

S/4427

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
KATEDRA STRATEGII

Mariusz WIATR

PLANOWANIE OBRONNE I WOJSKOWE W NATO



53234

WARSZAWA

2000

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
KATEDRA STRATEGII



Mariusz WIATR

PLANOWANIE OBRONNE I WOJSKOWE W NATO

Skrypt wykładu

WPROWADZENIE

Planowanie, obok organizowania, przewodzenia i kontrolowania, jest integralną częścią procesu zarządzania. Planowanie to projektowanie przyszłości oraz skutecznych środków jej realizacji¹. W najprostszym ujęciu określić je można jako wytyczanie celów organizacji i określanie sposobów ich najlepszej realizacji². Podejmowanie decyzji, część procesu planowania, obejmuje wybór trybu działania spośród zestawu dostępnych możliwości. Planowanie i podejmowanie decyzji przyczynia się do utrzymania sprawności zarządzania poprzez dostarczanie wskazówek do przyszłych działań.

Treść i zakres planowania uzależniony jest od miejsca w strukturze organizacyjnej. Im wyższy szczebel, tym większy jest zakres planowania w procesie zarządzania. Planowanie obronne w NATO jest problemem bez wątpienia strategicznym, rzutującym na funkcjonowanie całego Sojuszu. Proces ten uwarunkowany jest wymogami zbiorowej obrony i wynikającej z nich potrzeby wspólnego planowania. Charakter NATO wymaga uwzględnienia przez państwa członkowskie potrzeb Sojuszu. Żadne państwo członkowskie nie jest zdane wyłącznie na narodowe zasoby i działania, a jednocześnie każde wypełnia swoje zobowiązania sojusznicze wobec innych państw. Rozwiązanie takie wymaga stosowania uzgodnionych procedur planowania obronnego zapewniających osiągnięcie celów Sojuszu.

Planowanie obronne NATO prowadzone jest według zasad planowania strategicznego i w związku z tym obejmuje zgodnie z teorią zarządzania definiowanie misji, formułowanie polityk, ustalanie celów, definiowanie alternatyw strategicznych i wybór strategii³. Proces planowania obronnego w NATO dostosowany jest przy tym do specyfiki Sojuszu, który opiera swoje funkcjonowanie na suwerennych decyzjach państw członkowskich. Dlatego też w ramach procesu planowania NATO nie narzuca rozwiązań i nie formułuje dyrektyw ponadnarodowych, proponuje jedynie określone wymagania wynikające z kolektywnego wymiaru funkcjonowania Sojuszu.

Opracowanie niniejsze powstało w celu zapoznania studentów i słuchaczy AON z istotą i strukturą planowania obronnego oraz ogólnym schematem cyklu planowania sojuszniczego. Jako takie nie stanowi więc szczegółowego naświetlenia tej problematyki i cechuje się znacznym stopniem ogólności. Opracowano je na podstawie jawnych publikacji sojuszniczych i narodowych. Szczegółowe poznanie procesu planowania obronnego wymaga dostępu do informacji niejawnych, co w odniesieniu do przedstawionego wyżej celu nie jest konieczne.

¹ R.L. Ackoff, *Zasady planowania w korporacjach*, PWE Warszawa 1973, s. 19.

² R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 40.

³ A. Klasik, *Planowanie strategiczne*, PWE Warszawa 1983.

1. PLANOWANIE OBRONNE W NATO

Funkcjonowanie NATO opiera się na zasadzie niepodzielności bezpieczeństwa państw członkowskich, co oznacza, że:

- żadne państwo nie musi polegać wyłącznie na narodowych działaniach obronnych i zasobach, aby przeciwstawić się zagrożeniom swojego bezpieczeństwa;
- każde państwo wypełnia swoje zobowiązania sojusznicze wobec innych państw członkowskich.

Zbiorowa obrona wymaga prowadzenia wspólnego planowania. Nie zwalnia to jednak państw członkowskich z odpowiedzialności za poziom własnych przygotowań obronnych. Proces planowania obronnego NATO oparty jest na czterech zasadach tworzących podstawy bezpieczeństwa zbiorowego. Zasady te to:

- solidarność polityczna między państwami członkowskimi;
- współpraca i silne więzi wszędzie tam, gdzie służy to wspólnym i indywidualnym interesom;
- podział ról i odpowiedzialności oraz uznanie wzajemnych zobowiązań;
- wspólny wysiłek na rzecz utrzymania odpowiednich sił zbrojnych⁴.

Planowanie kolektywnej obrony Sojuszu jest podstawowym elementem uzgodnień umożliwiających państwom członkowskim odnoszenie korzyści ze wspólnej obrony oraz zwiększających poczucie bezpieczeństwa i stabilności. Państwa członkowskie zachowują pełną suwerenność i niezależność w podejmowaniu decyzji dotyczących rozmiaru i charakteru nakładów na rzecz zbiorowej obronności. Charakter struktury obronnej NATO wymaga jednak uwzględnienia przez państwa członkowskie potrzeb Sojuszu. Oznacza to konieczność stosowania uzgodnionych procedur planowania obronnego, zapewniających metodologię i mechanizm określania sił i środków potrzebnych Sojuszowi do realizacji zadań, koordynację narodowych planów obronnych oraz ustanowienie celów planowania dla rozmiarów sił zbrojnych, które dotyczą całego Sojuszu.

Najważniejsze ciała kolegialne Sojuszu w aspekcie planistycznym:

- **Rada Północnoatlantycka** (North Atlantic Council – NAC), podstawowy organ decyzyjny NATO, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw członkowskich w randze ambasadorów;
- **Komitet Planowania Obrony** (Defence Planning Committee – DPC), który podejmuje zasadnicze decyzje w kwestii planowania obronnego Sojuszu, dwa razy w roku obraduje z udziałem ministrów obrony państw członkowskich;

⁴ NATO Vademecum, Warszawa 1995, s. 113.

- **Grupa Planowania Nuklearnego** (Nuclear Planning Group – NPG), zajmująca się planowaniem potencjału nuklearnego NATO i doktryną jego użycia.

Najwyższym wojskowym organem Sojuszu, wchodzącym w skład jego części politycznej, jest **Komitet Wojskowy** (Military Committee – MC), spełniający funkcje konsultacyjne i doradcze w stosunku do Rady Północnoatlantyckiej w dziedzinie wojskowej. W jego skład wchodzi narodowi reprezentanci wojskowi – stali przedstawiciele szefów sztabów. Organem wykonawczym Komitetu Wojskowego jest **Międzynarodowy Sztab Wojskowy** (International Military Staff – IMS).

Bezpośrednie funkcje planistyczne spełnia **Departament Planowania Obrony i Polityki Obronnej** składający się z Dyrektoriatu Planowania Sił Zbrojnych oraz Dyrektoriatu Planowania Nuklearnego. **Dyrektoriat Planowania Nuklearnego** odpowiada za koordynację i rozwój polityki obronnej NATO w dziedzinie nuklearnej oraz za pracę Grupy Planowania Nuklearnego. **Dyrektoriat Planowania Sił Zbrojnych** odpowiada za:

- kwestie polityki obronnej i przygotowanie, we współpracy z narodowymi delegacjami, dokumentacji Przeglądu Obronnego;
- problemy struktury polityczno-wojskowej rozpatrywane przez Komitet Planowania Obrony;
- utrzymanie skomputeryzowanej bazy danych o siłach zbrojnych NATO;
- zarządzanie danymi statystycznymi wykorzystywanymi do oceny wysiłków obronnych NATO.

Wspólne planowanie obronne prowadzi się w celu:

- zapewnienia efektywnego rozwoju koniecznych zdolności militarnych dla zachowania na pożądanym poziomie zdolności obronnych Sojuszu oraz zdolności do prowadzenia operacji narodowych;
- powiązania struktur narodowych ze strukturami Sojuszu;
- zharmonizowania planów narodowych z planami NATO tak, aby było to zgodne z potrzebami wojskowymi;
- sprawiedliwy podział obciążeń.

Wspólne planowanie obronne przeciwdziała ponadto renacjonalizacji polityki obronnej, przy jednoczesnym zachowaniu suwerenności państw. Wynikające stąd powiązania militarne przeciwdziałają zagrożeniu wojną między państwami członkowskimi NATO⁵.

W procesie planowania obronnego uwzględnia się szereg czynników ilościowych i jakościowych. Najważniejsze z nich to:

- zmieniająca się sytuacja polityczna;

⁵ Por. M. Bentinck, *Udział w sojuszach polityczno-wojskowych [w:] Rola planowania polityki obronnej*, Warszawa 1998, s. 219 oraz *Defence Planning Procedures, C-M (97) 35*, s. 1.

- oceny dotyczące wielkości sił zbrojnych potrzebnych do wykonania zadań;
- postęp naukowy i rozwój technologiczny;
- znaczenie równego podziału ról, ryzyka i odpowiedzialności;
- możliwości ekonomiczne i finansowe państw członkowskich⁶.

Planowanie obronne zaczyna się od uzgodnienia Koncepcji Strategicznej Sojuszu, która wytycza cele Sojuszu oraz środki ich realizacji. Bardziej szczegółowe zalecenia opracowywane są przez ministrów obrony co dwa lata. Na podstawie tych zaleceń rozwijane są cele planistyczne dla sił zbrojnych państw członkowskich. Wytyczne te, jako tzw. Cele dla Sił Zbrojnych, dotyczą okresu sześcioletniego. Podobnie jednak jak zalecenia przedkładane przez ministrów obrony, są uaktualniane co dwa lata. Sojusznicze planowanie obronne oceniane jest corocznie przez ministrów obrony. Coroczny przegląd obrony kończy się opracowaniem wspólnego „Planu Sił Zbrojnych NATO”, który staje się podstawą pięcioletniego procesu planowania.

Z punktu widzenia zawartości merytorycznej planowanie obronne obejmuje następujące dziedziny:

- planowanie uzbrojenia (Armaments Planning);
- planowanie cywilne na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń (Civil Emergency Planning);
- planowanie dowodzenia i łączności (C3 Planning);
- planowanie logistyczne (Logistic Planning);
- planowanie zasobów/infrastruktury (Resourcen Planning);
- planowanie sił zbrojnych (Force Planning)⁷.

W **planowaniu uzbrojenia** funkcjonują dwa systemy. Pierwszy z nich to **System Planowania Uzbrojenia Konwencjonalnego** (Conventional Armaments Planning System – CAPS), którego celem jest wypracowanie wytycznych dla państw członkowskich określających sposób łączenia potrzeb militarnych Sojuszu z narodowymi programami zbrojeniowymi. Drugi, określany jako **System Etapowego Programowania Uzbrojenia** (Phased Armaments Programming System – PAPS) ma na celu harmonizowanie długoterminowych planów zakupu sprzętu i badanie możliwości współpracy w dziedzinie uzbrojenia.

Zadaniem **Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń** jest opracowanie wspólnych planów systematycznego i efektywnego użycia cywilnych zasobów na szczeblu narodowym i NATO do wspierania strategii Sojuszu. Obejmuje ono całokształt problematyki obronnej organów władzy i administracji rządowej (z wyłączeniem ministerstw spraw zagranicznych i czysto wojskowej odpowiedzialności ministerstw obrony) państw członkowskich. Dotyczy więc odpowiedzialności rządów w okresie pokoju, kryzysu i wojny za utrzymanie prawa i porządku, przeprowadzenie mobilizacji oraz wy-

⁶ Nato Vademecum ..., s. 114.

⁷ Defence Planning Procedures ..., s. 1.

korzystania zasobów narodowych i przedsięwzięć ochrony cywilnej w celu minimalizacji skutków działań nieprzyjacielskich na ludność cywilną. Planowanie cywilne dotyczy:

- współpracy z siłami zbrojnymi NATO w okresie pokoju, kryzysu i wojny oraz zapewnienia doradztwa we wszystkich sprawach odnoszących się do gotowości cywilnej;
- wspierania wysiłków NATO w zakresie ogólnego zapobiegania kryzysom i kierowania w sytuacjach kryzysowych;
- wspierania współpracy międzynarodowej w sprawach dotyczących cywilnej gotowości kryzysowej;
- wspomaganie i współpracy z sektorem wojskowym w okresie pokoju, kryzysu i wojny;
- przygotowania administracji państwowej do funkcjonowania i wypełniania zadań w okresie kryzysu i wojny;
- przygotowania i zapewnienia godziwego poziomu życia społecznego i ekonomicznego w okresie kryzysu i wojny;
- przygotowania ochrony ludności na okres kryzysu i wojny;
- przygotowania i wdrożenia procedur udzielania pomocy międzynarodowej w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych;
- przygotowania służb reagowania i ich wyposażenia⁸.

Za **planowanie dowodzenia i łączności** odpowiada Organizacja NATO ds. Konsultacji, Dowodzenia i Kontroli (NATO Consultation, Command and Control Organization – NC3O), a do jej zadań należy zapewnienie na całym obszarze Sojuszu interoperacyjnych i bezpiecznych możliwości prowadzenia konsultacji politycznych oraz dowodzenia siłami zbrojnymi. Systemy Łączności i Informowania NATO (Communications and Information Systems – CIS) obejmują cały obszar NATO, łącząc Kwaterę Główną ze wszystkimi dowództwami zintegrowanej struktury wojskowej, stolicami państw członkowskich oraz najwyższymi narodowymi szczeblami dowodzenia.

Planowanie logistyczne obejmuje te aspekty działalności wojskowej, które dotyczą:

- projektowania, rozwoju, pozyskiwania, przechowywania, dystrybucji, transportu, eksploatacji i pozbywania się sprzętu i materiałów wojskowych;
- przemieszczania stanów osobowych;
- pozyskiwania lub budowy, utrzymania, użytkowania i pozbywania się obiektów, ich eksploatacji i zarządzania nimi;
- pozyskiwania i świadczenia usług;
- zabezpieczenia medycznego i służby zdrowia.

⁸ Gołębiowski J.: Organizacja, cele, zadania i procedury cywilnego planowania kryzysowego NATO [w:] Współpraca cywilno-wojskowa., Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Departamencie Społeczno-Wychowawczym MON w dniu 23 marca 1999r., Warszawa 1999, s.104-105.

Do kluczowych funkcji objętych planowaniem logistycznym zalicza się:

- zapewnienie strategicznej mobilności sił zbrojnych przez odpowiedni potencjał transportowy;
- wsparcie przez państwo gospodarza (Host Nation Support – HNS);
- wsparcie medyczne;
- logistyczna interoperacyjność i standaryzacja.

Główną instytucją decyzyjną w zakresie **planowania nuklearnego** jest Grupa Planowania Nuklearnego. Przedmiotem jej działalności planistycznych są kwestie dotyczące:

- roli sił nuklearnych;
- rozmieszczenia, zabezpieczenia i bezpieczeństwa broni jądrowej;
- zdolności sił jądrowych do przetrzymania uderzenia przeciwnika;
- systemów łączności i przekazywania danych;
- kontroli zbrojeń jądrowych;
- proliferacji broni jądrowej.

Planowanie zasobów/infrastruktury. NATO jest organizacją międzynarodową, której członkowie udostępniają zasoby niezbędne do jej bieżącego funkcjonowania oraz zapewniają infrastrukturę potrzebną do konsultacji, podejmowania decyzji i wcielania uzgodnionej polityki oraz uzgodnionych działań. Z funduszy NATO nie pokrywa się wydatków na pozyskanie sił zbrojnych i ich sprzętu. Odpowiedzialność finansową za personel i sprzęt ponoszą kraje członkowskie⁹. **Cywilny Budżet NATO** finansowany jest z wpłat poszczególnych ministerstw zagranicznych. Pokrywa się z niego wydatki Sekretariatu Międzynarodowego, cywilne programy i działania, koszty budowy, eksploatacji obiektów włącznie z kosztami osobowymi związanymi z organizacją konferencji, posiedzeń komitetów i podporządkowanych im grup. **Budżet wojskowy** finansowany jest z wpłat ministerstw obrony. Pokrywa się z niego przede wszystkim koszty związane z funkcjonowaniem zintegrowanych struktur wojskowych (Komitet Wojskowy, Międzynarodowy Sztab Wojskowy, dowództwa strategiczne i regionalne, systemy dowodzenia i łączności, siły wczesnego ostrzegania). Instalacje i obiekty wykraczające poza narodowe potrzeby obronne poszczególnych państw realizowane są w ramach Programu Inwestycji Bezpieczeństwa NATO. Wpłaty na jego fundusz ustalane są przez Radę Północnoatlantycką. Z funduszu tego finansuje się budowę i utrzymanie lotnisk, rurociągów, portów, składów, systemów łączności, systemów wykrywania i siedzib dowództw NATO.

⁹ Wyjątek stanowią powietrzne siły wczesnego ostrzegania (AWACS) finansowane i użytkowane przez kraje członkowskie. NATO finansuje także wspólny system obrony powietrznej, system dowodzenia i łączności obejmujący cały obszar Sojuszu.

2. CYKL PLANOWANIA OBRONNEGO NA PRZYKŁADZIE PLANOWANIA SIŁ ZBROJNYCH

Proces planowania obronnego w NATO przedstawiony zostanie na przykładzie planowania sił zbrojnych, które wywiera wpływ na wszystkie dziedziny planowania obronnego. Planowanie wojskowe w NATO obejmuje dwie zasadnicze kategorie: planowanie sił zbrojnych i planowanie operacyjne. Planowanie sił zbrojnych dotyczy ich struktury, liczebności i wyposażenia, stopnia rozwinięcia i dyslokacji oraz ich możliwości i zdolności. Planowanie operacyjne realizowane jest na wszystkich szczeblach dowodzenia, obejmuje całe spektrum zadań sił zbrojnych, w tym również operacje pokojowe. Realizowane jest we wszystkich obszarach dowodzenia (1, 2, 3 itp.) i dotyczy wszystkich faz operacji.

Wspólne **planowanie sił zbrojnych** realizowane jest w celu określenia potrzeb obronnych Sojuszu i skoordynowania planów poszczególnych państw członkowskich z celami sił zbrojnych, które w opinii Sojuszu najlepiej służą jego interesom. Wspólne planowanie wojskowe służy również monitorowaniu i ocenie działań państw członkowskich w zakresie realizacji celów sił zbrojnych oraz określeniu zagrożenia wynikającego z zaniechania lub braku możliwości ich realizacji. Wspólne planowanie wojskowe umożliwia także utrzymanie zdolności Sojuszu do reagowania na zmiany sytuacji¹⁰. Planowanie sił zbrojnych prowadzone jest przez Komitet Przeglądu Obronnego (Defence Review Committee – DRC) nadzorowany przez Komitet Planowania Obronnego (Defence Planning Committee – DPC). W pracach obu komitetów uczestniczą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich za wyjątkiem Francji, która wystąpiła z zintegrowanej struktury wojskowej NATO.

Proces planowania sił zbrojnych opiera się na dwóch zasadniczych elementach: określeniu wspólnie uzgodnionych celów oraz ocenie wywiązywania się poszczególnych państw z ich realizacji. Na pierwszy z tych elementów składają się Wytyczne Ministerialne (Ministerial Guidance) oraz Cele Sił Zbrojnych NATO (NATO Force Goals). Elementami oceniającymi są przeglądy obronne (Defence Reviews) bazujące na analizie Kwestionariusza Planowania Obronnego (Defence Planning Questionnaire – DPQ) oraz Konsultacje poza Cyklem Planowania (Out-of-cycle consultations). Układ procesu planowania przedstawiono w tabeli.

Proces planowania sił zbrojnych realizowany jest w cyklu dwuletnim. Jego główne fazy to:

- wyznaczenie celów planowania (koniec roku parzystego i początek nieparzystego);
- określenie poziomów celów w jednostkowych obszarach planowania (rok nieparzysty i początek roku parzystego);

¹⁰ Defence Planning Procedures ..., s. 5.

PROCES PLANOWANIA¹¹

Lata nieparzyste	Lata parzyste
Połowa stycznia: Komitet Przeglądu Obronnego przygotowuje wytyczne dla zbliżającego się cyklu planowania celów sił zbrojnych.	Styczeń – połowa marca: wspólna analiza i ocena propozycji celów sił w Międzynarodowym Sekretariacie i Międzynarodowym Sztabie Wojskowym.
Początek marca: wydanie częściowych Kwestionariuszy Planowania Obronnego (DPQ) stanowiących podstawę do uzupełniającego przeglądu obronnego (<i>Defence Review Update</i>).	Początek marca: wydanie pełnego Kwestionariusza Planowania Obronnego (DPQ) przez DRC jako podstawy do Pełnego Przeglądu Obronnego (<i>Full Defence Review</i>).
	Połowa marca: Komitet Wojskowy (MC) aprobuje propozycje celów sił zbrojnych (<i>Force Proposals</i>) w celu przedłożenia ich Radzie Północnoatlantycznej (NAC).
	Koniec marca – połowa maja: opracowanie roboczych celów sił zbrojnych (<i>Force Goals</i>) i przygotowanie wstępnego raportu końcowego (<i>Draft Summary Report</i>).
Czerwiec – sierpień: spotkania dwustronne MNC z przedstawicielami poszczególnych państw poświęcone uzgadnianiu (ogólnie) propozycji celów sił zbrojnych.	Maj – czerwiec: ministrowie brony Rady Północnoatlantycznej uzgadniają wspólny raport i przyjmują cele sił zbrojnych (<i>Force Goals</i>).
Koniec lipca: wysłanie uaktualnień DPQ do NATO. Przygotowywanie szkiców rozdziałów narodowych i rozpoczęcie oceny przez MNC.	Koniec lipca: wysłanie pełnych DPQ do NATO. Przygotowanie pełnego szkicu rozdziałów narodowych (<i>Country Chapters</i>) i rozpoczęcie oceny przez MNC.
Wrzesień – połowa października: trójstronne posiedzenie IS/IMS/MNC w kwatrze głównej NATO poświęcone uaktualnianiu przeglądu obronnego.	Wrzesień – połowa października: trójstronne spotkanie IS/IMS z przedstawicielami narodowymi w stolicach państw w celu opracowania pełnego przeglądu obronnego (<i>Full Defence Review</i>).
Połowa października – połowa listopada: wielostronne posiedzenie DRC poświęcone uaktualnieniu przeglądu obronnego. Przygotowanie uaktualnionego Raportu Generalnego (<i>General Report</i>).	Połowa października – połowa listopada: wielostronne spotkanie Przeglądu Obronnego. Przygotowanie Raportu Generalnego.
	Połowa października – połowa listopada: przygotowanie Wytycznych Ministerialnych (<i>Ministerial Guidance</i>).
Początek listopada: przekazanie propozycji Celów Sił Zbrojnych do Komitetu Wojskowego (MC).	
Koniec listopada: przedłożenie uaktualnień do rozdziałów narodowych (<i>Country Chapters</i>) i Raportu Generalnego do stałych przedstawicieli Rady Północnoatlantycznej (NAC) w celu uzyskania aprobaty.	Koniec listopada: przedłożenie rozdziałów narodowych, raportu generalnego i wytycznych ministerialnych do stałych przedstawicieli przy Radzie Północnoatlantycznej do zatwierdzenia.
Grudzień: ministrowie obrony Rady Północnoatlantycznej przyjmują uaktualnione pięcioletnie plany wykorzystania (użycia) sił zbrojnych.	Grudzień: ministrowie obrony Rady Północnoatlantycznej przyjmują pięcioletnie plany wykorzystania sił zbrojnych i aprobuje wytyczne ministerialne do nadchodzącego cyklu planowania celów sił zbrojnych.

¹¹ Tamże, s. 15.

- przygotowanie planów (rok parzysty).

Wytyczne Ministerialne przygotowywane w każdym parzystym roku i zatwierdzane na spotkaniu ministrów obrony na koniec roku parzystego, określają ogólne cele i kierunki działania sił zbrojnych państw członkowskich w sześcioletnim okresie planistycznym. Stanowią one wytyczne planistyczne dla władz Sojuszu i państw członkowskich w zakresie planowania sił zbrojnych i uzbrojenia, reagowania kryzysowego i partnerstwa dla pokoju. Określają długoterminowe priorytety planowania narodowego i wspólnego planowania obrony w ramach Sojuszu. Wytyczne Ministerialne wypracowywane są przez narodowych przedstawicieli w Komitecie Przeglądu Obronnego (Defence Review Committee) i zatwierdzane przez ministrów obrony. Państwa dążą do przyjęcia takich wytycznych, które są zgodne z ich wizją rozwoju NATO. Wymaga to oczywiście gotowości do przyjęcia kompromisowych rozwiązań w ostatecznej wersji dokumentu. Stanowisko narodowe musi być przy tym uzgodnione między resortami w kraju, zwłaszcza ministerstwem spraw zagranicznych, finansów, czasami spraw wewnętrznych i innymi. Nie jest dobrze gdy minister obrony zgadza się na kierunki rozwoju Sojuszu, które później mogą nie zostać poparte przez innych ministrów, zwłaszcza ministra decydującego o budżecie.

Na podstawie Wytycznych Ministerialnych w latach nieparzystych opracowuje się **Cele Sił Zbrojnych**, czyli zobowiązania państw członkowskich do zaangażowania sił zbrojnych o określonych możliwościach i zdolnościach. Pozwalają one na zapewnienie Sojuszowi odpowiedniego poziomu sił i zdolności do realizacji strategii. Umożliwiają zachowanie proporcji między wymaganiami militarnymi, wykonalnością techniczną, dostępnością zasobów i uwarunkowaniami politycznymi, uwzględniając przy tym priorytety dotyczące przyszłego kształtu planów obronnych Sojuszu.

W strukturze każdego pakietu Celów Sił Zbrojnych wyróżnia się trzy zasadnicze części składowe:

- zestawienia dla rodzajów sił zbrojnych, nazywane też tabelami sił, które określają ich liczebność, strukturę i poziom gotowości bojowej;
- propozycje dla rodzajów sił zbrojnych dotyczące wykorzystania nowoczesnych technologii, modernizacji uzbrojenia i nowych możliwości;
- wymagania długoterminowe wybiegające poza okres planowania i dotyczące prac badawczo-rozwojowych.

Wypełnienie Celów Sił Zbrojnych umożliwia realizację strategii Sojuszu i kształtowanie sił zbrojnych tak, aby były one nowocześniejsze, bardziej mobilne i uniwersalne przy zachowaniu ograniczonej liczebności. Istnieją różne klasyfikacje Celów Sił Zbrojnych:

- ze względu na rodzaj sił zbrojnych wyróżnia się cele:
 - ogólne (Europe General Force Goals – EG) dotyczące minimum dwóch RSZ,

- wojsk lądowych (Europe Land Force Goals – EL),
- sił powietrznych (Europe Air Force Goals – EA),
- sił morskich (Europe Maritime Force Goals – EM);
- ze względu na ważność celu:
 - cele o priorytecie I, tj. cele, których osiągnięcie jest niezbędne do realizacji misji Sojuszu,
 - cele o priorytecie II, tj. cele, których osiągnięcie jest bardzo istotne do realizacji misji Sojuszu,
 - cele o priorytecie III, tj. inne cele o istotnym znaczeniu dla realizacji misji Sojuszu;
- ze względu na historię celu:
 - nowe cele,
 - cele powtórzone,
 - cele zmienione.

Tabele sił, propozycje dla rodzajów sił zbrojnych oraz wymagania długoterminowe przedstawiane przez NATO mogą być przez poszczególne kraje w pełni akceptowane, częściowo akceptowane lub też nie zaakceptowane. Propozycje dla RSZ oraz wymagania długoterminowe mogą być ponadto przyjęte do rozważań.

Pełna akceptacja oznacza, iż propozycja uznana została za istotną z punktu widzenia potrzeb wojskowych i technicznie wykonalną, ponadto w planach narodowych przewidziano pełne zabezpieczenie finansowe zadań z niej wynikających.

Częściowa akceptacja oznacza, że propozycja uznana została za istotną z punktu widzenia potrzeb wojskowych i technicznie wykonalną, jednak ze względu na brak środków finansowych nie jest możliwa do realizacji w wymaganym terminie; lub też część propozycji została zaakceptowana, natomiast pozostała część nie może zostać zrealizowana ze względu na odmienną (niż NATO) ocenę potrzeb wojskowych lub możliwości realizacyjne, albo zastrzeżenia polityczne (np. sprzeczność z treścią umów, traktatów, których dane państwo jest stroną).

Brak akceptacji oznacza, iż propozycja nie została uznana za istotną z punktu widzenia potrzeb wojskowych lub za technicznie niewykonalną; przewidywane skutki finansowe realizacji celu są nie do zaakceptowania; propozycji nie można zaakceptować ze względu na ewentualne konsekwencje polityczne.

Przyjęcie do rozważań oznacza, że przez okres negocjacji państwo nie jest w stanie określić własnego stanowiska i potrzebny jest dłuższy czas na jego wypracowanie.

Kolejnym elementem struktury planowania, elementem sprawdzającym, jest **Roczny Przegląd Obrony** (Defence Review), czyli wspólna analiza i oce-

na planów rozwoju oraz finansowania sił zbrojnych każdego państwa na tle celów ustalonych przez NATO. Przegląd Obronny to:

- ocena planów obronnych państw członkowskich;
- ocena stopnia realizacji celów sił zbrojnych;
- ocena sił zbrojnych (ich struktur, możliwości, zdolności i braków);
- ocena ryzyka związanego z zaniedbaniami w realizacji celów;
- podstawa następnego cyklu planowania.

Coroczny Przegląd Obronny pozwala na monitorowanie zdolności obronnych poszczególnych państw i stwarza sojusznikom możliwość wzajemnej oceny swoich planów. W ramach przeglądu sojusznicy informują o realizacji stawianych im celów dla sił zbrojnych oraz przedstawiają swoje aktualne plany obronne. Na tej podstawie członkowie Sojuszu mogą określić braki w zdolnościach militarnych NATO i wyznaczyć priorytety na przyszłość¹².

Punktem wyjścia Przeglądu Obronnego jest **Kwestionariusz Planowania Obronnego** (Defence Planning Questionnaire –DPQ), który zawiera pytania dotyczące planowania narodowego. Kwestionariusze wydawane są państwom członkowskim corocznie na początku marca, z tym że w latach nieparzystych wydawane są pełne kwestionariusze, natomiast w latach parzystych następuje tylko ich uaktualnienie. Wypełnione kwestionariusze, zatwierdzone osobiście przez ministra obrony, dostarczane są przez państwa członkowskie do NATO pod koniec lipca. Kwestionariusz Planowania obronnego zawiera informacje za ostatnie pięć lat, za rok aktualny i następne pięć lat. Przedstawia środki finansowe w danym roku oraz w perspektywie pięcioletniej. Kwestionariusz składa się z pięciu części:

I. MEMORANDUM

- Część IA. Planowanie i polityka obronna;
- Część IB. Sprawozdanie z realizacji celów sił zbrojnych w roku bieżącym;
- Część IC. Zabezpieczenie medyczne.

II. SEKCJA WOJSK LĄDOWYCH

III. SEKCJA SIŁ MORSKICH

IV. SEKCJA SIŁ POWIETRZNYCH

Sekcje II, III i IV składają się z trzech części:

- Część A – opis problemów dotyczących aktualnego stanu i zmian planowanych w danym rodzaju sił zbrojnych;
- Część B – tabelaryczne zestawienie wszystkich jednostek organizacyjnych danego RSZ z podaniem ich statusu;
- Część C – dwa tabelaryczne zestawienia informacji dotyczących stanów osobowych oraz sprzętu bojowego, amunicji i paliw danego RSZ.

¹² M. Bentinck, *Udział w sojuszach ...*, s. 222.

V. SEKCJA FINANSOWA

- oświadczenie o sytuacji finansowej i ekonomicznej;
- finansowe tabele statystyczne.

Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu oceniane są początkowo na spotkaniach trójstronnych, w których – obok przedstawicieli zainteresowanego państwa – uczestniczy Sekretariat Międzynarodowy NATO i Międzynarodowy Sztab Wojskowy. Takie trójstronne spotkania odbywają się we wrześniu i październiku w stolicach poszczególnych państw. Ich rezultatem jest projekt rozdziału krajowego sprawozdania końcowego (Country Chapter). Uzgodnione i poprawione rozdziały krajowe stanowią dla Komitetu Przeglądu Obronnego podstawę opracowania Raportu Ogólnego (General Report). Raport ten stwierdza w jakim stopniu państwa członkowskie wykonały swoje zobowiązania wojskowe w kończącym się roku. Od połowy października do połowy listopada prowadzone są w Kwaterze Głównej NATO spotkania wielostronne Przeglądu Obronnego, na których analizowane są plany poszczególnych państw przez wszystkich pozostałych sojuszników. Ustalenia i informacje odnotowane w raporcie są podstawą do sformułowania następnej edycji Wytycznych Ministerialnych i w konsekwencji Celów Sił Zbrojnych.

Opracowanie przez Komitet Przeglądu Obronnego, na podstawie wyników konsultacji wielostronnych, tzw. roboczej wersji Celów Sił Zbrojnych oraz opracowanie i przyjęcie ostatecznej wersji Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych, stanowi zwieńczenie całego cyklu planistycznego. Propozycje Celów Sił Zbrojnych stają się Celami Sił Zbrojnych zalecanymi państwom członkowskim do realizacji. Finalnym elementem jest opracowanie Harmonogramu Implementacji Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych. Po zatwierdzeniu przez ministrów obrony stanowi on podstawę do podjęcia prac nad narodowymi planami obronnymi.

Istotną część procesu planowania stanowią również **Konsultacje poza Cyklem Planowania**. Procedura ta stosowana jest wówczas, gdy państwo członkowskie zamierza dokonać istotnych zmian ilościowych i jakościowych w przyjętych uprzednio zobowiązaniach. Inicjowane są przez państwo rozważające takie zmiany i w praktyce oznaczają renegocjację uzgodnionych celów sił zbrojnych. Procedura taka umożliwi uwzględnienie poglądów innych państw członkowskich przed podjęciem ostatecznej decyzji i dotyczy zmian, które mogą mieć znaczący wpływ na możliwości wspólnej obrony. Procedury tego rodzaju zastosowały np. rządy Belgii i Holandii, kiedy konsultowały z sojusznikami koncepcje przejścia na armie zawodowe. O mniej istotnych zmianach zakresu i terminów implementacji uzgodnionych celów zainteresowany kraj informuje instytucje Sojuszu i sojuszników w procesie corocznego przeglądu obronnego.

3. CYKL PLANOWANIA WOJSKOWEGO W SIŁACH ZBROJNYCH RP

Narodowy system planowania, programowania i finansowania obronności dostosowany jest do trybu i rytmu planowania w Sojuszu Północnoatlantyckim. Podstawę planowania narodowego stanowią decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie polityki obronnej państwa.

Proces planowania i programowania obronnego obejmuje dwie dziedziny: planowanie strategiczno-operacyjne działań obronnych oraz programowanie systemu obronności, w tym sił zbrojnych. Punkt wyjścia procesu planowania stanowią **Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego** wydawane co dwa lata w terminach korelowanych z **Wytycznymi Ministerialnymi NATO**. Wytyczne Rady Ministrów ustalają podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronności w wieloletniej perspektywie, na ich podstawie opracowywane będą:

- polityczno-strategiczna dyrektywa obronna, określająca główne zadania strategiczne podstawowych elementów systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia jej bezpieczeństwa (kryzysu) i wojny; na jej podstawie przygotowywane będą plany użycia i funkcjonowania poszczególnych elementów i ogniw systemu obronności (zwłaszcza sił zbrojnych) w tych sytuacjach;
- sześcioletnie programy utrzymywania i doskonalenia systemu obronności, w tym programy utrzymywania i doskonalenia Sił Zbrojnych, zapewniające zdolność do realizacji zadań sformułowanych w polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej¹³.

Państwo zapewnić ma nakłady budżetowe na system obronności na poziomie gwarantującym wymaganą gotowość i zdolność obronną państwa oraz możliwość jego doskonalenia, stosownie do potrzeb i warunków obronności. Jak zapisano w „Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej”, obronność uznaje się za podstawową funkcję państwa i przeznacza na nią nakłady rosnące w tempie odpowiednim do tempa przyrostu Produktu Krajowego Brutto, utrzymując je na poziomie nie niższym niż 2,2% PKB¹⁴.

System planowania w siłach zbrojnych powinien być spójny z systemem planowania obronnego w NATO. Rozwiązaniem ma być przejęcie od USA stosowanego powszechnie w państwach NATO komputerowego systemu PPBS (planowania, programowania i budżetowania).

Planowanie obejmuje określenie strategicznych kierunków oraz priorytetów rozwoju. Wynikiem tego procesu jest perspektywiczny plan obejmujący 10-15

¹³ Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku), Warszawa 2000, s. 21.

¹⁴ Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r. Warszawa 2000, s. 28.

lat z podziałem na krótsze sześcioletnie plany średniookresowe. Struktura tych planów umożliwia ich uzupełnianie w kolejnej fazie konkretnymi programami.

Programowanie obejmuje ustalenie optymalnych sposobów realizacji zaplanowanych zamierzeń oraz kierunków rozwoju sił zbrojnych w perspektywie sześciu lat. Do podstawowych zadań w tej fazie należy określenie alternatywnych sposobów osiągnięcia założonych celów z uwzględnieniem kosztów, czasu i miejsca ich realizacji przez różnych wykonawców.

Budżetowanie obejmuje przedsięwzięcia związane z tworzeniem warunków do realizacji przyjętych planów w danym roku finansowym, z uwzględnieniem dostępnych środków.

Sztab Generalny WP uważa, iż powyższy cykl planowania stwarza możliwość wkomponowania planowania narodowego w cykl planowania NATO, a poszczególne procesy planistyczne mogą się zająć z odpowiadającymi im procesami w cyklu planowania NATO, zarówno w odniesieniu do terminów ich realizacji, jak i treści merytorycznych.

WYKAZ LITERATURY

Ackoff R.L.: Zasady planowania w korporacjach, PWE Warszawa 1973.

AJP 01.

Bentinck M.: Udział w sojuszach polityczno-wojskowych [w:] Rola planowania polityki obronnej, Warszawa 1998.

Defence Planning Procedures, C-M (97) 35.

Gołębiowski J.: Organizacja, cele, zadania i procedury cywilnego planowania kryzysowego NATO [w:] Współpraca cywilno-wojskowa. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Departamencie Społeczno-Wychowawczym MON w dniu 23 marca 1999 r. Warszawa 1999.

Klasik A.: Planowanie strategiczne, PWE Warszawa 1983.

NATO Vademecum, Warszawa 1995.

Osiński K.; Kozieł M.; Laskowski J.: Vademecum Celów Sił Zbrojnych, Warszawa 2000.

Przewodzki E.; Górski P.: Wybrane problemy planowania strategiczno-obronnego w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Sojuszu Północnoatlantyckim, AON Warszawa 1999.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku), Warszawa 2000.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r., Warszawa 2000.



Planowanie sił zbrojnych

cele, zadania

struktury, rozwinięcie

zdolności

Planowanie operacyjne

wszystkie szczeble dowodzenia

całe spektrum zadań

wszystkie obszary dowodzenia

wszystkie fazy operacji



Propozycje dla RSZ

- wykorzystanie nowoczesnej techniki
- modernizacja systemów uzbrojenia
- potrzeby wynikające z nowych możliwości

Zestawienia dla RSZ

- liczebność
- struktura
- stan GB

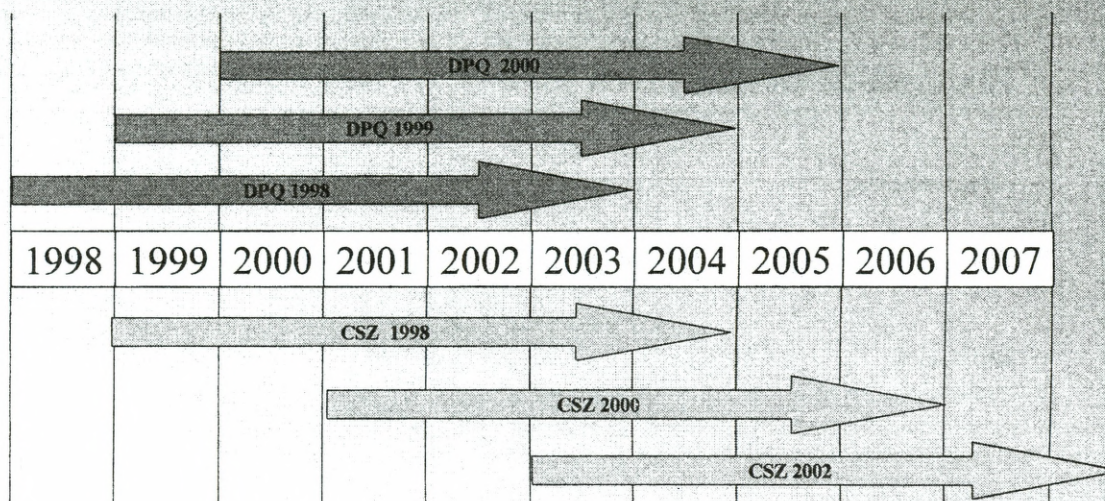
Realizacja strategii sojuszu

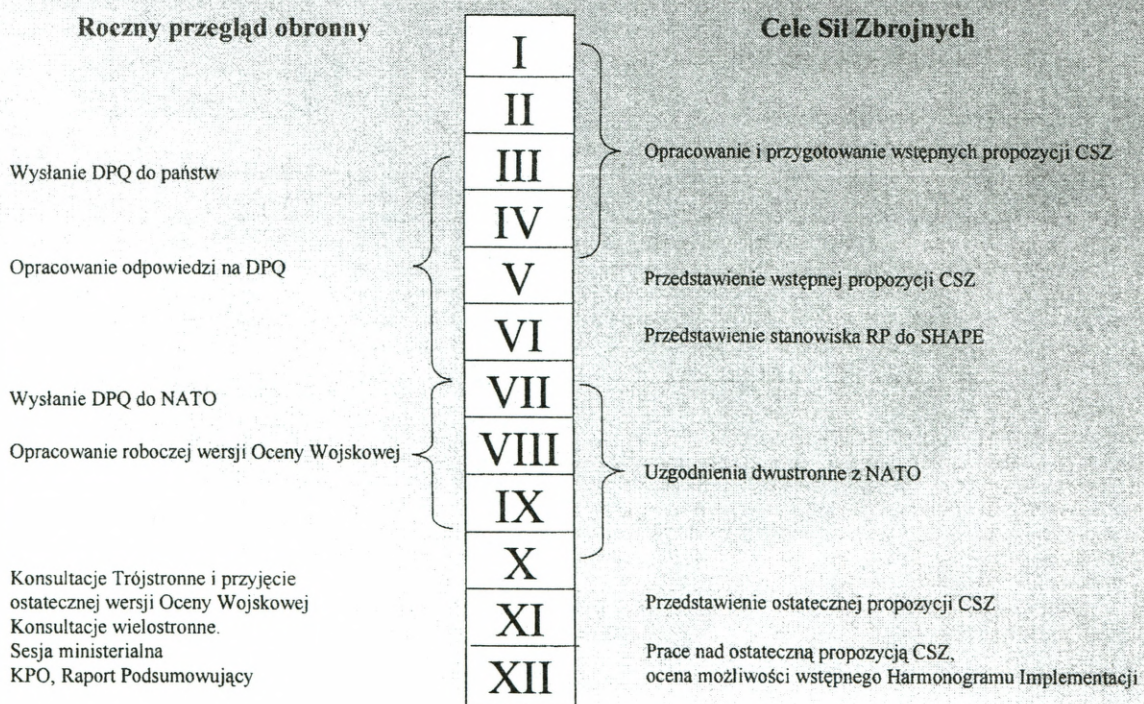
- nowoczesność
- mobilność
- uniwersalność

ale przy zachowaniu ograniczonej liczebności

Wymogi długoterminowe

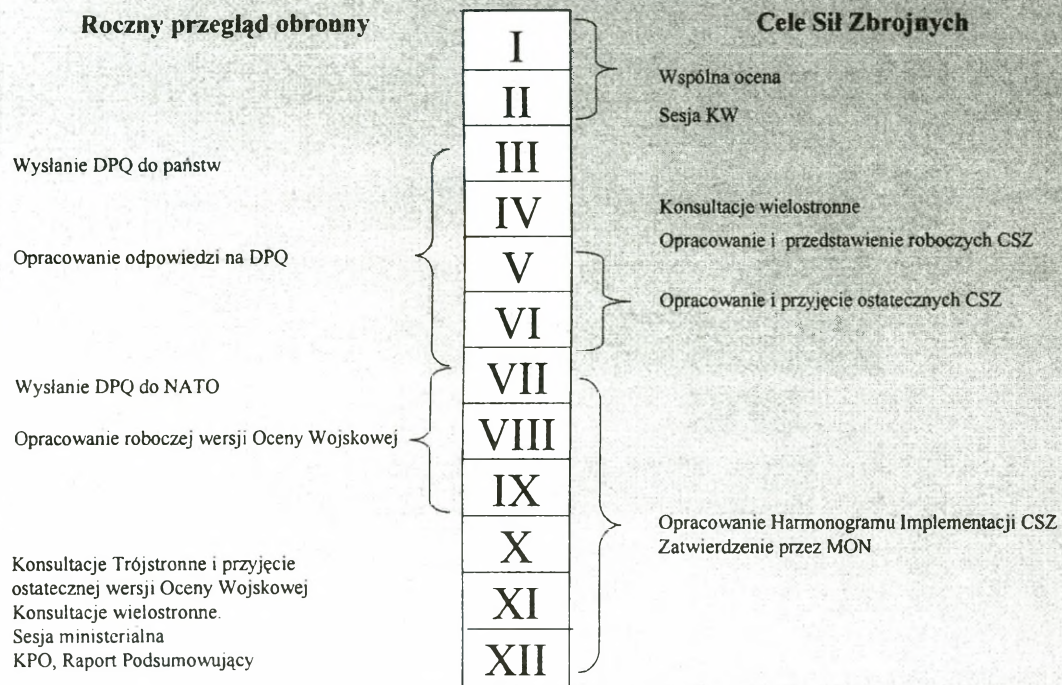
- potrzeby wykraczające poza horyzont planowania
- plany badawczo-rozwojowe


Cykle planowania obronnego NATO
CYKLE ROCZNEGO PRZEGLĄDU OBRONNEGO

CYKLE CELÓW SIŁ ZBROJNYCH

**Proces planowania obronnego
(rok nieparzysty)**




Proces planowania obronnego (rok parzysty)

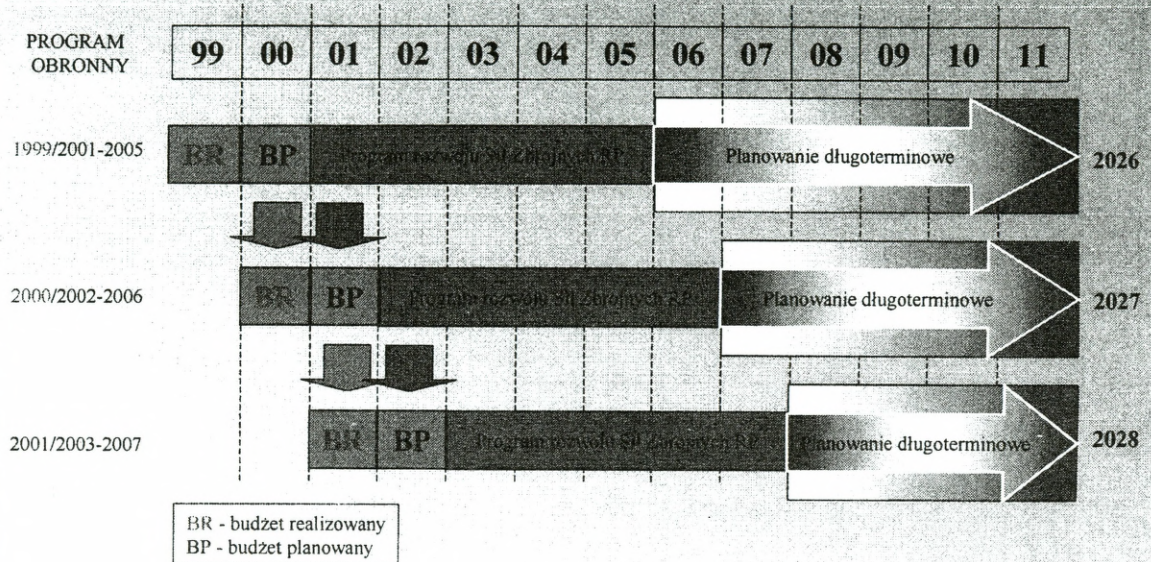


System Planowania, Programowania i Budżetowania (PPBS)





Rozwinięty cykl PPB



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	3
1. Planowanie obronne w NATO	4
2. Cykl planowania obronnego na przykładzie planowania sił zbrojnych .9	
3. Cykl planowania wojskowego w Siłach Zbrojnych RP.....	15
Wykaz literatury	17
Schematy	19

