeleckiej. Zob. *Karabinek AK*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Karabinek_AK

[723] W 1989 roku Zjednoczone Emiraty Arabskie i Kuwejt zmówiły odpowiednio 650 i 150 egzemplarzy BMP-3. Później 43 wozy sprzedano cypryjskim Grekom, a 40 przekazano Korei Południowej w zamian za anulowanie części długów. Po rozpadzie ZSRR pewna ilość BMP-3 znalazła się na uzbrojeniu armii Ukrainy, Azerbejdżanu i Kazachstanu. Według niepotwierdzonych informacji pewną ilość tych wozów zakupiły także ChRL, Sri Lanka i Syria. Zob. *BMP-3*, http://pl.wikipedia.org/wiki/BMP-3

[724] Zob. tamże.

[725] Zamówione karabiny (8000 sztuk) miały zastąpić karabinki M1 i M2, w które uzbrojeni byli żołnierze chroniący lotniska i bazy pocisków rakietowych. W 1962 roku 1000 karabinów zamówiła Armia Stanów Zjednoczonych, które dostarczono do Wietnamu. W 1963 r. 19 000 karabinów zamówiło lotnictwo). Powstała nowa wersja XM16E1 wyposażona w dosyłacz zamka (armia zamówiła 85 000 szt.)

[726] Niezawodność poprawiono po dostarczeniu odpowiedniej ilości zestawów czyszczących, zmianie prochu, zastosowaniu chromowania wnętrza karabinu, zmianie konstrukcji zamka i rączki napinającej (od wersji M16A1), a także wprowadzeniu schowka w kolbie na zestaw do czyszczenia broni. Zob. *Karabin M16*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Karabin_M16

[727] Duża energia części ruchomych AK-74 zapewniała niezawodność, ale przy strzelaniu seriami ruch zespołu ruchomego o dużej masie powodowała silne drgania, zwiększające rozrzut. Zob. *Karabinek AK*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Karabinek_AK

co w sytuacji upływu tak długiego okresu czasu musi zastanawiać[728].

Jak dowodzą przykłady z praktyki, zakup nowego UiSW, tak w przypadku krajowego, jak i zagranicznego producenta, jest czynnością obarczoną znacznym ryzykiem. Posiłkować w tym zakresie należałoby się doświadczeniami z misji, w których licznie udział biorą żołnierze SZ RP. Zakup nowego UiSW, tak w przypadku krajowego, jak i zagranicznego producenta, jako czynność obarczoną znacznym ryzykiem, realizować należy dopiero po weryfikacji możliwości oraz niezawodności UiSW. Technologicznie – pożądany łańcuch czynności zmierzających do zapewnienia wymaganego UiSW – wskazuje *modelowy system pozyskiwania UiSW*[729]. Pamiętać należy, iż ww. działania na rzecz zapewnienia pożądanego UiSW realizowane muszą być jako element przygotowań obronnych realizowanych w ramach kompleksowego systemu przygotowań obronnych. Jak podkreśla K. Bielecki, [...] trudno sobie wyobrazić znaczną poprawę potencjału bojowego pododdziałów tylko w wyniku wymiany jednego z systemów uzbrojenia. Przy braku wymaganego systemu szkolenia, odpowiednio przygotowanej kadry, stosownej

---

[728] Zmniejszono rozrzut pocisków w serii dwustrzałowej. Jednak podstawową przyczyną braku trafień nie jest rozrzut lecz błędy celowania. Najnowsze karabiny (np. G36, FN F2000) to konstrukcje konwencjonalne. Nową jakość tworzą celowniki optyczne, czy kolimatorowe. Inne wady AN-94 to: konstrukcja kolby, po złożeniu zasłaniająca język spustowy i rękojeść (co uniemożliwia prowadzenie ognia oraz ogranicza użycie broni w pomieszczeniach); konstrukcja przełącznika ognia (pozycja strzelania 2-strzałowa serią jest umieszczona pomiędzy ogniem ciągłym i pojedynczym, przez co żołnierze nie korzystają z niej ze względu na trudność wyboru tego ustawienia – w sytuacji stresu. Zob. *Karabin AN-94*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Karabin_AN-94

[729] Realizację głównych potrzeb sił zbrojnych rozpoczyna identyfikacja potrzeb operacyjnych sił zbrojnych, ujmowanych w dokumencie „Wymagania Operacyjne". Cel pracy rozwojowej stanowi przygotowanie i wykonanie wzoru nowego UiSW oraz wszechstronne sprawdzenie zgodności i parametrów z wymaganiami założeń takt.-techn., a także opracowanie i zatwierdzenie dokumentacji technicznej do wykonania partii próbnej. Podstawą podjęcia pracy rozwojowej są wstępne założenia takt.-techn., służące opracowaniu projektu koncepcyjnego oraz szczegółowych założeń takt.-techn. (w formie wymagań). Podczas realizacji pracy rozwojowej zakłada się pozyskanie prototypu systemu uzbrojenia, który poddawany jest sprawdzeniu na zgodność z założeniami takt.-techn. w formie badań państwowych (kwalifikacyjnych). Pozytywny wynik badań kwalifikacyjnych jest podstawą do wydania orzeczenia o dopuszczeniu systemu uzbrojenia do wprowadzenia na uzbrojenie sił zbrojnych, a wytworzona dokumentacja konstrukcyjna powinna zapewnić wykonanie partii próbnej systemu uzbrojenia. Celem realizacji etapu wdrożenia jest wykonanie partii próbnej UiSW zgodnie z dokumentacją techniczną, przeprowadzenie badań zdawczo-odbiorczych partii próbnej i wykonanie oraz zatwierdzenie dokumentacji technicznej do produkcji seryjnej. Celem etapu zakupu jest pozyskanie UiSW, już znajdującego się w fazie produkcji seryjnej (gotowych wyrobów). Etap ten (jako główny) realizowany jest po zakończeniu prac rozwojowych i wdrożeniowych. Podstawą realizacji zamówień na UiSW po zakończeniu prac rozwojowych i wdrożeniowych jest dokumentacja techniczna do produkcji seryjnej. Nowy wzór UiSW nie przechodzi dodatkowych testów za wyjątkiem wymaganej kontroli podczas badań zdawczo-odbiorczych. Podstawą merytoryczną realizacji zakupów nie pozyskanych w drodze rozwoju, są wstępne założenia takt.-techn. pozyskane na etapie przeprowadzonych analiz możliwości wykonania. UiSW pozyskany tym trybem podlega testom oraz ocenie na zgodność ze wstępnymi wymaganiami taktyczno – technicznymi. Pozytywny wynik oceny stanowi podstawę kontynuacji procedury dostaw oraz dalszego wprowadzania UiSW na wyposażenie sił zbrojnych. Zob. K. Bielecki, *System pozyskiwania UiSW narzędziem w zaspokajaniu potrzeb sił zbrojnych*, prezentacja podczas Salonu Przemysłu Obronnego, Kielce 2008.

organizacji oraz zastosowania nowych doktryn działania wprowadzanie nowych wzorów uzbrojenia staje się nieuzasadnione"[730]. Tak więc dopiero uwzględnienie całej gamy czynników wpływających na możliwości zakupu UiSW u producentów krajowych prowadzić może do określenia wniosków nt. ich przydatności w ramach przemysłowego potencjału obronnego.

Kolejnym czynnikiem, który w świetle wyników badań należałoby uwzględnić programując strukturę przemysłowego potencjału obronnego, stanowi infrastruktura techniczna, pozostająca w dyspozycji (lub możliwa do wytworzenia) wchodzących w jego skład przedsiębiorców[731].

Jak podkreśla J. Płaczek, przygotowanie infrastruktury technicznej pod względem obronnym stanowi trwały element struktury państwa oraz jego gospodarki. Należy je umiejętnie uwzględniać w polityce rozwoju społeczno-ekonomicznego, a także polityce przestrzennego zagospodarowania kraju. Ten specyficzny obszar – obszar podwójnego zastosowania, postrzegać należy jako swoistą rezerwę gospodarki obronnej, stosownie do potrzeb i okoliczności możliwą do przystosowania do celów związanych z realizacją potrzeb obronnych. Co więcej, postrzegać je trzeba w wymiarze narodowym i sojuszniczym przy wyróżnieniu z nich sfery realnej i regulacyjnej[732]. Przywołany autor postrzega pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej na modernizację i rozbudowę istniejącej infrastruktury technicznej – jako najważniejszy problem w tej sferze do rozwiązania w przyszłości [733].

5.1.3.5. Wdrożenie Workflow i systemu informowania kierownictwa oraz informatyzacja systemów kancelaryjnych

Do powszechnie stosowanych przez kraje rozwinięte rozwiązań należy automatyzacja obiegu dokumentów w urzędach i przedsiębiorstwach[734].

---

[730] K. Bielecki, *System pozyskiwania UiSW...* .

[731] Na konieczność działań, odnoszących się do specyficznego obszaru ww. infrastruktury – tj. infrastruktury krytycznej, jako porządanych w ramach programowania obronnego zwrócił uwagę R. Piwowarczyk. Zob. R. Piwowarczyk, *Wywiad ekspercki.*

[732] J. Płaczek (kier. nauk.), *Diagnoza i perspektywy rozwoju infrastruktury technicznej RP z punktu widzenia obronnego. Kryptonim „INFRA"*, Warszawa, AON 2008, s. 246-247.

[733] Tamże, s. 252.

[734] W przypadku korporacji Lockheed Martin automatyzacja obiegu dokumentów wpłynęła na zwiększenie wydajności firmy o ponad 40% w ciągu 5 lat oraz obniżenie kosztów o ponad 38%. Zob. *J. H. Sheridan, Workflow; Unsung,* „Industry Week" 1990, 5 lipca; J. H. Sheridan, *Lockheed Martin Corp.,* "Industry Week" 1998, 19 października [w:] S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania...* s. 597, 598.

Informatyczne systemy obiegu dokumentów są już stosowane w Polsce w niektórych urzędach i przedsiębiorstwach. Ich zalety są niepodważalne. Oprócz oszczędności czasu niezbędnego w dotychczasowych rozwiązaniach kancelaryjnych do odszukania dokumentów bazowych i odniesienia oraz sporządzenia nowego dokumentu (zatem i oszczędności środków finansowych) systemy informatyczne umożliwiają rejestrację poszczególnych etapów pracy nad dokumentem. Tak więc dokument wytworzony przez pracownika może być zweryfikowany przez jego przełożonych – przy rejestracji zmian dokonywanych na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej. Uniemożliwia to rozmycie odpowiedzialności za działania niezgodne ze strategią organizacji, może dyscyplinować pracowników i poszczególne poziomy kadry kierowniczej do wydajnej pracy, a także ułatwi weryfikację przydatności poszczególnych kadr poszczególnych szczebli organizacji. Obecnie – bez zastosowania przedmiotowych systemów – dokument po wytworzeniu przez pracownika zostaje wielokrotnie zmieniany, po czym jest rejestrowany pod „znakiem" identyfikacyjnym pracownika. Ocena kompetencji pracownika może w takim przypadku wynikać ze splotu wielu okoliczności, gdzie jego rzeczywista przydatność w firmie jest jedynie jednym spośród nich. Co w opinii autora dysertacji niezmiernie ważne, nowy system uniemożliwia dokonywanie zmian dokumentacji wstecz[735].

Analiza funkcjonujących na rynku rozwiązań wskazuje, iż korzyści z implementacji[736] systemu obiegu dokumentów są bezsprzeczne. Przedmiotowe systemy zapewniają[737]: wzrost wydajności pracy; obniżenie bieżących kosztów realizacji zleceń; kontrolę jakości pracy; separację etapów realizacji zlecenia; rejestrowanie historii realizacji zlecenia; szybką analizę przewidywanego czasu trwania zlecenia; zapewnienie bezpieczeństwa gromadzonej dokumentacji oraz

---

[735] W oparciu o dotychczasowe mechanizmy wyobrazić sobie można hipotetyczny urząd, gdzie począwszy od decydenta, poprzez dyrektorów komórek organizacyjnych, ekspertów – aż do szeregowych pracowników – wszyscy będą niekompetentni. Decydent jako organ polityczny, kierownicy komórek organizacyjnych – jako urzędnicy wielokrotnie weryfikujący udokumentowane w „papierowej" dokumentacji błędy (dążący do utrzymania stanowisk na drodze zatrudnienia niekompetentnych – czyli niebędących w stanie zastąpić ich naczelników wydziałów), naczelnicy wydziałów – jako dążący do zatrudniania wyłącznie takich pracowników, którzy nie będą stanowić dla nich zagrożenia, wreszcie pracownicy zatrudnieni w ramach tego (hipotetycznego) systemu negatywnej selekcji.

[736] Implementacja w rozumieniu teorii decyzji oznacza część procesu decyzyjnego znajdująca się na wyjściu systemu, polegająca na urzeczywistnieniu podjętej decyzji za pomocą odpowiednio dobranych środków. Zob. *Implementacja (teoria_decyzji)*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Implementacja_(teoria_decyzji)

[737] Zob. *O systemie*, http://www.aptus.pl/intranet/sod/

eliminacją lub (tam, gdzie nie jest to dozwolone) ograniczenie dokumentacji w formie papierowej.

Zwiększenie efektywności pracy w przypadku systemów obiegu dokumentów wynika z[738]: szybkości dostępu do informacji (centralizacja informacji o pismach i sprawach, kompletność informacji); optymalizacji procesów realizowanych na szczeblu stanowisk pracy – poprzez bieżącą rejestrację działań związanych z dokumentem, umożliwienie pracownikowi realizacji zadań stricte merytorycznych poprzez jego odciążenie dzięki zaimplementowanym funkcjom wspomagającym, dzięki którym system „pomaga i pamięta"; optymalizacji procesów realizowanych na szczeblu urzędu (przedsiębiorstwa etc.) w wyniku centralizacji obsługi interesanta w kancelarii i zmniejszeniu ruchu (wizyt, telefonów) interesantów w referatach (komórkach przedsiębiorstwa); kontroli terminowości (dostępność dokumentów wpływających natychmiast po rejestracji, „widoczność" dokumentu w systemie przez cały czas jego obecności oraz implementacji funkcji przypominania pracownikom o terminach realizacji poszczególnych etapów pracy nad dokumentem).

System obiegu dokumentów przechowuje i pozwala na zaprezentowanie pełnej historii zrealizowanych operacji, w tym[739]: rodzaje poszczególnych kroków; daty zmian stanu; osoby wykonujące każdy krok; powiązane dokumenty oraz historię modyfikacji wszystkich dokumentów (także załączników), przez co w oparciu o zapisy działań podejmowanych na poszczególnych szczeblach organizacji może stanowić element zarządzania jej zasobami ludzkimi.

Automatyzacja obiegu dokumentów w epoce informatyzacji wszystkich dziedzin życia wydaje się być nieunikniona. W obliczu nieuchronności tych działań proces ten w ramach niemilitarnych struktur SOP przeprowadzić należy systemowo. Informatyzując systemy obiegu dokumentów wdrożyć należy rozwiązanie nazwane przez S.P. Robbins'a, D.A. DeCenzo „systemem informowania kierownictwa" (management information system). To, co nazywamy informacjami w znaczący sposób różni się od danych, które informacjami stają się dopiero po przetworzeniu[740]. Podkreślić należy, iż gromadzenie zasobów wiąże się z kosztami przez co ważne jest,

---

[738] Zob. *System Obiegu Dokumentów*, http://www.maxus.com.pl/187-427917932a95e.htm
[739] Zob. *Obsługa systemu*, http://www.aptus.pl/intranet/sod/system.php
[740] Zob. S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*... s. 595, 596.

by miały one swój wymiar finansowy, a więc były prawidłowo mierzone, wyceniane, identyfikowane i rejestrowane. Oprócz powszechnie stosowanych rozwiązań klasyfikacji i księgowania kosztów, wynikających z rachunkowości finansowej, istnieje rachunkowość dla potrzeb zarządzania. Sprawozdania roczne, stanowiące wiarygodną bazę informacyjną dla właściciela i podatkobiorcy nie są taką podstawą w przypadku zarządzania. „Dla potrzeb zarządzania, do objaśnienia każdego zdarzenia i zjawiska potrzebne są informacje istotne, dostarczone w odpowiednim czasie i z odpowiednią dokładnością"[741].

Integracja tych systemów wiąże się z zastosowaniem mechanizmów typu Workflow (ang. *work flow* – przepływ pracy). Wyróżnić można dwa znaczenia tego pojęcia. W szerszym znaczeniu pojęcie to określa sposób przepływu informacji pomiędzy różnymi obiektami biorącymi udział w jej przetwarzaniu. W węższym znaczeniu jest to określenie sposobu przepływu dokumentów pomiędzy pracownikami wykonującymi zalgorytmizowany zespół czynności. Według koalicji WFMC (WorkFlow Management Coalition) workflow to: „automatyzacja procesów biznesowych, w całości lub w części, podczas której dokumenty, informacje lub zadania są przekazywane od jednego uczestnika do następnego, według odpowiednich procedur zarządczych"[742].

W przypadku zastosowania wspólnych standardów do zastosowania tego typu zintegrowanych systemów w strukturach SOP wystarczy sieć typu ekstranet. Ekstranet to rozwiązanie sieciowe polegające na połączeniu dwóch lub większej liczby intranetów przy pomocy protokołów sieciowych w celu tworzenia udostępnienia własnych zasobów wzajemnie między organizacjami (przedsiębiorstwami) lub między nimi i ich klientami, przy jednoczesnym uniemożliwieniu powszechnego dostępu z sieci Internet[743]. Protokoły komunikacyjne stanowią zbiór ścisłych reguł i kroków postępowania realizowanych automatycznie przez urządzenia komunikacyjne w celu nawiązania łączności, a następnie wymiany danych. Połączenia z użyciem protokołów odbywają się całkowicie automatycznie, a użytkownik nie musi dysponować wiedzą

---

[741] Zob. I. Sobańska (red.), *Rachunek kosztów*... s. 22.
[742] http://pl.wikipedia.org/wiki/Workflow
[743] http://pl.wikipedia.org/wiki/Ekstranet

na ich temat[744]. Ponieważ struktury SOP już obecnie dysponują sieciami typu Intranet, realizacja sieci Ekstranet jest kwestią zastosowanych systemowych rozwiązań organizacyjnych.

W tym miejscu należałoby zadać pytanie o koszty? Z pewnością nie będą one niskie. Czy jednak w najbliższej przyszłości nie wystąpi konieczność wdrażania rozwiązań informatycznych, które stanowić mogą bazę do wprowadzenia ww. rozwiązań? W tej kwestii autor dysertacji dostrzega niszę umożliwiającą dokonanie przedmiotowego „skoku generacyjnego". O jej istnieniu świadczy obecny stan rozwiązań w zakresie systemów kancelaryjnych.

W Polsce dokumenty są wytwarzane, rejestrowane, wysyłane i przyjmowane wg jednego z trzech schematów postępowania, wynikających z przyjętych systemów kancelaryjnych. Są to: system dziennikowy; system bezdziennikowy; system mieszany.

System dziennikowy bazuje na tzw. dzienniku podawczym, a cechą wyróżniającą dokument jest numer kolejny pod którym pismo jest rejestrowane. Wraz z informacją o roku wytworzenia stanowi on znak pisma. W dzienniku rejestrowane są wszystkie pisma wpływające i wychodzące. Na poziomie jednostki istnieje możliwość wprowadzania dodatkowych dzienników, w których rejestrowane są pisma przekazywanie z komórki do komórki, a w ramach komórki – pomiędzy pracownikami.

System bezdziennikowy, opiera się na *spisie spraw*. System ten w przeszłości zrewolucjonizował pracę biurową. Uproszczono załatwianie spraw, zlikwidowano komórkę registratury, dużą część jej obowiązków przekazano referentowi, odstąpiono od wielokrotnej rejestracji pism (zlikwidowano dzienniki podawcze), a obieg pism realizowany był bez pokwitowań. Wprowadzono bowiem spisy spraw – prowadzone przez referentów dla poszczególnych rodzajów spraw. Dana sprawa rejestrowana była tylko raz, a kolejne pisma z nią związane rejestrowano po tym samym numerem sprawy. Już w fazie zakładania akt spraw były one dzielone na archiwalne i niearchiwalne. Zmianie uległ sposób oznakowania pisma. Numer z dziennika zastąpiony został numerem z rejestru spraw. W tym systemie znak pisma tworzą

[744] http://pl.wikipedia.org/wiki/Protokoły_komunikacyjne

symbol komórki organizacyjnej, w której dokument wytworzono, numer teczki oraz numer kolejny pisma w teczce. Powstaje zatem konieczność sporządzania wykazu akt, jako pomocy ułatwiającej szybkie dotarcie do konkretnego rodzaju sprawy.

System kancelaryjny mieszany stanowi połączenie obu dotychczasowych systemów kancelaryjnych. W systemie stosuje się znacząco uproszczoną w stosunku do dziennika podawczego książkę wpływu spełniająca rolę pomocy ewidencyjnej oraz spis spraw i wykaz akt – dokumenty decentralizujące wyróżniki systemu bezdziennikowego. System ten rozpowszechnił się w dużych terytorialnie jednostkach, gdzie występuje konieczność rejestracji korespondencji w jednym centralnym źródle. Z tego względu niektóre jednostki w swoich utrzymują książki wpływu osobne dla central i osobne dla biur zamiejscowych.

Obecnie w każdym z systemów zarzucone zostało zszywanie akt w registraturach. Obowiązki te obciążyły pracowników prowadzących dane sprawy, którzy w ten sposób tworzą tzw. registraturę zdecentralizowaną.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nakazują bowiem uporządkowanie i przekazanie teczki aktowej do archiwum - zazwyczaj na koniec roku kalendarzowego. O ile likwidacja registratur i zwolnienie personelu w nim zatrudnionego spowodowała wymierne korzyści finansowe, personel o wysokich kwalifikacjach merytorycznych zmuszony został w ten sposób do zaangażowania znaczącą część czasu i energii na realizację prac kancelaryjnych.

Jak podkreślają S.P. Robbins i D.A. DeCenzo - zbieranie i przekazywanie dokumentów na papierze zająć mogą aż 90% czasu potrzebnego na wykonanie typowych zadań biurowych[745]. M. Hammer podaje natomiast, że w przypadku jednej z firm ubezpieczeniowych przetworzenie wniosku o ubezpieczenie na życie trwa 22 dni, natomiast rzeczywista praca nad nim zaledwie 17 minut[746]. Przytoczone przykłady skłaniają do analizy rozwiązań stosowanych w ramach systemów kancelaryjnych niemilitarnych struktur SOP.

Eliminacja (istotne ograniczenie) tego stanu rzeczy, który postrzegać należy jako przejaw nieefektywnego i kosztownego wykorzystywania zasobów ludzkich,

---

[745]Zob. S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania,* PWN Warszawa 2002, s. 598.
[746] Zob. M. Hammer, *Reengineering Work: don't automate, obliterate,* "Harrard Business Review" 1990, lipiec-sierpień [w:] S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania,* PWN Warszawa 2002, s. 597.

stanowić powinna jeden z kierunków programowania obronnego w niemilitarnych strukturach SOP.

Zestawienie potrzeb i potencjalnych korzyści przemawia za integracją działań we wszystkich poddanych analizie obszarach.

Zintegrowane Systemy Zarządzania Dokumentami i Przepływem Informacji (Document Data Management) w ramach SOP wykorzystywać powinny zasoby centralnej bazy dokumentów, przez co zapewnią łatwy i szybki dostęp do informacji, z zachowaniem gwarancji ich aktualności. Mechanizmy stosowane do gromadzenia i łączenia informacji i dokumentów umożliwiają sprawne zarządzanie sprawami oraz zapewniają nadzór i kontrolę realizacji zadań z sygnalizacją odchyleń od stanu żądanego. Zaimplementowane mechanizmy *workflow management* pozwolą na implementację procedur sterujących przepływem zadań i dokumentów. Zarządzanie dokumentami i ich obiegiem wspomoże funkcjonowanie i wdrażanie systemu zarządzania jakością według przyjętych norm. Oprócz szeregu udogodnień system zapewnić może efektywną dystrybucję i dekretację dokumentów, kontrolę ich obiegu, archiwizację i zarządzanie informacją w dowolnej. Sposób rejestracji i przesyłania korespondencji (niezależnie od rodzaju) pozwala na kontrolę jej obiegu, a co najważniejsze, na odtwarzanie i analizę historii zdarzeń[747]. Ta ostatnia funkcja, wykorzystująca łatwe odtworzenie „ścieżki decyzyjnej", stanowić może element polityki kadrowej w stosunku do kadry kierowniczej, a także do określenia prawnej odpowiedzialności za działania organizacyjne.

5.1.4. Doskonalenie strategii, doktryn, programów o charakterze ogólnopaństwowym

Misję lub domeny działalności określają twórcy – założyciele całości zorganizowanego działania, którymi są ludzie. Tworzywo całości zorganizowanego działania stanowi otoczenie. To z niego twórcy (założyciele) lub upoważnieni przez nich członkowie organizacji (pracownicy) – stosownie do danej domeny, wizji przyszłości oraz programu działania – dobierają konkretne rzeczowe składniki. Ich właściwości są adekwatne do podjęcia przewidzianych w programie organizacji działań. Pożądane zasady łączenia tych składników w różnych konfiguracjach określają

[747] http://www.logotec.wroc.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=73

projektanci struktur organizacyjnych. Całości zorganizowanego działania jako kolektywne zbiory i zbiory zbiorów tych składników powstają jednakże dopiero wtedy, gdy istnieją rzeczywiste więzi między nimi, niejednokrotnie różnych od założonych, wzajemnych oddziaływań materialnych, energetycznych i informacyjnych[748].

Jak podkreśla E. Masłyk-Musiał – strukturę organizacji określa strategia jej działania[749].

By wnioski wynikające z rozważań na temat istoty programowania obronnego były pełne, uwzględnić należy funkcję programów obronnych, w odniesieniu do roli jaką spełniają one w triadzie strategia-program-plan.

Klasyczna triada: strategia-plan-program, obecna w systemie planowania obronnego nie jest rozwiązaniem jednostkowym w skali państwa. Materia ta od lat stanowi bowiem przedmiot praktycznej działalności administracji publicznej.

Jak podkreśla A. Pyszkowski, termin „strategia" nie jest pojęciem nowym. Pojawił się w obiegu jako substytut skompromitowanego terminu „plan" w latach polskiej transformacji. Użyty został w tytule średniookresowego programu działania rządu, „Strategia dla Polski" (1994 r.). W 1999 r. Rada Ministrów zaakceptowała „Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2000-2006", jako jeden z sześciu dokumentów tzw. sektorowych, stanowiących efekt prac nad „Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju". W ten sposób termin „strategia" w odniesieniu do „rozwoju regionalnego" wszedł w oficjalny krąg pojęć, stosowanych w planowaniu rozwoju. Pierwsze zastosowanie terminu „strategia" w nowej rzeczywistości ustrojowej stanowi dokument pt. „Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju. Uwarunkowania; dylematy; opcje", zaakceptowany przez Radę Ministrów w lipcu 2000 r. Do dokumentów rządowych termin „plan" powrócił dopiero w majestacie wytycznych Komisji Europejskiej. Na szczeblu ogólnokrajowym pełna rehabilitacja planów i planowania miała miejsce za sprawą dokumentów: „Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 200-2002" oraz „Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006". Przejawem

---

[748] Zob. L. J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami*... s. 240, 241.

[749] Jeżeli strategia działania została wyartykułowana przez tzw. „dominującą koalicję". Szerzej, E. Masłyk-Musiał, *Społeczeństwo*... s. 47-49.

planowania strategicznego nowej generacji na poziomie regionalnym stały się strategie rozwoju województw, sporządzane u schyłku lat dziewięćdziesiątych już na starcie samorządów województw po reformie terytorialnej organizacji kraju. Inspiracją w ich przypadku były także wymogi Brukseli związane ze sporządzeniem wstępnej wersji Narodowego Planu Rozwoju[750].

Jak podają W. M. Grudzewski i I. K. Hejduk, strategia to koncepcja złożonego działania, która polega na formułowaniu długookresowych celów organizacji oraz ich modyfikacji, stosownie do zmian zachodzących w otoczeniu, wyborze zasobów i środków niezbędnych do realizacji celów organizacji oraz sposobów działania zapewniających optymalne ich rozmieszczenie i wykorzystanie na rzecz elastycznego reagowania na wyzwania i zapewnienia organizacji korzystnych warunków egzystencji, rozwoju oraz wzrostu ekonomicznego[751]. W opinii autora dysertacji ww. definicję, która trafnie oddaje istotę działań organizacyjnych na rzecz adaptacji do zmieniających się uwarunkowań, należałoby rozszerzyć o zapisy definicji J. K. Solarza, który stwierdza, iż strategia jest świadomie wybraną koncepcją systemowego działania polegającą na kształtowaniu warunków wystąpienia niszy rynkowej[752]. Takie postrzeganie istoty strategii, oprócz rozwoju SOP – stosownie do zmieniających się uwarunkowań, rokuje nadzieje na dokonanie, w przypadku wystąpienia sprzyjających warunków, „przeskoku cywilizacyjnego" – zmniejszającego dystans pomiędzy Systemem Obronnym RP a systemami obronnymi państw o największej sile narodowej.

Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa narodowego, zainicjowane wprowadzeniem Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r., a następnie kontynuowane w wyniku wprowadzenia w 2007 r. obowiązującej strategii bezpieczeństwa narodowego jest – w świetle wyników dotychczasowych badań – najwłaściwszym z punktu widzenia rzeczywistych możliwości osiągnięcia pożądanego poziomu bezpieczeństwa państwa.

---

[750] Zob. A. Pyszkowski, *Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa, kwiecień 2003 r., s. 1.
http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/planowanie%20strategiczne%20rozwoj%20regionalny%20paszkowski.pdf

[751] W. M. Grudzewski, I. K. Hejduk, *Projektowanie systemów zarządzania*, „Difin", Warszawa 2001, s. 86.

[752] J. K. Solarz, *Zarządzanie strategiczne w bankach*, „Poltext", Warszawa 1997, s.78.

W opinii M. K. Ojrzanowskiego sprawy rozwoju sił zbrojnych są ujmowane w kolejnych programach, które nie wynikają z potrzeb strategii, lecz są wymuszane przez splot bieżących wydarzeń, potrzeb i wymagań sojuszniczych[753]. Stan ten oznacza, iż niemilitarne struktury SOP w części programowane są do niewłaściwych celów i misji.

Jak wynika z ocen ekspertów, w kolejnym dokumencie rangi doktrynalnej, który obecnie stanowi strategia bezpieczeństwa narodowego celowym wydaje się zawarcie zapisów dotyczących m.in.: misji, strategii, celów, założeń i priorytetów działania podmiotów, które mają je realizować, a także podmiotów na rzecz których realizowane jest programowanie obronne. Zapisy takie pozwolą jednoznacznie umiejscowić programowanie obronne, jako koncepcję długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego w triadzie strategia-plan-program.

Wszystkie obecnie obowiązujące w Polsce programy obronne zaprojektowane zostały na poziomie eksperckim w sposób niebudzący zastrzeżeń. Na etapie opracowania stanowiły one wyraz nowoczesnego, nowatorskiego w skali NATO podejścia do zagadnień programowania obronnego. Jak dowodzą dotychczas przedstawione wyniki badań – potwierdzone opiniami ekspertów, dotychczas realizowane programy obronne, tak obecnie, jak również w przyszłości, spełniać mogą stawiane im cele. Warunkiem ich przydatności jest sprawowanie właściwego nadzoru, w szczególności koordynacji oraz zapewnienia finansowania ich realizacji.

Analizowana sfera pozamilitarnych przygotowań obronnych docelowo funkcjonować musi w oparciu o inne rozwiązania prawno-organizacyjne. Programy obronne w dotychczasowym kształcie powinny stanowić element zintegrowanego systemu przygotowań obronnych, z organem odpowiedzialnym za realizację przedmiotowych przygotowań, nadzorującym je i prowadzącym racjonalną gospodarkę środkami finansowymi.

---

[753] M. K. Ojrzanowski, *Zdolności operacyjne*... s. 53, http://www.dt.mon.gov.pl/pl/13_113.html

W wyniku badań eksperckich podkreślono potrzebę stworzenia kompleksowego[754], uniwersalnego[755] systemu planowania obronnego, którego ramy powinna określać odrębna ustawa[756].

Wskazano również na konieczność określenia jasnych procedur w relacji: potrzeby SOP – zadania obronne – finansowanie, z określeniem komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za każdy etap procedury[757].

Podkreślono także potrzebę oddzielenia finansowania potrzeb SZ (wydatki obronne w ramach PPPO) od potrzeb zarządzania kryzysowego i OC[758].

Jak podkreślił jeden z ekspertów – programowanie obronne powinno być realizowane w układzie hierarchicznym: wnioski wywodzić się powinny ze szczebla najniższego (z wykazaniem możliwości) i odwrotnie – ze szczebla centralnego trafiać powinny w dół[759].

Biorąc pod uwagę rozwiązania dotyczące programowania rozwoju w państwie, programy obronne uznać należy za rozwiązania, które – co do ogólnych założeń – nie odbiegają od innych – sprawdzonych w państwie.

Opracowywane od 2003 r. PPPO (PPPO 2003-2008) zakończyły okres, gdy przedsięwzięcia realizowane w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych miały uznaniowy charakter i nie zawsze były spójne z priorytetami obronnymi państwa. PPPO ustaliły zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych, stosownie do polityki obronnej państwa, jego możliwości finansowych, a także zasad i procedur planistycznych Sojuszu[760].

Pozamilitarne przygotowania obronne w RP realizowane są obecnie w ramach trzech rodzajów dokumentów o charakterze programów: wieloszczeblowych PPPO, PMG i PDOC – realizowanych na szczeblu państwa oraz województw. Zadania obronne ujmowane w PPPO obejmują w większości przedsięwzięcia analogiczne do przedsięwzięć w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych

---

[754] Zob. J. Pawłowski, *Wywiad ekspercki.*
[755] Zob.: R. Kulczycki, *Wywiad ekspercki*; P. Górski, *Wywiad ekspercki.*
[756] Zob. P. Górski, *Wywiad ekspercki.*
[757] Zob. tamże.
[758] Zob. tamże.
[759] Zob. J. Wojnarowski, *Wywiad ekspercki.*
[760] Zob. J. Kownacki, A. Wochna *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2006, s. 25.

realizowanych w czasie pokoju – ujmowanych w części zadaniowej *CPMG 1996-2000*. Pozostała część tych zadań – dotycząca obrony cywilnej, ujmowana jest w PDOC. W PPPO ujmowane są ponadto zadania obronne na rzecz przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i podsystemu niemilitarnego. PPPO zawiera także zadania realizowane na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych. W PMG natomiast ujmuje się: zadania organów administracji rządowej w zakresie prowadzenia działań o charakterze organizacyjno–planistycznym, związanych z przygotowaniem gospodarki do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; zadania, jakie mogą być nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo–obronnym w zakresie dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby: Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych Ministrowi Sprawiedliwości[761]. PMG zawiera także część analityczno – informacyjną obejmującą możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki. Z tej części dokumentu wynikają zadania, które – co do istoty – realizowane być powinny w ramach PDOC. Jak wykazały dotychczasowe badania, ujmowanie w trzech różnych programach zadań obronnych wcześniej zgrupowanych w CPMG nie prowadzi w jakimkolwiek obszarze do pokrywania się lub braku realizacji zadań. Obszary te obejmują wszystkie zadania określone w wyniku dotychczasowych badań, w tym badań eksperckich, jako wpływające w największym lub dużym stopniu na realizację zadań obrony narodowej.

Pomimo tego dostrzec można potrzebę zmian. Potrzebę taką reprezentuje problem zapewnienia dostaw UiSW na potrzeby specjalnie tworzonych jednostek

---

[761] Siły Zbrojne RP, jednostki organizacyjne nadzorowane, podległe lub podporządkowane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jednostki organizacyjne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jednostki organizacyjne nadzorowane, podległe lub podporządkowane Ministrowi Sprawiedliwości - określane są w wielu dokumentach i publikacjach mianem odbiorców specjalnych.

zmilitaryzowanych. Wśród ekspertów prowadzone są dyskusje nt. skuteczności działań polegających na programowaniu działań w tym zakresie za pomocą PPPO. Poglądami przeciwstawnymi są te, które postulują programowanie przedmiotowych przygotowań za pomocą PMG. W opinii autora dysertacji wydaje się to niedopuszczalne w sytuacji, gdy specjalnie tworzona jednostka zmilitaryzowana musi być gotowa do funkcjonowania wraz z zasileniem jej stanami osobowymi. Rozwiązanie musi budzić wątpliwości, ponieważ oznacza duże przesunięcie w czasie wyposażania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych w UiSW. Oczekiwanie stanów osobowych w takiej jednostce na UiSW podważa sens ich tworzenia.

W związku z tym, że ich potrzeby co do istoty, stanowią potrzeby mobilizacyjne, dostawy UiSW na potrzeby specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, które będą formowane w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, powinny być planowane – jako priorytetowe – w ramach PPPO. Niezbędne zapasy w tym zakresie gromadzone powinny być w ramach systemu rezerw strategicznych[762].

Powyższy przykład nakazuje zastosowanie podejścia procesowego w dziedzinie pozamilitarnych przygotowań obronnych. Działania takie są stosowane już obecnie, jednak obecnie opracowane procesy dotyczą poszczególnych ministerstw, urzędów i przedsiębiorców, w związku z czym nie obejmują całości (zatem nie przestrzegają logiki procesowej) procesu technologicznego pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Celowym wydaje się zatem opracowanie, a następnie przestrzeganie procesów technologicznych przygotowań obronnych realizowanych w oparciu o programy

---

[762] Szeregu wskazówek nt. pożądanego kształtu PMG udzielił J. Płaczek. Ekspert ten wskazał, iż PMG jest zbyt szeroki, a w jego opracowaniu uczestniczy zbyt wiele podmiotów, podkreślając jednocześnie, że przydzielone środki finansowe muszą zostać rozdzielone na większą ilość zakładów produkcyjnych, a także skanalizowane na produkcję tych wyrobów, w przypadku których istnieją największe szanse na ich produkcję po uruchomieniu PMG (np.: broń ręczna, amunicji). Przywołany ekspert trafnie dostrzegł zagrożenie, iż łożenie środków finansowych na utrzymanie mocy produkcyjnych wśród producentów statków powietrznych, okrętów, etc. – może okazać się nieefektywne, jako że ich producenci w czasie „W" mogą nie być w stanie sfinalizować zamówień np. w wyniku przerwania więzi kooperacyjnych. Zob. J. Płaczek, *Wywiad ekspercki.*

obronne. Rozwiązanie to uwzględnia podejście procesowe w odniesieniu do systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Celowym działaniem, dotyczącym PMG, będzie doprecyzowanie – kto (jaki organ, ew. w porozumieniu z jakimi innymi organami) oraz w jakiej sytuacji uruchamia realizację zadań wynikających z PMG.

Z problematyką sporządzania programów obronnych wiąże się systemowe rozwiązania w zakresie pomiaru wzrostu (lub spadku) zrealizowanych przygotowań obronnych. Jak podkreślił w czasie badań eksperckich S. Koziej, kolejnym etapem w doskonaleniu programowania obronnego powinno być przekształcenie programowania obronnego w programowanie bezpieczeństwa (zaznaczając jednocześnie, iż obecnie brak jest ponadresortowej instytucji, która mogłaby promować, inicjować i koordynować zintegrowane podejście ds. bezpieczeństwa)[763]. Eksperci zabierający głos w publicznej debacie w tej dziedzinie są zgodni, iż w najbliższym czasie w Polsce powinien się odbyć Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego[764]. W konsekwencji tych działań przeglądy obronne należałoby wykorzystać (realizować) jako elementy ww. przeglądu bezpieczeństwa. Opinia jednego z ekspertów sugeruje, by 10 letni okres planistyczny, obowiązujący w przypadku wszystkich nowoopracowywanych programów obronnych, podzielić na dwa etapy (5-letnie), z których okres pierwszej pięciolatki byłby programowany szczegółowo, natomiast drugiej pięciolatki bardziej ogólnikowo[765]. Zasada ta, która – jak dowiodły wcześniej zaprezentowane wyniki badań, z powodzeniem stosowana była w przeszłości, w podobny sposób stosowana jest w ramach „nowych" zasad

---

[763] S. Koziej, *Wywiad ekspercki.*

[764] Stanisław Koziej uważa, że przegląd taki mógłby się odbyć za rok, razem przeglądem obronności. Według S. Kozieja, Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego jest konieczny i - mimo iż dotyczyć będzie najważniejszych instytucji w kraju - pozytywnie wpłynie na życie każdego obywatela. Z kolei według P. Solocha z Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego powinien być przeprowadzony w kilku sektorach życia publicznego państwa. Były podsekretarz stanu w MSWiA jest przekonany, że powinno się to odbyć na poziomie ministerstw. P. Soloch uważa, że w tym celu powinien powołany zostać specjalny zespół ministerialno-ekspercki. Doradca szefa BBN-u jest przekonany, że w zależności od tego, czy będzie to przegląd skupiony na sprawach zewnętrznych czy wewnętrznych, powinno się do tego zaangażować poszczególne resorty. Jeśli na przykład będziemy się skupiać na bezpieczeństwie energetycznym, wiodącą rolę musi odegrać ministerstwo gospodarki. *Polsce potrzebny jest Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego.* http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polsce-potrzebny-jest-Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego-1802084.html

[765] E. Nowak, *Wywiad ekspercki.*

planowania obronnego NATO, z 10-letnimi okresami planistycznymi oraz cyklami planistycznymi z elementami 2 i 4 letnimi.

Celowymi są dalsze działania na rzecz zharmonizowania programowania obronnego Polski z poszczególnymi dziedzinami planistycznymi w ramach planowania obronnego NATO, a także z działaniami w ramach Polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej – co potwierdził inny z ekspertów[766].

5.1.5. Wykorzystanie możliwości finansowych budżetu państwa

5.1.5.1. Doskonalenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi

Stosowane obecnie w Polsce procedury planowania i realizacji wydatków na cele obronne zostały ukształtowane po 1989 roku w wyniku transformacji politycznej i gospodarczej. Parlament corocznie przyjmuje ustawy budżetowe określające wielkość wydatków przeznaczanych na cele wojskowe. W części 29 budżetu państwa ujmowane są środki budżetowe, których dysponentem jest Minister Obrony Narodowej. Pozostałe przedsięwzięcia w obszarze przygotowań obronnych państwa finansowane są w ramach budżetów innych resortów oraz województw. Jak dowodzą wyniki przeprowadzonych badań, obecne rozwiązania prawno-organizacyjne zapewniają finansowanie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych ujmowanych jedynie w PPPO. Polska przeznaczyła na przygotowania obronne w 2008 roku środki w wysokości 22.559,5 tys. zł[767]. W ramach tej kwoty 108.8 tys. zł zaplanowano w częściach budżetu państwa innych niż część 29 *Obrona narodowa*[768].

---

[766] R. Piwowarczyk, *Wywiad ekspercki.*

[767] Środki te przeznaczone są m.in. na: realizację Celów SZ NATO i Wymagań Długoterminowych dla RP oraz Praskich Zobowiązań na rzecz Zdolności Obronnych (PCC); zapewnienie pełnego przygotowania i utrzymanie gotowości sił wydzielonych do udziału w operacjach NATO, ONZ i koalicyjnych, a także przeznaczonych do zwalczania terroryzmu; utrzymanie Polskich Kontyngentów Wojskowych w misjach poza granicami kraju; zapewnienie płynnego wdrożenia do eksploatacji nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego; uczestnictwo w budowie sojuszniczego systemu rozpoznania obiektów naziemnych (AGS) oraz w systemie wczesnego ostrzegania i naprowadzania NAPMO; przyspieszenie procesu wprowadzenia pełnej profesjonalizacji sił zbrojnych; poprawę sytuacji materialnej żołnierzy i pracowników. Wydatki obronne będą dodatkowo zwiększone o 1.167,6 mln zł ujęte w budżecie MON oraz innych częściach budżetu państwa, które będą przeznaczone na zabezpieczenie realizacji Programu wyposażania Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe. Oprócz ww. środków budżetowych, na finansowanie zadań obronnych wykorzystane zostaną środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych (krajowych i zagranicznych). Zob.:
http://www.mon.gov.pl/pl/strona/37/LG_49_175;
http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/Budzet_2008.ppt

[768] Zob. http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/Budzet_2008.ppt

Wysokość zasadniczych środków budżetowych na przygotowania obronne Polski jest kształtowana zgodnie z formułą zawartą w ustawie z dnia 25 maja 2001 roku *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP*. Oznacza to, iż sumaryczna kwota środków budżetowych w danym roku kalendarzowym osiągnąć musi poziom nie niższy niż 1,95% produktu krajowego brutto (PKB) roku poprzedniego[769]. Czy w tej sytuacji można liczyć na zwiększenie budżetu wojskowego w Polsce?

Biorąc pod uwagę, iż w obecnych uwarunkowania prawno-organizacyjnych wielkość budżetu obronnego uzależniona jest od PKB, na powyższe pytanie należałoby udzielić odpowiedzi twierdzącej. Założenie takie należałoby przyjąć w oparciu o tzw. hipotezę konwergencji, która odnosi się do faktu, iż kraje o niższej produkcyjności zasobów (nazwijmy je „biednymi") często osiągają szybsze tempo wzrostu i postępu społecznego niż kraje bogate, co sprzyja wyrównywaniu się poziomów życia mieszkańców jednych i drugich. Kraje mniej biedne charakteryzuje łatwość zwiększania technicznego uzbrojenia pracy. Zapewnienie prostych narzędzi nie wymaga znacznych nakładów, dzięki czemu na zwiększanie technicznego uzbrojenia pracy poświęcić można więcej środków. Poziom technicznego uzbrojenia krajów bogatych jest wysoki na tyle, iż gro dostępnych środków finansowych pochłania samo jego utrzymanie, w wyniku czego brak ich na zwiększanie ww. uzbrojenia. Na efekt ten ponadto nakłada się inny – łatwość transferu zagranicznej techniki. Nowe technologie, wypracowane w krajach bogatych, gdzie nakłady na badania i rozwój są bardzo wysokie, szybko przenikają do innych krajów ze względu na istnienie „efektu gapowicza" oraz w formie transferu technologii[770]. Tak więc wydatki obronne RP wzrosną, tylko kiedy? Czy w odniesieniu do najbliższej przyszłości nie lepiej podjąć próbę bardziej optymalnego wykorzystania sztywno określonych środków budżetowych?

Jak wykazały wyniki dotychczasowych badań, najkorzystniejszym rozwiązaniem na optymalne wykorzystanie tych sztywno określonych środków budżetowych byłoby zastosowanie jednego ze sprawdzonych wzorców, jak

---

[769] Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU Nr 76 poz. 804 – z późn. zm.), art. 7, ust. 1.
[770] B. Czarny, R. Bartkowiak, E. Czarny, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 1998, s. 500.

amerykański PPBS, Public Expenditure Survey – Programmes Analysisand Review (PES–PAR), obowiązujący w Wielkiej Brytanii czy *Rationalisation des choixe budgétaires* (RCB), funkcjonujący we Francji.

Jak zauważa A. Piotrowski „[...] obecny stan rządowego systemu decyzyjnego w zakresie przygotowywania projektu budżetu państwa w Polsce, wykorzystywane procedury planistyczne i narzędzia zwiększania efektywności gospodarowania środkami publicznymi nie sprzyjają racjonalizacji wydatków budżetowych". W Polsce – przeciwnie niż w innych wysoko rozwiniętych gospodarczo krajach – nie jest uchwalany makroekonomiczny plan gospodarczy oraz nie stosuje się, poza narzędziami planowania wieloletniego, projektowania przyszłości ekonomicznej w oparciu o naukowe prognozy i polityczne programy rządu oraz ugrupowań rządzących, jak to ma miejsce w przypadku systemu planowania i opracowania danych budżetowych systemu amerykańskiego PPBS, *Public Expenditure Survey – Programmes Analysisand Review* (PES–PAR), obowiązującego w Wielkiej Brytanii czy *Rationalisation des choixe budgétaires* (RCB), funkcjonującego we Francji. Prognozowanie gospodarczej przyszłości państwa ogranicza się do jednego roku budżetowego i to jedynie za sprawą wymogów stawianych przed projektem ustawy budżetowej, w szczególności dotyczących treści uzasadnienia. Rząd, prezentując uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej, stara się przede wszystkim uzasadnić wysokość zaproponowanych w projekcie ustawy budżetowej dochodów i wydatków budżetowych. W dyskusji nad projektem przedmiotowego aktu normatywnego nie uwzględnia się licznych programów społecznych i gospodarczych, przyjętych przez rząd i parlament, których realizacja wymaga, aby znalazły swój wyraz w ustaleniach finansowych właśnie w ustawie budżetowej. W praktyce budżetowej nawiązuje się do nich rzadko, co czyni je programami papierowymi[771]. Tak też się stało w przypadku PMG w 2007 r.

Podkreślić należy, iż zastosowanie w Polsce rozwiązań zawierających elementy planowania wieloletniego możliwe jest już obecnie. Dowodzi tego realizacja

[771] A. Piotrowski, *Tworzenie projektu budżetu państwa*... s. 53.

w państwie szeregu programów wieloletnich, w tym w dziedzinie obronnosci[772]. Skoro realizacja tego typu działań ma miejsce w wielu różnych dziedzinach działalności państwa, potencjalnie mogłaby mieć miejsce także w obszarze programowania obronnego. Jednak do podjęcia jakichkolwiek działań na szczeblu państwa niezbędna jest wola polityczna najwyższych organów administracji rządowej. Jej znaczenie dla powodzenia doskonalenia rozwiązań prawno-organizacyjnych w obszarze programowania obronnego, w szczególności – przyjęcia ustawy o planowaniu obronnym i innych aktów prawnych podkreślono podczas badań eksperckich[773], wskazując na konieczność systemowego podejścia do wprowadzanych zmian[774]. Podkreślono, iż na szanse ich powodzenia istotny wpływ wywierają decydenci, którzy nie doceniają niemilitarnej części SOP (sytuacja w ostatnich 3-4 latach zmienia się korzystnie lecz nierównomiernie w poszczególnych elementach „podsystemu programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych)[775].

Tak więc zastosowanie korzystnych rozwiązań racjonalizujących procedurę budżetową, stosowanych w innych krajach, w polskich uwarunkowaniach narazie nie jest możliwe. Może jednak istnieją w tym zakresie inne dostępne rozwiązania?

Wśród stosowanych w krajach UE rozwiązań racjonalizujących procedurę budżetową i wydatki publiczne A. Piotrowski wymienia, oprócz obowiązku planowania wieloletniego, m.in: wykorzystanie nowoczesnych narzędzi planowania i opracowania danych budżetowych; wprowadzenie rozwiązań zwiększających stopień centralizacji i koordynacji decyzyjnej na każdym poziomie struktury administracji rządowej w zakresie rozstrzygania o wydatkach budżetowych; komercjalizacji i prywatyzacji realizacji niektórych zadań państwa; delegowanie realizacji części zadań państwa do organizacji pozarządowych[776].

Tak więc trudno założyć powodzenie działań na rzecz wprowadzenia rozwiązań zwiększające efektywność gospodarowania środkami publicznymi – o charakterze

---

[772] Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. *o ustanowieniu programu wieloletniego "Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji* (Dz.U. Nr 89, poz. 972 oraz z 2002 r. Nr 37, poz. 332, z późn. zm.).
[773] J. Kownacki, W*ywiad ekspercki.*
[774] S. Rybak, *Wywiad ekspercki.*
[775] Zob. J. Pawłowski, *Wywiad ekspercki.*
[776] A. Piotrowski, *Tworzenie projektu budżetu państwa*... s. 59.

planowania wieloletniego. Podczas programowania zmian w tym zakresie można jednak uwzględnić te pozytywne kierunki, które są możliwe do implementacji, ze względu na przynależność Polski do organizacji międzynarodowych lub w związku z ich powszechnością obowiązują w innych krajach, a mogą zostać wprowadzone w Polsce – ze względu na realizację na szczeblu państwa innych działań. Należą do nich: wykorzystanie nowoczesnych narzędzi planowania i opracowania danych budżetowych; wprowadzenie rozwiązań zwiększających stopień centralizacji i koordynacji decyzyjnej na każdym poziomie struktury administracji rządowej w zakresie rozstrzygania o wydatkach budżetowych.

Jednocześnie przygotować się należy do wprowadzenie docelowo rozwiązań o charakterze planowania wieloletniego.

5.1.5.2. Zastosowanie w przygotowaniach mobilizacyjnych rozwiązań o charakterze motywacyjnym

Funkcjonowanie rezerw strategicznych i przemysłowego potencjału obronnego, istotnych komponentów systemu przygotowań obronnych, uwarunkowane jest czynnikami ekonomicznymi. Czy jednak jedynym rozwiązaniem, w warunkach gospodarki wolnorynkowej, umożliwiającym ich przygotowanie do funkcjonowania w sytuacji kryzysu i wojny, jest wydatkowanie środków finansowych wcześniej zgromadzonych w budżecie państwa[777]? Odpowiedź na to pytanie dać może próba spojrzenia na rzeczywistość oczyma przedsiębiorcy.

Jak podaje M. Sierpińska, najważniejszym spośród bieżących problemów firmy w gospodarce rynkowej jest utrzymanie płynności finansowej. Odsetek firm, które osiągały dostateczną rentowność, a mimo to zbankrutowały, ponieważ utraciły zdolność do wywiązywania się z płatności i zobowiązań na bieżąco, wynosi w Wielkiej Brytanii ok. 75-80 %, a we Francji ok. 60%. Utrata płynności finansowej firmy powoduje zmniejszenie zaufania banków – co prowadzi do ograniczenia możliwości kredytowania firmy oraz zakresu kredytów udzielanych jej kontrahentom, a w efekcie końcowym do kurczenia się obszaru działania na rynku. Te negatywne

[777] Zatem pomniejszonych o koszt zgromadzenia (środki wydane na funkcjonowanie elementów systemu fiskalnego), zarządzania nimi (struktury systemy finansowego realizujące prace budżetowe) oraz redystrybucji (koszty funkcjonowania elementów SOP udzielających oraz rozliczających dotacje).

skutki, wraz z utratą reputacji firmy, odbiją się negatywnie na poziomie osiąganych zysków i zmniejszą jej wartość rynkową[778].

W kontekście dotychczasowych rozważań warto zwrócić uwagę na jeden z podstawowych instrumentów finansowych wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa w celu zwiększenia ich zyskowności, jakim jest dźwignia finansowa (ang. *financial leverage*). Zjawisko dźwigni finansowej polega na wykorzystaniu kapitałów obcych (zewnętrznych) w celu podniesienia efektywności wykorzystania kapitałów własnych. Stosowanie tego narzędzia ma sens tak długo, jak długo dofinansowując przedsiębiorstwo obcym kapitałem można liczyć na zwiększenie zysków przynajmniej w stopniu pozwalającym na spłatę kosztów pozyskania tego kapitału[779].

Mechanizmem polegającym na zastąpieniu bezpośredniego udzielania kredytu przez bank emisją papierów wartościowych jest sekurytyzacja. Jej podstawowy cel stanowi zapewnienie dopływu kapitału przedsiębiorstwom, o wyjątkowo dużych aktywach finansowych (wierzytelnościach)[780]. Ale także to działanie wymaga środków finansowych. Sekurytyzacja realizowana jest w oparciu o pożyczkę lub emisję certyfikatów przez spółkę. Pierwszy z ww. przypadków dotyczy sytuacji, kiedy spółka celowa finansuje zakup portfela wierzytelności kredytem zaciągniętym

---

[778] M. Sierpińska, D. Wędzki, *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 7.

[779] Korzyści ze stosowania dźwigni finansowej występują, gdy koszt kapitałów obcych jest niższy od majątku przedsiębiorstwa. Dodatni efekt dźwigni finansowej występuje, gdy w miarę powiększania się udziału obcych kapitałów w finansowaniu majątku rośnie stopa zyskowności kapitałów własnych (przy stopie odsetek od zaciągniętych kredytów niższej od zyskowności majątku przedsiębiorstwa). Miarą zmiany rentowności kapitału własnego, wywołanej zwiększeniem zysku o określony procent, jest tzw. stopień dźwigni finansowej. Stopień dźwigni finansowej uzależniony jest od struktury kapitału, stopy oprocentowania kapitału obcego oraz wielkości zysku przed spłatą odsetek i opodatkowaniem. Zob. *Dźwignia finansowa*, http://www.tf.pl/view.php?art=7294

[780] Przedsiębiorstwo wyodrębnia w osobny fundusz pakiet aktywów finansowych spełniających określone warunki i sprzedaje je specjalnie w tym celu utworzonej spółce, która jest wyposażona jedynie w minimalny kapitał i posiada duży zakres swobody działania na rynku. Od strony organizacyjnej jest ona jednostką prawnie samodzielną (spółką-córką), tworzoną przez przedsiębiorstwo udostępniające swoje wierzytelności, bądź przez bank. Celem jej działania jest zakup wierzytelności (aktywów finansowych) od przedsiębiorstwa, które je utworzyło, i ich finansowanie za pomocą pożyczki lub emisji papierów wartościowych. Zob. M. Sierpińska, D. Wędzki, *Zarządzanie płynnością finansową*... s. 265, 266.

u inwestorów[781]. Drugi z ww. przypadków dotyczy sytuacji, kiedy przedsiębiorstwo sprzedaje wierzytelności spółce, a ta na ich podstawie wypuszcza certyfikaty[782].

Powyższe przykłady wskazują, że zarówno przetrwanie, jak i dochodowość przedsiębiorcy uzależnione są od wielkości środków finansowych, którymi dysponuje.

W tym miejscu warto zastanowić się nad możliwością zapewnienia przedsiębiorcy zasobów finansowych na cele na innej drodze, niż wydatkowanie środków budżetowych

Wskazówek w tym zakresie dostarczają wyniki badań J. M. Keynesa, którego teoria powstała jako reakcja na Wielki kryzys ekonomiczny w latach 1929-1933, pomogła ustabilizować sytuację gospodarczą w Europie po II wojnie światowej. Istotą jego poglądów jest zanegowanie zdolności systemu gospodarczego państwa do samoregulacji. John Mayonard Keynes stwierdził m.in., iż:

- globalny popyt określa produkcję;
- zmiana ilości pieniądza wpływa na zatrudnienie;
- państwo ma prowadzić aktywną politykę fiskalną i monetarną[783].

Negując skuteczność prawa Say'a[784], J. M. Keynes postulował ingerencję państwa w wolnorynkowe mechanizmy gospodarki. Ingerencja ta w okresie dekoniunktury polegać miała na sztucznym (wbrew autonomicznym tendencjom graczy na rynku) wprowadzeniu pieniędzy do gospodarki oraz tworzeniu miejsc pracy finansowanych przez państwo. Wybrane propozycje Keynesa, obejmujące: preferencje dla działalności inwestycyjnej (obniżenie stopy podatkowej od zysków przeznaczonych na inwestycje) – mechanizm bezpośredniej zachęty do inwestowania oraz odpowiednia manipulacja wielkością globalnych wydatków rządowych (np. na inwestycje i tworzone przez państwo miejsca pracy) zastosowane zostać mogą

---

[781] Obsługa sekurytyzacji realizowana jest wtedy z płatności realizowanych przez dłużników sprzedawcy aktywów finansowych i przekazywanych powiernikowi albo agentowi wykonującemu zadania usługowe. Zob. J. Węcławski, *Sekurytyzacja – nowa forma finansowania przedsiębiorstwa,* „Bank i kredyt" 1994, nr 8.

[782] Papiery te posiadają tytuły własności do aktywów finansowych funduszu i zabezpieczeń, które zostały pozostawione do dyspozycji przez sprzedawcę wierzytelności albo osoby trzecie. Przychody uzyskane z emisji przekazywane są sprzedawcy wierzytelności będącemu 100% właścicielem spółki, który tą drogą refinansuje się na rynku pieniężnym lub kapitałowym. Spółka obsługuje swoje zobowiązania wobec inwestorów ze środków wpływających od dłużników sprzedawcy aktywów. Zob. M. Sierpińska, D. Wędzki, *Zarządzanie płynnością finansową*... s. 266.

[783] Zob. J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia*... s. 177 i nast.

[784] Zob. tamże, s. 25.

w ramach realizacji polityki państwa, poprzez zastosowanie jednego z jej środków, który stanowią finanse publiczne[785].

Podkreślić tu należy, iż nie chodzi o ingerencję państwa, analogiczną do jego działań w gospodarce centralnie sterowanej, lecz o systemowe wywieranie wpływu na konkurencyjność określonych przedsiębiorców. Ta zaś jest w znacznym stopniu pochodną środków finansowych, jakie przedsiębiorca może zainwestować w swą działalność. Państwo wpływając na wielkość opodatkowania może zatem spowodować wzrost konkurencyjności określonych przedsiębiorców. Zależność ta powinna znaleźć zastosowanie w rozwiązaniach prawno-organizacyjnych w obszarze systemu rezerw strategicznych i przemysłowego potencjału obronnego. Przemawia za tym nie tylko wolnorynkowy charakter takiego rozwiązania, ale także łatwość jego stosowania oraz niższa „zasobochłoność", a zatem i koszty (obecnie wynikające z koniecznosci planowania, oraz finansowania gromadzenia i utrzymywania rezerw i zapasów; kosztów oraz realizacji złożonych procedur podziału, wypłaty, rozliczenia i kontroli dotacji budżetowych na utrzymywanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych).

5.1.5.3. Redukcja kosztów związanych z magazynowaniem i ekspoloatacją uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rezerw i zapasów

Pomimo, iż ogólna definicja kosztu nie zmieniła się, rozwój gospodarki światowej w końcu ubiegłego wieku wywołał istotne zmiany w pomiarze kosztów. Koszty podmiotu stanowiły monetarnie wyrażone zużycie dóbr oraz środki finansowe (input), zaangażowane w wytwarzanie nowych dóbr (output) i realizację celu rzeczowego przedsiębiorstwa. Motywem działania przedsiębiorców był zysk wypracowywany w krótkim czasie. Obecnie przedsiębiorcy dążą do realizacji tego wyniku w długim okresie. Sytuacja taka zapewnia bowiem wzrost wartości przedsiębiorstwa. Działania na rzecz redukcji kosztów obejmują teraz wszystkie fazy

---

[785] Teoria Keynesa, rozwijana następnie przez wyznawców Szkoły Keynesowskiej, zakładała ingerencję państwa w wolnorynkowe mechanizmy gospodarcze (tzn. że: stały rozwój gospodarczy zapewnić można pobudzając wzrost globalnych wydatków; sterowanie globalnym popytem odbywa się za pomocą środków polityki fiskalnej lub polityki pieniężną państwa; zwiększenie popytu przyspiesza tempo wzrostu gospodarczego i prowadzi do likwidacji bezrobocia). Zob. *John Maynard Keynes*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Keynes. Poglądy takie pozostają w opozycji do teorii wynikającej z tzw. Prawa Say'a (pełna nazwa - Prawo Rynków Say'a). Jean-Baptiste Say uważał iż popyt ma charakter bierny i jest elementem wtórnym, zarówno chronologicznie, jak i merytorycznie, jako efekt zaistnienia podaży (czemu np. przeczy fakt zaistnienia kryzysu na Wall Street w 2008 r.). Zob. R. Gwiazdowski, *Krach czy zwycięstwo socjalizmu na wall street?* http://gwiazdowski.blogbank.pl/2008/10/06/krach-czy-zwyciestwo-socjalizmu-na-wall-street/

cyklu życia produktu. Składają się na nie koszty zakupu oraz recyklingu po fazie utraty jego funkcji użytkowych. Obniżanie kosztu produktu o rozszerzonym w ten sposób zakresie, spowodowało konieczność zaangażowania w proces transformowania dóbr nowych zasobów niematerialnych: informacyjnych i ludzkich. Na znaczeniu przybrała także kultura organizacji. Te nowe zasoby wpłynęły na zmniejszenie ryzyka i niepewności, w zakresie osiągnięcia celu długookresowego. Realizacja tego celu zapewnia permanentne obniżanie kosztu produktu w czasie całego jego życia (rys. 5.6)[786].

Tak pojmowanej logice procesowej przeczą rozwiązania prawno-organizacyjne SOP, związane z magazynowaniem i użytkowaniem uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW). Obecnie polegają one, z jednej strony na użytkowaniu przez podsystem militarny SOP wyeksploatowanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, z drugiej zaś utrzymywaniu UiSW dla niemilitarnych struktur SOP (np. jednostek podlegających militaryzacji) w magazynach. Im później od zakupu UiSW trafia do użytkowania, tym bardziej traci na wartości w procesie magazynowania, wymaga ponoszenia większych dodatkowych kosztów na prowadzenie przeglądów i utrzymanie, wreszcie pochłania znaczące zasoby finansowe w związku z koniecznością utylizacji. Pisząc w tym przypadku o utracie wartości, podkreślić należy, iż dotyczy ona nie tylko wymiaru finansowego, ale przede wszystkim „moralnego" starzenia się UiSW, co w jego przypadku oznacza coraz mniejszą przydatność do użycia w przeciwdziałaniu i zwalczaniu współczesnych – dynamicznie zmieniających się zagrożeń.

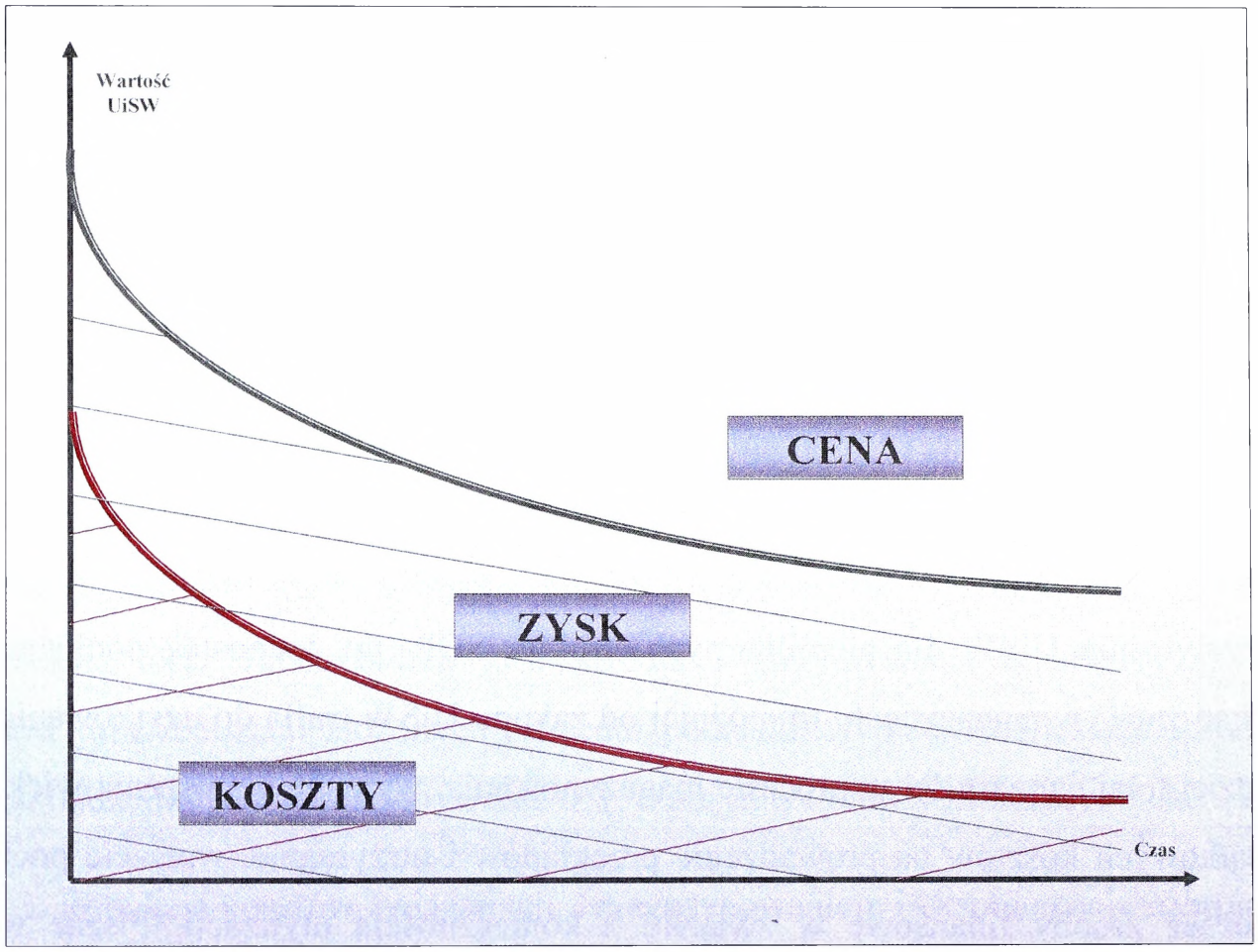
Redukcja kosztów tego sprzecznego z zasadami logiki procesowej organizacji zjawiska, które multiplikują się w przypadku znacząco droższego UiSW stanowiącego wyposażenie SZ RP, stanowić powinna kierunek doskonalenia programowania obronnego.

Zakres przedmiotowych zmian w przypadku struktur SOP nie może być jednak uzależniony wyłącznie od czynnika ekonomicznego. Podstawowym kryterium wyboru rozwiązań w zakresie musi pozostać zdolność tych struktur do realizacji zadań obronnych. Podobnie, jak w przypadku pozostałych kierunków proponowanych

---

[786] Zob. I. Sobańska (red.), *Rachunek kosztów*... s. 61.

zmian, decyzja o ich zakresie uzależniona musi zostać od szeregu czynników. Klasycznie przyjmuje się zasadę, iż źródłem wartości danego składnika majątku jest wartość nabycia lub potencjalnej sprzedaży.



Opracowanie własne na podstawie: I. Sobańska (red.), *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Najnowsze tendencje, procedury i ich zastosowanie w przedsiębiorstwach,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 62.

Rys. 5.6. Relacja: cena, zysk, koszt uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rezerw i zapasów w długim okresie

Zaletą tego podejścia jest najbardziej zobiektywizowany sposób podania wartości. Nie uwzględnia jednak ono faktu, iż UiSW zakupywany jest nie dla jego wartości (jako lokaty kapitału). Przy zakupie UiSW (identyczne, jak w przypadku środka trwałego-stanowiącego składnik majątku przedsiębiorstwa) zakłada się, iż ta wartość jest niższa od jego potencjału umożliwiającego wygenerowanie określonego efektu (przychodu w przedsiębiorstwie). Bowiem UiSW, jako składnik majątku, ma dwie funkcje: transakcyjną i inwestycyjną oraz charakteryzowany jest przez dwa rodzaje wartości (odpowiednio: wartość transakcyjną i wartość inwestycyjną). Analogiczne zjawisko dotyczy szkoleń prowadzonych z personelem użytkującym przedmiotowy UiSW. Jako usługa, szkolenia te po zakończeniu mają wartość ulotną:

są niezbywalne. Natomiast jako inwestycja, procentować będą, wpływając na uzyskiwane. Obecnie za istotne czynniki wpływające na wartość organizacji (np. przedsiębiorstwa) uznaje się elementy niematerialne: umiejętności ludzkie, sprawność organizacyjna, umiejętność dostosowania się do potrzeb rynku[787] (otoczenia), które przekładają się m.in. na żywotność UiSW.

5.1.6. Doskonalenie mechanizmów finansowania pozamilitarnych przygotowań obronnych

W 2008 r. środki budżetowe wydatkowane są w ramach PPPO 2007-2012 na pozamilitarne przygotowania obronne w zakresie utrzymywania i doskonalenie struktur pozamilitarnych SOP, a w tym: przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; przedsięwzięcia w zakresie zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych, w tym utrzymanie rezerw państwowych; przedsięwzięcia związane z militaryzacją; przygotowanie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa; organizacja szkolenia obronnego; organizacja kontroli wykonywania zadań obronnych.

Obecnie spójne podstawy finansowe realizacji ujmowanych w nich zadań mają zapewnione jedynie PPPO.

Koordynatorem opracowania PPPO jest Minister Obrony Narodowej, natomiast PDOC – minister właściwy do spraw wewnętrznych. PMG – ustala rada ministrów, natomiast jego przygotowanie koordynuje Minister Obrony Narodowej. Jak dowodzą doświadczenia z ostatnich okresów planistycznych kompetencje rady ministrów nie obejmują możliwości zagwarantowania środków budżetowych na realizację zadań obronnych w obszarze mobilizacji gospodarki. Taka sytuacja miała miejsce ostatnio w 2007 r., kiedy rada ministrów, pomimo zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów PMG 2007-2012, nie zapewniła środków finansowych na jego realizację. Brak środków finansowych uniemożliwił właściwym organom postawienie przedsiębiorcom zadań ujętych w programie. Podkreślić należy iż sytuacja braku środków finansowych w 2007 r. na realizację zadań w obszarze mobilizacji gospodarki nie jest odosobniona.

---

[787] Zob. P. Petrykowski, *Nowoczesne finanse w systemie informatycznym. Poznaj wartość firmy.* www.bcc.com.pl/akademia

Pierwsza edycja PDOC (PDOC 2007-2012) dowiodła mankamentów systemu programowania obronnego w państwie – analogicznych, jak w przypadku PMG. Programy doskonalenia obrony cywilnej województw zostały opracowane, a także zatwierdzone wcześniej niż PDOC sporządzony na szczeblu państwa, który nigdy nie został zatwierdzony. Programom tym od ich opracowania, oprócz braku nadzoru, towarzyszy brak podstaw finansowania ujmowanych w nich zadań. Założenie, iż będą one finansowane kosztem budżetów określonych organów (ministra właściwego do spraw wewnętrznych – w przypadku programu realizowanego na szczeblu państwa, wojewodów w przypadku programów na szczeblu województw) nie sprawdziło się.

Obecnie funkcjonujące mechanizmy finansowania przygotowań obronnych w obszarach mobilizacji gospodarki oraz obrony cywilnej, nie zapewniają realizacji celów programowania obronnego. Programowanie obronne, choć – co potwierdzono w trakcie badań – realizowane jest właściwie, jako proces planistyczny nie spełnia założonych celów z powodu faktycznego braku organu odpowiedzialnego za koordynację pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie.

Określenie takiego organu jest niezbędne dla zapewnienia finansowania pozamilitarnych przygotowań. System finansowania tych przygotowań powinien zapewniać środki budżetowe na obowiązujące programy obronny. Istotnym jego element stanowić powinno monitorowanie postępu pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie. Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych bez koordynacji ich postępów naraża cały ten system na niepowodzenie (zasada najsłabszego ogniwa). Wykorzystując istniejące elementy systemu planowania obronnego: narodowe kwestionariusze pozamilitarnych przygotowań obronnych, ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz wytyczne rady ministrów, system zapewnić powinien zrównoważony postęp pozamilitarnych przygotowań obronnych.

5.1.7. Zapewnienie pożądanych zasobów ludzkich niemilitarnych struktur SOP

W przypadku podsystemu niemilitarnego organizacja struktur komórek, na których spoczywa obowiązek realizacji zadań obronnych w ministerstwach i urzędach centralnych nie jest powtarzalna. Obecne departamenty, biura, stanowiska do spraw

obronnych powstawały w wyniku realizacji koncepcji Ministra Obrony Narodowej, polegającej na likwidacji stanowisk pracy żołnierzy zawodowych poza MON. W zależności od stanowisk (determinacji) poszczególnych ministrów i kierowników urzędów centralnych – organizacja, liczebność – zatem i możliwości realizacji zadań obronnych w tych strukturach – są zróżnicowane.

Sytuacja taka wydaje się być nieunikniona w związku z permanentną reorganizacją trwającą w państwie od kilkudziesięciu lat, przy braku[788] organu odpowiedzialnego za realizację pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Kluczową w analizowanym obszarze była ww. systemowa koncepcja, o której Minister Obrony Narodowej poinformował w 2005 r. kierowników instytucji cywilnych, w których żołnierze zawodowi pełnili służbę wojskową. Sprowadzała się ona docelowo do likwidacji ww. stanowisk pracy[789]. Działania te, co do istoty wpisujące się w ówcześnie obowiązującą utopijną ideę tzw. taniego państwa, miały być niezależne od potrzeb kierowników instytucji cywilnych. W ich wyniku dokonano likwidacji lub ograniczenia ww. stanowisk pracy. Pomimo, iż idea taniego państwa została niebawem zarzucona, efekt przeprowadzonych w jej ramach działań przekłada się w wymierny sposób na możliwości realizacji zadań obronnych w administracji rządowej.

Komórki odpowiedzialne za realizację zadań obronnych w instytucjach cywilnych mają obecnie bardzo zróżnicowaną liczbę pracowników i struktury. Ich trzon zazwyczaj stanowią pracownicy cywilni, których nabór nie jest (systemowo) możliwy wśród byłych żołnierzy zawodowych. W obecnym stanie prawnym brakuje możliwości, by osoba zwolniona z zawodowej służby wojskowej mogła zostać zatrudniona na stanowisku w ramach niemilitarnych struktur SOP[790].

---

[788] Od czasu likwidacji KOK.

[789] Do tej koncepcji powracano w kolejnych latach, po raz ostatni w 2008 r. Obecnie trudno wykluczyć jej docelową realizację.

[790] Osoba zwolniona z zawodowej służby wojskowej, pełnionej na stanowisku służbowym w Ministerstwie Obrony Narodowej lub terenowym organie administracji rządowej podległym Ministrowi Obrony Narodowej, wskutek wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej, może zostać zatrudniona w tej jednostce organizacyjnej na stanowisku utworzonym w miejsce zlikwidowanego stanowiska służbowego lub stanowisku równorzędnym. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. *o służbie cywilnej* (DzU Nr 170, poz. 1218 z późn. zm), art. 15a, ust. 1.

O ile Minister Obrony Narodowej może wywierać wpływ na kształt struktur zadaniowych oraz prowadzić politykę kadrową w podległych strukturach, analogicznymi możliwościami (gdyby byłoby to opłacalne[791]) dysponować mogą przedsiębiorcy, w przypadku pozostałych struktur niemilitarnej części SOP trudno mówić o realizacji spójnej polityki w analizowanych obszarach (polityka ta jest wypadkową poszczególnych polityk, realizowanych przez kierownictwa struktur wchodzących w skład niemilitarnej części SOP).

Najliczniejszą grupę merytorycznie przygotowanych pracowników niemilitarnych struktur SOP stanowią żołnierze zawodowi, którzy pełnią służbę wojskową na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. *w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w instytucjach cywilnych*[792].

W celu utworzenia lub likwidacji w instytucji cywilnej stanowisk przeznaczonych dla żołnierzy, kierownik tej instytucji występuje z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej. Minister może odrzucić wniosek, jeżeli na wskazanych w nim stanowiskach nie będą wykonywane szczególne zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. W razie uwzględnienia wniosku szef MON ma obowiązek ustalenia stopni etatowych oraz grup uposażenia w danej instytucji. Ponadto powinien on przedstawić kierownikowi instytucji imienne propozycje obsady stanowisk.

Minister sprawuje też nadzór nad pozostałymi żołnierzami odbywającymi służbę w instytucjach cywilnych, ale nie bezpośrednio, tylko przez dyrektora departamentu MON właściwego w sprawach kadr.

Obecna struktura rozwiązań systemowych powoduje, iż:

- Minister Obrony Narodowej decyduje o tym, czy kierownik instytucji cywilnej może utworzyć stanowiska przeznaczone dla żołnierzy w kierowanej przez siebie instytucji;

---

[791] Celem istnienia podmiotów prawa handlowego jest generowanie zysków.

[792] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. *w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w instytucjach cywilnych* (DzU Nr 53, poz. 312).

- najbardziej przydatni na stanowiskach służbowych w instytucji cywilnej żołnierze zawodowi mają możliwość odmówienia pełnienia w niej służby wojskowej;
- żołnierze zawodowi, którzy zdecydują się na pełnienie służby wojskowej, mogą zostać z niej zwolnieni za sprawą zarówno kierownika instytucji cywilnej, jak i szefa MON.

Wymienieni żołnierze zawodowi dysponują zazwyczaj wieloletnim doświadczeniem nabytym podczas służby wojskowej w strukturach Ministerstwa Obrony Narodowej. Jednak z chwilą rozpoczęcia pracy w instytucjach cywilnych nie podlegają oni już licznym specjalistycznym szkoleniom i kursom dostępnym dla pracowników podległych Ministrowi Obrony Narodowej.

Dotychczas jedynym elementem zarządzania zasobami ludzkimi w niemilitarnej części SOP jest szkolenie obronne realizowane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*[793].

Pomimo, iż jest to najkorzystniejsze z możliwych do przyjęcia w obecnych uwarunkowaniach rozwiązanie, jego bezsprzeczny mankament stanowi fakt, iż szkolenie obronne realizowane jest przez organy dla własnych pracowników oraz podległych struktur, co w tym przypadku oznacza jego organizowanie przez osoby, które mają mu podlegać. Szkolenie obronne, stanowiące jeden z elementów przygotowania stanów osobowych niemilitarnych struktur SOP do realizacji zadań obronnych, uznać należy za niewystarczające, zwłaszcza dla pracowników cywilnych – grupy najliczniej reprezentowanej wśród pracowników realizujących zadania obronne. Biorąc pod uwagę złożone systemy przygotowania pracowników do realizacji zadań służbowych w światowych koncernach, czy chociażby w krajowej administracji publicznej, gdzie pracownicy podlegają licznym kursom specjalistycznym i szkoleniom realizowanym m.in. przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, system szkolenia pracowników niemilitarnych struktur SOP uznać należy za niewystarczający.

---

[793] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (DzU Nr 16, poz. 150, z późn. zm.).

Punktem wyjścia do zapewnienia właściwych zasobów ludzkich dla niemilitarnych struktur SOP powinna być zasada, iż strukturę organizacji określa strategia jej działania"[794]. Efektywne strategie, zarówno w fazach budowy – jak i fazie wdrażania, zależne są od czynników je determinujących: tzw. czynników twardych (struktura organizacji, zasoby, procesy, systemy, style zarządzania) i miękkich (potencjał ludzki, kultura organizacji). Potencjał zasobów ludzkich postrzegać należy w aspekcie jakościowym, który determinują kompetencje pracowników (z wyraźnym akcentowaniem kompetencji kadry menadżerskiej)[795].

Jak trafnie zauważa R. Walkowiak „[...] Zarządzanie zasobami ludzkimi wymaga podejmowania działań w wielu płaszczyznach, tzw. obszarach zadaniowych, do których zalicza się: planowanie potrzeb kadrowych, rekrutację, selekcję i wprowadzanie do pracy, szkolenie i doskonalenie zawodowe, ocenianie motywowanie i wynagradzanie pracowników oraz kształtowanie warunków i stosunków w środowisku pracy". Warstwą – która integruje te obszary zadaniowe jest zarządzanie kompetencjami[796].

Podkreślić należy, iż: „[...] Kompetentny pracownik to ten, który posiadaną wiedzę i umiejętności potrafi wykorzystać w praktycznym działaniu. Sprzyjają temu predyspozycje osobowościowe charakterystyczne dla konkretnych czynności oraz doświadczenie ogólne (życiowe) i specyficzne zawodowe"[797]. Jak stwierdza R. Walkowiak, skuteczność działań pracowników zdeterminowana jest także ich motywacjami, za sprawą których, przyjmują oni w procesie pracy pożądane postawy wobec: wykonywanej pracy, swych przełożonych, współpracowników, celów itd. Natomiast z postaw pracowników wynikają ich zachowania. Źródłem postaw i zachowań są wartości i normy kulturowe. Zaangażowanie i gotowość pracowników do działań uwarunkowania jest spójnością oczekiwań pracowników i założeń kulturowych[798].

---

[794] Jeżeli strategia działania została wyartykułowana przez tzw. "dominującą koalicję". E. Masłyk-Musiał, Społeczeństwo... s. 47-49.
[795] Zob. R. Walkowiak, *Model kompetencji menadżerów organizacji samorządowych,* Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2004, s. 79-84.
[796] Zob. R. Walkowiak, *Model kompetencji menadżerów...* s. 64.
[797] Tamże, s. 22.
[798] Zob. Tamże.

Zgodnie z koncepcją V. B. Vrom'a poziom wykonywania zadań przez pracownika stanowi funkcję interakcji między gotowością do wykonania zadania – czyli motywacją, a możliwościami, zdolnościami i umiejętnościami pracownika[799].

Jak wskazują przykłady, kompetencje pracowników odgrywają niejednokrotnie kluczowe znaczenie w działalności organizacji. Jeden z takich przykładów stanowi słynny system szczupłych zasobów produkcyjnych (ang. lean produkction system), postrzegany jako efekt pokonania granic „silosów organizacyjnych", które wspólnie korzystają ze wspólnego zasobu – umiejętności kluczowych opanowanych przez kadrę [800].

Zarządzanie kompetencjami pracowników powinno stanowić jeden z elementów programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Struktury programowania obronnego ukształtowane muszą być w sposób umożliwiający realizację jego celów, natomiast ich obsada kadrowa: żołnierze, funkcjonariusze oraz pracownicy wyznaczeni do realizacji zadań obronnych SOP podlegać muszą systemowo realizowanemu zarządzaniu zasobami ludzkimi.

W analizowanym obszarze administracji publicznej wprowadzić należy rozwiązania systemowe, zapewniające niezbędne przygotowanie pracowników wyznaczonych do realizacji zadań obronnych. W przypadku spółek prawa handlowego, niezależnie od zadań w zakresie szkolenia obronnego, dążyć należy do wprowadzenia rozwiązań o charakterze motywacyjnych, które przełożą się na inwestowanie przez przedsiębiorców środków finansowych na szkolenie pracowników wyznaczonych do realizacji zadań obronnych.

Także w tym przypadku niezbędne jest podejście systemowe do wprowadzanych zmian. Potrzebę tę trafnie oddają słowa eksperta: [...] należy przystąpić do organizowania zaplecza naukowo-dydaktycznego w postaci ponadresortowej, ogólnokrajowej Akademii Bezpieczeństwa Narodowego, z Instytutem Studiów Strategicznych, która zajmowałaby się kompleksowo badaniem i nauczaniem problematyki bezpieczeństwa zintegrowanego[801].

---

[799] Zob. V. B. Vroom, *Work and Motivation,* J. Wiley, New York 1964 [w:] E. Masłyk-Musiał, *Społeczeństwo...* s. 76.

[800] Zob. I. Sobańska (red.), *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Najnowsze tendencje, procedury i ich zastosowanie w przedsiębiorstwach,* .Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 21

[801] S. Koziej, *Zintegrowane bezpieczeństwo....*

Działania te wpływać mogą na odwrócenie tendencji odpływu wartościowych pracowników z niemilitarnych struktur realizujących przygotowania obronne w ramach administracji publicznej.

Skuteczną metodą osiągnięcia zamierzonego efektu pozostaje system motywacyjny, z wieloma zachętami, spośród których najważniejszą kwestię stanowią zarobki i inne wymierne korzyści materialne. System taki jest z powodzeniem stosowany w firmach zagranicznych i przemyśle. Negatywną stronę tego jedynego skutecznego rozwiązania stanowi konieczność zapewnienia dodatkowych środków finansowych na przygotowania obronne w państwie.

5.1.8. Doskonalenie powszechnie obowiązującego prawa

Jak wynika z badań W. Kitlera, prawo jest jednym z najbardziej trwałych i znaczących uwarunkowań obrony narodowej. To ono sankcjonuje w sposób formalny funkcjonowanie państwa, niemal wszystkich podmiotów w jego granicach terytorialnych (prawo państwowe), a także funkcjonowanie państw i podmiotów międzynarodowych w ramach stosunków międzynarodowych (prawo międzynarodowe). W każdym przypadku prawo stanowi zbiór norm postępowania, które zostały ustanowione jako obowiązujące w określonych granicach przestrzennych i czasowych, odniesionych do podmiotów owego prawa. Obrona narodowa czerpie wiele z bogactwa norm prawnych, lecz należy mieć także na uwadze istnienie norm społecznych, które nie posiadają właściwości sformalizowanego prawa, mimo tego oddziałują na obronę narodową[802].

W państwie prawa wszystkie zmiany wprowadzone mogą zostać jedynie na drodze modyfikacji obowiązujących lub wypracowania nowych – bardziej korzystnych rozwiązań prawnych. Jak dowiodły wyniki badań, poparte opiniami ekspertów, zapewnienie stabilnych podstaw prawnych realizacji przygotowań obronnych stanowi jedną z kluczowych dziedzin w ramach doskonalenia pozamilitarnych przygotowań obronnych RP. W Polsce wszystkie działania administracji publicznej muszą zostać szczegółowo określone w ramach obowiązujących aktów prawnych. W dziedzinie prawa administracyjnego jedną

[802] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 175-176.

z nadrzędnych zasad jest ta, która stanowi, iż organ administracji publicznej[803] może podjąć jedynie tylko te działania, które zostały przewidziane w ramach obowiązującego prawa (w przeciwieństwie do wielu innych podmiotów powszechnie obowiązującego prawa, w stosunku do których stosuje się zasadę dopuszczalności wszystkich działań, których prawo nie zabrania). Zasada ta, określana jako *zasada praworządności*, wynika z zapisów *Konstytucji RP*[804], a powielona została w *Kodeksie postępowania administracyjnego*[805].

Tymczasem, co jest paradoksem, to właśnie ułomność systemu prawnego RP ogranicza możliwości programowania obronnego w Polsce. Jako element planowania obronnego, programowanie obronne w państwie z powodzeniem mogłoby funkcjonować, gdyby nie ograniczały go m.in. mankamenty systemu prawnego RP.

Obowiązujące obecnie prawo materialne[806] w analizowanym obszarze tworzone było bowiem „oddolnie" w wyniku inicjatyw merytorycznych kadr odpowiedzialnych za realizację przygotowań obronnych na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. W państwie nigdy nie uchwalono aktu prawnego kompleksowo regulującego problematykę bezpieczeństwa państwa, w tym obronności. W obliczu konieczności realizacji kolejnych etapów dostosowania SOP do zmieniających się uwarunkowań sytuacja taka skutkowała sukcesywnym „wypełnianiem" poszczególnych obszarów planowania obronnego. Wypracowane tą drogą podstawy prawne, jak wykazały wyniki badań, są wystarczające do realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych. Planowanie obronne jest jednak realizowane szczegółowo na

---

[803] „Organy centralne i dualistyczne organy terenowe składające się na rozbudowaną strukturę administracyjną państwa". Do organów administracji publicznej zalicza się: ministrów i centralne organy administracji rządowej; wojewodów oraz organy administracji zespolonej i niezespolonej działające w imieniu wojewody lub samodzielnie; organy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech poziomów, organy państwowe oraz podmioty niepaństwowe powołane z mocy prawa lub porozumienia, zawartego na mocy ustawy, do wykonywania funkcji administracji publicznej w formach władczych. Podkreślić należy zrównanie, w świetle przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* zarówno wszystkich organów należących do struktury administracji publicznej w jednej lub w kilku dziedzinach spraw. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 8. wydanie zaktualizowane i rozszerzone, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 9.

[804] „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 7.

[805] „Organy administracji publicznej działają na podstawie prawa". Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 – tekst jednolity, z późn. zm.), art. 6.

[806] Prawo materialne – normy prawne, które bezpośrednio regulują stosunki pomiędzy podmiotami prawa, określając przesłanki (fakty) powodujące ich powstanie, zmianę lub wygaśnięcie. Do prawa materialnego zalicza się również normy prawne regulujące określone obowiązki, zakazy lub nakazy i przewidujące określone sankcje za ich nieprzestrzeganie. http://pl.wikipedia.org/wiki/Prawo_materialne

podstawie wielu aktów prawnych różnej rangi. Priorytetową potrzebę w dziedzinie obronnej stanowi wdrożenie stosownego aktu prawnego w randze ustawy, kompleksowo regulującej przedmiotową problematykę, a także stopniowa kumulacja prawnych podstaw pozamilitarnych przygotowań obronnych w jak najmniejszej liczbie aktów prawnych.

Badania eksperckie potwierdziły konieczność stworzenia kompleksowego systemu planowania obronnego, obejmującego planowanie, a także finansowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych, w szczególności uchwalenia ustawy o planowaniu, realizacji, finansowaniu i kontroli przygotowań obronnych w państwie wraz z aktami wykonawczymi. Akty wykonawcze do tego dokumentu określić powinny: obowiązki poszczególnych organów administracji publicznej w sferze planowania obronnego; rodzaje planów i programów obronnych; zasady ich tworzenia, finansowania, realizacji i kontroli. Podkreślono konieczność stworzenia jasnych i przejrzystych reguł finansowania. Nowe podstawy prawne bazować powinny na dotychczasowych doświadczeniach.

Zapisy ustawy muszą umożliwić systemowe „wypełnienie" wszystkich, w tym dotychczas „niezagospodarowanych" obszarów prawa regulującego pozamilitarne przygotowania obronne.

Podstawy prawne dostarczyć powinny wspólnych definicji oraz spójnych podstaw umożliwiających określanie, realizację oraz finansowanie zadań obronnych dla wszystkich elementów niemilitarnej części SOP, do których należą: organy administracji publicznej, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne, podmioty gospodarcze, niezależnie od formy własności, centralny bank państwa, organy kontroli, niezależnie media, obrona cywilna, fundacje, związki zawodowe, inne organizacje społeczne.

Podstawy prawne ponadto muszą wprowadzić wszystkie pożądane rozwiązania, a także w jak największym stopniu umożliwiać ich dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP, w myśl opinii nieocenionego T. Kotarbińskiego, iż: „[...] odpowiedzialność prawną ponosi się nie

tylko za własne czyny, lecz także za brak czynu w sytuacjach, które domagają się czynu"[807].

Istnieje m.in. konieczność jednoznacznego określenia przedsięwzięć jako realizowanych na rzecz obronności, wynikających z zapisów szeregu aktów prawnych. Do zadań na rzecz obronności państwa, oprócz obecnie ujętych w *ustawie o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[808] zaliczyć należy przedsięwzięcia produkcyjne i usługowe, w zakresie:

1) utrzymywania tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych;
2) prowadzenia prac wdrożeniowych i ekspertyz w dziedzinie zapewnienia uzbrojenia i sprzętu wojskowego strukturom SOP;
3) budowy, utrzymania, rozbudowy i odtwarzania infrastruktury obronnej państwa, a także osłony technicznej jego infrastruktury transportowej;
4) gromadzenia i utrzymywania rezerw państwowych;
5) gromadzenia i utrzymywania przez przedsiębiorców zapasów na rzecz SOP;
6) przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
7) zapewnienia funkcjonowania systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego;
8) produkcji oraz dystrybucji produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
9) organizacji stałego dyżuru na potrzeby przekazywania zadań operacyjnych;
10) informacyjnego zabezpieczenia funkcjonowania SOP.

Z tego samego powodu gamę przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, określonych przez obowiązujące prawo[809], poszerzyć należy o tych, których przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej są: produkcja

---

[807] T. Kotarbiński, *Myśli o ludziach i ludzkich sprawach* (pod red. J Kotarbińskiej), PAN, Ossolineum Wrocław 1986 s. 210.

[808] Por. ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 2.

[809] Przedsiębiorcy określeni w art. 3 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* , w przypadku których przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest: eksploatacja lotnisk i portów morskich; kolportaż; nadawanie programów radiowych i telewizyjnych; produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych; produkcja środków bojowych oraz produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego; realizacja obrotu specjalnego; transport; usługi pocztowe; usługi telekomunikacyjne; wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 3.

środków bojowych; usługi w zakresie ochrony osób i mienia; wytwarzanie, przechowywanie oraz dystrybucja urządzeń, środków i materiałów medycznych; usługi medyczne i udzielanie świadczeń zdrowotnych

Prawnie określone zadania na rzecz obronności państwa, w obszarze obowiązków państwa-gospodarza, obecnie obejmujące[810] przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, a także realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów, rozszerzyć należy o przedsięwzięcia związane z realizacją przewozów wojskowych i logistycznym wsparciem SZ RP i wojsk sojuszniczych.

Uregulowania prawnego wymaga konieczność uwzględnienia, w realizacji zadań na rzecz obronności spółek zależnych od przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, które nie są ujęte w *wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym*[811], a są niezbędne do realizacji zadań nałożonych na przedsiębiorcę.

Zadania na rzecz obronności państwa nałożone na przedsiębiorcę, który w wyniku koncentracji przejął kontrolę nad innym przedsiębiorcą, dotyczyć powinny także kontrolowanego przedsiębiorcy, jeśli jest on niezbędny do realizacji nałożonych zadań[812].

Wskazać należy na szerszy aspekt celowości zmian prawnych. Sytuacja, w jakiej z powodu niedoskonałości rozwiązań prawnych znajdują się niemilitarne struktury obronne, stanowi „miniaturę" sytuacji obecnej w systemie prawnym państwa. Za negatywne uznać należy rozwiązania systemu prawnego, który nie tylko nie spełnia swych funkcji w relacjach instytucjonalnych, ale – co gorsze – nie spełnia ich także wobec obywateli (najbardziej bezbronnych w stosunku do ułomności obowiązującego prawa), w ocenie autora dysertacji, stanowiąc wręcz źródło zagrożeń.

---

[810] Tamże, art. 2, pkt 5.

[811] *Wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (DzU Nr 214, poz. 1517).

[812] W sprawach dotyczących koncentracji mają zastosowanie przepisy art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw* (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (DzU. UE.L.04.24.1).

Jedno z takich negatywnych rozwiązań, które warto by było zweryfikować stanowi wyniesiony do rangi zasady brak utylitarności komórek organizacyjnych administracji publicznej ds. prawnych, wobec pozostałych komórek organizacyjnych i zespołów zadaniowych. W jej myśl komórki organizacyjne i zespoły zadaniowe realizujące pozamilitarne przygotowania obronne w codziennej działalności pozbawione są wsparcia prawnego. Choć komórki organizacyjne ds. prawnych występują obecne na wszystkich szczeblach administracji rządowej i w przeważającej części samorządów, w ich kompetencjach nie leży działalność merytoryczna (z punktu widzenia celu, dla którego powołany został urząd), jako że ich kompetencje ograniczone są do oceny zgodności rozwiązań wypracowanych przez merytorycznie przygotowanych i doświadczonych ekspertów z obecnie obowiązującym prawem[813]. Sytuacja ta, oddająca XIX wieczne podejście do administracji (nastawienie na normy, czy też procedurę), wymaga zmiany. Jak podkreślają H. Izdebski i M. Kulesza administracji nie da się sprowadzić do funkcji wykonywania ustaw. Obecnie jest ona coraz bardziej nastawiona na problemy lub programy i operuje bardziej kategoriami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi, niż prawnymi[814].

Tak postrzegana utylitarność komórek organizacyjnych ds. prawnych wszystkich szczebli niemilitarnej części SOP ma polegać na czynnym udziale w wypracowaniu podstaw prawnych dla systemowo realizowanych pozamilitarnych przygotowań obronnych.

5.2. Koncepcja systemu programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa

W podrozdziale przedstawiono koncepcję docelowego systemu programowania obronnego w niemilitarnej części systemu SOP. Autor w czasie jej opracowania kierował się wskazówką W. Pytkowskiego, iż „[...] model ma służyć nie tylko ocenie rzeczywistości, ale i określeniu tego, co należy ulepszyć i jak to ukierunkować na przyszłość"[815]. Mając jednocześnie na uwadze, że „[...] im wymagania nasze będą

---

[813] System prawny powinien, w opinii autora dysertacji, pełnić funkcję służebną w stosunku do rozwiązań wypracowanych przez ekspertów (zapewniając podstawy ich funkcjonowanie oraz modyfikacji) stosownie do zmiany uwarunkowań, nie zaś stanowić „samoistny byt" o charakterze nadrzędnym w stosunku do „merytorycznych" struktur organizacyjnych, który zamiast generować wartość dodaną w organizacji, głównie wprowadzająca ograniczenia wynikające z ułomności swych rozwiązań.
[814] Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*... s. 283, 284.
[815] W. Pytkowski, *Organizacja badań*... s. 177.

wyższe, z tym większą selektywnością winniśmy dobierać modele. Im więcej cech bierzemy pod uwagę, tym bardziej „zamazany" uzyskujemy obraz"[816], przedstawiona koncepcja charakteryzuje się wariantowością rozwiązań. Przyjęto, iż możliwe rozwiązania podzielić można na:

- podtrzymujące funkcjonowanie niemilitarnej części SOP poprzez umożliwienie restytucji oraz rozwoju jej potencjału w wyniku zrównoważenia ograniczonej alokacji dodatkowych środków budżetowych, dla zrównoważenia zadań i potencjału, zastosowaniem rozwiązań „ekonomizujących" pozamilitarne przygotowania obronne (wariant nadążny);
- umożliwiające zrównoważony rozwój potencjału SOP poprzez elastyczną reakcję wzrostem środków budżetowych i nakładów na modernizację wraz ze wzrostem potencjalnych zagrożeń, a także zapewniające wypracowanie finansowych podstaw do realizacji „przeskoku generacyjnego" (wariant optymalny – uwzględniający realne ograniczenia);
- wyprzedzające, zapewniające „przeskok generacyjny" w zakresie dostosowania potencjału SOP do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań, mało realne w obecnych uwarunkowaniach (wariant idealny).

Kierując się opinią W. Pytkowskiego, iż: „[...] model z reguły rości sobie pretensje do odtwarzania panujących stosunków w rzeczywistości i winien dawać racjonalne wyjaśnienia"[817], zaproponowaną koncepcję ograniczono do wariantów: nadążnego oraz optymalnego, przy czym rozwiązania wariantu optymalnego zawierają wszystkie rozwiązania wariantu nadążnego.

Nie podjęto natomiast próby opracowania rozwiązań wariantu idealnego, w przypadku którego autor dysertacji uznał racje tych autorów publikacji, które A. Dawidczyk ujął w słowach: „[...] Dotyczy to w równej mierze i we wzajemnym powiązaniu zarówno sfery ekonomicznej, społecznej, jak i militarnej. Nie jest w tym świetle problemem strategicznym wzrost wielkości nakładów na naukę w kolejnych planach budżetowych o 2, 3, czy 5 procent. Można z dużą pewnością wysunąć tezę, iż nawet podwojenie tych nakładów (niewyobrażalne w warunkach

---

[816] Tamże, s. 178.
[817] Tamże, s. 180.

dzisiejszego sposobu myślenia) nie stwarza niezbędnych warunków dla przeskoku cywilizacyjnego. A budżet to tylko jedna strona medalu"[818]. Jak trafnie zauważył cytowany autor, dla powodzenia przeskoku cywilizacyjnego, na równi z możliwościami budżetu państwa, ważne są: zaprojektowanie i wdrożenie systemowych mechanizmów poszukiwawczych i promocyjnych, które są niezbędne dla owego przeskoku; ukształtowanie ogólnospołecznej świadomości, woli i postaw aprobujących jego strategię, które zapewnią udział w realizacji tego przedsięwzięcia oraz myślenie i działanie kategoriami szans; identyfikacja bądź pozyskanie zasobów, które będą niezbędne (najlepsze); koncepcyjne przygotowanie zmiany[819].

5.2.1. Cele i zadania systemu programowania obronnego

5.2.1.1. Cele i uwarunkowania funkcjonowania systemu

Programowanie obronne rozumieć należy jako[820] **element programowania bezpieczeństwa państwa, realizowany w celu utrzymania i rozwoju jego potencjału obronnego, na rzecz jego przygotowania do zapobiegania i przeciwstawienia się wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom[821], stosownie do aktualnych i przewidywanych uwarunkowań bezpieczeństwa**.

Programowanie obronne realizować należy w oparciu o rozwiązania systemu programowania obronnego, rozumianego jako **wewnętrznie uporządkowany zbiór elementów kierowania i wykonawczych służących realizacji misji (celów, zadań i funkcji) programowania obronnego**.

Cel systemu programowania obronnego stanowić powinno **utrzymanie i rozwój potencjału obronnego państwa na rzecz jego przygotowania**

---

[818] A. Dawidczyk, *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku,* AON Warszawa 2001, s. 59.

[819] Zob. A. Dawidczyk, *Nowe wyzwania, zagrożenia...* s. 59.

[820] Konstrukcja przedstawionych w tym zagadnieniu definicji wynika z przyjęcia przez autora dysertacji założenia zgodnego z poglądami K. Ajdukiewicza, wg których „[...] definicja wyrazu *W* na gruncie słownika *S* jest to wypowiedź pozwalająca każde zdanie zbudowane z wyrazu *W* i wyrazów słownika *S*, w którym wyraz *W* nie jest zawarty, przetłumaczyć na zdanie zbudowane z samych tylko wyrazów słownika *S*". K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, PWN, Warszawa 1974, s. 63. Ich istota różni się w zależności od tego, czy wyrażają definicję nominalną, czy też realną, zgodnie z ze słowami cytowanego autora: „[...] posługujemy się terminem *definicja nominalna*, ilekroć mamy na myśli zabiegi mogące pewne wyrazy uczynić zrozumiałymi za pomocą innych słów; używamy natomiast terminu *definicja realna*, ilekroć mamy na myśli jednoznaczną charakterystykę jakiegoś przedmiotu. [...] zakresy obu tych pojęć mają wiele elementów wspólnych". K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna...* s. 62.

[821] Wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia polityczne oraz militarne, do przeciwdziałania którym niezbędne jest użycie elementów SOP.

do przeciwstawienia się wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom, stosownie do aktualnych i przewidywanych uwarunkowań bezpieczeństwa, realizowane poprzez: podejmowanie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, prowadzenie analiz i ustalanie zadań obronnych na rzecz przygotowania struktur SOP do działania w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

System ten podlegać musi permanentnej modyfikacji, stosownie do aktualnych i przewidywanych uwarunkowań bezpieczeństwa. Do czasu wprowadzenia korzystnych rozwiązań budżetowych i zwiększenia wydatków państwa na przygotowania obronne do poziomu zbliżonego do porównywalnych państw europejskich (wariant optymalny), funkcjonować musi w oparciu o dotychczasowe, niesprzyjające racjonalizacji wydatków procedury oraz niewystarczające środki, a także w sytuacji reorganizacji zarówno sił zbrojnych jak i struktur administracyjnych państwa. Rozwiązania systemu wymagają permanentnego dostosowywania do zmian specyfiki zagrożeń (symetrycznych i asymetrycznych). Wynika to głównie ze zmniejszenia się prawdopodobieństwa wystąpienia wojny na dużą skalę, upowszechnienia się zagrożeń asymetrycznych oraz zwiększenia prawdopodobieństwa zaistnienia aktów terroru. System funkcjonować będzie z uwzględnieniem konieczności dostosowania rozwiązań SOP do nowych wyzwań wynikających z udziału komponentów Sił Zbrojnych RP w misjach poza granicami kraju o charakterze i w wymiarze odmiennym od realizowanych dotychczas, co jednocześnie stanowi szansę ich rozwoju [822].

Struktury niemilitarne, podobnie jak inne struktury systemu obronnego RP, będą funkcjonować wg reguł narodowego systemu planowania obronnego, wkomponowanego w system planowania i programowania obronnego NATO, obecnie w trakcie adaptacji zmian związanych z:

- przyjęciem 4-letniego cyklu planistycznego z elementami 4-letnimi – w odniesieniu do Wytycznych Politycznych i Celów Sił Zbrojnych

---

[822] Zob. W. Kitler, *Analiza współczesnych uwarunkowań...*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP...* s. 172-178.

oraz 2-letnimi – w odniesieniu do Przeglądu Obronnego z możliwością uaktualnienia Wytycznych Politycznych i Celów Sił Zbrojnych;

- przyjęciem 10-letniego okresu planistycznego;

a także stosownie do innych zobowiązań państwa, wynikających z jego pozostałych zobowiązań.

5.2.1.2. Główne zadania systemu

Założono, iż cel programowania obronnego w niemilitarnej części SOP osiągnięty zostanie w wyniku sporządzania[823] obecnie obowiązujących programów obronnych, przy wprowadzeniu w ich strukturze zmian wyszczególnionych poniżej. Osiągnięcie celu programowania obronnego w niemilitarnej części SOP nastąpi zaś na drodze realizacji szczegółowych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, ujmowanych w programach pozamilitarnych przygotowań obronnych (wszystkich szczebli) i programach z zakresu doskonalenia obrony cywilnej[824], a także sporządzania analiz oraz ustalania zadań obronnych, ujmowanych w PMG, przy czym w przeciwieństwie do dotychczasowych rozwiązań działania te mają być realizowane z zamiarem przeciwdziałania zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym. Założenie powyższe podlegać musi weryfikacji każdorazowo, gdy nastąpi uzasadniająca[825] takie działanie zmiana uwarunkowań. Zmiana zaproponowanego rozwiązania[826] nastąpić powinna w przypadku przewidywanej zmiany zasad sporządzania budżetu w Polsce (wariant optymalny). Przewidziano ponadto, iż w programach obronnych, do czasu wprowadzenia innych rozwiązań systemowych (wariant optymalny) w dalszym ciągu uwzględniane będą, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 maja 1996 r.

---

[823] Programy obronne sporządzane co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, a w przypadku zmian zasad narodowego planowania obronnego, spowodowanych przynależnością Polski do NATO lub UE, sporządzane zgodnie z nowymi zasadami.

[824] Ujmowane w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej Ministrów, programach pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i programach pozamilitarnych przygotowań obronnych województw, Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej, programach doskonalenia obrony cywilnej działów administracji rządowej i programach doskonalenia obrony cywilnej urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej.

[825] Decyzję w tej sprawie podejmuje decydent.

[826] Zmiana polegająca na modyfikacji mechanizmów programowania obronnego stosownie do zmienionych zasad sporządzania budżetu państwa.

o rezerwach państwowych[827 i 828] rezerwy państwowe mobilizacyjne utrzymywane na potrzeby:

1) Sił Zbrojnych – w przypadku: Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej Ministrów oraz programów pozamilitarnych przygotowań obronnych: działów administracji rządowej; urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej; województw;
2) Obrony Cywilnej – w przypadku programów: Program Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz programów doskonalenia obrony cywilnej: działów administracji rządowej; urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej; województw.

Przyjęto, iż w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz programach pozamilitarnych przygotowań obronnych: działów administracji rządowej; urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej; województw – ujmowane będą[829]:

1) wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych na dziesięcioletni okres obowiązywania programu;
2) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa;
3) projektowane nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu dziesięcioletniego okresu obowiązywania programu, usystematyzowane według:
   a) planowanych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych,
   b) części, działów i rozdziałów budżetu państwa.

W celu przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć w zakresie[830]:

– inwestycji lub budowy, przebudowy, remontu oraz wyposażania stanowisk kierowania, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania*

---

[827] Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych* (DzU z 2007, r. Nr 89, poz. 594).
[828] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 10, ust. 4.
[829] Tamże, § 10, ust. 1, pkt 1-3.
[830] § 10, ust. 1, pkt 2, lit. a.

bezpieczeństwem narodowym[831] w sprzęt niezbędny do wykonywania zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa;

- obronnych systemów łączności, w tym systemu łączności specjalnej, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa[832].

W zakresie zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w tym realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego[833]:

- celów Sił Zbrojnych;
- zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza;
- inwestycji na drogach o znaczeniu obronnym oraz ich utrzymania, a także przygotowania środków transportu na potrzeby Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych;
- przygotowania zaplecza materiałowo-technicznego do zabezpieczenia przewozów Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych, zgodnie z planami osłony technicznej dróg o znaczeniu obronnym;
- inwestycji na liniach kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym oraz ich utrzymania, a także utrzymywania w gotowości taboru kolejowego i przygotowania zaplecza materiałowo-technicznego do zabezpieczenia przewozów Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych, zgodnie z planami osłony technicznej sieci kolejowej;
- inwestycji na śródlądowych drogach wodnych na potrzeby obronne;
- przygotowania zaplecza materiałowo-technicznego oraz barek do zabezpieczenia przewozów Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych, zgodnie z planami osłony technicznej śródlądowych dróg wodnych;

---

[831] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania...* .
[832] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (DzU Nr 180, poz. 1855).
[833] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 10, ust. 1, pkt 2, lit. b.

- przygotowania infrastruktury lotniskowej na potrzeby Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych;
- przygotowania infrastruktury portów morskich na potrzeby Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych;
- innych przedsięwzięć umożliwiających mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych.

W celu zapewnienia możliwości realizacji zadań obronnych przez niemilitarne struktury SOP przewidziano ujmowanie ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w zakresie:

a) militaryzacji, w tym[834]:
   - przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa;
   - przygotowania środków transportu oraz gromadzenia i utrzymania sprzętu przeznaczonego na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych;
b) przygotowania ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa[835].

W zakresie przygotowania niemilitarnych struktur SOP do realizacji zadań obronnych ujmowanych w planach operacyjnych i programach pozamilitarnych przygotowań obronnych (wszystkich szczebli), przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych obejmujących organizację szkolenia obronnego, w tym udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na organizację szkolenia obronnego[836].

W celu umożliwienia sprawowania nadzoru nad realizacją pozamilitarnych przygotowań obronnych przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w zakresie organizacji kontroli wykonywania zadań obronnych[837].

---

[834] Tamże, § 10, ust. 1, pkt 2, lit. c.
[835] Tamże, § 10, ust. 1, pkt 2, lit. d.
[836] § 10, ust. 1, pkt 2, lit. e.
[837] § 10, ust. 1, pkt 2, lit. f.

Przyjęto, iż w Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej, programach doskonalenia obrony cywilnej działów administracji rządowej, programach doskonalenia obrony cywilnej urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i programach doskonalenia obrony cywilnej województw ujmowane będą[838]:

1) kierunki doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na dziesięcioletni okres obowiązywania programu[839];
2) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia obrony cywilnej.

W celu przygotowania systemu kierowania obroną cywilną przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych[840] w zakresie[841]:

- inwestycji lub budowy, przebudowy, remontu oraz wyposażania centrów zarządzania kryzysowego w sprzęt niezbędny do wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego;
- zakupu i utrzymania zapasowych źródeł energii elektrycznej;
- budowy, modernizacji i utrzymania systemów alarmowania i powiadamiania,
- budowy, modernizacji i utrzymania ośrodków wykrywania i analizy skażeń oraz zakażeń;
- prac nad rozwojem i wdrożeniem systemów teleinformatycznych;
- budowy, modernizacji i utrzymania krajowej bazy danych o dostępnych zasobach sił i środków możliwych do użycia w sytuacjach zagrożeń;
- budowy, modernizacji i utrzymania systemu wymiany informacji o zagrożeniach;
- wdrażania map cyfrowych terenu;

---

[838] § 10, ust. 2, pkt 1i 2 oraz ust. 3, pkt 1 i 2.

[839] W przypadku: PDOC; programów doskonalenia obrony cywilnej działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej; programów doskonalenia obrony cywilnej urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będącymi dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy są to kierunki doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na dziesięcioletni okres obowiązywania programu.

[840] W przypadku PDOC; programów doskonalenia obrony cywilnej działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej; programów doskonalenia obrony cywilnej urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będącymi dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy, dodatkowo są to przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe dotyczące zakupu i utrzymania ruchomych stanowisk kierowania obroną cywilną.

[841] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 10, ust. 2, pkt 2, lit. a oraz ust. 3, pkt 2, lit. a.

- budowy, modernizacji i utrzymania systemu łączności radiowej;
- organizacji narad i konferencji oraz badań naukowych w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej.

W celu organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych[842] w zakresie[843]:

- utrzymania budowli ochronnych;
- budowy i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej;
- ewakuacji ludności;
- doraźnych miejsc przebywania dla poszkodowanej ludności;
- zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności;
- pomocy medycznej i psychologicznej dla osób poszkodowanych;
- ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych, w przypadku wystąpienia zagrożenia;
- zakupu i utrzymania sprzętu obrony cywilnej.

Na rzecz przygotowania niemilitarnych struktur SOP do realizacji zadań obronnych w zakresie obrony cywilnej przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych dotyczących[844]:

a) działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie samoobrony ludności;

b) szkolenia, w tym:

– podstawowego z zakresu obrony cywilnej;

– formacji obrony cywilnej;

– organizacji i udziału w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.

---

[842] W przypadku: PDOC; programów doskonalenia obrony cywilnej działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej; programów doskonalenia obrony cywilnej urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będącymi dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy, dodatkowo są to przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia obrony cywilnej, dotyczące: organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, w tym: zapewnienia źródeł energii elektrycznej oraz wody pitnej w miejscach przebywania poszkodowanej ludności; dostaw energii oraz wody pitnej dla wyznaczonych przedsiębiorców przemysłu spożywczego i farmaceutycznego. W przypadku programów doskonalenia obrony cywilnej województw dodatkowo są to przedsięwzięcia w zakresie ewakuacji dóbr kultury i innego mienia w przypadku wystąpienia zagrożenia.

[843] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu...* § 10, ust. 2, pkt 2, lit. c oraz ust. 3, pkt 2, lit. c.

[844] Tamże, § 10, ust. 2, pkt 2, lit. d i e oraz ust. 3, pkt 2, lit. d i e .

W zakresie tworzenia formacji obrony cywilnej przewidziano ujmowanie w ww. programach obronnych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych obejmujących[845]:

- finansowanie służby w formacjach obrony cywilnej;
- przygotowanie środków transportu oraz gromadzenie i utrzymanie sprzętu przeznaczonego na potrzeby formacji obrony cywilnej;
- utrzymanie magazynów sprzętu obrony cywilnej.

Po wypracowaniu docelowych rozwiązań prawno-organizacyjnych systemu rezerw strategicznych w programach obronnych uwzględniać należy owe rezerwy strategiczne (wariant optymalny).

Synteza powyższych ustaleń prowadzi do wniosku, iż przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe ujmowane w programach pozamilitarnych przygotowań obronnych (wszystkich szczebli) i programach z zakresu doskonalenia obrony cywilnej powiązać można z istnieniem trzech wyznaczników tej działalności. Stanowią je: ludzie – jako świadomi uczestnicy przedmiotowych procesów (społeczny wymiar przedmiotowych działań); elementy materialno-energetyczne wraz z kulturą materialną (wymiar materialno-energetyczny) i kultura – wytwór społecznej aktywności człowieka (wymiar kulturowy)[846].

Podkreślić należy, iż w przypadku ww. programów obronnych wyróżnić można pewną grupę przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, których istota pozwala na wskazanie więcej niż jednego wymiaru. Za przykład posłużyć tu mogą określone przedsięwzięcia z zakresu obrony cywilnej (wymiar społeczny pozamilitarnych przygotowań obronnych), których istota sprowadza się do przygotowania infrastruktury (wymiar materialno-energetyczny tych przygotowań). W takim przypadku, zdaniem autora dysertacji zastosować należy podejście właściwe w przypadku państwa demokratycznego, które W. Kitler trafnie wyraził słowami: „[...] Nawet funkcje wewnętrzne państwa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona mienia i zdrowia obywateli oraz zabezpieczenie występującego systemu własności, wiąże się z wewnętrzną sferą stosunków społecznych – ze stabilnym ładem społecznym w państwie, co wyraźnie prowadzi do wniosku, iż chodzi

---

[845] § 10, ust. 2, pkt 2, lit. b oraz ust. 2, pkt 2, lit. b .

[846] Zachodzi tu analogia w stosunku do uwarunkowań obrony narodowej oraz uwarunkowań programowania obronnego, szczegółowo analizowanych w podrozdziale 4.1.

głównie o państwo jako wspólnotę polityczną niż wspólnotę służebną – mającą dbać o dobro wspólnoty"[847].

Możliwe jest jednak wskazanie innych podziałów przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, ujmowanych w programach obronnych, które wyspecyfikowano poniżej:

- ze względu na istotę (realizowane w celu utrzymania lub rozwoju potencjału SOP);
- ze względu na cel ich realizacji (służące: stworzeniu warunków organizacyjnych do funkcjonowania w określonej sytuacji planistycznej i realizacji zadań operacyjnych; minimalizowaniu ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych; wsparciu dyplomatycznemu w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania; ochronie i propagowaniu polskich interesów; informacyjnemu osłabianiu przeciwnika; umacnianiu woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa; zapewnieniu sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa; ochronie i zapewnieniu realizacji potrzeb bytowych ludności; ochronie majątku narodowego; zapewnieniu materialnych podstaw realizacji zadań obronnych; zapewnieniu przetrwania ludności);
- ze względu na charakter zawartych w nich zadań obronnych (przygotowawcze; dyplomatyczne; informacyjne; ochronne; gospodarczo-obronne);
- ze względu na podmiot, na rzecz którego będą realizowane (podsystem kierowania, podsystem militarny, podsystem niemilitarny).

W obszarze PMG wyniki badań sugerują wprowadzenie znacząco szerszych modyfikacji[848]. W tym programie obronnym ujmować należy:

1) potrzeby w zakresie dostaw wyrobów i usług przeznaczonych dla:
   a) jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej;
   b) jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
   c) jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra

[847] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*... s. 170.
[848] Zmiany te zostały doprecyzowane w zagadnieniu 5.2.2.1. *Założenia ogólne i właściwości systemu.*

Sprawiedliwości;

d) jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

e) wojsk sojuszniczych realizujących wspólnie z SZ RP zadania obronne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

2) zadania organów administracji rządowej w zakresie prowadzenia działań o charakterze organizacyjno-planistycznym, związanych z przygotowaniem do mobilizacji gospodarki w razie zaistnienia wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz jej funkcjonowania w czasie wojny;

3) zadania, jakie mogą być nałożone na przedsiębiorców posiadających zdolności organizacyjno-produkcyjne w zakresie realizacji potrzeb obejmujących produkcję środków bojowych i materiałowych oraz produkcję, dostawy, remonty lub modernizację uzbrojenia i sprzętu wojskowego, o którym mowa w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. *o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym*[849], a także realizację obrotu specjalnego oraz inwestycji budowlanych i budownictwa specjalnego łączności, w związku z realizacją tych potrzeb;

4) możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności;

5) możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki.

Synteza postulowanej treści PMG wskazuje na dualistyczną naturę tego dokumentu. PMG jest prawnie kwalifikowany jako program obronny. Podkreślić należy, iż ujmowane są w nim zadania przewidziane do realizacji w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny – co jest cechą dokumentów kwalifikowanych (tak w obecnym, jak i postulowanym stanie prawnym) jako plany operacyjne.

---

[849] Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. *o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym* (DzU Nr 67 poz. 679 z późn. zm.).

5.2.2. Struktura organizacyjna systemu

5.2.2.1. Założenia ogólne i właściwości systemu

Przyszły system programowania obronnego powinien wykorzystywać aktualnie opracowywane w Polsce programy obronne, które tak obecnie, jak i w przyszłości, mogą spełniać stawiane im cele. Warunek przydatności tych istotnych elementów systemu programowania obronnego, stanowi modyfikacja lub całkowita zmiana zasad funkcjonowania określonych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce. Zmiany te obejmować powinny: doskonalenie rozwiązań w obszarze organów władzy; dostosowanie struktur SOP do wyzwań i zagrożeń; doskonalenie strategii, doktryn, programów o charakterze ogólnopaństwowym; doskonalenie możliwości finansowych budżetu państwa i budżetów niemilitarnych struktur SOP; zapewnienie pożądanych zasobów ludzkich niemilitarnych struktur SOP; doskonalenie systemu kontroli wykonywania zadań obronnych oraz doskonalenie powszechnie obowiązującego prawa.

Podkreślić należy, iż ta zmiana funkcjonowania owych obszarów, niezależnie od celowości jej przeprowadzenia z punktu widzenia efektywności programowania obronnego, determinowana jest także innymi uwarunkowaniami bezpieczeństwa narodowego.

W ramach doskonalenia rozwiązań w obszarze organów władzy kluczowe zagadnienie dla efektywności programowania obronnego w niemilitarnej części SOP stanowi określenie właściwego w tym zakresie organu koordynacyjno-decyzyjnego w ramach tych struktur, posiadającego kompetencje do sprawowania kontroli i nadzoru. Decydentowi zapewnić należy kompetencje do skutecznego sprawowania funkcji kontrolnych (kontroli i nadzoru). Uwzględnić tu należy nie tylko występującą już obecnie potrzebę doskonalenia niemilitarnych struktur SOP, ale także konieczność reagowania na dynamicznie zmieniające się uwarunkowania. Decydentowi w ramach niemilitarnych struktur SOP zapewnić należy także kompetencje umożliwiające: monitorowanie funkcjonowania tych struktur; podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu zmian; wybór koncepcji zmian organizacyjnych; przygotowanie, wdrożenie i kontrolę zmian, a także zapewnienie ich finansowania. Przyjęto, iż organ ten będzie zmuszony realizować określone działania o charakterze władczym nie tylko

na etapie budowania struktur organizacyjnych, w celu stworzenia warunków do realizacji strategii organizacji, ale także każdorazowo gdy zajdzie uzasadniona konieczność dostosowania struktur organizacyjnych do zmieniających się uwarunkowań.

Jako warunki konieczne przyjęto: obowiązywanie zasady jednoosobowego kierownictwa, hierarchizacji działań, ciągłości odpowiedzialności organów władzy publicznej we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa, adekwatności szczebla kompetencji w zakresie przeciwdziałania i odpowiedzialności do charakteru i rozmiaru zagrożenia; objęcia jednolitym zakresem kompetencji przez te same organy władzy i administracji wszystkich kategorii zagrożeń, kryzysów i wojen oraz zasadę jednolitości organizacji organu i aparatu zarządzającego, na wszystkich szczeblach odpowiedzialności

Do istotnych właściwości organu koordynacyjno-decyzyjnego zaliczono kompetencje kontrolne. Podległy temu organowi system kontroli pozamilitarnych przygotowań obronnych powinien zostać ukierunkowany nie tylko na teraźniejszość – jak to ma miejsce obecnie, ale także na przyszłość. Ten system kontroli, zachowując dotychczasową istotę (kontrola obejmująca wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, w szczególności zasadniczej ustawy regulującej sferę planowania obronnego, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej; prowadzenie działalności kontrolnej się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie) uzupełniony zostać powinien o rozwiązania z zakresu kontroli strategicznej.

Kontrola operacyjna stosowana być powinna równolegle z kontrolą strategiczną. Dzięki temu w warunkach niekorzystnej zmiany stabilności funkcjonowania przedmiotu oceny (organ dysponował będzie wiedzą, czy jego działanie jest zgodne z planem), zapewnionej w wyniku prowadzenia kontroli operacyjnej, uzyskać jednocześnie informację o tym, czy jego plan jest w dalszym ciągu aktualny.

System kontroli pozamilitarnych przygotowań obronnych, funkcjonować powinien na wszystkich szczeblach programowania obronnego (kontrola i nadzór) i uwzględniać najnowsze rozwiązania.

Elementem zintegrowanego systemu kontroli przygotowań obronnych powinien być system kontroli wydatkowania środków na pozamilitarne przygotowania obronne. Zastosowanie elementów strategicznej rachunkowości zarządczej umożliwić powinno bardziej efektywne wydatkowanie środków budżetowych – zarówno w oparciu o dotychczasową konstrukcję budżetu, jak również w przypadku wprowadzenia w przyszłości nowoczesnych rozwiązań budżetowych (wariant optymalny).

Zastosowanie tu powinny znaleźć wprowadzane stopniowo: prospektywność; jednostki relatywne; wielookresowość; decyzje w sekwencji czasu; relacje zewnętrzne; rozpoznawanie szans; proaktywność; orientacja na sprzężenie wyprzedzające (feed forward); informacje orientujące (prognozy) oraz bazowanie na systemach informacyjnych elastycznych.

W ramach modyfikacji struktury SOP adekwatnie do występujących zagrożeń przyjęto założenie realizacji działań na rzecz jej ukształtowania w sposób zapewniający realizację misji i celów określonych w dokumentach doktrynalnych (obecnie strategii bezpieczeństwa narodowego). Podkreślić należy, iż ta modyfikacja musi mieć charakter permanentny, będąc realizowana stosownie do zmieniających się zagrożeń.

Niemilitarne struktury SOP muszą być dostosowywane do zmian zagrożeń w sposób wynikający zarówno z zagrożeń dotyczących ich bezpośrednio, ale także stosownie do zadań SZ RP, których realizacja warunkowana jest jakością pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Za niezbędną uznano integrację działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Struktury SOP, w proponowanej koncepcji – tożsame w czasie pokoju, kryzysu (tak wewnętrznego, jak zewnętrznego), zapewnić powinny realizację szeroko rozumianych zadań obronnych, oprócz zadań obronnych ujmowanych w planach operacyjnych i programach obronnych – także tych zadań, których w obecnym stanie prawnym dotyczy ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*.

Decyzje dotyczące programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w obszarach rezerw strategicznych oraz przedsiębiorców przemysłowego potencjału obronnego, programowane być powinny z uwzględnieniem zarówno teorii decyzji jak i teorii gier.

Obecne rozwiązania polegające na gromadzeniu rezerw do przeciwdziałania wielu (hipotetycznym) zagrożeniom, które cechuje ograniczona funkcjonalność oraz brak przejrzystości reguł, przy możliwości wykorzystania systemu rezerw państwowych do (doraźnych) celów koniunkturalnych, zastąpione muszą zostać rozwiązaniami o charakterze systemowym, różnicującymi wielkość oraz asortyment zasobów gromadzonych na wypadek zaistnienia poszczególnych sytuacji planistycznych.

Tak postrzegane programowanie przedmiotowych przygotowań obronnych polegać będzie na gromadzeniu 100% zasobów (zapasów i mocy produkcyjnych przedsiębiorców) tylko na wypadek zaistnienia wybranych scenariuszy. Na rzecz pozostałych scenariuszy przygotowania obronne realizowane będą częściowo lub całkowicie (w zależności od scenariusza) poprzez zapewnienie możliwości wykorzystania szerokiej gamy asortymentów towarów i usług, dostępnych w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

W miejsce obecnego systemy rezerw państwowych – o ograniczonej przydatności, dostosowanego do odmiennych uwarunkowań gospodarczych i politycznych, wprowadzić należy system oparty o permanentny monitoring: zagrożeń bezpieczeństwa państwa, realizowany w skali kraju, województwa, powiatu i gminy; stanu zapasów surowców, produktów i półproduktów przedsiębiorstw działających w gospodarce narodowej, w szczególności w branży przemysłu naftowego, gazowego, farmaceutycznego, maszynowego, spożywczego oraz wydobywczego; stanu zasobów naturalnych oraz handlu zagranicznego. W gromadzonych w ramach systemu rezerwach strategicznych uwzględniać należy ponadto rezerwy obronne dla potrzeb działań obronnych, w tym działań Sił Zbrojnych RP.

Nowy system rezerw strategicznych musi być systemem dynamicznym, uwzględniającym aktualizowane codziennie potrzeby, stan zapasów oraz możliwości ich pozyskania.

W rezerwach strategicznych uwzględniać należy rezerwy na rzecz obrony narodowej, w tym na rzecz działań Sił Zbrojnych RP, a także zapasy wojenne, które są niezbędne dla utrzymania odpowiedniej gotowości obronnej SOP.

Celowym jest dokonanie precyzyjnego określenia granicy ww. rezerw obronnych oraz zapasów wojennych(w tym kompetencji w zakresie gospodarowania).

Zapotrzebowanie na rezerwy strategiczne wyliczane być powinno na podstawie aktualnych danych przez system informatyczny, administrowany przez jednostkę odpowiedzialną za rezerwy strategiczne. Ilość asortymentu rezerw strategicznych powinna być zależna od uwarunkowań bezpieczeństwa państwa, stanu zapasów przedsiębiorców w zakresie asortymentów, na które istnieje zapotrzebowanie dla Sił Zbrojnych, a także możliwości szybkiego pozyskania danych surowców i towarów.

W dalszych pracach planistycznych uwzględniać należy gromadzenie rezerw strategicznych na forum UE i NATO (w przypadku realizacji przez te organizacje działań tego wymagających), z uwzględnieniem możliwej specjalizacji państw członkowskich (z wykorzystaniem „rodzimych" bogactw naturalnych), jako działanie ekonomizujące tę dziedzinę przygotowań obronnych.

Zmiana zasad gromadzenia rezerw dotyczyć powinna rezerw strategicznych, zasady gospodarowania którymi regulują akty prawne wymagające zastąpienia nowymi: *ustawa* z dnia 30 maja 1996 roku *o rezerwach państwowych*[850] oraz *ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*[851].

Za celową uznano kontynuację działań przewidzianych w *Strategii konsolidacji wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012*, ukierunkowanych na stworzenie warunków umożliwiających realizację przez podmioty przemysłowego potencjału obronnego stawianych przed nimi zadań wynikających ze *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* w warunkach członkostwa Polski w UE. Do czasu wypracowania innych mechanizmów, kontynuować należy dotychczasowe działania ukierunkowane na optymalizację udzielania oraz rozliczania

---

[850] *Ustawa* z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych*... .
[851] Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej*... .

dotacji w oparciu o „pozaustawowe" metodyki, jako najkorzystniejsze rozwiązanie w zakresie utrzymywania przedmiotowych mocy produkcyjnych i remontowych. Choć wysokość dotacji nie zapewnia pokrycia 100% ponoszonych przez przedsiębiorców kosztów, fakt ich przyznawania będzie w dalszym ciągu umożliwiał zachowania ciągłości organizowania zadań w analizowanym obszarze, umożliwiając monitorowanie poziomu mocy produkcyjnych i remontowych przemysłowego potencjału obronnego państwa.

Docelowo przemysłowy potencjał obronny funkcjonować musi w oparciu o prawa rynku, a w ich konsekwencji o rozwiązania o charakterze motywacyjnym (wariant optymalny): w kolejnych cyklach planistycznych zastosowane powinny zostać rozwiązania prawno-organizacyjne umożliwiające funkcjonowanie tej sfery przygotowań mobilizacyjnych w oparciu o mechanizmy o charakterze motywacyjnym, typowe dla gospodarki rynkowej. Działaniem poprzedzającym wdrożenie tych rozwiązań powinno być wdrożenie procedur weryfikujących konieczność utrzymywania tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych, które realizować należy w oparciu o permanentny monitoring możliwości rynku krajowego i zagranicznego. Powinno umożliwić to znalezienie balansu pomiędzy możliwościami rodzimego przemysłu a ofertami firm zagranicznych.

Zakup nowego UiSW, tak w przypadku krajowego, jak i zagranicznego producenta, jako czynność obarczona znacznym ryzykiem, realizowany być powinien dopiero po weryfikacji jego możliwości oraz niezawodności. Istotny element owej weryfikacji stanowić powinny wnioski z działań SZ RP poza terenem RP.

Określenia wniosków nt. ich przydatności w ramach przemysłowego potencjału obronnego dokonać należy po uwzględnieniu całej gamy czynników wpływających na możliwości zakupu UiSW u producentów krajowych. Czynnikiem, który w świetle wyników badań należy uwzględnić programując strukturę przemysłowego potencjału obronnego, jest infrastruktura techniczna, pozostająca w dyspozycji (lub możliwa do wytworzenia) wchodzących w jego skład przedsiębiorców.

W programowaniu przygotowań obronnych przemysłowego potencjału obronnego i systemu rezerw strategicznych założono wykorzystanie rozwiązań systemowych w dziedzinie finansów publicznych: preferencji dla działalności

inwestycyjnej (obniżenie stopy podatkowej od zysków przeznaczonych na inwestycje) – mechanizm bezpośredniej zachęty do inwestowania oraz oddziaływanie poprzez zmianę wielkości globalnych wydatków rządowych, zastosowane w ramach realizacji polityki państwa.

Niezbędne jest obniżenie opodatkowania wybranych przedsiębiorców, w celu spowodowania wzrostu ich konkurencyjności na rynku, jako podstawowego sposobu finansowania przygotowań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców. W tym celu niezbędne jest wprowadzenie w ustawie z dnia z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*[852] zapisu umożliwiającego odliczenie od podstawy opodatkowania, ustalonej zgodnie z art. 18 ustawy, wydatków poniesionych przez podatnika w związku z realizacją zadań obronnych, którymi są zadania określone w ustawie z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*.

Z budżetu państwa w większej skali udzielane powinny być dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów związanych z badaniami naukowymi lub pracami badawczo – naukowymi[853] w dziedzinie obronności.

W większym stopniu wykorzystywana być powinna także możliwość udzielania dotacji celowych budżetu państwa na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej[854].

Ponieważ gromadzenie zasobów wiąże się z kosztami, zapewniona zostać musi możliwość ich prawidłowego pomiaru, wyceny, identyfikacji i rejestracji. By koszty pozamilitarnych przygotowań obronnych miały swój wymiar finansowy, oprócz powszechnie stosowanych rozwiązań klasyfikacji i księgowania kosztów, wynikających z rachunkowości finansowej, w strukturach SOP prowadzona być powinna rachunkowość dla potrzeb zarządzania.

Niezbędna jest modyfikacja stosowanych w Polsce rozwiązań w zakresie wytwarzania, gromadzenia i przesyłania dokumentów, które funkcjonując w oparciu o przestarzałe mechanizmy oraz w związku z niecelowym wykorzystaniem ekspertów

---

[852] Ustawa z dnia z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (DzU z 2000 r., Nr 54, poz. 654 – tekst jednolity, z późn. zm.)
[853] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (DzU Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), art. 113, ust. 2, pkt 5.
[854] Zob. J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i...* s. 155.

charakteryzują się wysoką kosztochłonnością. Ich zasadnicze funkcje realizować muszą systemy informatyczne.

W zakresie wprowadzenia nieuchronnych zmian, polegających na informatyzacji systemu obiegu dokumentów, systemowo wykorzystać należy możliwości, jakie oferują dostępne obecnie rozwiązania informatyczne. Jako umozliwiajace jednoczesną implementację w strukturach SOP mechanizmów typu Workflow oraz systemów informowania kierownictwa, technologie te powinny zostać wykorzystane jednocześnie na rzecz zarządzania zasobami osobowymi niemilitarnych struktur SOP, wnioski do którego wyciągać należy w oparciu o elektroniczne zapisy dokumentów i działań realizowanych przez kadrę kierowniczą i pracowników wszystkich szczebli.

Zintegrowane Systemy Zarządzania Dokumentami i Przepływem Informacji w niemilitarnej części SOP oprócz realizacji ww. funkcji pozwolić powinny także implementację mechanizmów rachunkowości zarządczej, zapewniając dostęp do informacji o procesach triady: planowanie-programowanie-budżetowanie, w tym dotyczących przemysłowego potencjału obronnego i systemu rezerw strategicznych.

W przyszłości, w przypadku zmian zasad budżetowania w państwie, system ten powinien pełnić funkcję analogiczną do funkcji bazy danych FYDP w ramach systemu PPB (wariant optymalny).

Celowym są: częściowa zmiana funkcji dokumentów doktrynalnych, a także dokonanie bardzo nieznacznych zmian dotyczących programów i przeglądów obronnych.

Efektywne programowanie niemilitarnych struktur SOP do właściwych celów i misji wymaga, by kolejne dokumenty doktrynalne, zamiast dotąd dominującego w ich treści opisu stanu bezpieczeństwa, reprezentowały sobą strategie wyprzedające i zawierały zapisy dotyczące m.in.: misji, strategii działania, celów, założeń i priorytetów działania zarówno podmiotów, które mają realizować przygotowania obronne, jak i podmiotów na rzecz których te przygotowania są realizowane. Zapisy te muszą precyzyjnie umiejscawiać system programowania obronnego w mechanizmach programowania bezpieczeństwa, jako koncepcję długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego w triadzie: strategia-plan-program.

Dotychczas realizowane programy obronne, tak obecnie, jak również w przyszłości, spełniać będą stawiane im cele. Jak wykazały dotychczasowe badania, ujmowanie w trzech różnych programach zadań obronnych wcześniej zgrupowanych w CPMG nie prowadzi w jakimkolwiek obszarze do pokrywania się lub braku realizacji zadań. Obszary te obejmują wszystkie zadania określone w wyniku dotychczasowych badań, w tym badań eksperckich, jako wpływające w największym lub dużym stopniu na realizację zadań obrony narodowej.

Założono opracowanie, a następnie przestrzeganie procesów technologicznych przygotowań obronnych realizowanych w oparciu o programy obronne. Przykładem rozwiązań takiego kompletnego procesu jest zapewnienie UiSW dla specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych. W związku z tym, że przedmiotowe potrzeby stanowią – co do istoty – potrzeby mobilizacyjne, w sytuacji niewystarczających środków finansowych na dostawy UiSW na potrzeby specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, formowanych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, planować je należy (jak dotąd) w ramach PPPO, jednak z założeniem priorytetowości ich realizacji. Niezbędne zapasy[855] UiSW dla specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych gromadzone powinny być następnie w ramach systemu rezerw strategicznych. Rozwiązanie to zapewni wyposażenie tych jednostek zmilitaryzowanych w UiSW, w sytuacji gdy jednostka taka musi być gotowa do funkcjonowania z chwilą zasilenia jej stanami osobowymi. Podejście procesowe zastosowane w odniesieniu do całego systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych zastąpić powinno niecelowe rozwiązania procesowe wdrażane w poszczególnych komórkach organizacyjnych i zespołach zadaniowych podmiotów niemilitarnej części SOP.

W zakresie rozwiązań bezpośrednio dotyczących PMG niezbedne okazało się doprecyzowanie – kto (jaki organ, ew. w porozumieniu z jakimi innymi organami) oraz w jakiej sytuacji uruchamia realizację zadań wynikających z PMG.

---

[855] Do kwestii zapasów, które uznać należy za niezbędne oraz innych założeń funkcjonowania systemu rezerw strategicznych autor dysertacji odniósł się szczegółowo w zagadnieniu *5.1.3.3. Doskonalenie rozwiązań systemu rezerw strategicznych.*

Warunkiem *sine qua non* przydatności programów obronnych będzie sprawowanie właściwego nadzoru, w szczególności w obszarze koordynacji oraz zapewnienia finansowania ich realizacji.

Celową jest zmiana podstaw dotyczących szeroko rozumianych pozamilitarnych przygotowań obronnych, która to sfera docelowo funkcjonować musi w oparciu o inne rozwiązania prawno-organizacyjne. Programy obronne w dotychczasowym kształcie stanowić powinny element zintegrowanego systemu przygotowań obronnych, z organem odpowiedzialnym za realizację przedmiotowych przygotowań, nadzorującym je i prowadzącym racjonalną gospodarkę środkami finansowymi.

Kolejnym etapem w doskonaleniu programowania obronnego powinno być przekształcenie programowania obronnego w programowanie bezpieczeństwa (wariant optymalny).

Niezbędne są dalsze działania na rzecz zharmonizowania programowania obronnego Polski z poszczególnymi dziedzinami planistycznymi w ramach planowania obronnego NATO, a także z działaniami w ramach Polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej.

Finansowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych do czasu implementacji w Polsce korzystnych rozwiązań racjonalizujących procedurę budżetową, stosowanych w krajach zachodnich (wariant optymalny), odbywać się będzie na dotychczasowych zasadach. Wysokość środków finansowych w ramach budżetów innych resortów oraz województw, zapewnić musi realizację przedsięwzięć rzeczowo-finansowych ujmowanych w programach obronnych.

Podczas programowania zmian w zakresie finansowania pozamilitarnych przygotowań obronnych uwzględniać należy pozytywne kierunki, które ze względu na przynależność Polski do organizacji międzynarodowych lub w związku z ich powszechnością obowiązują w innych krajach – mogą zostać wprowadzone w Polsce.

Obecnie trudno byłoby wprowadzić rozwiązania zwiększające efektywność gospodarowania środkami publicznymi. Podczas programowania zmian w tym zakresie uwzględnić jednak należy te pozytywne kierunki, które są możliwe do implementacji, ze względu na przynależność Polski do organizacji międzynarodowych

lub w związku z ich powszechnością obowiązują w innych krajach, a mogą zostać wprowadzone w Polsce. Należą do nich: wykorzystanie nowoczesnych narzędzi planowania i opracowania danych budżetowych; wprowadzenie rozwiązań zwiększających stopień centralizacji i koordynacji decyzyjnej na każdym poziomie struktury administracji rządowej w zakresie rozstrzygania o wydatkach budżetowych. Docelowo należy dążyć do wprowadzenia rozwiązań o charakterze planowania wieloletniego (wariant optymalny).

Rozwiązania systemowe zapewnią bardziej efektywne wykorzystanie środków budżetowych na przygotowania obronne państwa, jeżeli optymalizacji poddane zostaną wszystkie procesy programowania obronnego SOP. Zakłada się osiągnięcie wymiernych efektów ekonomicznych w wyniku integracji militarnych i pozamilitarnych przygotowań obronnych. Polegać ma ona na użytkowaniu technicznie i „moralnie" najnowszego UiSW wpierw przez struktury militarne SOP, a po jego częściowym zestarzeniu przez struktury niemilitarne. Zapobiec to ma użytkowaniu przez struktury militarne SOP wyeksploatowanego UiSW, z drugiej zaś kosztownemu utrzymywaniu UiSW dla niemilitarnych struktur SOP np. jednostek podlegających militaryzacji) w magazynach.

Istotną zaletę tak postrzeganej integracji procesów programowania obronnego, niezależnie od ich racjonalizacji, stanowić będzie możliwość wykorzystania UiSW o parametrach technicznych ograniczających jego zastosowanie na współczesnym polu walki – na rzecz niemilitarnych struktur SOP. W zamian środki dotychczas „zamrażane" w UiSW magazynowanym na potrzeby niemilitarnych struktur SOP, wykorzystane zostać powinny na zakup nowoczesnego UiSW na potrzeby SZ RP. Podstawowe kryterium wyboru rozwiązań tej integracji stanowić ma zdolność struktur SOP do realizacji zadań obronnych.

Obecnie funkcjonujące mechanizmy finansowania przygotowań obronnych w obszarach mobilizacji gospodarki oraz obrony cywilnej, które nie zapewniają realizacji celów programowania obronnego zastąpione zostaną spójnymi rozwiązaniami prawno-organizacyjnymi. Zakłada się, iż nowe rozwiązania prawno-organizacyjne wyeliminują stan, gdzie programowanie obronne, jako proces planistyczny realizowane właściwie, nie spełnia założonych celów.

System finansowania pozamilitarnych przygotowań obronnych zapewnić musi środki budżetowe na obowiązujące, przyjęte do realizacji (zatwierdzone) programy obronne. Istotnym jego element stanowić powinno monitorowanie postępu pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie. Wykorzystując istniejące elementy systemu planowania obronnego: narodowe kwestionariusze pozamilitarnych przygotowań obronnych, ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz wytyczne rady ministrów, system zapewnić powinien zrównoważony postęp pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Przyjęto założenie, iż do czasu wprowadzenia rozwiązań o charakterze motywacyjnym, realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym finansowana będzie (jak dotąd) poprzez dotacje celowe, udzielane i rozliczane w oparciu o *Metodyki*..., których opracowywanie przez właściwe organy zostanie usankcjonowane prawnie. W tym czasie zadania rzecz obronności państwa o charakterze organizacyjno planistycznym podlegać powinny finansowaniu ze środków własnych przedsiębiorcy, przy czym udokumentowana kwota wydatków poniesionych w związku prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności państwa stanowić ma koszty uzyskania przychodów, o których mowa w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*"[856].

Docelowo (wariant optymalny) wszystkie prace związane z prowadzeniem przygotowań obronnych przez przedsiębiorców, podlegać powinny finansowaniu ze środków własnych przedsiębiorcy, przy czym:

- w przypadku zadań rzecz obronności państwa o charakterze organizacyjno-planistycznym udokumentowana kwota wydatków poniesionych w związku prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa stanowić ma koszty uzyskania przychodów, o których mowa w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*"[857].

---

[856] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym*... .
[857] Tamże.

- w przypadku zadań rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, ich koszty pokrywane powinny być poprzez ulgi podatkowe, w odniesieniu do podatków, o których mowa w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*"[858].

Niezbędna jest realizacja spójnej polityki kadrowej wobec struktur niemilitarnej części SOP, która zastąpi dotychczasowe działania, stanowiące wypadkową polityk szczegółowych kierownictw struktur wchodzących w skład niemilitarnej części SOP. Efektywna realizacja strategii organizacji możliwa będzie w oparciu o kompetencje i motywację pracowników, będące efektami systemowo realizowanego zarządzania zasobami ludzkimi. Istotnym jej elementem będzie zapewnienie stanowisk etatowych w niemilitarnych strukturach SOP dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, stanowiących personel o unikalnych w skali państwa: wykształceniu, doświadczeniu oraz cechach osobowych.

Struktury te ukształtowane muszą być w sposób umożliwiający realizację celów programowania obronnego, natomiast ich obsada kadrowa: żołnierze, funkcjonariusze oraz pracownicy wyznaczeni do realizacji zadań obronnych SOP podlegać muszą systemowo realizowanemu zarządzaniu zasobami ludzkimi. Niezbędne jest „wypełnienie" nw. obszarów zadaniowych zarządzania kompetencjami w ramach niemilitarnych struktur SOP: planowanie potrzeb kadrowych, rekrutację, selekcję i wprowadzanie do pracy, szkolenie i doskonalenie zawodowe, ocenianie motywowanie i wynagradzanie pracowników oraz kształtowanie warunków i stosunków w środowisku pracy.

Dostosowanie struktury etatowej zespołów zadaniowych niemilitarnych struktur SOP do potrzeb wynikających z przygotowań obronnych państwa nastąpić powinno w wyniku realizacji nw. działań:

- wprowadzenie powtarzalnych struktur zespołów zadaniowych realizujących zadania obronne na wszystkich szczeblach systemu bezpieczeństwa narodowego;

---

[858] Tamże.

- zagwarantowanie w strukturach zespołów zadaniowych realizujących zadania obronne określonej przez organy koordynacyjno-decyzyjne poszczególnych szczebli systemu bezpieczeństwa narodowego stanowisk etatowych dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, jako pracowników o unikalnych: wykształceniu, doświadczeniu zawodowym oraz cechach osobowych;
- kierowanie do pełnienia służby w niemilitarnych strukturach SOP żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w ilości określonej potrzebami tych struktur;
- stabilizacja kadrowa w komórkach zajmujących się pozamilitarnymi przygotowaniami obronnymi.

Modyfikacji wymaga system szkolenia obronnego. Objąć powinna ona w szczególności: organizację spójnego systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego dla pracowników zespołów zadaniowych zajmujących się problematyką przygotowań obronnych w państwie; wprowadzenie rozwiązań umożliwiających podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych. Za celowe uznano prowadzenie kształcenia na kursach specjalistycznych, studiach I, II i III stopnia oraz studiach podyplomowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Podkreślić należy konieczność funkcjonowania ponadresortowej, ogólnokrajowej uczelni o profilu Bezpieczeństwa Narodowego, z Instytutem Studiów Strategicznych, która zajmowałaby się kompleksowo badaniem i nauczaniem problematyki bezpieczeństwa zintegrowanego. Realizacja tego przedsięwzięcia możliwa jest na bazie Akademii Obrony Narodowej[859]. Niezbędne jest ponadto prowadzenie szeroko rozumianej edukacji na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Jej nieodłączny element stanowić powinno e-nauczanie. Ta specyficzna forma i organizacja procesu uczenia się i nauczania, realizowana za pośrednictwem mediów elektronicznych, wspomagać powinna tradycyjne procesy dydaktyczne edukacji na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

W ramach doskonalenia powszechnie obowiązującego prawa za priorytet warunkujący efektywność programowania obronnego w niemilitarnej części SOP uznano uchwalenie ustawy o planowaniu, realizacji, finansowaniu i kontroli przygotowań obronnych w państwie wraz z aktami wykonawczymi. Dokument ten, bazując na obecnych podstawach prawnych, zawartych w kilkuset aktach prawnych

[859] Zob. http://aon.edu.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=37&Itemid=86

o randze ustawy, rozporządzenia rady ministrów i rozporządzenia ministra, dostarczyć musi wspólnych definicji oraz spójnych podstaw umożliwiających określanie, realizację oraz finansowanie zadań obronnych dla wszystkich elementów niemilitarnej części SOP, do których należą: organy administracji publicznej, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne, podmioty gospodarcze, niezależnie od formy własności, centralny bank państwa, organy kontroli, niezależnie media, obrona cywilna, fundacje, związki zawodowe, inne organizacje społeczne.

Akty wykonawcze do tej ustawy określić mają: obowiązki poszczególnych organów administracji publicznej w sferze planowania obronnego; rodzaje planów i programów obronnych; zasady ich tworzenia, finansowania, realizacji i kontroli. Zapisy ustawy muszą umożliwić systemowe „wypełnienie" wszystkich, w tym dotychczas „niezagospodarowanych" obszarów obowiązującego prawa.

Podstawy prawne zawarte w tej ustawie ponadto muszą w jak największym stopniu umożliwiać ich dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań programowania obronnego w niemilitarnej części SOP. Założono, iż wszystkie zmiany uwarunkowań programowania obronnego spotykać się będą z reakcją SOP w postaci zmian organizacyjnych, każdorazowo sankcjonowanych prawnie.

Uregulowania prawne powinny kompleksowo i jednoznacznie określić przedsięwzięcia realizowane na rzecz obronności przez przedsiębiorców, dotąd wynikające z zapisów szeregu aktów prawnych.

Określone w *ustawie o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[860] przedsięwzięcia produkcyjne i usługowe, rozszerzyć należy o przedsięwzięcia w zakresie:

---

[860] Przedsięwzięcia w zakresie: mobilizacji gospodarki (zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz SZ RP i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny); militaryzacji (uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej; inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją); planowania operacyjnego (przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny); szkolenia obronnego (działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych); wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza (przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium RP wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów). Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* art. 2.

1) utrzymywania tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych;
2) prowadzenia prac wdrożeniowych i ekspertyz w dziedzinie zapewnienia uzbrojenia i sprzętu wojskowego strukturom SOP;
3) budowy, utrzymania, rozbudowy i odtwarzania infrastruktury obronnej państwa, a także osłony technicznej jego infrastruktury transportowej;
4) gromadzenia i utrzymywania rezerw państwowych;
5) gromadzenia i utrzymywania przez przedsiębiorców zapasów na rzecz SOP;
6) przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
7) zapewnienia funkcjonowania systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego;
8) produkcji oraz dystrybucji produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
9) organizacji stałego dyżuru na potrzeby przekazywania zadań operacyjnych;
10) informacyjnego zabezpieczenia funkcjonowania SOP.

Wyszczególnienie grupy przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo obronnym następuje ze względu na ich udział w realizacji zadań ujmowanych w PMG. Z tego powodu gama przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, określonych przez dotychczas obowiązujące prawo[861], poszerzona zostać powinna o tych, których przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej są: produkcja środków bojowych; usługi w zakresie ochrony osób i mienia; wytwarzanie, przechowywanie oraz dystrybucja urządzeń, środków i materiałów medycznych; usługi medyczne i udzielanie świadczeń zdrowotnych

Prawnie określone zadania na rzecz obronności państwa, w obszarze obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące[862] przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, a także realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów, rozszerzone zostać

---

[861] Przedsiębiorcy określeni w art. 3 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań...* , w przypadku których przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest: eksploatacja lotnisk i portów morskich; kolportaż; nadawanie programów radiowych i telewizyjnych; produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych; produkcja środków bojowych oraz produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego; realizacja obrotu specjalnego; transport; usługi pocztowe; usługi telekomunikacyjne; wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej. Tamże, art. 3.
[862] Tamże, art. 2, pkt 5.

powinny o przedsięwzięcia związane z realizacją przewozów wojskowych i logistycznym wsparciem SZ RP i wojsk sojuszniczych.

W realizacji zadań na rzecz obronności uwzględnić należy spółki zależne od przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, które nie są ujęte w *wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym*[863], a są niezbędne do realizacji zadań nałożonych na przedsiębiorcę: zadania na rzecz obronności państwa nałożone na przedsiębiorcę, który w wyniku koncentracji przejął kontrolę nad innym przedsiębiorcą, dotyczyć powinny także kontrolowanego przedsiębiorcy, jeśli jest on niezbędny do realizacji nałożonych zadań[864].

W ramach zadań na rzecz obronności państwa organowi właściwemu do organizowania tych zadań zapewnić należy możliwość nakładania na przedsiębiorcę obowiązku prowadzenia przygotowań o charakterze organizacyjno-planistycznym w zakresie:

1) planowania obronnego, obejmujących w szczególności przedstawianie informacji niezbędnych do programu mobilizacji gospodarki oraz opracowywanie i aktualizację: planu operacyjnego funkcjonowania przedsiębiorcy, planu szczególnej ochrony obiektów należących do przedsiębiorcy lub spółek od niego zależnych, planu formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej, jeśli przedsiębiorstwo lub jego elementy stanowią bazę formowania takiej jednostki, a także opracowywanie i aktualizację innych dokumentów planistycznych związanych z funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny);
2) przygotowania przedsiębiorcy do militaryzacji – gdy przedsiębiorstwo podlega militaryzacji (uzupełnienie potrzeb osobowych i sprzętowych, jako pochodnych przewidywanej struktury jednostki zmilitaryzowanej, realizacji przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych do objęcia przedsiębiorstwa militaryzacją);

---

[863] *Wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (DzU Nr 214, poz. 1517).

[864] W sprawach dotyczących koncentracji uwzględnić należy przepisy art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw* (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (DzU. UE.L.04.24.1).

3) zapewnienia obsady zespołów niezbędnych do realizacji zadań na rzecz obronności, w tym do funkcjonowania przedsiębiorstwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (reklamowanie pracowników od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej; planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na czas wojny);
4) organizowania szkolenia obronnego, jako zasadniczego elementu zarządzania wiedzą pracowników zespołów zadaniowych przewidywanych do realizacji zadań na rzecz obronności państwa;
5) realizacji zadań na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (organizacja i utrzymanie w gotowości do działania systemu stałego dyżuru na szczeblu przedsiębiorcy).

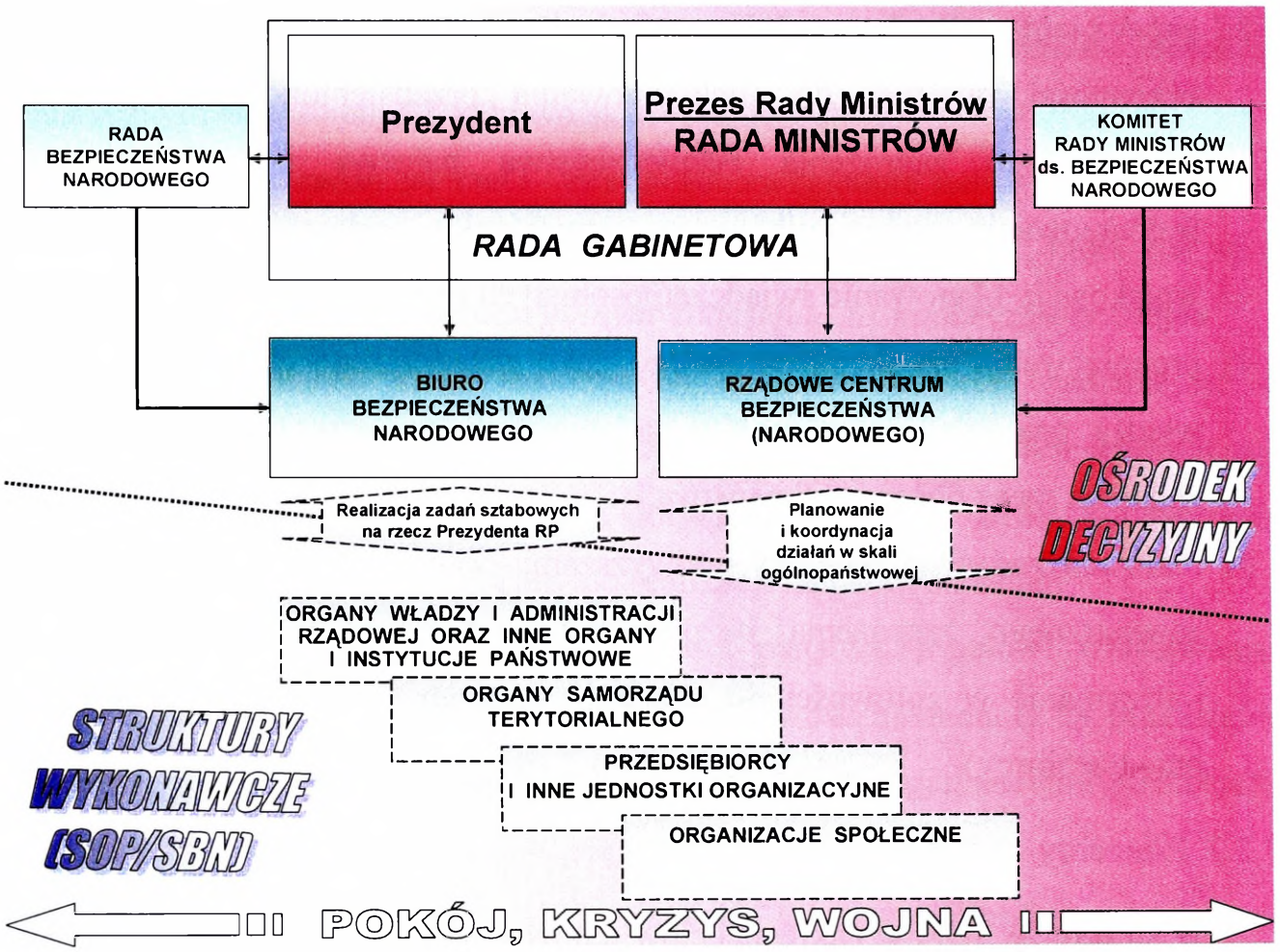
5.2.2.2. Elementy systemu

W strukturze SOP, w zakresie celów realizowanych na rzecz obrony narodowej tożsamego, w pewnym uproszczeniu, z systemem bezpieczeństwa narodowego[865], występować powinny elementy kierowania i wykonawcze. Analizując kolejne (niższe poziomy systemu) dostrzec należy kolejne właściwości systemu, w którym można wyodrębnić następne podsystemy, możliwe do opisania przy użyciu tych samych technik, jak system stanowiący system nadrzędny. Proponowaną strukturę SOP/SBN przedstawiono na rys. 5.7. Mając na uwadze zgodność poglądów ekspertów co do istoty i struktury SOP/SBN, kierując się propozycjami W. Kitlera – można przyjąć następujące rozwiązanie.

Na poziomie centralnym funkcjonować powinien nadrzędny organ decyzyjny wraz z organem opiniodawczo-doradczym oraz organem sztabowym.

---

[865] Dla zapewnienia spójności nazewnictwa w dalszej części dysertacji elementy SOP występujące w postulowanym rozwiązaniu określa się elementami systemu bezpieczeństwa narodowego. Zależność występującą pomiędzy tymi elementami (a także relacje pomiędzy celami szczegółowego podsystemu funkcjonalnego w dziedzinie obrony narodowej, a celami realizowanymi w ramach bezpieczeństwa narodowego) omówiono szczegółowo w zagadnieniu *5.2.2.4. Relacje zewnętrzne i wewnętrzne systemu.*



Rys. 5.7. Proponowana struktura organizacyjna systemu obronnego RP w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego RP i jego powiązania z podsystemem wykonawczym w czasie normalnego funkcjonowania państwa (pokoju), kryzysu (wewnętrznego, zewnętrznego) i wojny

Natomiast na poziomie wojewódzkim powinni być to: wojewodowie pełniący funkcję organu koordynacyjno-decyzyjnego na terenie województwa; marszałkowie województwa; terenowe organy administracji zespolonej w danej specjalności natury operacyjnej oraz terenowe organy administracji niezespolonej w danej specjalności natury operacyjnej[866].

Z kolei na poziomie powiatowym system tworzyć powinni: starostowie (prezydenci miast) pełniący funkcję organu koordynacyjno-decyzyjnego na terenie powiatu (miasta); terenowe organy administracji zespolonej na terenie powiatu (miasta) oraz kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych wraz z niezbędnym aparatem zarządzania[867].

Na poziomie gminnym system ten tworzyć powinni: wójtowie (burmistrzowie) pełniący funkcje organu koordynacyjno-decyzyjnego na terenie gminy oraz

[866] Zob. tamże, s. 99.
[867] Zob. tamże, s. 99.

kierownicy komunalnych jednostek organizacyjnych wraz z niezbędnym aparatem zarządzania[868].

W strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego funkcjonować powinny także inne podmioty podsystemu zarządzania, których działania z zakresu bezpieczeństwa narodowego, stosownie do ich właściwości – mogą być koordynowane przez organy właściwe na wszystkich ww. szczeblach zarządzania. Stanowią je: organy dowodzenia SZ RP z Naczelnym dowódcą SZ w razie jego mianowania; kierownicy państwowych jednostek organizacyjnych wraz z niezbędnym aparatem zarządzania; kierownicy organizacji społecznych, wraz z niezbędnym aparatem zarządzania oraz kierownicy podmiotów sfery rynkowej wraz z niezbędnym aparatem zarządzania[869].

Podsystem wykonawczy systemu bezpieczeństwa narodowego stanowić powinny dotychczasowe siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a wśród nich: dyplomacja, siły zbrojne, wywiad, kontrwywiad, policja, straż pożarna, straż graniczna, służby ratownicze, formacje OC.

5.2.2.3. Kompetencje i odpowiedzialność w systemie

Funkcję nadrzędnego organu decyzyjnego pełnić powinien organ dysponujący kompetencjami obecnie współdzielonymi przez Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Kompetencje nadrzędnego organu decyzyjnego umożliwiać powinny: zapewnienie sprawnego funkcjonowania organów władzy i administracji we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa, wraz z przeprowadzaniem dynamicznych zmian organizacyjnych; uwzględnienie wszystkich wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego; umożliwienie zastosowania złożonej gamy środków i narzędzi polityki bezpieczeństwa; koordynację działań państwa (głównie dyplomatycznych, ekonomicznych, militarnych i specjalnych) ze szczebla najwyższych organów władzy

[868] Zob. tamże.
[869] Zob. tamże, s. 100.

wykonawczej, w wymiarze narodowym, NATO i UE; monitoring i wczesne ostrzeganie o zagrożeniach; przepływ i dystrybucję informacji oraz analizę i syntetyczną ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego we wszystkich jego aspektach[870] (wariant optymalny).

Biorąc pod uwagę nierealność przeprowadzenia w najbliższym czasie zmian na tyle gruntownych, kompetencje decydenta znalazły się we właściwościach jednego organu w Polsce, doprecyzowanie roli i zasad współpracy Prezydenta RP i rady ministrów w ramach funkcji nadrzędnego organu decyzyjnego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego stanowić powinno jeden z najważniejszych elementów wprowadzanych zmian prawno-organizacyjnych. Postulat ten dotyczy w szczególności potrzeby ustawowego określenia roli i kompetencji obecnie pozbawionej właściwości „władczych" Rady Gabinetowej[871] - forum współpracy Prezydenta RP i Rady Ministrów. Pomimo celowości powołania jako opiniodawczo-doradczego stałego organu rządowego z premierem na czele, także to rozwiązanie w najbliższych latach uznać należy za mało prawdopodobne. W istniejącym stanie prawnym funkcję nadrzędnego organu (członu) opiniodawczo-doradczego realizować zatem powinny dwa odrębne organy kolegialne: Rada Bezpieczeństwa Narodowego oraz Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego.

Organ opiniodawczo-doradczy nadrzędnego organu decyzyjnego powinien pełnić funkcję analogiczną do tej, jaką w spełnia obecnie RBN, z tą różnicą, iż ten organ musi wypełniać swą funkcję systemowo, a nie – jak to ma miejsce obecnie – doraźnie ustosunkowując się do problemów pojawiających się w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W ramach wprowadzanych zmian prawnych niezbędne jest doprecyzowanie kompetencji Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz zapewnienie wymaganych kompetencji dla proponowanego Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego. Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego uzyskać powinien kompetencje szersze niż wąsko określone obecne kompetencje Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego[872].

---

[870] Zob. W. Kitler, *Model zarządzania bezpieczeństwem narodowym* [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.) Materiały z konferencji naukowej nt. *Kierowanie bezpieczeństwem*... s. 101.
[871] Zob. tamże.
[872] Zob. tamże, s. 103.

W konsekwencji przyjęcia powyższych rozwiązań jako dwuczłonową strukturę postrzegać należy nadrzędny organ (człon) sztabowy, składający się z: BBN, pracującego na rzecz prezydenta oraz RCB pracującego na rzecz rady ministrów. Także w przypadku tych organów sztabowych niezbędne jest ponowne określenie ich kompetencji oraz szczegółowych zasad współpracy[873].

5.2.2.4. Relacje zewnętrzne i wewnętrzne systemu

System programowania obronnego, jako element systemu planowania obronnego zapewnić powinien realizację celów obrony narodowej jako[874] sumy wszystkich wojskowych i cywilnych przedsięwzięć służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa wobec wszelkich zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe. Narzędziem służącym realizacji tego celu jest SOP stanowiący najdoskonalszą dotąd, interdyscyplinarną formę organizacji państwa do realizacji celów bezpieczeństwa narodowego (rys. 5.8).

Celową jest kontynuacja zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego, które w Polsce zainicjowane zostało wprowadzeniem Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r., a następnie kontynuowane w wyniku wprowadzenia 2007 r. obowiązującej strategii. To najwłaściwsze podejście z punktu widzenia rzeczywistych możliwości osiągnięcia pożądanego poziomu bezpieczeństwa państwa stanowi jeden z argumentów za wykorzystaniem osiągnięć programowania obronnego w programowaniu bezpieczeństwa.

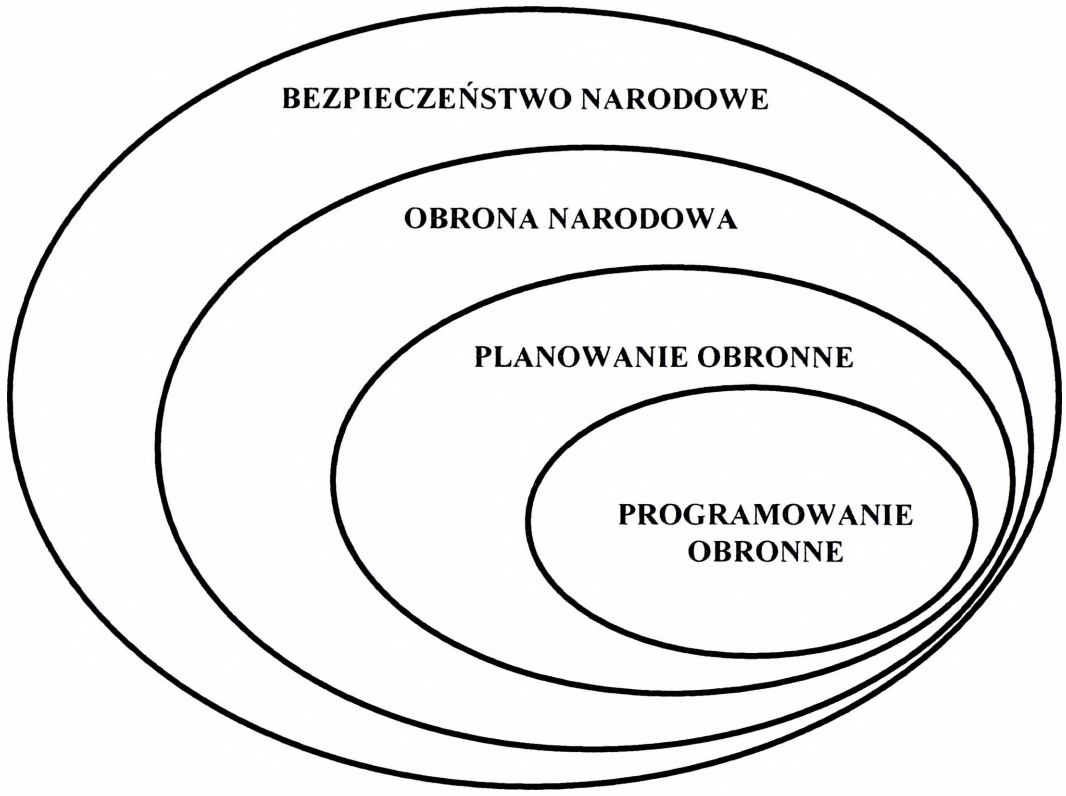
Wykonawcze podsystemy szczegółowe obrony narodowej stanowią jednocześnie względnie wyodrębnione systemy działania na rzecz osiągania celów bezpieczeństwa narodowego[875].

---

[873] Zob. tamże.

[874] Taka konstrukcja obrony narodowej funkcjonuje w państwach o totalnym, powszechnym podejściu do obrony narodowej. W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych,* AON, Warszawa 2002, s. 155, 156.

[875] Szerzej, W. Kitler *Obrona narodowa III RP*... s. 346.



Rys. 5.8. Programowanie obronne w ramach systemów nadrzędnych

Podsystemy szczegółowe bezpieczeństwa narodowego, działające w czasie kiedy nie zaistniał jakikolwiek kryzys lub stan nadzwyczajny, funkcjonować powinny w oparciu o zasady stanowiące część zasad określających funkcjonowanie obrony narodowej (wariant optymalny)[876].

System Obronny RP charakteryzować się powinien cechami[877]:

- ciągłość kompetencji poszczególnych podmiotów powszechnie obowiązującego prawa, niezależnie od warunków i okoliczności funkcjonowania państwa, w tym społeczeństwa;
- brak podziałów funkcjonalnych na czas pokoju, kryzysu i wojny,
- stałość i jasność reguł określających zakres władzy nadrzędnej i wykonawczej oraz procedur postępowania poszczególnych aktorów procesu kierowania;
- wypełnianie powinności w zakresie bezpieczeństwa i obrony przez wszystkie podmioty sektora cywilnego, bez względu na status prawny.

Programy obronne w dotychczasowym kształcie powinny stanowić element zintegrowanego systemu przygotowań obronnych.

---

[876] Zob. tamże, s. 59.

[877] Są to cechy charakterystyczne dla systemów obronnych państw o totalnym, powszechnym podejściu do obrony narodowej. W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach...* s. 156.

Integralność obrony narodowej, w sytuacji istnienia wielu oddzielnych systemów szczegółowych, zapewniona powinna zostać w ramach systemu programowania bezpieczeństwa, z zachowaniem systemowego i nadrzędnego charakteru obrony narodowej w stosunku do innych systemów szczegółowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego[878].

5.2.3. Procedury funkcjonowania systemu

Programowanie obronne w Polsce realizowane być powinno w ramach dotychczasowych obowiązujących procedur, obecnie dostosowywanych do wymogów wynikających się z procedur sojuszniczego planowania obronnego. Funkcjonalnie system programowania obronnego powinien wykorzystywać następujące rodzaje dokumentów o charakterze programów obronnych:

1) Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej;
2) Program Doskonalenia Obrony Cywilnej;
3) programy pozamilitarnych przygotowań obronnych:
   a) działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej,
   b) urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy,
   c) województw, które sporządzają wojewodowie,

- w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej;

4) programy doskonalenia obrony cywilnej:
   a) działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej,
   b) urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy,
   c) województw, które sporządzają szefowie obrony cywilnej województw

   - w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa Obrony Cywilnej Kraju;

---

[878] Szerzej, tamże, *s.* 158.

5) program mobilizacji gospodarki, o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, sporządzanego przez organ właściwy ds. mobilizacji gospodarki;

Wymienione programy obronne zaprojektowane zostały na poziomie eksperckim w sposób niebudzący zastrzeżeń, stanowiąc wyraz nowoczesnego, nowatorskiego w skali NATO podejścia do zagadnień programowania obronnego, a następnie dostosowane do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań. Podział ujmowanych w dotychczas opracowywanych programach obronnych zadań obronnych nie prowadzi w jakimkolwiek obszarze do pokrywania się lub braku realizacji tych zadań, a poszczególne obszary zadaniowe programów obronnych obejmują wszystkie zadania znacząco wpływające na realizację zadań obrony narodowej.

Programowanie obronne realizowane być powinno w oparciu o obecnie obowiązujące procedury planowania obronnego. Dokumentami sporządzanymi w ramach planowania obronnego w dalszym ciągu będą: plany operacyjne, programy obronne oraz przeglądy obronne (te ostatnie jako elementy sporządzane w ramach lub w związku z przeglądami bezpieczeństwa). Pozostając one ze sobą w ścisłych relacjach, będą jednocześnie w określonych relacjach z dokumentami sojuszniczego planowania obronnego.

Podstawę do sporządzania programów obronnych stanowić będą zadania operacyjne, które są przewidziane do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny – ujmowane są w planach operacyjnych.

ZAKOŃCZENIE

Dynamicznie zmieniające się uwarunkowania (zewnętrzne i wewnętrzne) bezpieczeństwa, powodują konieczność doskonalenia elementów SOP, jako najdoskonalszej, interdyscyplinarnej formy organizacji państwa do realizacji celów bezpieczeństwa narodowego.

Utrzymanie i rozwój potencjału obronnego państwa oraz przygotowanie Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny realizuje się poprzez programowanie obronne, polegające na ustalaniu zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, a także projektowaniu środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

Doświadczenia działań zbrojnych ostatnich dekad – kiedy o pokonaniu nieprzyjaciela zdecydowały nie tylko siły zbrojne (ich działania orężne i nieorężne) – dowiodły ogromnego znaczenia zadań realizowanych przez niemilitarne elementy SOP.

W sytuacji niedosytu opracowań kompleksowo opisujących zagadnienia dotyczące funkcjonowania niemilitarnej części SOP, a szczególnie programowania jego rozwoju, zwłaszcza w oparciu o obowiązujące obecnie procedury planistyczne podjęto badania nad założeniami teoretycznymi i doświadczeniami programowania obronnego niemilitarnej części SOP w ujęciu historycznym, współczesnym i perspektywicznym.

Na wstępie sformułowany został problem badawczy, wyrażony pytaniem: *Jakie są dotychczasowe doświadczenia oraz w jakim kierunku powinno zmierzać doskonalenie programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa w celu zapewnienia realizacji zadań obronnych.*

Na tym etapie badań sformułowano także wstępną hipotezę roboczą: *obecnie niemilitarna część systemu obronnego państwa jest w trakcie osiągania zdolności do realizacji nałożonych zadań obronnych. Jeśli z wykorzystaniem procedur planistycznych, istniejących w ramach narodowego systemu planowania obronnego,*

zaprogramowane zostaną zmiany natury prawno-organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej, adekwatne do istniejących uwarunkowań, możliwa będzie realizacja zadań obronnych w obszarze niemilitarnej części systemu obronnego państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Głównym celem badań było: *zbadanie dotychczasowego stanu wiedzy i doświadczeń praktycznych oraz określenie możliwości i kierunków rozwoju niemilitarnej części systemu obronnego państwa w ramach programowania obronnego.*

W wyniku analizy literatury przedmiotu badań oraz dotychczasowych doświadczeń wstępna hipoteza robocza została zmodyfikowana, ostatecznie przyjmując postać hipotezy badawczej: *niemilitarna część SOP jest w trakcie osiągania zdolności do realizacji nałożonych zadań obronnych. Jeśli w zakresie procedur planistycznych, istniejących w ramach narodowego systemu planowania obronnego, dokonane zostaną zmiany natury prawno-organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej, adekwatne do istniejących uwarunkowań, możliwe będzie dalsze doskonalenie realizacji zadań obronnych w obszarze niemilitarnej części SOP, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.*

W wyniku interpretacji zgromadzonego materiału badawczego niezbędne okazało się uporządkowanie aparatu pojęciowego.

Istotne znaczenie dla określenia kierunków i zakresu doskonalenia programowania obronnego w dziedzinie niemilitarnej miało określenie uwarunkowań programowania obronnego. Za najważniejsze uwarunkowania programowania obronnego w niemilitarnej części SOP uznano: wyzwania i zagrożenia; strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; organy władzy; źródła powszechnie obowiązującego prawa oraz możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP. Za ważne uwarunkowania programowania obronnego w niemilitarnej części SOP uznano: możliwości finansowe budżetu państwa; zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP oraz system kontroli wykonywania zadań obronnych.

Jednocześnie dokonano identyfikacji oraz określenia wpływu zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury SOP. Za wpływające na realizację zadań

obrony narodowej w największym stopniu uznano następujące zadania realizowane przez niemilitarną cześć SOP: zapewnienie łączności; zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; ochrona zdrowia; przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego oraz planowanie zadań obronnych. Za wpływające na realizację zadań obrony narodowej w dużym stopniu uznano: dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; likwidacja skażeń i zakażeń; zapewnienie usług medycznych oraz utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania.

Wnioski wynikające z badań w wymiarze historycznym oraz analizy aktów prawnych, dokumentów urzędowych i publikacji skonfrontowane zostały z opiniami ekspertów. Badania te przeprowadzone zostały metodą opinii (sądów) ekspertów (wariant delficki) w postaci wywiadu eksperckiego w ramach dwóch grup eksperckich w obszarze badań: autorów publikacji naukowych oraz ekspertów praktyków. W przypadku grupy ekspertów – praktyków, postulat odpowiedniego doboru ekspertów dodatkowo spełniono prowadząc badania wśród respondentów spełniających ściśle określone kryterium. Obejmowało ono warunek doboru ekspertów spośród osób zajmujących się profesjonalnie realizacją zadań obronnych w przedmiocie badań przez okres co najmniej 5 – ciu lat.

Na tej podstawie określone zostały możliwości rozwoju programowania obronnego, a także – w oparciu o metody naukowe – założenia jego doskonalenia w niemilitarnej części SOP w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego w przyszłości.

Najważniejszy wniosek z przeprowadzonych badań stanowiło ustalenie, iż opracowywane w Polsce programy obronne nie tylko obecnie, ale i w przyszłości – mogą spełniać stawiane im cele. Wyniki przeprowadzonych badań uprawniają autora do stwierdzenia, iż programowanie obronne w Polsce w dalszym ciągu realizowane być powinno w ramach dotychczasowych trzech rodzajów dokumentów o charakterze

programów obronnych: wieloszczeblowych (za wyjątkiem PMG), realizowanych na szczeblu państwa oraz województw. Podział ujmowanych w nich zadań obronnych nie prowadzi w jakimkolwiek obszarze do pokrywania się lub braku realizacji zadań, a poszczególne obszary zadaniowe programów obronnych obejmują wszystkie zadania znacząco wpływające na realizację zadań obrony narodowej, w wielu przypadkach wykraczających poza obszar wąsko rozumianego programowania obronnego.

Warunkiem owej przydatności okazała się modyfikacja lub całkowita zmiana zasad funkcjonowania określonych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce. Dysertacja zawiera szczegółowe propozycje tych zmian, uwzględniające relacje programowania obronnego w niemilitarnej części SOP w ramach systemów nadrzędnych oraz podrzędnych.

Poszukując rozwiązania problemów badawczych zweryfikowano pozytywnie założoną hipotezę badawczą. W efekcie osiągnięty został cel badań.

Ostatni etap badań stanowiło opracowanie koncepcji docelowego systemu programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa.

Do niedociągnięć dysertacji autor zalicza brak możliwości wnioskowania na podstawie opinii ekspertów w zakresie sporządzania oraz realizacji: PDOC, programów doskonalenia obrony cywilnej województw i PMG. Fakt, iż populacja dostępnych ekspertów jest ograniczona mógł przecież wywrzeć negatywny wpływ na wyniki badań. O braku takiej możliwości przesądziły przyjęte na początku procesu badawczego ograniczenia, obejmujące m.in. 5 letnie doświadczenie zawodowe ekspertów. Jednak realizacja procedury badawczej bez przestrzegania tego ograniczenia także wpłynęłaby negatywnie na jej wyniki.

W opinii autora dysertacji kontynuacji, na większym poziomie uszczegółowienia (niż możliwy w przypadku rozprawy doktorskiej), wymagają badania programowania obronnego w wymiarze historycznym, a także badania dotyczące interdyscyplinarnego obszaru wiedzy, związanej z programowaniem obronnych w niemilitarnych strukturach SOP, w niniejszej dysertacji reprezentowanego przez zagadnienia ujęte w podrozdziale 5.2 („Założenia zmian programowania obronnego w niemilitarnej części SOP").

Zakres zaproponowanych zmian – przeprowadzonych w okresie poprzedzającym wystąpienie zagrożenia, w opinii doktoranta, pozwoli na przygotowanie niemilitarnych struktur SOP do skutecznego działania w myśl nauki, którą niosą słowa klasyka: „[...] sztuka prowadzenia wojny jest najważniejsza dla istnienia państwa. To sprawa życia bądź śmierci, droga albo do bezpieczeństwa, albo do klęski. Tak więc winna być przedmiotem rozważań, i nie powinna być zaniedbywana. [...] nie licz, że przeciwnik nie nadejdzie, tylko czekaj z przygotowanymi środkami, które pozwolą ci go odeprzeć”[879].

Podkreślić należy, iż dla pełnej realizacji zaproponowanych w dysertacji zmian niezbędne jest przewartościowanie znaczenia przygotowań obronnych w państwie, a także wprowadzenie „atmosfery” ich powszechności.

Autor wyraża nadzieję, iż wyniki badań przedstawione w dysertacji znajdą zastosowanie w praktyce.

[879] Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka Wojny*, tłum. D. Bakalarz, Wyd. II., „Helion”, 2008, s. 23, 37.

BIBLIOGRAFIA

A. Monografie, podręczniki i referaty naukowe

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 8 wydanie zaktualizowane i rozszerzone, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006.
2. Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*, PWN, Warszawa 1974.
3. Balcerowicz B., *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, AON, Warszawa 1994.
4. Balcerowicz B., *Teoria bezpieczeństwa państwa średniej wielkości* [w:] Kurinia S., Krč M. (red), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka*, AON, Vojenska Akademie, Warszawa-Brno 1999.
5. Bittel L. R., *Krótki kurs zarządzania*, Warszawa 1989, s. 184-186, [w:] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM Warszawa 2005.
6. Blikle A., *Doktryna jakości* (fragmenty książki in statu nascendi w domenie publicznej), 3 maja 2007.
7. Brzeziński Z., *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Wyd. Aneks, Warszawa 1993.
8. Bułka W., Teodorowicz I., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, AON, DSO MON, Warszawa 1998.
9. Cieślarczyk M., *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, AON, Warszawa 2003.
10. Czermiński A., Jamroga J., Rutek A., *Organizacja i zarządzanie,* Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1975.
11. Czerska M., *Organizacja przedsiębiorstw. Część II – Metodologia zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
12. Dokument PO(2000)30-REV2.
13. Feret S., *Polska sztuka wojenna 1918-1939*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1972.
14. Garliński J., *Polska w Drugiej Wojnie Światowej*, Oficyna Wydawnicza VOLUMEN, Londyn 1983.
15. Górski P., Płaczek J., Skarżyński M.,. Sułek M. *Wojna a gospodarka. Problemy. Myśl. Proces przemian*, AON, Warszawa 2008.
16. Górski P., *Planowanie zaopatrywania ludności w podstawowe artykuły konsumpcyjne w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,* AON, Warszawa 1998.
17. Grudzewski W. M., Hejduk I. K., *Projektowanie systemów zarządzania*, Difin, Warszawa 2001.
18. Gwarek H., *Sterowanie jakością w przedsiębiorstwie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1975.
19. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia* ogólne, Wyd. 3 rozszerzone, „Liber" Warszawa 2004.
20. Haliżak E., Tabor E., *Polska w środowisku międzynarodowym*, UW, Warszawa 1993.

21. Heuser B., *Czytając Clausewitza*, „PISM", Warszawa 2008.
22. Huntington S. P., *Zderzenie cywilizacji*, „MUZA", Warszawa 2005.
23. Jurga T., *Obrona Polski 1939*, Instytut wydawniczy PAX, Warszawa, 1990.
24. Kamiński S., *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1992.
25. Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza.* Przekł. M. Kalecki, S. Rączkowski, Wyd. III, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
26. Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System. Rozprawa habilitacyjna*, AON, Warszawa 2002.
27. Kitler W., *Organizacja (cywilnej) obrony narodowej RP i obrony wspólnej NATO*, „Zeszyt problemowy TWO" 2003, nr 1(32).
28. Kitler W., Szafran H., *Wsparcie cywilne sił zbrojnych,* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2002.
29. Kłoczewski Z., *Polska gospodarka wojskowa 1918-1939* (zarys systemu), Wydawnictwo MON, Warszawa 1987.
30. *Koncepcja Strategiczna Sojuszu,* Waszyngton 1999.
31. Kośmider T., *Planowanie wojenne w Polsce w latach 1921-1926*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.
32. Kotarbiński T., *Dzieła wszystkie*. T. 2 *Ontologia, teoria poznania i metodologia nauk*, PAN, Komitet Nauk Filozoficznych, Warszawa 1983.
33. Kotarbiński T., *Myśli o ludziach i ludzkich sprawach* (pod red. J Kotarbińskiej), PAN, „Ossolineum", Wrocław 1986.
34. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, „Ossolineum", Wrocław 1969.
35. Kotler P., Jatusripitak S., Maesincee S., *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego,* przekład M. Potkaniawski, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999.
36. Kowalewski S., *Przełożony-podwładny*, PWE Warszawa 1979, [w:] Kuc B. R., *Kontrola w zarządzaniu przyszłością,* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM Warszawa 2005.
37. Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2006.
38. Kownacki J. (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2004.
39. Koziej S., *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, „Zeszyty Teoretyczno-Naukowe PWSBiA", Warszawa 2004, nr 1.
40. Koziej S., *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa w NATO*, AON, Warszawa 2001.
41. Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
42. Koziej S., T. II *Polityka i strategia bezpieczeństwa państwa XXI wieku*, [w:] *System bezpieczeństwa Rzeczpospolitej Polskiej,* AON, Warszawa 2004.
43. Koziej S., *Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, Wydawnictwo PWSBiA, Warszawa 2003.
44. Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, DSO MON, Warszawa 1994.

45. Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1995.
46. Krupski R. (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody.* Wyd. 4, uzupełnione, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.
47. Krzyżanowski L. J., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, metafory, modele, filozofia, metodologia, dylematy, trendy.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
48. Kuc B. R., *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM, Warszawa 2005.
49. Kulczycki R., T. IV *Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP*, [w:] *System bezpieczeństwa Rzeczpospolitej Polskiej,* AON, Warszawa 2004.
50. Kurinia S., Krč M. (red), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa średniej wielkości. Teoria i praktyka,* AON, Vojenska Akademie, Warszawa-Brno 1999.
51. Kutrzeba T., Mossor S., *Studium planu strategicznego Polski przeciwko Niemcom Kutrzeby i Mossora*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1987.
52. Ligenza P., *Zarządzanie rezerwami strategicznymi na potrzeby bezpieczeństwa państwa*, [w:] B. Zdrodowski. B. Wiśniewski (red.), *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa 2008.
53. Ludendorff E., *Wojna totalna*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1959.
54. Łuczyńska B., *Badania historyczne w pedagogice*, [w:] *Orientacje w metodologii badań pedagogicznych,* S. Palka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1998.
55. Madejski A., *Wystarczalność obronna – kontrowersje i realia* [w:] *Wystarczalność obronna,* opr. nauk. P. Sienkiewicz, „Bellona", Warszawa 1996.
56. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI w.*, „Bellona", Warszawa 1995.
57. Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania,* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
58. Martyniak Z., *Organizatoryka*, PWE, Warszawa 1987.
59. Masłyk-Musiał E., *Społeczeństwo i organizacje*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999.
60. Morgentau H. J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, wyd 5, New York 1973.
61. Muhlemann A. P., Oakland J., Lockyer K., *Zarządzanie – produkcja i usługi*, PWN, Warszawa 1995.
62. Nalepa T., Sochala C., *Nakładanie oraz finansowanie zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego państwa,* [w:] Seminarium nt.: *Świadczenia na rzecz obrony. Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorstwa,* AON, Warszawa, 2008.
63. Odziemkowski J., *Leksykon wojny polsko – rosyjskiej 1919-1920*, Oficyna wydawnicza RYTM, Warszawa 2004.

64. *Organizacja (cywilnej) obrony narodowej RP i obrony wspólnej NATO*, "Zeszyt problemowy TWO" 2003, nr 1(32)2003.
65. Orzechowski J., *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny 1918-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1980.
66. Owsiak S., *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999.
67. Pawłowski J. (kier. nauk.), *Ewolucja zadań strategicznych systemu obronności RP – pk. „Ewolucja"*, cz. II, AON, Warszawa 2002.
68. Płaczek J. (kier. nauk.) *Diagnoza i perspektywy rozwoju infrastruktury technicznej RP z punktu widzenia obronnego. Kryptonim „INFRA"*, Warszawa AON 2008.
69. Płaczek J. (red.), *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, AON Warszawa 2001.
70. Płaczek J. (red.), *Zarządzanie zasobami obronnymi w Polsce – Stan obecny i perspektywy. „ZARZZASOB"*, AON Warszawa 2005.
71. Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996.
72. Praca zbiorowa *Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej. Wojna obronna Polski 1939.*, Wydawnictwo MON Warszawa 1979.
73. Praca zbiorowa, *Polskie Siły Zbrojne w Drugiej Wojnie Światowej*. T. 1. *Kampania wrześniowa 1939*. Część pierwsza. TERN (RYBITWA) BOOK, Londyn 1951.
74. Praca zbiorowa, *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, AON, Warszawa 1999.
75. Praca zbiorowa, *Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie,* MON, Warszawa 2006.
76. Praca zbiorowa, *Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa*, red. nauk. Stachowiak Z., Płaczek J., AON, Warszawa 2002.
77. Praca zbiorowa, *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990.
78. Praca zespołowa, *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój-kompetencje-liczby*, MSWiA, Warszawa 1999.
79. Przewodzki E., Górski P., *Wybrane problemy planowania strategiczno obronnego warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej Sojuszu Północnoatlantyckim,* AON, Warszawa 1999.
80. Raport naukowy, *System planowania i programowania obronnego w RP. Sprawozdanie z realizacji IV etapu pracy naukowo badawczej" SYPRON"*, WAT, Warszawa 2004.
81. *Raport o stanie państwa i działaniach rządu w latach 1997 – 2003*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001 r.
82. Ratajczyk L., *Historia wojskowości,* Wydawnictwo MON, Warszawa 1980.
83. Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania,* PWN, Warszawa 2002.
84. Rutka R., *Kontrola* [w:] Czerwiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Apanowicz J., *Zarządzanie organizacjami*, TNOiK, Toruń 2001, [w:] B. R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością.* Wyd. I, Wydawnictwo menadżerskie PTM, Warszawa 2005.

85. Sadowski W., *Teoria podejmowania decyzji*, PWE, Warszawa 1976.
86. Sienkiewicz P., *Podstawy Teorii Systemów*, AON, Warszawa 1993.
87. Sierpińska M., Wędzki D., *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2005.
88. Sikorski W., *Przyszła wojna, jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagadnienia obrony kraju*, wyd. II, Wydawnictwo MON, Warszawa 1984.
89. Skalik J. (red.), *Projektowanie organizacji instytucji*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1992.
90. Skibiński F., *Rozważania o sztuce wojennej*, WIH, Warszawa 1972.
91. Sobańska I. (red.), *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Najnowsze tendencje, procedury i ich zastosowanie w przedsiębiorstwach,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
92. Solarz J. K., *Zarządzanie strategiczne w bankach*, „Poltext", Warszawa 1997.
93. Stabryła A., *Podstawy zarządzania firmą: modele, metody, praktyka*, „Antykwa", Kraków – Kluczbork 2001.
94. Stachowiak Z., Kurek S., Kurek S., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.
95. Stawecki P., *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, MON, Warszawa 1981.
96. *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r.
97. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r.
98. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2004 r.
99. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r.
100. Sułek M., *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych,* ISM UW, Warszawa 2004
101. Sułek M., *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*, WSEiA, Kielce 2001
102. Sułek M., *Potencjał gospodarczo-obronny. Pojęcie, pomiar, decyzje*, AON, Warszawa 1993.
103. Sułek M., *Wykorzystanie syntetycznych miar potencjału gospodarczo-obronnego w polityce i strategii bezpieczeństwa,* AON, Warszawa 1994.
104. Szpyra R., *Rola sił powietrznych w wojnie o przyszłość*, AON, Warszawa 2000.
105. Targalski J., *Podejmowanie decyzji*, [w:] Organizacja i zarządzanie, pod red. A. Stabryły, J. Trzcienieckiego, Warszawa 1986.
106. Topolski J., *Metodologia historii*, PWN, Warszawa 1984.
107. Trzcieniecki J., *Projektowanie systemów zarządzania,* PWN, Warszawa 1979.
108. Tzu S., Pin S., Sztuka Wojny, tłum. Bakalarz D., Wyd. II., „Helion", 2008.
109. *Vademecum NATO*, Office of Information and Press NATO, Brussels 2001.
110. Von Clausewitz C., *O wojnie,* Wydawnictwo Mireki, 2006.
111. Walkowiak R., *Model kompetencji menadzerów organizacji samorządowych,* Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2004.
112. Warden J. A., *The Air Campaign. Planning for Combat*, National Defense University Press, Washington 1988.
113. Wawak T., *Makroekonomiczne problemy jakości produktów przemysłowych w Polsce*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1989.

114. Wojnarowski T., T. III *Podstawy prawne bezpieczeństwa RP XXI w.*, [w:] *System bezpieczeństwa Rzeczpospolitej Polskiej,* AON, Warszawa 2004.
115. Wróblewski R., *Planowanie strategiczne*, AON, Warszawa 1997.
116. Wróblewski R., *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993.
117. *Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie,* MON, Warszawa 2006.
118. Wyszczelski L., *Operacja Ukraińska Wojska Polskiego*, AON, Warszawa 2000.
119. Wyszczelski L., *Planowanie wojenne w Polsce w latach 1918-1956*, AON, Warszawa 1996.
120. Wyszczelski L., *Prowadzenie wojny, kierowanie siłami zbrojnymi oraz planowanie wojenne w latach 1918-1939*, AON, Warszawa 1997.
121. *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990.
122. Zdrodowski B., Marszałek M., *Operacje pozawojenne sił powietrznych*, AON, Warszawa 2002.

B. Słowniki, encyklopedie, roczniki statystyczne

1. *BRITANNICA* - Edycja Polska, t. 34, Wydawnictwo KURPISZ, Poznań 2003 r.
2. Dąbrowski A. (red.) i in., *Słownik synonimów*, MCR, Warszawa 1993.
3. Kaczorowski B. (red.), Leksykon PWN, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
4. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wyd. XXI, Wiedza Powszechna, Warszawa 1991.
5. Laskowski O. (red.), *Encyklopedia Wojskowa*. T.2, Warszawa 1931.
6. *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1979.
7. *Słownik synonimów*, red. A. Dąbrowski i in., MCR, Warszawa 1993.
8. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1999.
9. *Słownik Terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON Warszawa 2001 r.
10. Wojnowski J. (red.), *Wielka Encyklopedia PWN* T. 22, PWN Warszawa 2004.

C. Artykuły, prezentacje, metodyki

1. Ashton, D., Hopper T., Scapens R. W., *The Changing Nature of Management Accounting*. 2nd edition, *Issues in Management Accounting*, Prentice Hall London 1995.
2. Bielecki K., *System pozyskiwania UiSW narzędziem w zaspokajaniu potrzeb sił zbrojnych*, prezentacja podczas Salonu Przemysłu Obronnego, Kielce 2008.
3. Jakubowski J., *Teraz ochrona ludności. Programy doskonalenia obrony cywilnej*, „Przegląd pożarniczy" 2006, nr 1.
4. Jamka R., Sochala C., *Organizacja współdziałania administracji wojskowej z administracją cywilną w przygotowaniu i realizacji misji wsparcia państwa gospodarza*, [w:] *Współdziałanie administracji wojskowej i cywilnej w zakresie bezpieczeństwa narodowego (wybrane problemy)* – red. nauk. R. Szynowski, TWO, Warszawa 2008.
5. Kmiecik T., *Prace nad planem mobilizacyjnym w latach 1926-1936*, „Myśl Wojskowa" 2006, nr 6.
6. Kmiecik T., *Spór o kształt i rolę naczelnych władz wojskowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Myśl Wojskowa" – wydanie specjalne 2003, nr 4.
7. Kmiecik W. J., *Naczelnik państwa 1918-1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej,* Przegląd Sejmowy 2005, nr 6(71).
8. Koziej. S., *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Wojskowa" 1997, nr 2.
9. Kuźniar R., *Bezpieczeństwo – realizm oceny, dylematy polityki*, „Polska w Europie" 2002, nr 3(41).
10. Ligenza P., Nalepa T., Sochala C., Szymanowski J., *Zapasy prekursorów BST i niebezpiecznych substancji chemicznych a terroryzm*. Cz. I. *Wybrane zagadnienia teorii zapasów*, „Terroryzm"- w druku.
11. Ligenza P., Nalepa T., Sochala C., Szymanowski J., *Zapasy prekursorów BST i niebezpiecznych substancji chemicznych a terroryzm* Cz. II. *Środki toksyczne i materiały wybuchowe w zastosowaniach terrorystycznych*, „Terroryzm"- w druku.
12. *Metodyka opracowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych NKA 00010*, MON, Warszawa 2006 r.
13. Mossor S., *Memoriał gen. dyw. Mossora o funkcjonowaniu Sztabu Generalnego WP* „Wojskowy Przegląd Historyczny" 1973, nr 4.
14. Nalepa T., Sochala C., *Akty terroru chemicznego i przeciwdziałanie im – wybrane zagadnienia*, *„Wiedza obronna"* 2008, nr 4(227).
15. Nalepa T., Sochala C., *Metodyka udzielania oraz rozliczania wsparcia udzielonego przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie rezerw państwowych mobilizacyjnych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2007 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.
16. Nawrocki M., *Nowy wymiar powietrznych uderzeń strategicznych*, „Przegląd Sił Powietrznych" 2004, nr 9.

17. Piotrowski A., *„Tworzenie projektu budżetu państwa w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów UE"* 2005 r. „Studia i Materiały", Wydział Zarządzania UW, nr 2.
18. Polak R., Telep J., *Analiza planowania obronnego w Polsce*, „Myśl Wojskowa" 2005, nr 4.
19. *Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2007 – 2012* (projekt).
20. Rawski T., *Geneza i ewolucja Sztabu Generalnego Wojska Polskiego do 1920 roku*, „Myśl Wojskowa" – wydanie specjalne 2003, nr 4.
21. Rowecki S., *Polska źródłem świeżej myśli wojskowej*, „Bellona" 1927, t. 28.
22. Rutkowski C., *Nowa cywilizacja. Stare organizacje,* „Myśl Wojskowa" – Dodatek specjalny, Warszawa 2005.
23. Rydz-Śmigły E., *W sprawie polskiej doktryny*, „Bellona" 1924, t. 16.
24. Sochala C., Jamka R., *Program Mobilizacji Gospodarki*, [w:] *Współdziałanie administracji wojskowej i cywilnej w zakresie bezpieczeństwa narodowego* (wybrane problemy) – red. nauk. W. Szynowski, TWO, Warszawa 2008.
25. Stachura-Michalski D., *Metodyka udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
26. Węcławski J., *Sekurytyzacja – nowa forma finansowania przedsiębiorstwa,* „Bank i kredyt" 1994, nr 8.
27. Wojcinowicz A., Nalepa T., *Metodyka udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2005 roku,* Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
28. Wojcinowicz A., Nalepa T., *Zasady udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (ZTS „NITRON" S.A.) na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2005 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
29. Wyszczelski L., *Piłsudski – Naczelny Wódz WP (1918 –1922)*, „Myśl Wojskowa" 2006, nr 6.
30. Wyszczelski L., *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego w latach 1921-1939*, „Myśl Wojskowa" – wydanie specjalne 2003, nr 4.
31. Zakrzewski T., *Doktryna wojenna we współczesnej wojnie*, „Bellona" 1937, t. 49.

D. Źródła prawa i dokumenty doktrynalne

1. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych* (Dz. U. R. P. Nr. 78, poz. 445).
2. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju* (Dz. U. R. P. Nr 38, poz. 286.).
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 17 marca 1921 r. (DzU. R. P. Nr. 44, poz. 267).
4. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 6 kwietnia 1997 r. (DzU Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
5. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa* (Dz. U. R. P. Nr. 78, poz. 444).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. *w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji* (DzU Nr 69, poz. 331 z późn. zm.).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. *w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)* (DzU Nr 112, poz. 1317, z późn. zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2001 r. w *sprawie zasad koordynacji działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa* (DzU Nr 32, poz. 363, z późn. zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (DzU Nr 116 poz. 1090)
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz. U. Nr 16, poz. 152).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (DzU Nr 16, poz. 150, z późn. zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (DzU. Nr 16, poz. 151).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (DzU. Nr 98, poz. 978).
14. Rozporządzenie 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* (DzU Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (DzU Nr 180, poz. 1855).
16. *Traktat Północnoatlantycki* podpisany w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 r.

17. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. *w sprawie podstawowych kierunków prywatyzacji w roku 1990* (MP Nr 43, poz 333).
18. Ustawa Przechodnia z 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. *w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU R. P. Nr. 44, poz. 268).
19. *Ustawa konstytucyjna* z 23 kwietnia 1935 r. (DzU. R. P. Nr 30, poz. 227)
20. Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o komunikacjach w służbie obrony Państwa* (DzU RP. Nr 29, poz. 195).
21. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 – tekst jednolity, z późn. zm.).
22. Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym z 25 września 1981 roku, tekst jednolity z 22 lutego 1991 roku (DzU 1991 Nr 18, poz. 80).
23. Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. *o planowaniu społeczno-gospodarczym* (DzU Nr 7 poz. 51).
24. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. *o Komisji Planowania przy Radzie Ministrów* (DzU Nr 84, poz. 186).
25. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. *o planowaniu przestrzennym*. (DzU Nr 35, poz. 185).
26. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 roku (DzU Nr 51, poz. 298 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (DzU z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (DzU z 1996 Nr 10, poz. 56 – z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* (DzU z 2003 r. Nr 24, poz. 197 oraz z 2004 r. Nr 42, poz. 386 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku *o rezerwach państwowych* (DzU. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 – tekst jednolity).
31. Ustawa *o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z dnia 30 sierpnia 1996 roku (DzU Nr 118, poz. 561 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (DzU Nr 91, poz. 576).
33. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (DzU Nr 91, poz. 577).
34. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (DzU Nr 91, poz. 578).
35. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reform ustrojową państwa* (DzU Nr 106, poz. 668).
36. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administracje publiczną* (DzU Nr 133, poz. 872).
37. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU Nr 76, poz. 804, z późn. zm.), art. 4 ust. 2 pkt 1.

38. Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. *o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji* (DzU Nr 89, poz. 972 oraz z 2002 r. Nr 37, poz. 332, z późn. zm.).
39. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (DzU Nr 122 poz. 1320 - z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (DzU Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.)
41. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. *o służbie cywilnej* (DzU Nr 170, poz. 1218 - z późn. zm), art. 15a, ust. 1 i 2.
42. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym,* (DzU Nr 52, poz. 343).
43. W*ykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* – załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (DzU Nr 214, poz. 1517).

E. Strony internetowe (stan na dzień 3 listopada 2008 r.)

1. Altenburg G., *Plus ça change*, NATO Review, summer 2002, http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/mainhtml
2. *Analiza otoczenia*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Analiza_otoczenia
3. *Analiza mikrootoczenia*, http://www.dsg.univ.szczecin.pl/zsp/heban/3.html
4. Bajer-Gołębiewska A., Zielenkiewicz M., *Teoria gier jako narzędzie ekonomii XX i XXI w.*, http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/17/7.pdf
5. *Biuletyn o pracach studyjnych zrealizowanych w 2001 roku w Siłach Zbrojnych RP*, Szt. Gen. Wewn. 3/23/2002, SG WP, Warszawa 2002. http://www.coniw.wp.mil.pl/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=54
6. *BMP-3*, http://pl.wikipedia.org/wiki/BMP-3
7. *Budżet obronny państwa,* http://www.wp.mil.pl/pl/strona/37/LG_49_175
8. *Dźwignia finansowa*, http://www.tf.pl/view.php?art=7294
9. Gwiazdowski R., *Krach czy zwycięstwo socjalizmu na wall street?* http://gwiazdowski.blogbank.pl/2008/10/06/krach-czy-zwyciestwo-socjalizmu-na-wall-street/
10. Hinkle W., *Making American Security Partners Better Resource Managers*, http://www.ida.org/upload/research%20notes/01-makingamericansecuritypartners.pdf
11. http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/5DFEEDCC-DBBF-490A-B112-13.662B59CC586D/37323/INF_PRAS_KIELCE_STRATOBR2.doc
12. *Implementacja (teoria_decyzji)*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Implementacja_(teoria_decyzji)
13. *John Maynard Keynes*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Keynes
14. *Karabinek AK*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Karabinek_AK

15. *Karabin AN-94*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Karabin_AN-94
16. *Karabin M16*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Karabin_M16
17. *NATO w polityce bezpieczeństwa Polski. Rozdział IV. Reforma systemu obronnego RP, restrukturyzacja sił zbrojnych*, http://www.centraleuropeanreview.pl/numer22/nato4.htm
18. Koziej S., *Globalna sieć terrorystyczna jest już mocarstwem*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,title,Globalna-siec-terrorystyczna-jest-juz-mocarstwem,wid,10338828,felieton.html
19. Koziej S., *Sztuka Reakcji*, „Polska Zbrojna" 2002, Nr 4 (263). http://www.polska-zbrojna.pl/artykul.html?id_artykul=597
20. Koziej S., *Zintegrowane bezpieczeństwo narodowe,* „Przegląd obrony cywilnej" 2007, nr 10, http://www.obrona-cywilna.pl/artykul.html?id_artykul=155
21. Obsługa systemu, http://www.aptus.pl/intranet/sod/system.php
22. Ojrzanowski M. K., *Zdolności operacyjne warunkiem skutecznych sił zbrojnych*. http://www.dt.mon.gov.pl/pl/13_113.html
23. O systemie, http://www.aptus.pl/intranet/sod/
24. Petrykowski P., *Nowoczesne finanse w systemie informatycznym. Poznaj wartość firmy*, http://www.bcc.com.pl/akademia
25. *Planowanie cywilne w NATO. Rola Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC*. Obrona Cywilna Kraju. Serwis informacyjny. http://www.ock.gov.pl/portal/ock/17/1/PLANOWANIE_CYWILNE_W_NATO.html
26. Podolski A., *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, 2005, nr 1, http://www.csm.org.pl/images/rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Raporty%20i%20analizy/2005/rap_i_an_0105.pdf
27. *Podział dróg publicznych*, http://www.gddkia.gov.pl/article/drogi_i_mosty/index.php/id_item_tree/d69473d4d941279fabcbe0f3a74cc663
28. *Polsce potrzebny jest Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego* http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polsce-potrzebny-jest-Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego-1802084.html
29. Pyszkowski A., *Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym,* Warszawa 2003 r., http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/planowanie%20strategiczne%20rozwoj%20regionalny%20paszkowski.pdf
30. *Raport o stanie realizacji zadań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w IV kwartale 2001 r.*, KBN, Warszawa 2001. http://kbn.icm.edu.pl/cele/raporty/raport4_01.html
31. *Słownik języka polskiego PWN,* www.sjp.pwn.pl
32. *System Obiegu Dokumentów*, http://www.maxus.com.pl/187-427917932a95e.htm
33. *Teoria decyzji*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Teoria_decyzji

34. Totev D. Boudinova, *Information support for effective resource management, Information&Security. An International Journal,* ProCon Ltd., Sofia 2001, se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=1C0FB920-D4B2-DAA1-B281-92ADEDBC14D7&lng=en
35. *Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, http://www.biuletyn.mon.gov.pl/pliki/File/Projekty%20aktow%20prawnych/DPprojrozp101_6_07.doc
36. http://aon.edu.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=37&Itemid=86
37. http://mfiles.ae.krakow.pl/pl/index.php/Systemy_informowania_kierownictwa
38. http://www.mon.gov.pl/pl/strona/37/LG_49_175
39. http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/Budzet_2008.ppt

WYKAZ SKRÓTÓW I AKRONIMÓW

ANAUG - Grupa robocza NATO ds. opracowania i wdrożenia systemu integrującego Bi-SC-AIS

ATCCIS (Army Tactical Command and Control Information System - System dowodzenia i kierowania siłami lądowymi na szczeblu taktycznym

Bi-SC-AIS (Bi-Strategic Commands Automated Information System) - System integrujący narodowe systemy sojusznicze wg wymaganej jednolitej architektury ATCCIS

CAPC (Civil Aviation Planning Committee) - Komitet Planowania Lotnictwa Cywilnego

CCPC (Civil Communications Planning Committee) - Komitet Planowania Łączności Cywilnej

CEP (NATO Civil Emergency Planning) - Planowanie Cywilne na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń NATO

CPC (Civil Protection Committee) - Komitet Ochrony Cywilnej

CPMG - Centralny(e) Program(y) Mobilizacji Gospodarki

CUP - Centralny Urząd Planowania

DPC (Defence Planning Committee) - Komitet Planowania Obronnego

DPQ (Defence Planning Questionaire) - Kwestionariusz Planowania Obronnego

DRMM (Defence Resource Management Model) - Model Zarządzania Zasobami Obronnymi

ESDI (European Security and Defence Identity) - Europejska tożsamość w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony

ESS (European Security Strategy) - Europejska Strategia Bezpieczenstwa

FAPC (Food and Agriculture Planning Committee) - Komitet Planowania ds. Żywności i Rolnictwa

FYDP (Future Years Defence Program) - Baza danych PPBS

IDPP (Integrated Defence Planning Process) - Zintegrowany Proces Planowania Obronnego

IMS (International Military Staff) - Międzynarodowy Sztab Wojskowy

IPC (Industrial Planning Committee) - Komitet planowania przemysłowego

IS (International Staff)- Sztab Międzynarodowy

ISG (Inter-Staff Group on Defence Planning) - Interdyscyplinarna Grupa ds. Planowania Obronnego NATO

JMC (Joint Medical Committee) - Połączony Komitet Medyczny

LOA (Level of Ambition) - Poziom ambicji NATO

MD (Mediterranean Dialogue) - Dialog Śródziemnomorski

MON - Ministerstwo Obrony Narodowej

MC (Military Committee) - Komitet Wojskowy

NAC (North Atlantic Council) - Rada Północnoatlantycka

NATO (North Atlantic Treaty Organization) - Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego

NDPP (NATO Defence Planning Process) - Proces Planowania Obronnego NATO

Nh - normogodzina

NRF (NATO Response Forces) - Siły Odpowiedzi NATO

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

ON - obrona narodowa

ONZ - Organizacja Narodów Zjednoczonych

PBEIST (Planning Boaard for European Inland Surface Transport) - Zarząd Planowania Europejskiego Transportu Śródlądowego

PDOC - Program Doskonalenia Obrony Cywilnej

PDOC 2007-2012 - Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2007-2012

PfP (Partnership for Peace) - Partnerstwo dla Pokoju

PKB - produkt krajowy brutto

PMG - Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2007-2012

PMG - Program(y) Mobilizacji Gospodarki

PPB (Planning, Programming and Budgeting) - Planowanie Programowanie i Budżetowanie

PPBS (Planning, Programming and Budgeting System) - nazwa własna systemu planowania budżetowego funkcjonującego w USA

PPC (Industrial Planning Committee) - Komitet Planowania ds. Ropy Naftowej

PPO - Przemyslowy potencjal obronny

PPPO - Program(y) Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych

PBOS (Planning Bard for Ocean Shipping) - Zarząd Planowania Żeglugi Oceanicznej

RAND (Research and Development Corporation) - nazwa własna korporacji założonej w 1948 r. w Kalifornii na bazie rozpoczętego w 1945 r. wojskowego projektu RAND

RCB (Rationalisation des choixe budgétaires) - nazwa własna systemu planowania budżetowego funkcjonującego we Francji

RCB - Rządowe Centrum Bezpieczenstwa

RP - Rzeczpospolita Polska

SCEPC (Senior Civil Emergency Planning Committee) - Wysoki Komitet ds. Cywilnego Planowania Działań na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń

SI - System(y) informatyczny(e)

SOP - System obronny państwa

SZ RP - Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej

UE - Unia Europejska

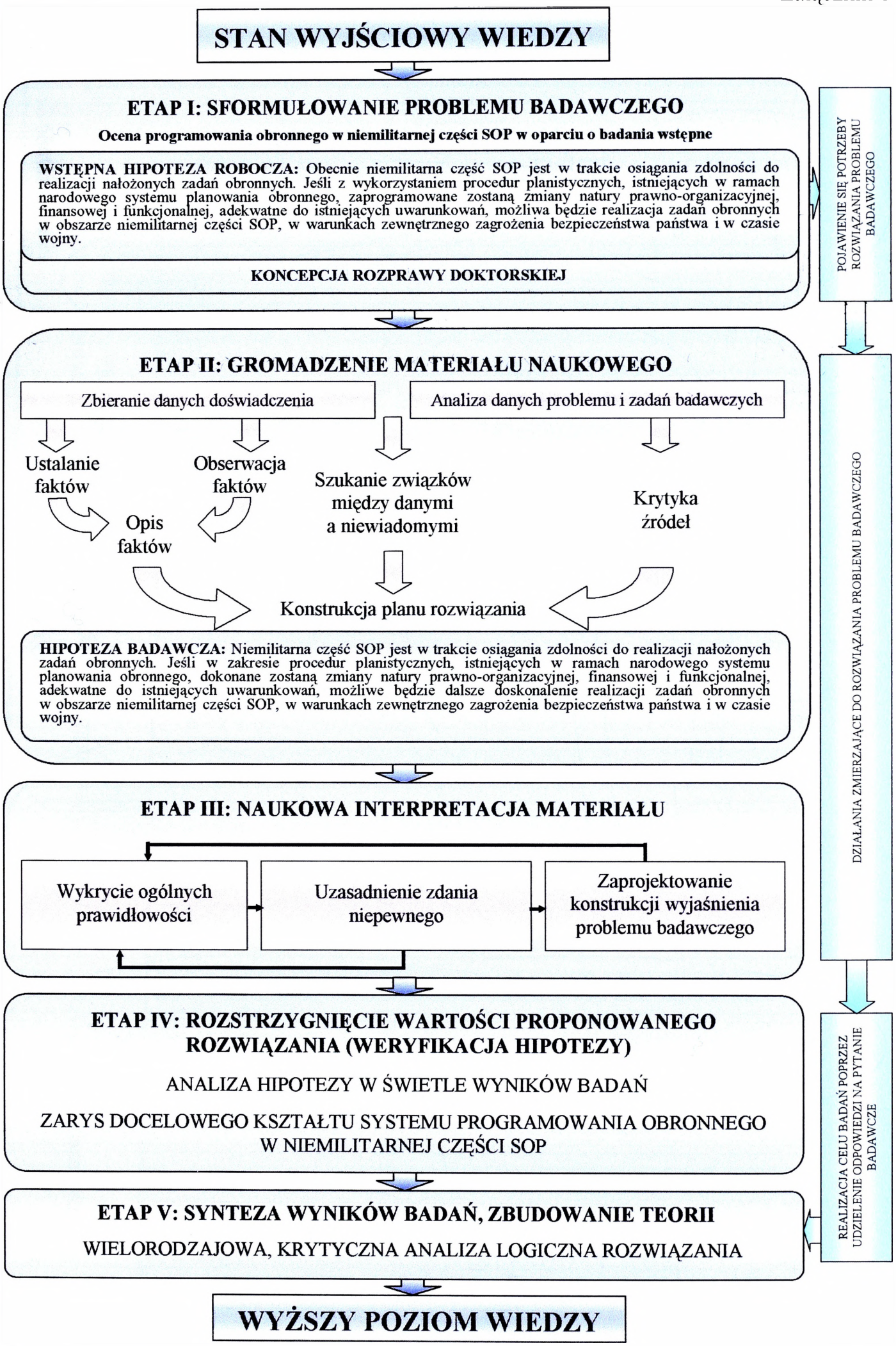
UiSW - Uzbrojenie i sprzęt wojskowy

ZSI RON - Zintegrowany System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej

WYKAZ RYSUNKÓW

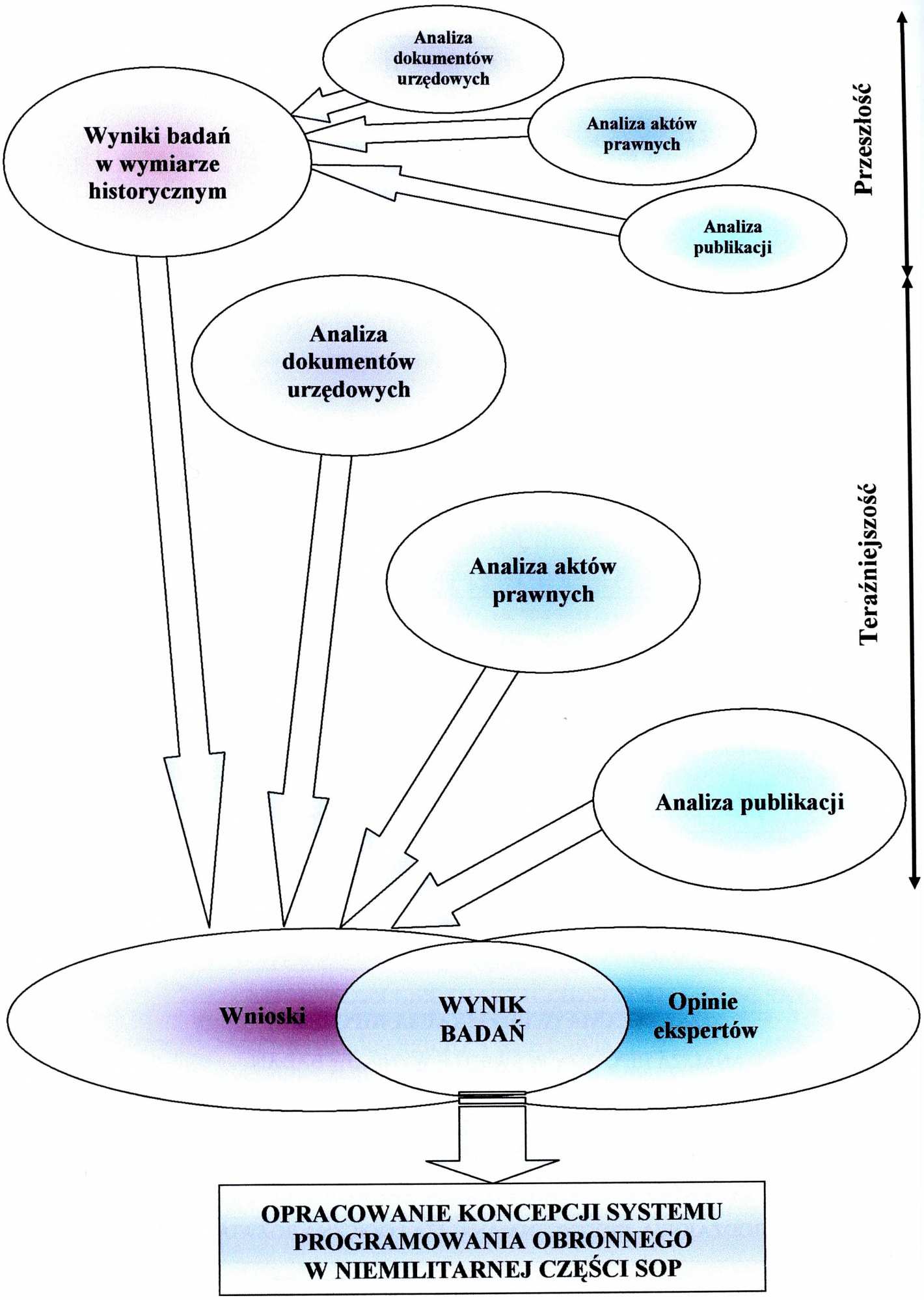
3.1. Planowanie obronne NATO w szerokim znaczeniu..... 94
3.2. Planowanie obronne NATO w węższym znaczeniu..... 95
3.3. Algorytm przyznawania dotacji na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym..... 121
3.4. Struktura planowania obronnego..... 133
3.5. Podział zadań realizowanych w ramach programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych..... 156
5.1. Trójkąt Nadlera..... 219
5.2. Koszty projektowania systemu obronnego państwa od systemu idealnego oraz od diagnozy systemu rzeczywistego..... 220
5.3. Zewnętrzne determinanty zmian programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa..... 224
5.4. Struktura optymalnego modelu organu zarządzającego (kierowania) bezpieczeństwem narodowym..... 234
5.5. Struktura organizacyjna nadrzędnego podsystemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP i jego powiązania z podsystemem wykonawczym w czasie normalnego funkcjonowania państwa (pokoju)..... 236
5.6. Relacja: cena, zysk, koszt uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rezerw i zapasów w długim okresie..... 286
5.7. Proponowana struktura organizacyjna systemu obronnego RP w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego RP i jego powiązania z podsystemem wykonawczym w czasie normalnego funkcjonowania państwa (pokoju), kryzysu (wewnętrznego, zewnętrznego) i wojny..... 330
5.8. Programowanie obronne w ramach systemów nadrzędnych..... 334

Załącznik 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych.* PWE, Warszawa 1981.

Struktura procedury badawczej



Źródło: opracowanie własne

Źródła informacji wykorzystywane w procesie badawczym

Załącznik 3

Dendryty uwarunkowań

Typ uwarunkowań	Rodzaj uwarunkowań
Uwarunkowania materialno – energetyczne	Wyzwania i zagrożenia
	Bogactwa przyrody
	Możliwości finansowe budżetu państwa
	Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego (np. systemy: ochrony ppoż.; ochrony granicy państwowej; KSR-G; bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony państwa itd.)
	Warunki geofizyczne
	Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej)
	Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań)
	Materialno – techniczne środki działania
	Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP
	Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP
Uwarunkowania społeczne	Inne państwa
	Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze
	Międzynarodowe organizacje pozarządowe
	Państwo i organizacje w państwie
	Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług
	Organy władzy
	Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP
	Organizacje polityczne w państwie
	Organizacje pozarządowe w państwie
	Osoby prywatne
Uwarunkowania kulturowe	Stosunki międzynarodowe
	Stosunki wewnątrzkrajowe
	Polityka
	Źródła powszechnie obowiązującego prawa
	Prawo wewnętrzne
	Kultura polityczna
	Legitymizacja władzy
	Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne)
	Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka)
	Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym
	Działalność kościołów i związków wyznaniowych
	Dziedzictwo historyczne
	Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP
	Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP
	System kontroli wykonywania zadań obronnych
	Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP
	Kultura władzy
	Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne)
	Kultura fizyczna

Załącznik 4

Dendryty zadań obronnych

Rodzaj zadania	Przedsięwzięcia
Ogólne o charakterze przygotowawczym (cel - stworzenie warunków organizacyjnych do funkcjonowania w określonej sytuacji planistycznej i realizacji zadań operacyjnych)	Planowanie zadań obronnych
	Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa
	Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania
	Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony
	Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania
	Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne
	Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne
	Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji
	Szkolenie obronne
	Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych
Dyplomatyczne (cel - minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych, wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania)	Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli
	Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi
	Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń
Informacyjne (cel - ochrona i propagowanie polskich interesów; informacyjne osłabianie przeciwnika; umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa)	Informowanie społeczeństwa
	Konsolidowanie społeczeństwa
	Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów
	Ogłaszanie sygnałów alarmowych
	Zwalczanie dywersji psychologicznej
	Przeciwdziałanie dezinformacji
	Informowanie opinii międzynarodowej
	Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika
Ochronne w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa	Ochrona granicy państwowej
	Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących
	Ochrona szczególnie ważnych obiektów
	Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw
	Zapewnienie łączności
	Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego
	Ochrona ppoż.
	Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego

Rodzaj zadania	Przedsięwzięcia
Ochronne w zakresie ochrony i zapewnienia realizacji potrzeb bytowych ludności oraz ochrony majątku narodowego	Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe
	Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych
	Alarmowanie
	Ewakuacja
	Ratownictwo
	Budowle ochronne
	Likwidacja skażeń i zakażeń
	Ochrona zdrowia
	Przewozy pasażerskie i towarowe
	Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi
	Ochrona majątku narodowego
Gospodarczo-obronne (cel - zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności)	Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych
	Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG
	Tworzenie i utrzymanie rezerw
	Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw
	Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych
	Realizacja zadań wynikających z PMG
	Militaryzacja
	Ewakuacja rezerw państwowych
	Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym
	Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności
	Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury
	Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony
	Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego
	Zapewnienie usług medycznych
	Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia

Załącznik 5

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

WYWIAD EKSPERCKI

Opracował: ppłk mgr inż. Cezary SOCHALA

Pod kierunkiem naukowym: prof. AON dr. hab. inż. Waldemara KITLERA

WARSZAWA **2008**

Dynamicznie zmieniające się uwarunkowania (zewnętrzne i wewnętrzne) bezpieczeństwa, powodują konieczność doskonalenia elementów systemu obronnego państwa (SOP), jako najdoskonalszej, interdyscyplinarnej formy organizacji państwa do realizacji celów bezpieczeństwa narodowego.

Utrzymanie i rozwój potencjału obronnego państwa oraz przygotowanie Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny – realizuje się poprzez programowanie obronne, polegające na ustalaniu zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, a także projektowaniu środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

Doświadczenia działań zbrojnych ostatnich dekad - kiedy o pokonaniu nieprzyjaciela zdecydowały nie tylko siły zbrojne (ich działania orężne i nieorężne) - dowiodły ogromnego znaczenia zadań realizowanych przez niemilitarne elementy SOP w sferach: ochronnej, gospodarczej i informacyjnej, które obejmują: tworzenie warunków do niezakłóconego funkcjonowania oraz ochronę struktur państwa, zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności, zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium Polski.

W literaturze występuje nadal niedosyt opracowań kompleksowo opisujących zagadnienia dotyczące funkcjonowania niemilitarnej części SOP, a szczególnie programowania jego rozwoju, zwłaszcza w oparciu o obowiązujące obecnie procedury planistyczne. Istniejące publikacje nie wyczerpują tematu, traktując go w sposób ogólnikowy lub też odnosząc się jedynie do wybranych problemów praktycznych, a co istotne – nie ma opracowań naukowych z zakresu programowania obronnego, które wspierałby działania w tej materii.

W powyższych okolicznościach zasadnym się wydało podjęcie badań nad założeniami teoretycznymi i doświadczeniami programowania obronnego niemilitarnej części SOP w ujęciu historycznym, współczesnym i perspektywicznym.

W oparciu o analizę literatury przedmiotu badań oraz dotychczasowe doświadczenia sformułowano hipotezę roboczą, iż: *niemilitarna część SOP jest w trakcie osiągania zdolności do realizacji nałożonych zadań obronnych. Jeśli w zakresie procedur planistycznych, istniejących w ramach narodowego systemu planowania obronnego, dokonane zostaną zmiany natury prawno-organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej, adekwatne do istniejących uwarunkowań, możliwe będzie*

dalsze doskonalenie realizacji zadań obronnych w obszarze niemilitarnej części SOP, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Istotne znaczenie dla doskonalenia programowania obronnego w dziedzinie niemilitarnej ma określenie uwarunkowań programowania obronnego - pośród których najogólniej wyróżnić można uwarunkowania materialno-energetyczne, uwarunkowania społeczne oraz uwarunkowania kulturowe, a także ich wpływu na funkcjonowanie SOP. Na tej podstawie określić można możliwości rozwoju programowania obronnego oraz pożądane kierunki i zakres jego doskonalenia w niemilitarnej części SOP w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego w przyszłości.

Przedmiotem zainteresowania prowadzącego badania są:

- istota i zakres programowania obronnego;
- doświadczenia i obecne rozwiązania w zakresie programowania obronnego;
- główne uwarunkowania programowania obronnego;
- wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację misji obrony narodowej, a tym samym, na realizację zadań obronnych przez SOP;
- pożądane kierunki, zakres i możliwość zmian w zakresie programowania obronnego w niemilitarnej części SOP;
- sposoby doskonalenia programowania obronnego w niemilitarnej części SOP.

Biorąc powyższe pod uwagę, zwracam się do Pana (Pani) - jako eksperta – z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytania zamieszczone w niniejszej ankiecie. Proszę Pana (Panią) również o nadanie osobistej hierarchii odpowiedzi na pytania nr 5 i 6.

Gwarantuję, iż uzyskane tą drogą wyniki badań wykorzystane zostaną wyłącznie do celów naukowych.

1. Czy Pana (Pani) zdaniem obecnie obowiązująca definicja programowania obronnego, przytoczona poniżej, oddaje właściwie istotę przedmiotowego zjawiska?

   Programowanie obronne – ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

TAK	
NIE	

2. Jeśli nie, to jak zdaniem Pana (Pani) należałoby rozumieć istotę i zakres programowania obronnego?

3. Czy mógłby (mogłaby) Pan (Pani) ocenić dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie programowania obronnego?

4. Czy mógłby (mogłaby) Pan (Pani) ocenić obecne rozwiązania w zakresie programowania obronnego?

5. Proszę określić w skali od 1 do 5 (gdy 1 to skala najniższa) - które z uwarunkowań programowania obronnego, wyspecyfikowanych poniżej, zaliczyć należy - Pana (Pani) zdaniem – do najistotniejszych?

Typ uwarunkowań	Rodzaj uwarunkowań	Ocena w skali 1-5
Uwarunkowania materialno – energetyczne	Wyzwania i zagrożenia	
	Bogactwa przyrody	
	Możliwości finansowe budżetu państwa	
	Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego (np. systemy: ochrony ppoż.; ochrony granicy państwowej; KSR-G; bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony państwa itd.)	
	Warunki geofizyczne	
	Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej)	
	Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań)	
	Materialno – techniczne środki działania	
	Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP	
	Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP	
Uwarunkowania społeczne	Inne państwa	
	Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze	
	Międzynarodowe organizacje pozarządowe	
	Państwo i organizacje w państwie	
	Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług	
	Organy władzy	
	Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP	

Typ uwarunkowań	Rodzaj uwarunkowań	Ocena w skali 1-5
Uwarunkowania społeczne - cd.	Organizacje polityczne w państwie	
	Organizacje pozarządowe w państwie	
	Osoby prywatne	
Uwarunkowania kulturowe	Stosunki międzynarodowe	
	Stosunki wewnątrzkrajowe	
	Polityka	
	Źródła powszechnie obowiązującego prawa	
	Prawo wewnętrzne	
	Kultura polityczna	
	Legitymizacja władzy	
	Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne)	
	Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka)	
	Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym	
	Działalność kościołów i związków wyznaniowych	
	Dziedzictwo historyczne	
	Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP	
	Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP	
	System kontroli wykonywania zadań obronnych	
	Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP	
	Kultura władzy	
	Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne)	
	Kultura fizyczna	

6. Jakie są - Pana (Pani) zdaniem – inne uwarunkowania programowania obronnego?

Typ uwarunkowań	Rodzaj uwarunkowań	Ocena w skali 1-5
Uwarunkowania materialno - energetyczne		
Uwarunkowania społeczne		

Typ uwarunkowań	Rodzaj uwarunkowań	Ocena w skali 1-5
Uwarunkowania kulturowe		

7. Jak - Pana (Pani) zdaniem - zadania realizowane przez niemilitarną część SOP wpływają na realizację zadań obronnych SOP?

Rodzaj zadania	Przedsięwzięcia	Ocena w skali 1-5
Ogólne o charakterze przygotowawczym (cel - stworzenie warunków organizacyjnych do funkcjonowania w określonej sytuacji planistycznej i realizacji zadań operacyjnych)	Planowanie zadań obronnych	
	Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa	
	Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania	
	Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony	
	Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania	
	Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne	
	Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne	
	Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji	
	Szkolenie obronne	
	Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych	
Dyplomatyczne (cel - minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych, wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania)	Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli	
	Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi	
	Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń	

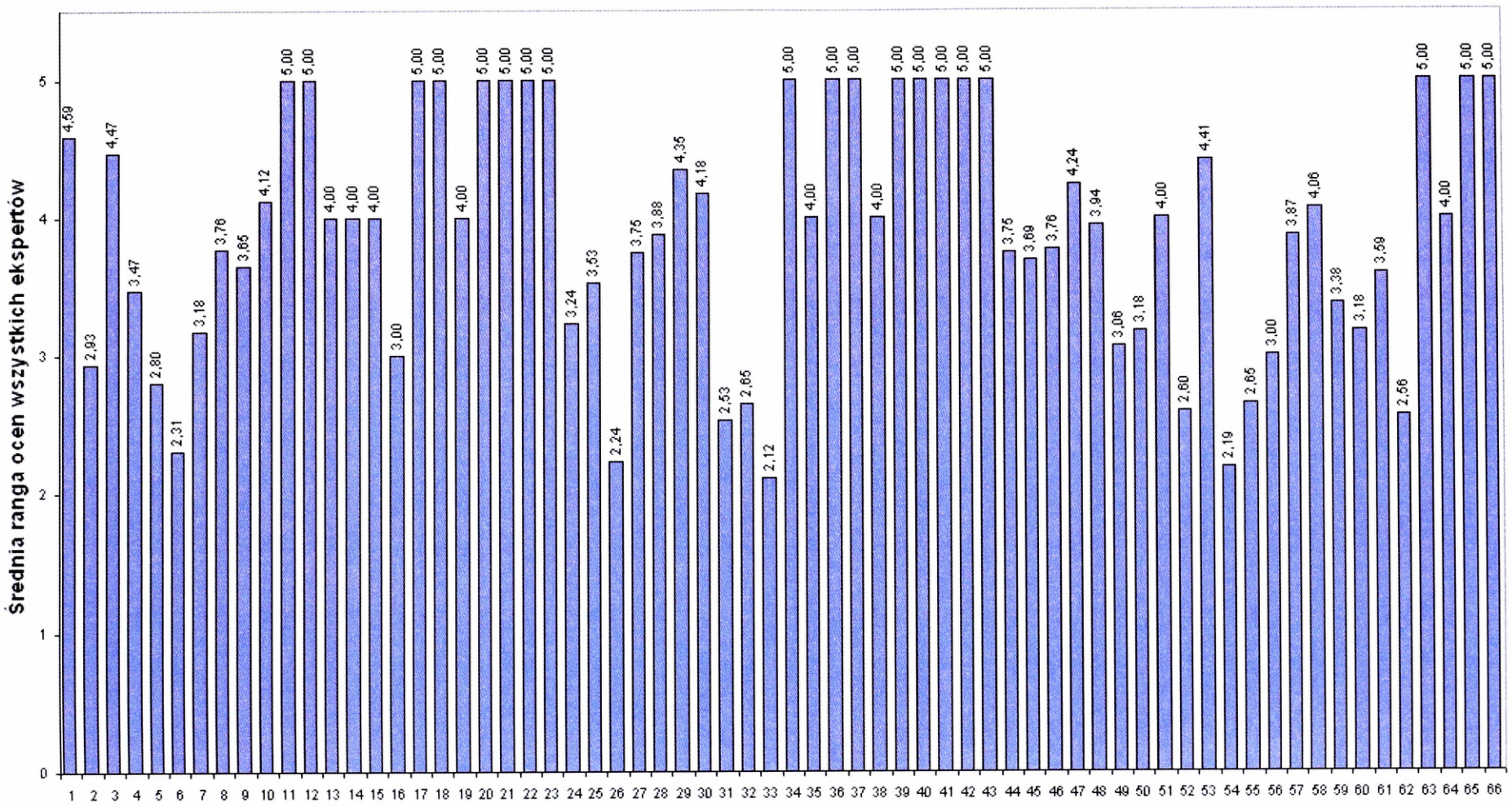
Rodzaj zadania	Przedsięwzięcia	Ocena w skali 1-5
Informacyjne (cel - ochrona i propagowanie polskich interesów; informacyjne osłabianie przeciwnika; umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa)	Informowanie społeczeństwa	
	Konsolidowanie społeczeństwa	
	Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów	
	Ogłaszanie sygnałów alarmowych	
	Zwalczanie dywersji psychologicznej	
	Przeciwdziałanie dezinformacji	
	Informowanie opinii międzynarodowej	
	Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika	
Ochronne w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa	Ochrona granicy państwowej	
	Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących	
	Ochrona szczególnie ważnych obiektów	
	Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw	
	Zapewnienie łączności	
	Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego	
	Ochrona ppoż.	
	Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego	
Ochronne w zakresie ochrony i zapewnienia realizacji potrzeb bytowych ludności oraz ochrony majątku narodowego	Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe	
	Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych	
	Alarmowanie	
	Ewakuacja	
	Ratownictwo	
	Budowle ochronne	
	Likwidacja skażeń i zakażeń	
	Ochrona zdrowia	
	Przewozy pasażerskie i towarowe	
	Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi	
	Ochrona majątku narodowego	
Gospodarczo-obronne (cel - zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności)	Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych	
	Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG	
	Tworzenie i utrzymanie rezerw	
	Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw	
	Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych	
	Realizacja zadań wynikających z PMG	

Rodzaj zadania	Przedsięwzięcia	Ocena w skali 1-5
Gospodarczo-obronne - cd.	Militaryzacja	
	Ewakuacja rezerw państwowych	
	Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym	
	Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności	
	Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury	
	Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony	
	Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego	
	Zapewnienie usług medycznych	
	Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia	

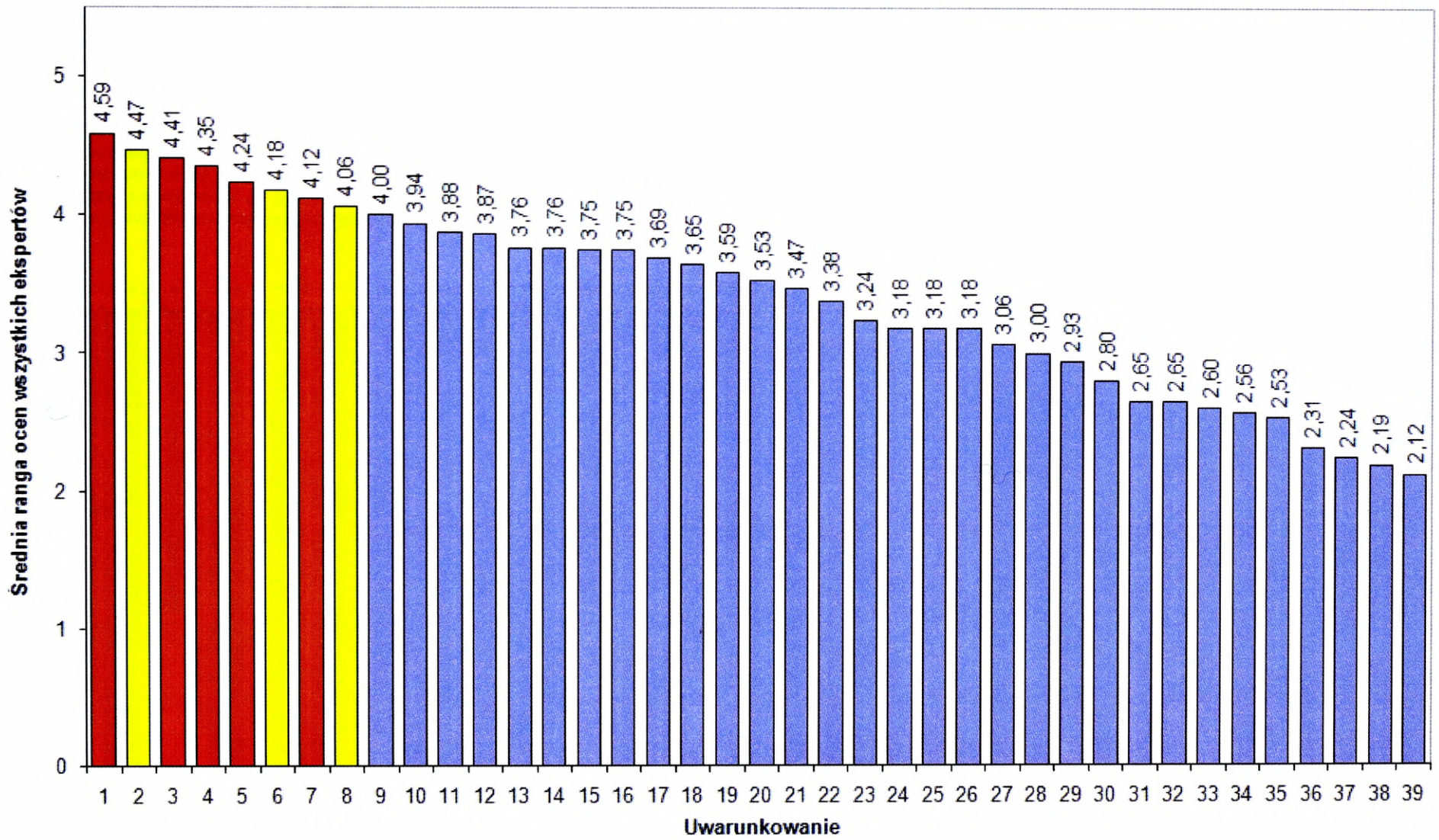
8. Jakie są - Pana (Pani) zdaniem - pożądane kierunki i zakres zmian w zakresie programowania obronnego w niemilitarnej części SOP?

9. Jakie są - Pana (Pani) zdaniem - możliwości zmian w zakresie programowania obronnego w niemilitarnej części SOP?

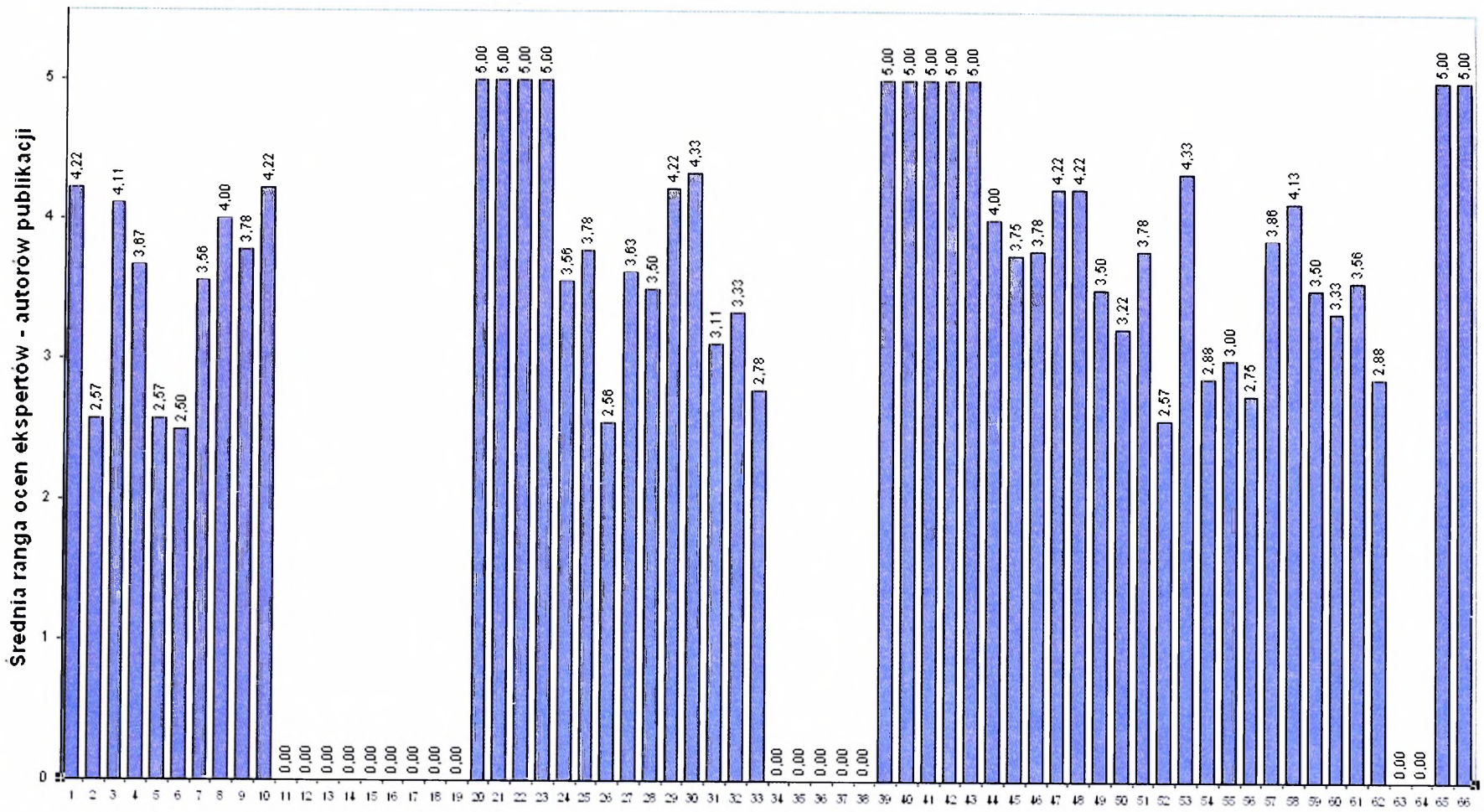
DZIĘKUJĘ



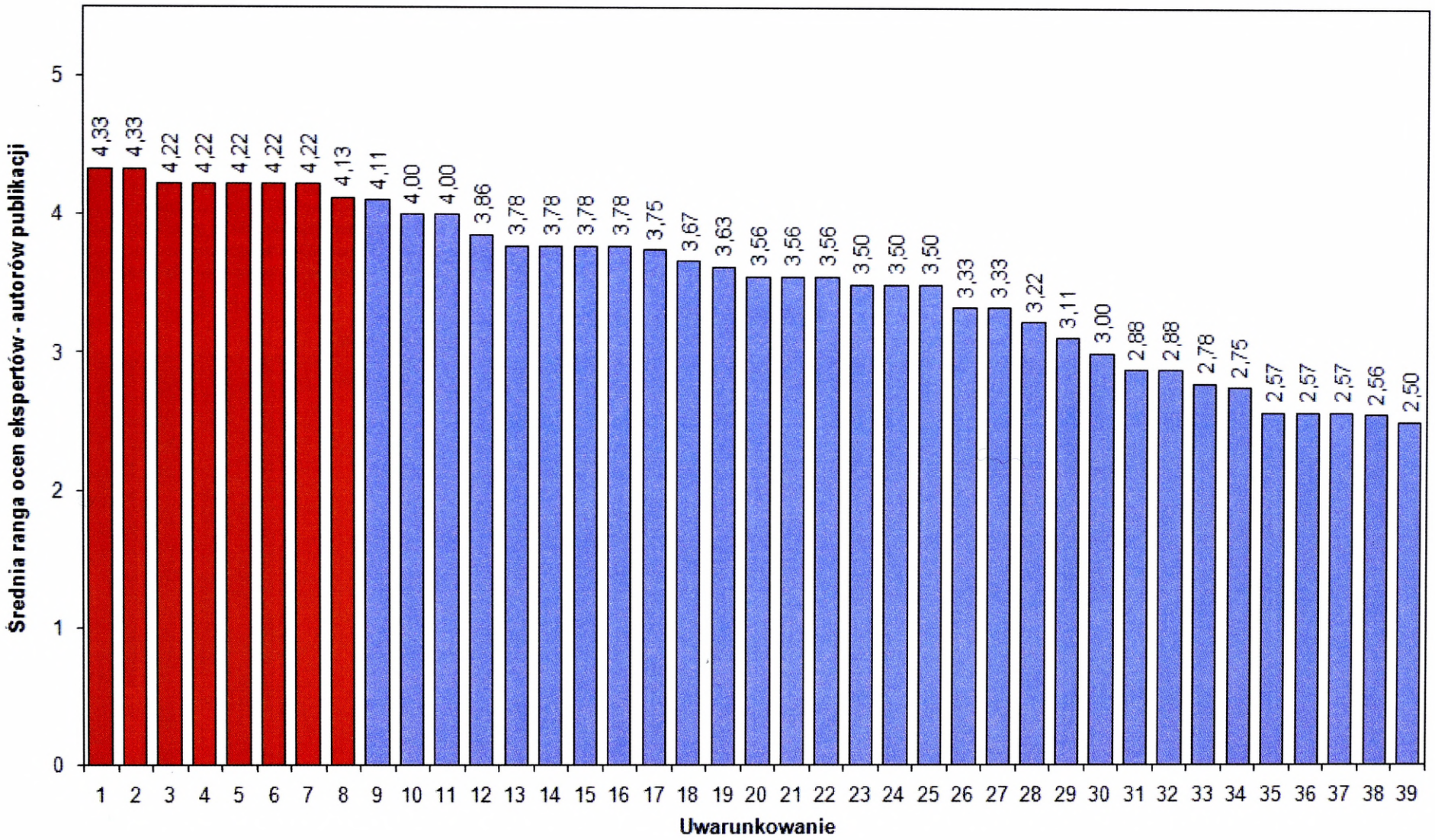
Uwarunkowania programowania obronnego w ocenie wszystkich ekspertów: 1 – Wyzwania i zagrożenia; 2 - Bogactwa przyrody; 3 - Możliwości finansowe budżetu państwa; 4 - Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; 5 - Warunki geofizyczne; 6 - Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej); 7 - Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); 8 - Materialno–techniczne środki działania; 9 - Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; 10 - Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; 11 - Stałość strategii i koncepcji bezpieczeństwa; 12 - System prawnych zachęt, ulg itp. dla przedsiębiorców; 13 - Poziom rozwoju gospodarczego (PKB); 14 - Dostęp do mediów; 15 - Dywersyfikacja źródeł energii i linii przesyłowych; 16 - Dywersyfikacja dostaw surowców strategicznych; 17 - Organizacja i sposób gromadzenia i utrzymywania zapasów; 18 - Dostępność środków ochrony ludności; 19 - System komunikacyjny; 20 - Infrastruktura techniczna państwa; 21 - Utrzymywanie strategicznych zapasów; 22 - Przemysł obronny; 23 - zasoby obronne na poziomie niezbędnej wystarczalności obronnej; 24 - Inne państwa; 25 - Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; 26 - Międzynarodowe organizacje pozarządowe; 27 - Państwo i organizacje w państwie; 28 - Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; 29 - Organy władzy; 30 - Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; 31 - Organizacje polityczne w państwie; 32 - Organizacje pozarządowe w państwie; 33 - Osoby prywatne; 34 - Ograniczenie wpływów politycznych i koniunkturalnych na struktury odpowiedzialne za bezpieczeństwa państw; 35 - Gęstość zaludnienia (industrializacja miast); 36 - Obronne przygotowanie społeczeństwa; 37 - Rodzaj własności (państwowa, prywatna); 38 - Identyfikowanie się Polonii zagranicznej z krajem - jej rola lobbingowa na rzecz silnej pozycji RP w stosunkach międzynarodowych; 39 - Zasoby informacyjne; 40 - Patriotyczne wychowanie; 41 - Oparcie o siłę kościoła, 42 - Przywiązanie do ojcowizny; 43 - Przywiązanie do tradycji; 44 - Stosunki międzynarodowe; 45 - Stosunki wewnątrzkrajowe; 46 – Polityka; 47 - Źródła powszechnie obowiązującego prawa; 48 - Prawo wewnętrzne; 49 - Kultura polityczna; 50 - Legitymizacja władzy; 51 - Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); 52 - Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); 53 - Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; 54 - Działalność kościołów i związków wyznaniowych; 55 - Dziedzictwo historyczne; 56 - Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 57 - Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; 58 - System kontroli wykonywania zadań obronnych; 59 - Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 60 - Kultura władzy; 61 - Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); 62 - Kultura fizyczna; 63 - Edukacja dla bezpieczeństwa; 64 - Kultura i dziedzictwo międzynarodowe, ochrona dóbr krajowych, udział w pracach międzynarodowych; 65 - Jedność społeczna; 66 – Patriotyzm



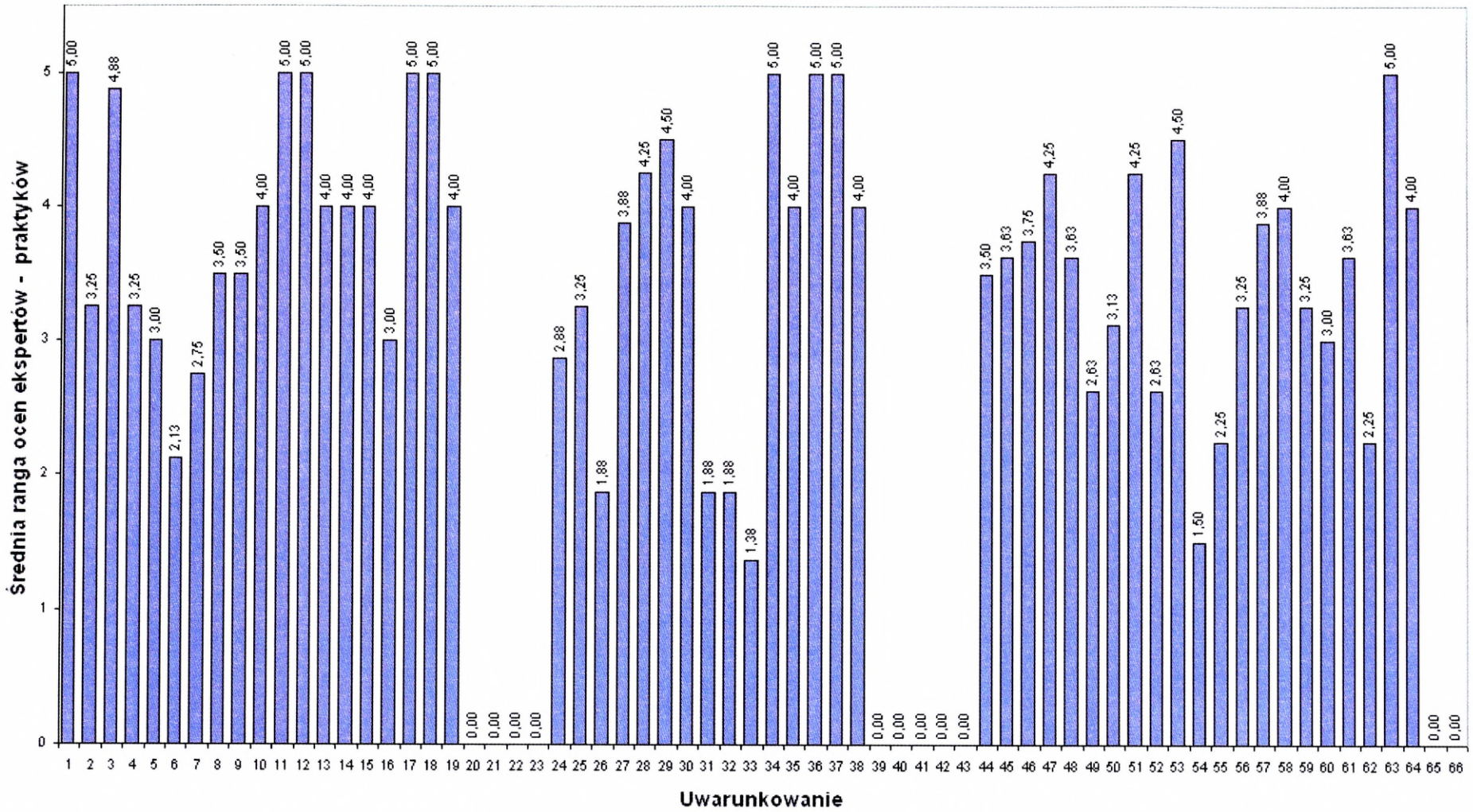
Znaczenie uwarunkowań programowania obronnego w ocenie wszystkich ekspertów: 1 - Wyzwania i zagrożenia; 2 - Możliwości finansowe budżetu państwa; 3 - Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; 4 - Organy władzy; 5 - Źródła powszechnie obowiązującego prawa; 6 - Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; 7 - Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; 8 - System kontroli wykonywania zadań obronnych; 9 - Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); 10 - Prawo wewnętrzne; 11 - Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; 12 - Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; 13 - Materialno-techniczne środki działania; 14 - Polityka; 15 - Państwo i organizacje w państwie; 16 - Stosunki międzynarodowe; 17 - Stosunki wewnątrzkrajowe; 18 - Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; 19 - Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); 20 - Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; 21 - Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; 22 - Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 23 - Inne państwa; 24 - Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); 25 - Legitymizacja władzy; 26 - Kultura władzy; 27 - Kultura polityczna; 28 - Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 29 - Bogactwa przyrody; 30 - Warunki geofizyczne; 31 - Organizacje pozarządowe w państwie; 32 - Dziedzictwo historyczne; 33 - Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); 34 - Kultura fizyczna; 35 - Organizacje polityczne w państwie; 36 - Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej); 37 - Międzynarodowe organizacje pozarządowe; 38 - Działalność kościołów i związków wyznaniowych; 39 - Osoby prywatne



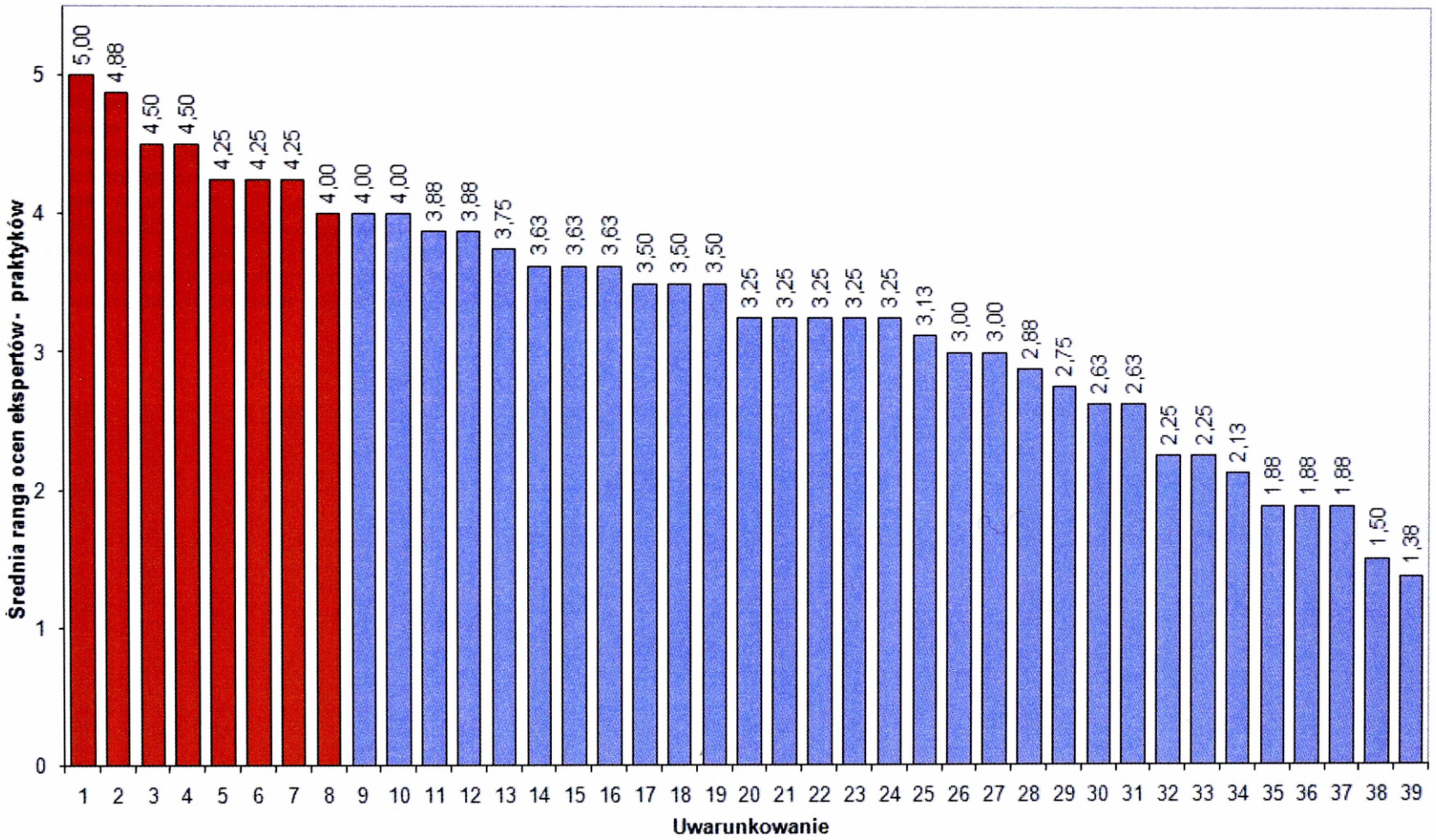
Uwarunkowania programowania obronnego w ocenie ekspertów – autorów publikacji: 1 – Wyzwania i zagrożenia; 2 - Bogactwa przyrody; 3 - Możliwości finansowe budżetu państwa; 4 - Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; 5 - Warunki geofizyczne; 6 - Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej); 7 - Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); 8 - Materialno–techniczne środki działania; 9 - Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; 10 - Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; 11 - Stałość strategii i koncepcji bezpieczeństwa; 12 - System prawnych zachęt, ulg itp. dla przedsiębiorców; 13 - Poziom rozwoju gospodarczego (PKB); 14 - Dostęp do mediów; 15 - Dywersyfikacja źródeł energii i linii przesyłowych; 16 - Dywersyfikacja dostaw surowców strategicznych; 17 - Organizacja i sposób gromadzenia i utrzymywania zapasów; 18 - Dostępność środków ochrony ludności; 19 - System komunikacyjny; 20 - Infrastruktura techniczna państwa; 21 - Utrzymywanie strategicznych zapasów; 22 - Przemysł obronny; 23 - zasoby obronne na poziomie niezbędnej wystarczalności obronnej; 24 - Inne państwa; 25 - Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; 26 - Międzynarodowe organizacje pozarządowe; 27 - Państwo i organizacje w państwie; 28 - Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; 29 - Organy władzy; 30 - Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; 31 - Organizacje polityczne w państwie; 32 - Organizacje pozarządowe w państwie; 33 - Osoby prywatne; 34 - Ograniczenie wpływów politycznych i koniunkturalnych na struktury odpowiedzialne za bezpieczeństwa państw; 35 - Gęstość zaludnienia (industrializacja miast); 36 - Obronne przygotowanie społeczeństwa; 37 - Rodzaj własności (państwowa, prywatna); 38 - Identyfikowanie się Polonii zagranicznej z krajem - jej rola lobbingowa na rzecz silnej pozycji RP w stosunkach międzynarodowych; 39 - Zasoby informacyjne; 40 - Patriotyczne wychowanie; 41 - Oparcie o siłę kościoła; 42 - Przywiązanie do ojcowizny; 43 - Przywiązanie do tradycji; 44 - Stosunki międzynarodowe; 45 - Stosunki wewnątrzkrajowe; 46 – Polityka; 47 - Źródła powszechnie obowiązującego prawa; 48 - Prawo wewnętrzne; 49 - Kultura polityczna; 50 - Legitymizacja władzy; 51 - Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); 52 - Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); 53 - Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; 54 - Działalność kościołów i związków wyznaniowych; 55 - Dziedzictwo historyczne; 56 - Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 57 - Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; 58 - System kontroli wykonywania zadań obronnych; 59 - Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 60 - Kultura władzy; 61 - Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); 62 - Kultura fizyczna; 63 - Edukacja dla bezpieczeństwa; 64 - Kultura i dziedzictwo międzynarodowe, ochrona dóbr krajowych, udział w pracach międzynarodowych; 65 - Jedność społeczna; 66 – Patriotyzm



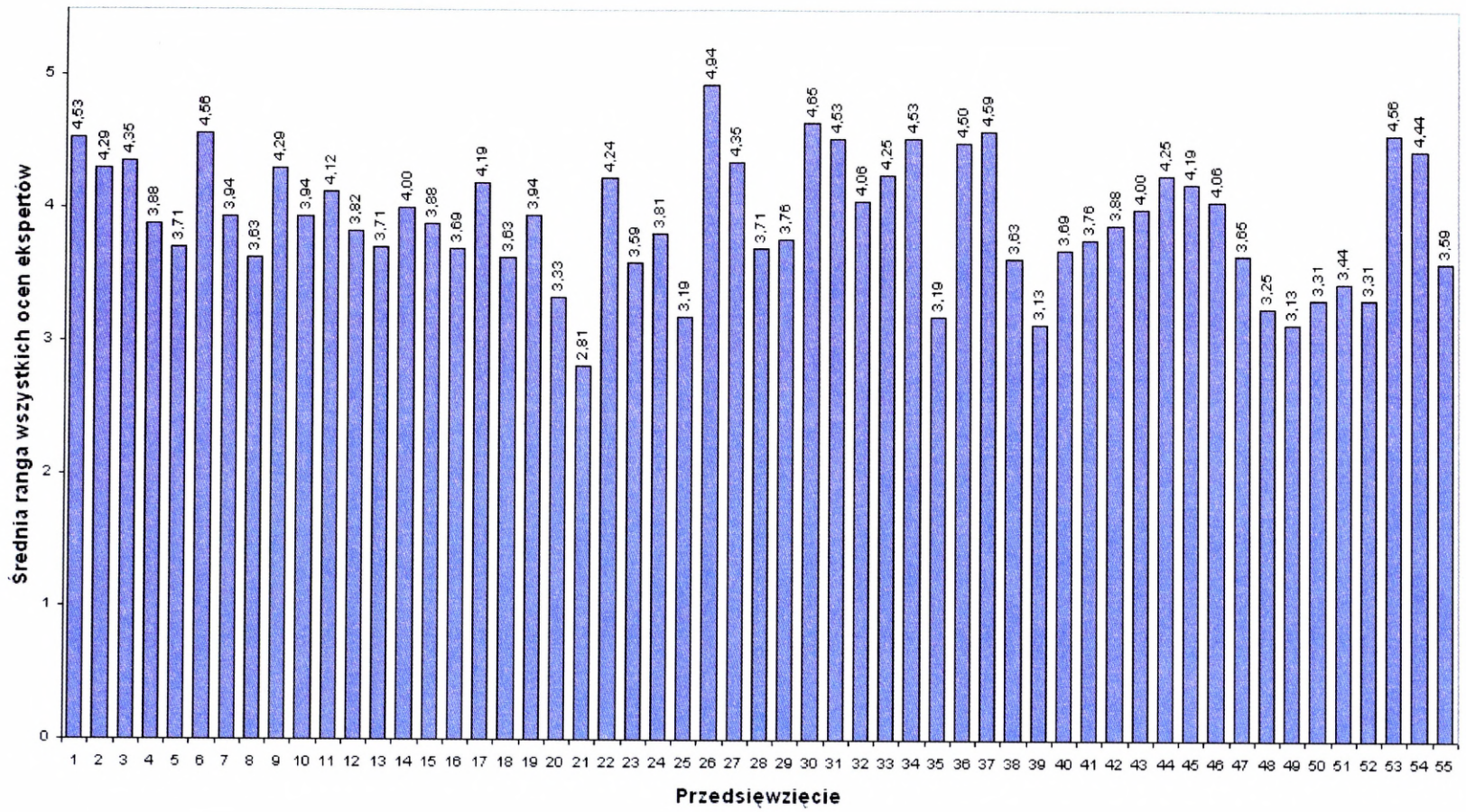
Znaczenie uwarunkowań programowania obronnego w ocenie ekspertów – autorów publikacji: 1 - Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; 2 - Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; 3 - Wyzwania i zagrożenia; 4 - Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; 5 - Organy władzy; 6 - Źródła powszechnie obowiązującego prawa; 7 - Prawo wewnętrzne; 8 - System kontroli wykonywania zadań obronnych; 9 - Możliwości finansowe budżetu państwa; 10 - Materialno – techniczne środki działania; 11 - Stosunki międzynarodowe; 12 - Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; 13 - Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; 14 - Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; 15 - Polityka; 16 - Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); 17 - Stosunki wewnątrzkrajowe; 18 - Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; 19 - Państwo i organizacje w państwie; 20 - Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); 21 - Inne państwa; 22 - Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); 23 - Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; 24 - Kultura polityczna; 25 - Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 26 - Organizacje pozarządowe w państwie; 27 - Kultura władzy; 28 - Legitymizacja władzy; 29 - Organizacje polityczne w państwie; 30 - Dziedzictwo historyczne; 31 - Działalność kościołów i związków wyznaniowych; 32 - Kultura fizyczna; 33 - Osoby prywatne; 34 - Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 35 - Bogactwa przyrody; 36 - Warunki geofizyczne; 37 - Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); 38 - Międzynarodowe organizacje pozarządowe; 39 - Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej)



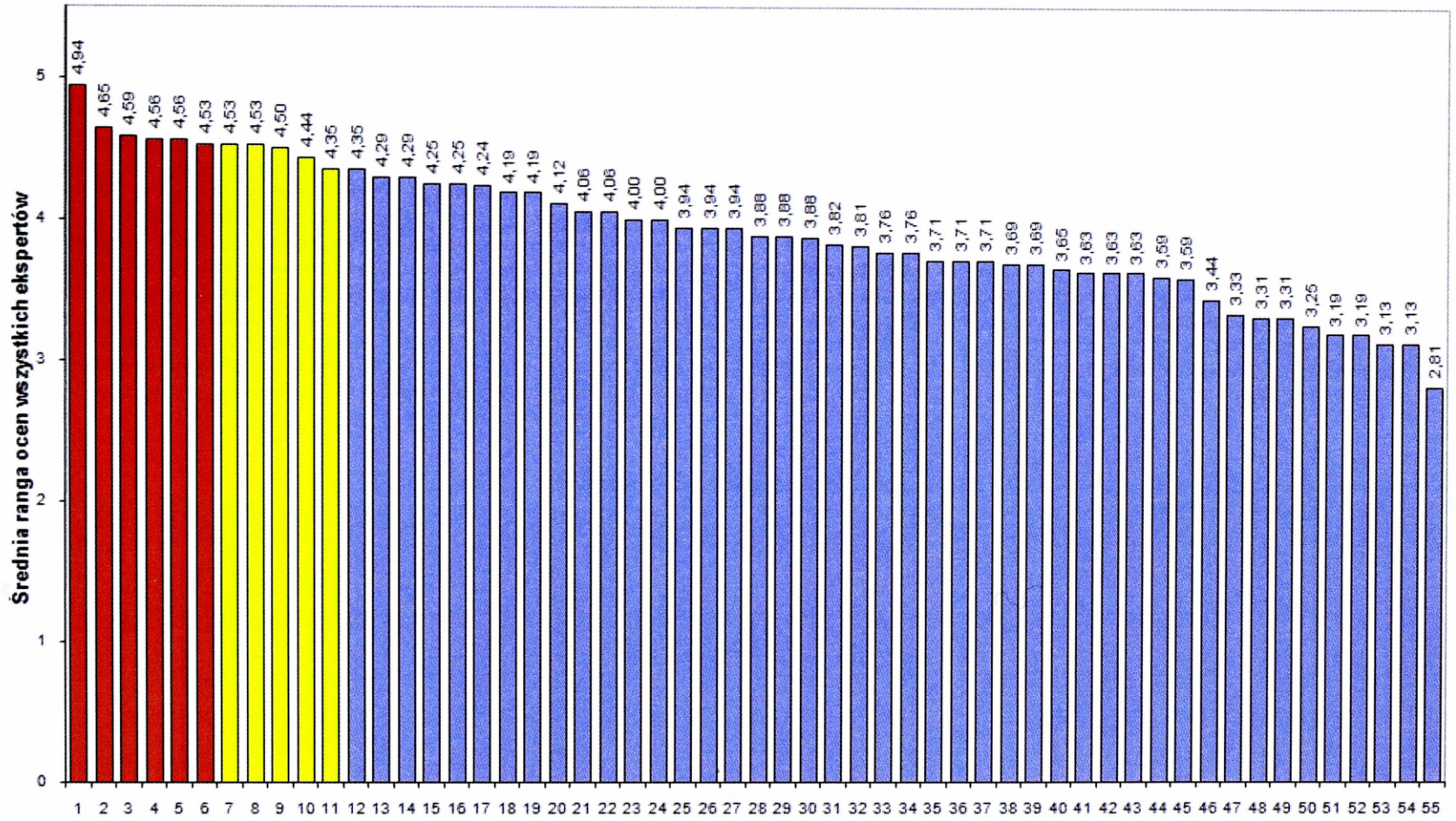
Uwarunkowania programowania obronnego w ocenie ekspertów – praktyków: 1 – Wyzwania i zagrożenia; 2 - Bogactwa przyrody; 3 - Możliwości finansowe budżetu państwa; 4 - Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; 5 - Warunki geofizyczne; 6 - Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej); 7 - Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); 8 - Materialno–techniczne środki działania; 9 - Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; 10 - Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; 11 - Stałość strategii i koncepcji bezpieczeństwa; 12 - System prawnych zachęt, ulg itp. dla przedsiębiorców; 13 - Poziom rozwoju gospodarczego (PKB); 14 - Dostęp do mediów; 15 - Dywersyfikacja źródeł energii i linii przesyłowych; 16 - Dywersyfikacja dostaw surowców strategicznych; 17 - Organizacja i sposób gromadzenia i utrzymywania zapasów; 18 - Dostępność środków ochrony ludności; 19 - System komunikacyjny; 20 - Infrastruktura techniczna państwa; 21 - Utrzymywanie strategicznych zapasów; 22 - Przemysł obronny; 23 - zasoby obronne na poziomie niezbędnej wystarczalności obronnej; 24 - Inne państwa; 25 - Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; 26 - Międzynarodowe organizacje pozarządowe; 27 - Państwo i organizacje w państwie; 28 - Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; 29 - Organy władzy; 30 - Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; 31 - Organizacje polityczne w państwie; 32 - Organizacje pozarządowe w państwie; 33 - Osoby prywatne; 34 - Ograniczenie wpływów politycznych i koniunkturalnych na struktury odpowiedzialne za bezpieczeństwa państw; 35 - Gęstość zaludnienia (industrializacja miast); 36 - Obronne przygotowanie społeczeństwa; 37 - Rodzaj własności (państwowa, prywatna); 38 - Identyfikowanie się Polonii zagranicznej z krajem - jej rola lobbingowa na rzecz silnej pozycji RP w stosunkach międzynarodowych; 39 - Zasoby informacyjne; 40 - Patriotyczne wychowanie; 41 - Oparcie o siłę kościoła; 42 - Przywiązanie do ojcowizny; 43 - Przywiązanie do tradycji; 44 - Stosunki międzynarodowe; 45 - Stosunki wewnątrzkrajowe; 46 – Polityka; 47 - Źródła powszechnie obowiązującego prawa; 48 - Prawo wewnętrzne; 49 - Kultura polityczna; 50 - Legitymizacja władzy; 51 - Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); 52 - Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); 53 - Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; 54 - Działalność kościołów i związków wyznaniowych; 55 - Dziedzictwo historyczne; 56 - Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 57 - Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; 58 - System kontroli wykonywania zadań obronnych; 59 - Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 60 - Kultura władzy; 61 - Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); 62 - Kultura fizyczna; 63 - Edukacja dla bezpieczeństwa; 64 - Kultura i dziedzictwo międzynarodowe, ochrona dóbr krajowych, udział w pracach międzynarodowych; 65 - Jedność społeczna; 66 – Patriotyzm



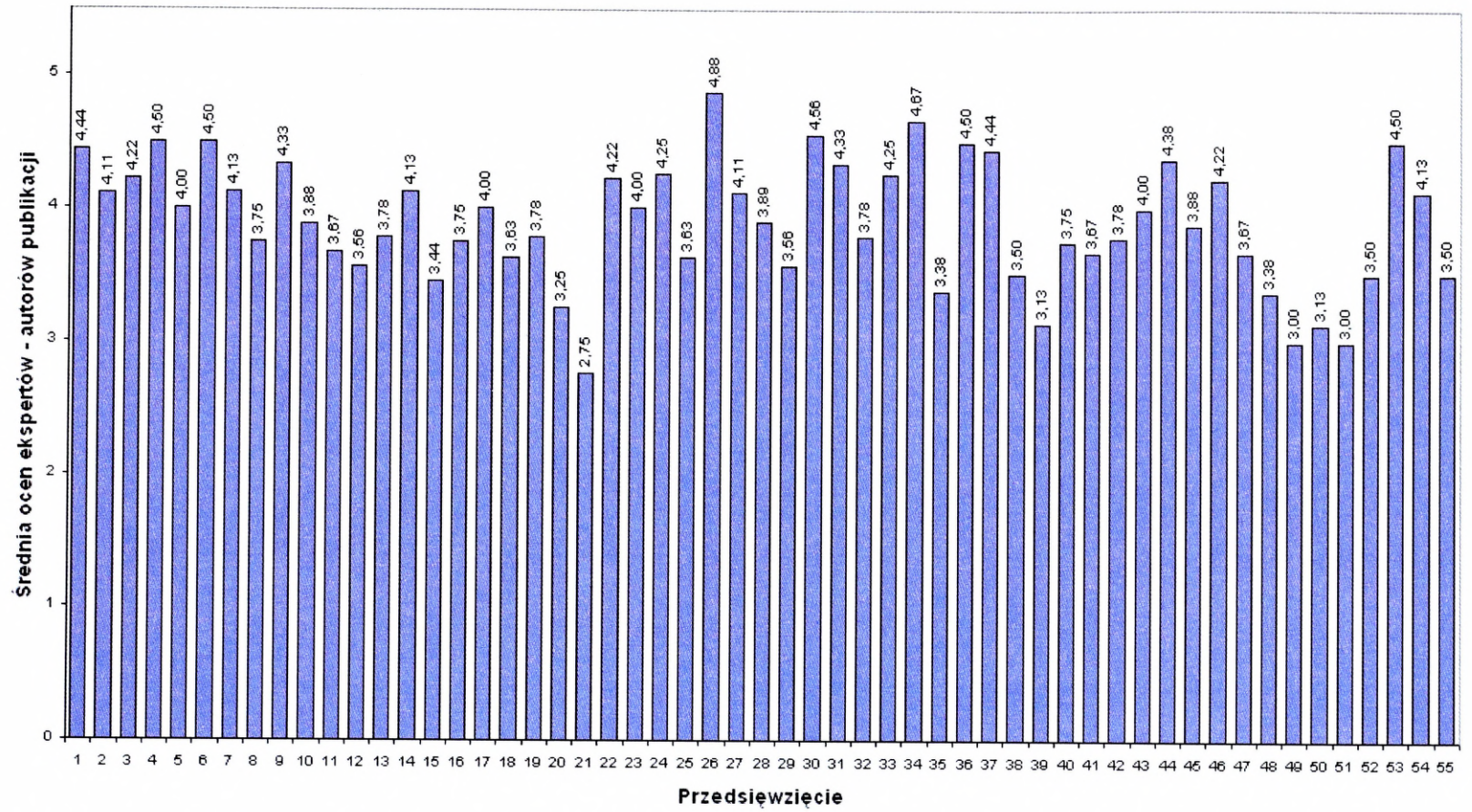
Znaczenie uwarunkowań programowania obronnego w ocenie ekspertów – praktyków: 1 - Wyzwania i zagrożenia; 2 - Możliwości finansowe budżetu państwa; 3 - Organy władzy; 4 - Strategie, doktryny, programy o charakterze ogólnopaństwowym; 5 - Przedsiębiorcy działający w sferze produkcji i usług; 6 - Źródła powszechnie obowiązującego prawa; 7 - Edukacja i wychowanie w państwie (w tym szkolenie obronne); 8 - Możliwości finansowe budżetów niemilitarnych struktur SOP; 9 - Zasoby ludzkie niemilitarnych struktur SOP; 10 - System kontroli wykonywania zadań obronnych; 11 - Państwo i organizacje w państwie; 12 - Strategie szczegółowe dotyczące funkcjonowania niemilitarnych struktur SOP; 13 - Polityka; 14 - Stosunki wewnątrzkrajowe; 15 - Prawo wewnętrzne; 16 - Edukacja wewnątrz niemilitarnych struktur SOP (w tym szkolenie obronne); 17 - Materialno – techniczne środki działania; 18 - Wytwory materialne działalności niemilitarnych struktur SOP; 19 - Stosunki międzynarodowe; 20 - Bogactwa przyrody; 21 - Potencjały innych organizacji tworzonych na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego; 22 - Międzynarodowe organizacje polityczne, militarne, gospodarcze; 23 - Relacje systemowe wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 24 - Kultura zarządzania wewnątrz niemilitarnych struktur SOP; 25 - Legitymizacja władzy; 26 - Warunki geofizyczne; 27 - Kultura władzy; 28 - Inne państwa; 29 - Kultura materialna (doświadczenia i twórczy dorobek człowieka w tej sferze uwarunkowań); 30 - Kultura polityczna; 31 Nauka i kultura (działalność artystyczna i sztuka); 32 - Dziedzictwo historyczne; 33 - Kultura fizyczna; 34 - Siły i słabości (w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności społecznej); 35 - Międzynarodowe organizacje pozarządowe; 36 - Organizacje polityczne w państwie; 37 - Organizacje pozarządowe w państwie; 38 - Działalność kościołów i związków wyznaniowych; 39 - Osoby prywatne



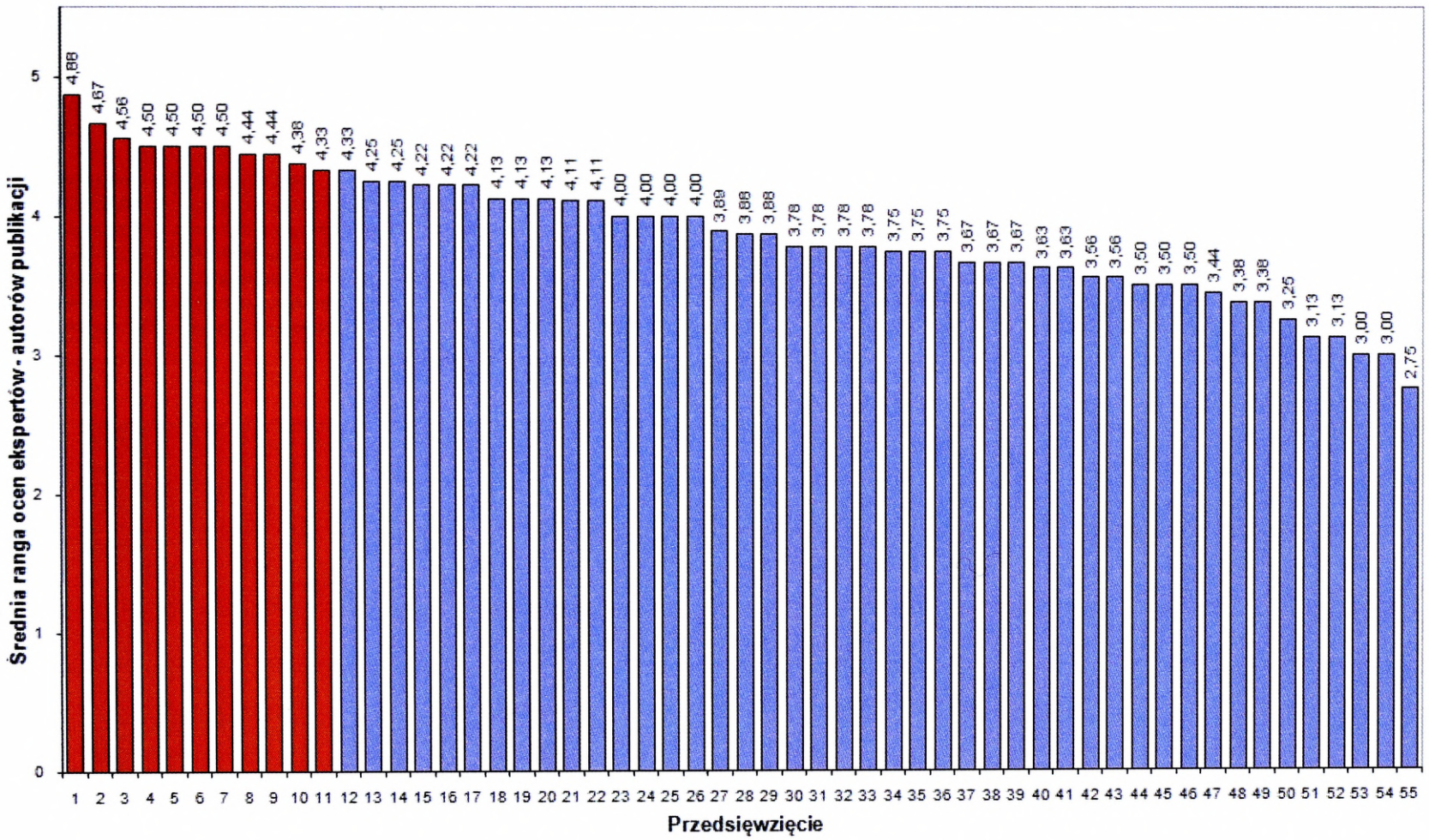
Wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej w ocenie wszystkich ekspertów: 1 - Planowanie zadań obronnych; 2 - Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; 3 - Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; 4 - Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; 5 - Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; 6 - Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; 7 - Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; 8 - Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; 9 - Szkolenie obronne; 10 - Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; 11 - Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; 12 - Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; 13 - Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; 14 - Informowanie społeczeństwa; 15 - Konsolidowanie społeczeństwa; 16 - Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; 17 - Ogłaszanie sygnałów alarmowych; 18 - Zwalczanie dywersji psychologicznej; 19 - Przeciwdziałanie dezinformacji; 20 - Informowanie opinii międzynarodowej; 21 - Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika; 22 - Ochrona granicy państwowej; 23 - Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; 24 - Ochrona szczególnie ważnych obiektów; 25 - Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw; 26 - Zapewnienie łączności;27 - Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; 28 - Ochrona ppoż.; 29 - Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; 30 - Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; 31 - Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; 32 - Alarmowanie; 33 - Ewakuacja; 34 - Ratownictwo; 35 - Budowle ochronne; 36 - Likwidacja skażeń i zakażeń; 37 - Ochrona zdrowia; 38 - Przewozy pasażerskie i towarowe; 39 - Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; 40 - Ochrona majątku narodowego; 41 - Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; 42 - Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; 43 - Tworzenie i utrzymanie rezerw; 44 - Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; 45 - Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; 46 - Realizacja zadań wynikających z PMG; 47 - Militaryzacja; 48 - Ewakuacja rezerw państwowych; 49 - Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; 50 - Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; 51 - Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; 52 - Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; 53 - Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; 54 - Zapewnienie usług medycznych; 55 - Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia



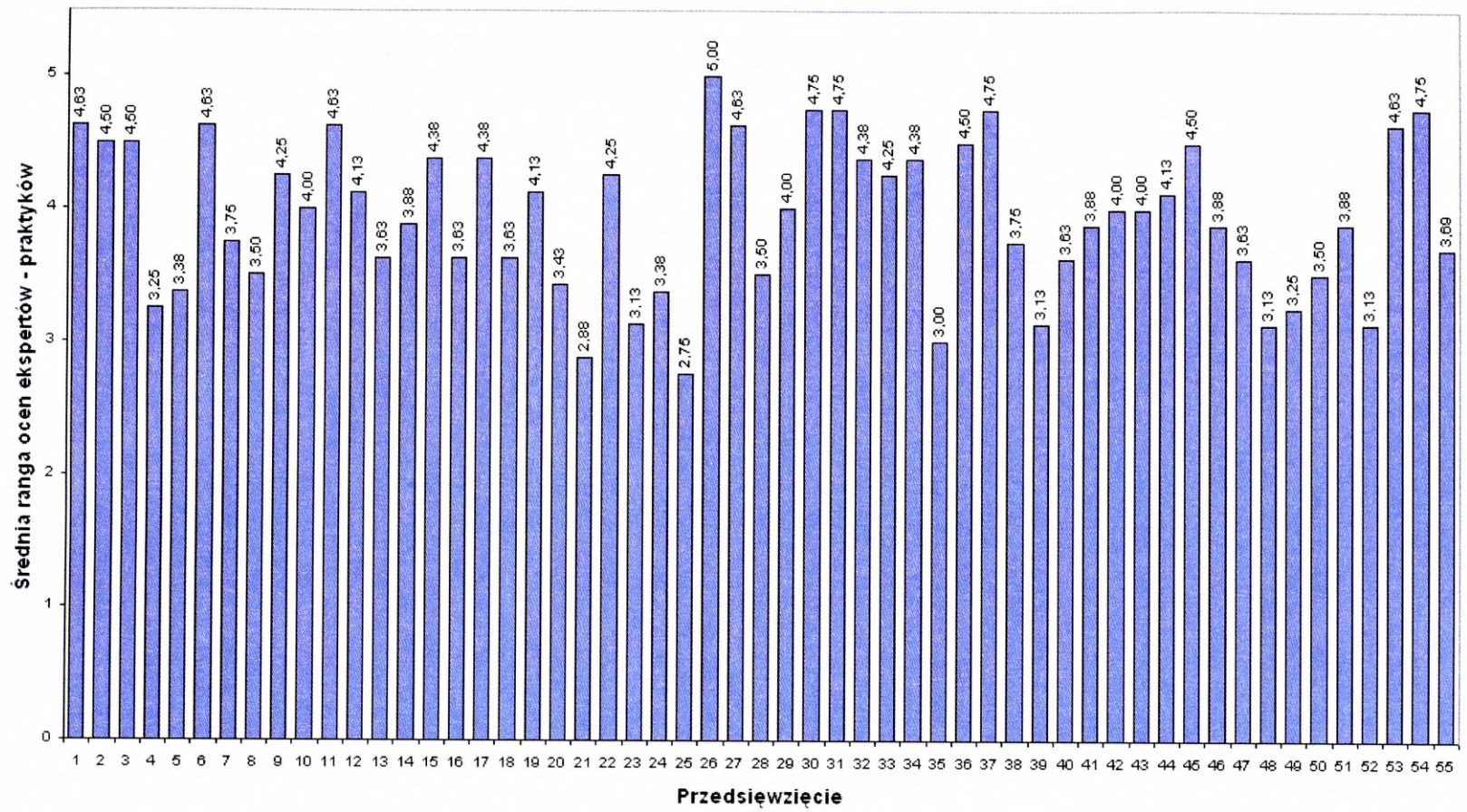
Znaczenie wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej w ocenie wszystkich ekspertów: 1 - Zapewnienie łączności; 2 - Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; 3 - Ochrona zdrowia; 4 - Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; 5 - Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; 6 - Planowanie zadań obronnych; 7 - Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; 8 - Ratownictwo; 9 - Likwidacja skażeń i zakażeń; 10 - Zapewnienie usług medycznych; 11 - Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; 12 - Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; 13 - Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; 14 - Szkolenie obronne; 15 - Ewakuacja; 16 - Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; 17 - Ochrona granicy państwowej; 18 - Ogłaszanie sygnałów alarmowych; 19 - Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; 20 - Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; 21 - Alarmowanie; 22 - Realizacja zadań wynikających z PMG; 23 - Informowanie społeczeństwa; 24 - Tworzenie i utrzymanie rezerw; 25 - Przeciwdziałanie dezinformacji; 26 - Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; 27 - Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; 28 - Konsolidowanie społeczeństwa; 29 - Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; 30 - Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; 31 - Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; 32 - Ochrona szczególnie ważnych obiektów; 33 - Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; 34 - Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; 35 - Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; 36 - Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; 37 - Ochrona ppoż.; 38 - Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; 39 - Ochrona majątku narodowego; 40 - Militaryzacja; 41 - Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; 42 - Zwalczanie dywersji psychologicznej; 43 - Przewozy pasażerskie i towarowe; 44 - Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia; 45 - Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; 46 - Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; 47 - Informowanie opinii międzynarodowej; 48 - Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; 49 - Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; 50 - Ewakuacja rezerw państwowych; 51 - Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw; 52 - Budowle ochronne; 53 - Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; 54 - Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; 55 - Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika



Wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej w ocenie ekspertów - autorów publikacji: 1 - Planowanie zadań obronnych; 2 - Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; 3 - Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; 4 - Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; 5 - Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; 6 - Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; 7 - Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; 8 - Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; 9 - Szkolenie obronne; 10 - Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; 11 - Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; 12 - Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; 13 - Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; 14 - Informowanie społeczeństwa; 15 - Konsolidowanie społeczeństwa; 16 - Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; 17 - Ogłaszanie sygnałów alarmowych; 18 - Zwalczanie dywersji psychologicznej; 19 - Przeciwdziałanie dezinformacji; 20 - Informowanie opinii międzynarodowej; 21 - Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika; 22 - Ochrona granicy państwowej; 23 - Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; 24 - Ochrona szczególnie ważnych obiektów; 25 - Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw; 26 - Zapewnienie łączności;27 - Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; 28 - Ochrona ppoż.; 29 - Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; 30 - Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; 31 - Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; 32 - Alarmowanie; 33 - Ewakuacja; 34 - Ratownictwo; 35 - Budowle ochronne; 36 - Likwidacja skażeń i zakażeń; 37 - Ochrona zdrowia; 38 - Przewozy pasażerskie i towarowe; 39 - Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; 40 - Ochrona majątku narodowego; 41 - Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; 42 - Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; 43 - Tworzenie i utrzymanie rezerw; 44 - Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; 45 - Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; 46 - Realizacja zadań wynikających z PMG; 47 - Militaryzacja; 48 - Ewakuacja rezerw państwowych; 49 - Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; 50 - Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; 51 - Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; 52 - Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; 53 - Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; 54 - Zapewnienie usług medycznych; 55 - Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia



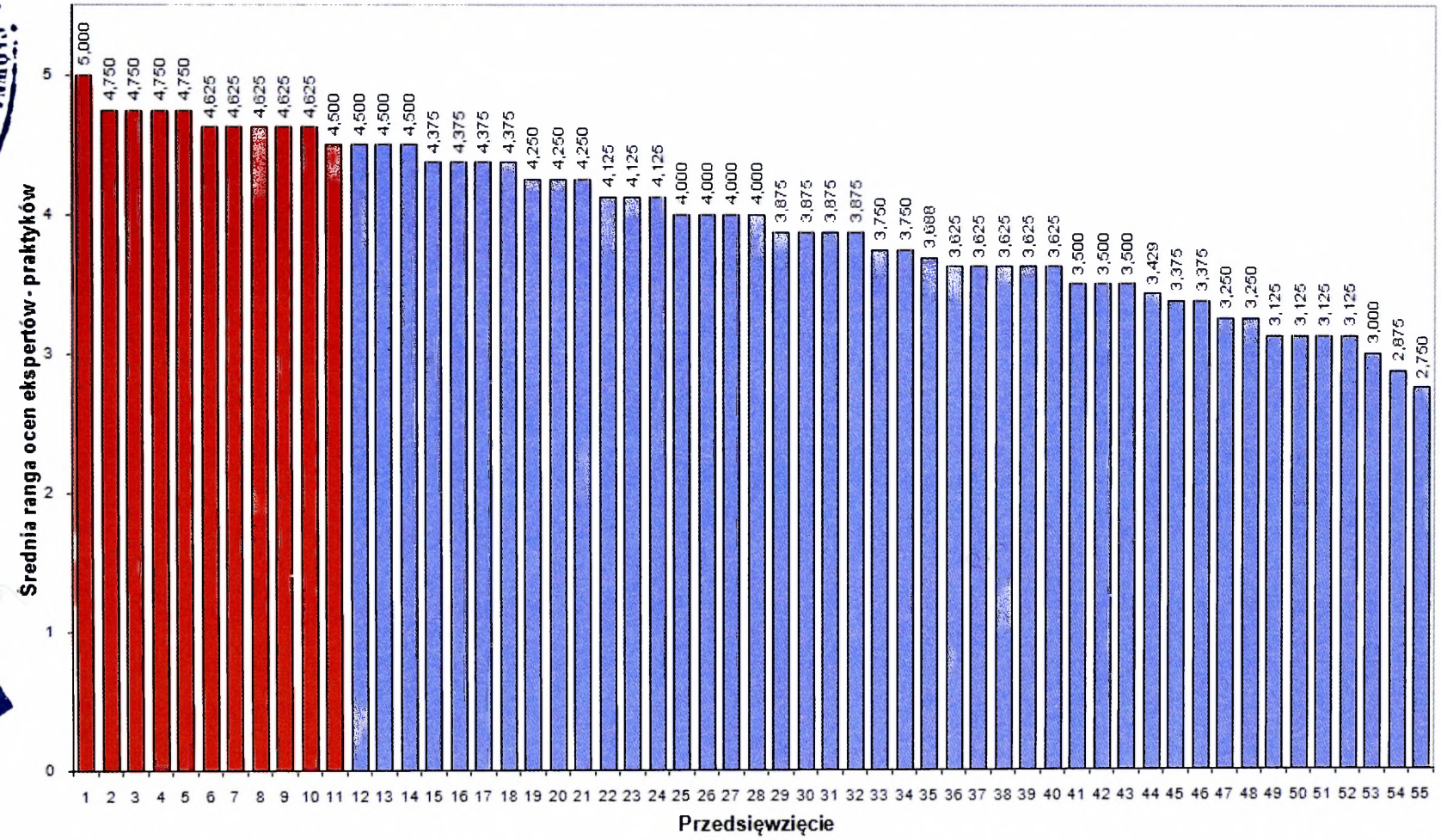
Znaczenie wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej w ocenie ekspertów – autorów publikacji: 1 - Zapewnienie łączności; 2 - Ratownictwo; 3 - Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; 4 - Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; 5 - Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; 6 - Likwidacja skażeń i zakażeń; 7 - Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; 8 - Planowanie zadań obronnych; 9 - Ochrona zdrowia; 10 - Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; 11 - Szkolenie obronne; 12 - Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; 13 - Ochrona szczególnie ważnych obiektów; 14 - Ewakuacja; 15 - Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; 16 - Ochrona granicy państwowej; 17 - Realizacja zadań wynikających z PMG; 18 - Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; 19 - Informowanie społeczeństwa; 20 - Zapewnienie usług medycznych; 21 - Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; 22 - Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; 23 - Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; 24 - Ogłaszanie sygnałów alarmowych; 25 - Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; 26 - Tworzenie i utrzymanie rezerw; 27 - Ochrona ppoż.; 28 - Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; 29 - Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; 30 - Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; 31 - Przeciwdziałanie dezinformacji; 32 - Alarmowanie; 33 - Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; 34 - Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; 35 - Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; 36 - Ochrona majątku narodowego; 37 - Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; 38 - Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; 39 - Militaryzacja; 40 - Zwalczanie dywersji psychologicznej; 41 - Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw; 42 - Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; 43 - Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; 44 - Przewozy pasażerskie i towarowe; 45 - Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; 46 - Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia; 47 - Konsolidowanie społeczeństwa; 48 - Budowle ochronne; 49 - Ewakuacja rezerw państwowych; 50 - Informowanie opinii międzynarodowej; 51 - Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; 52 - Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; 53 - Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; 54 - Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; 55 - Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika



Wpływ zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej w ocenie ekspertów – praktyków: 1 - Planowanie zadań obronnych; 2 - Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; 3 - Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; 4 - Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; 5 - Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; 6 - Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; 7 - Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; 8 - Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; 9 - Szkolenie obronne; 10 - Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; 11 - Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; 12 - Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; 13 - Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; 14 - Informowanie społeczeństwa; 15 - Konsolidowanie społeczeństwa; 16 - Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; 17 - Ogłaszanie sygnałów alarmowych; 18 - Zwalczanie dywersji psychologicznej; 19 - Przeciwdziałanie dezinformacji; 20 - Informowanie opinii międzynarodowej; 21 - Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika; 22 - Ochrona granicy państwowej; 23 - Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; 24 - Ochrona szczególnie ważnych obiektów; 25 - Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw; 26 - Zapewnienie łączności;27 - Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; 28 - Ochrona ppoż.; 29 - Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; 30 - Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; 31 - Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; 32 - Alarmowanie; 33 - Ewakuacja; 34 - Ratownictwo; 35 - Budowle ochronne; 36 - Likwidacja skażeń i zakażeń; 37 - Ochrona zdrowia; 38 - Przewozy pasażerskie i towarowe; 39 - Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; 40 - Ochrona majątku narodowego; 41 - Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; 42 - Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; 43 - Tworzenie i utrzymanie rezerw; 44 - Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; 45 - Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; 46 - Realizacja zadań wynikających z PMG; 47 - Militaryzacja; 48 - Ewakuacja rezerw państwowych; 49 - Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; 50 - Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; 51 - Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; 52 - Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; 53 - Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; 54 - Zapewnienie usług medycznych; 55 - Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia

Akademii Obrony Narodowej ★ BIBLIOTEKA GŁÓWNA-ARCHIWUM ★
Nr ewid. 1506/11

382



Znaczenie wpływu zadań realizowanych przez niemilitarną część SOP na realizację zadań obrony narodowej w ocenie ekspertów – praktyków 1 - Zapewnienie łączności; 2 - Zaopatrywanie w: produkty spożywcze, wodę, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, produkty naftowe; 3 - Dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; 4 - Ochrona zdrowia; 5 - Zapewnienie usług medycznych; 6 - Planowanie zadań obronnych; 7 - Przygotowanie gospodarki narodowej i innych obszarów funkcjonowania państwa, w tym: służby zdrowia, transportu, łączności i infrastruktury oraz ochrony ludności, na potrzeby obronne; 8 - Podejmowanie działań na arenie międzynarodowej na rzecz zabezpieczenia interesów państwa i obywateli; 9 - Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; 10 - Zapewnienie zaopatrzenia ludności w: żywność, wodę, nośniki energii, lekarstwa i środki ochrony, środki higieny, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego; 11 - Przygotowywanie do kierowania obroną państwa, w tym uruchomienia i działania stanowisk kierowania obroną państwa; 12 - Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa oraz zapewnienie warunków do jej podwyższania; 13 - Likwidacja skażeń i zakażeń; 14 - Uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; 15 - Konsolidowanie społeczeństwa; 16 - Ogłaszanie sygnałów alarmowych; 17 - Alarmowanie; 18 - Ratownictwo; 19 - Szkolenie obronne; 20 - Ochrona granicy państwowej; 21 - Ewakuacja; 22 - Prowadzenie analiz i dokonywanie ocen sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania środkami dyplomatycznymi; 23 - Przeciwdziałanie dezinformacji; 24 - Przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; 25 - Kontrole stanu przygotowań obronnych, w tym realizacji zadań obronnych; 26 - Nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego; 27 - Przygotowanie do produkcji i usług ujętych w PMG; 28 - Tworzenie i utrzymanie rezerw; 29 - Informowanie społeczeństwa; 30 - Utrzymanie tzw. nieczynnych mocy produkcyjnych; 31 - Realizacja zadań wynikających z PMG; 32 - Odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; 33 - Tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne; 34 - Przewozy pasażerskie i towarowe; 35 - Monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia; 36 - Informowanie opinii międzynarodowej o sytuacji oraz inicjowanie działań na rzecz zażegnania zagrożeń; 37 - Zapewnienie organom władzy dostępu do mediów; 38 - Zwalczanie dywersji psychologicznej; 39 - Ochrona majątku narodowego; 40 - Militaryzacja; 41 - Przygotowanie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności do ich militaryzacji; 42 - Ochrona ppoż.; 43 - Wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności; 44 - Informowanie opinii międzynarodowej; 45 - Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; 46 - Ochrona szczególnie ważnych obiektów; 47 - Określanie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony; 48 - Przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; 49 - Ochrona osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportów im służących; 50 - Opieka nad dziećmi i młodzieżą oraz niepełnosprawnymi; 51 - Ewakuacja rezerw państwowych; 52 - Zapewnienie wyposażenia obrony cywilnej w: sprzęt, materiały i środki ochrony; 53 - Budowle ochronne; 54 - Polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika; 55 - Ochrona delegacji i przedstawicielstw innych państw

S/7431
Cryt. Rapr. oblat.