

<https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4427,Szef-BBN-dla-quotUwazam-Rzequot-o-reformie-dowodzenia.html>

2021-09-20, 19:39

25.02.2013

Szef BBN dla "Uważam Rze" o reformie dowodzenia

Artykuł szefa BBN ministra Stanisława Kozieja w tygodniku Uważam Rze (nr 8/2013) poświęcony reformie systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.



"Za dużo wodzów"

Reforma dowodzenia to kolejny etap profesjonalizacji armii

Funkcjonujący dziś system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP ukształtowany został jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. Od tego czasu Polska przystąpiła do NATO, a armia przeszła liczne przeobrażenia. Dziś jest zawodowa i sukcesywnie modernizuje się technicznie. Stała się sprawniejsza, ale też mniejsza liczebnie. Tylko w ostatniej dekadzie liczba żołnierzy "w koszarach" zmniejszyła się o połowę - z 200 tys. do około 100 tys.

Niestety, zmianom tym nie towarzyszyło uszczuplenie centralnych struktur wojskowych. Paradoksalnie, w tym samym czasie liczba najwyższych dowództw wzrosła prawie dwukrotnie. Teraz mamy ich siedem (Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej, Dowództwo Wojsk Specjalnych, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych oraz Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych i pełniący funkcję najwyższego "sztabo-dowództwa" Sztab Generalny Wojska Polskiego).

Efekt tych przeciwstawnych tendencji można zawrzeć w refleksji zapożyczony od indiańskiej starszyny zastanawiającej się nad przyczynami niepowodzeń w wojnie z armią amerykańską: "Mamy za dużo wodzów, a za mało Indian". Liczne instytucje dowodzenia generują też problemy koordynacyjne oraz większe koszty. Wynika to chociażby z dublowania ośrodków szkolenia czy powielania organów zajmujących się kadrami, ochroną informacji, finansami i administracją.

Niepokojące zachwianie proporcji pomiędzy "linią" a "centralą" stanowiło jedną z przesłanek, dla których prezydent Bronisław Komorowski, zwierzchnik Sił Zbrojnych (wydając w listopadzie 2011 r. postanowienie "Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013 -2022"), jednym z priorytetów ustanowił usprawnienie systemu kierowania i dowodzenia wojskiem oraz dostosowanie go do współczesnych potrzeb. W najbliższym czasie do Sejmu trafi przygotowany przez rząd projekt ustawy wprowadzającej postulowane przez prezydenta zmiany.

Jeżeli parlament poprze proponowane rozwiązania, liczba dowództw centralnych zostanie zmniejszona z siedmiu do trzech. Dotychczasowe dowództwa rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych) zostaną połączone w Dowództwo Generalne. Wzmocnione zostanie Dowództwo Operacyjne, które oprócz prowadzenia operacji przygotowywać się będzie do pełnienia zadań na czas wojny. Natomiast Sztab Generalny WP zostanie przekształcony w profesjonalny organ zajmujący się planowaniem rozwoju i użycia sił zbrojnych oraz doradzaniem decydom politycznym w sprawach wojskowych. Obok tego reforma wzmocni cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi oraz ujednotoci system dowodzenia potrzebny na czas pokoju, kryzysu i wojny.

Planować, szkolić i walczyć

Projektując nowe rozwiązania, wykorzystaliśmy przede wszystkim doświadczenia najnowocześniejszych i najbardziej sprawdzonych w praktyce systemów wojskowych - zwłaszcza USA i NATO. Fundamentem, na którym są one zbudowane, jest powierzenie trzech podstawowych funkcji kierowania i dowodzenia wojskiem trzem odrębnym instytucjom wojskowym, aby każda z nich mogła specjalizować się i koncentrować tylko na jednym rodzaju zadań.

Pierwszą z trzech funkcji jest doradzanie i planowanie strategiczne. Należy do niej opracowywanie perspektywicznych i wieloletnich planów rozwoju oraz użycia wojska, nadzór nad wdrażaniem planów oraz doradzanie władzom państwowym (politycznym decydom). Drugą funkcją jest dowodzenie ogólne, polegające na zajmowaniu się "codziennym" funkcjonowaniem wojska, w tym szkolenie go, wyposażanie i utrzymywanie. Trzecią funkcją jest dowodzenie operacyjne, czyli dowodzenie wojskami podczas misji pokojowych, operacji kryzysowych oraz działań wojennych, w tym także w ich najtrudniejszym i najbardziej wymagającym wydaniu, jakim jest prowadzenie wojny obronnej w razie agresji na własne terytorium lub terytorium sojusznika.

Przykładowo w NATO pierwszą funkcję - planowania i doradzania - sprawuje Komitet Wojskowy, składający się z szefów sztabów wszystkich państw NATO. Na jego czele stoi szef Komitetu Wojskowego - najwyższy wojskowy w NATO. Nie ma on jednak władzy dowódczej nad wojskiem - pełni funkcję planisty i strategicznego doradcy decydenta politycznego NATO, jakim jest Rada Północnoatlantycka. Dowodzenie ogólne w NATO sprawują dowództwa narodowe poszczególnych państw, które we własnym zakresie utrzymują i przygotowują wojska (oczywiście ze stosownym uwzględnieniem sił zadeklarowanych przez państwa do użycia przez NATO). Za dowodzenie operacyjne w NATO odpowiada dowódca strategiczny do spraw operacji ulokowany w Mons w Belgii, który przyjmuje w swoje podporządkowanie kontyngenty wojskowe wydzielone przez poszczególne kraje do prowadzenia działań (operacji, kampanii) kryzysowych lub wojennych. Według tej właśnie zasady nasz wojskowy kontyngent w Afganistanie dowodzony jest przez dowództwo ISAF.

Jak ten system wygląda w Siłach Zbrojnych RP? Według przyjętej w 1995 r. ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, w czasie pokoju całością Sił Zbrojnych w imieniu ministra dowodzi szef Sztabu Generalnego WP. Oznacza to, że w jego rękach skupione są wszystkie trzy wspomniane wyżej funkcje: planowania strategicznego, dowodzenia generalnego i dowodzenia operacyjnego. Rozdzielenie funkcji i powierzenie ich trzem odrębnym podmiotom - Sztabowi Generalnemu, Dowództwu Generalnemu i Dowództwu Operacyjnemu - było kolejną przesłanką przeprowadzenia reformy.

Sztab Generalny: mózg armii

Dowodzenie wojskiem przez szefa Sztabu Generalnego jest ewenementem nie tylko w naszej historii, ale także na świecie. Tradycyjnie sztaby na wszystkich szczeblach dowodzenia - od najwyższych do najniższych - zawsze pełniły funkcje doradcze i pomocnicze dla dowódców czy decydentów politycznych. Szczególna pozycja sztabu w Polsce jest swego rodzaju spadkiem po pierwszym etapie wprowadzania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w latach 90. ubiegłego wieku. Rozwiązanie takie było kompromisem. Wprawdzie po okresie wojskowego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi ustanowiony został cywilny minister obrony narodowej, ale najwyższe struktury wojskowe zachowały dużą autonomię, ponieważ faktycznie siłami zbrojnymi dowodził szef Sztabu Generalnego WP.

Powierzenie mu dowodzenia sprawiło, że odpowiada on praktycznie za wszystko. Planuje zadania, realizuje je, a także kontroluje ich wykonanie. Cytując wieszczka: jest "sam sobie sterem, żeglarzem, okrętem". Do tego jest jedyną osobą, która przedstawia ministrowi obrony rezultaty i oceny podejmowanych przez siebie działań, co w sposób oczywisty ogranicza możliwość sprawowania przez ministra cywilnej kontroli nad armią. Co prawda można powiedzieć, że rozwiązanie umożliwiło płynne przejście z autorytarnego do demokratycznego systemu politycznego, lecz dzisiaj to już półśrodek z minionej epoki.

Obecna omnipotencja Sztabu Generalnego - zwłaszcza zajmowanie się codziennym życiem wojska - odciąga jego

uwagę od tego, co powinno być istotą jego kompetencji: przewidywania przyszłego środowiska bezpieczeństwa i stosownie do tego przygotowywania strategii użycia, rozwoju oraz doskonalenia sił zbrojnych.

W odniesieniu do Sztabu Generalnego WP projektowana reforma będzie miała podwójne znaczenie. Dzięki temu, że sztab z organu dowodzącego armią w imieniu ministra przekształcony zostanie w profesjonalny organ planowania i doradzania, przywrócona i wzmocniona zostanie jego klasyczna funkcja - strategicznego lidera w myśleniu o systemowym i perspektywicznym unowocześnianiu wojska oraz obiektywnego merytorycznego doradcy zwierzchników politycznych. Ministrowie nie będą już musieli uciekać się do zatrudniania odrębnych doradców wojskowych, co samo w sobie było rozwiązaniem kuriozalnym jak na resort wyłącznie wojskowy. Nawiasem mówiąc - sam byłem przez pewien czas zatrudniony w roli takiego doradcy.

Wzmocniona i urealniona zostanie też cywilna kontrola nad armią będąca standardem współczesnych demokracji. Minister obrony będzie bezpośrednio nadzorował najwyższe dowództwa wojskowe, w czym wspierać go będzie szef Sztabu Generalnego.

Zrozumiałą ciekawość wzbudza pytanie, kto będzie najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w nowym systemie dowodzenia, czyli tzw. pierwszym żołnierzem. Pozostanie nim bez wątpienia szef Sztabu Generalnego. Będzie jedynym strategicznym organem wojskowym ulokowanym bezpośrednio w strukturze MON, wspierającym go merytorycznie w kierowaniu pozostałymi najwyższymi dowódcami. Szef Sztabu Generalnego, jak obecnie, będzie także przedstawicielem naszych sił zbrojnych w najwyższych organach sojusznicych (Komitecie Wojskowym NATO czy Unii Europejskiej).

Dowództwo Generalne

Współcześnie w zasadzie wszystkie operacje wojskowe są operacjami połączonymi (joint), czyli prowadzonymi z wykorzystaniem jednocześnie różnych rodzajów sił zbrojnych. Na polu walki dowódca musi mieć możliwość korzystania zarówno z komponentów lądowych, jak i powietrznych czy specjalnych. Jednak nie jest najlepiej, gdy do współdziałania dochodzi dopiero podczas prowadzonej operacji. Konieczne jest zapewnienie warunków do tego już na etapie przygotowywania i szkolenia wojska.

Służyć temu ma zintegrowanie odrębnych dziś dowództw rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych) w jedno dowództwo połączone, jakim będzie Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych. Co warto podkreślić, reforma nie zlikwiduje odrębnych rodzajów sił zbrojnych, a jedynie zmieni sposób dowodzenia nimi. Mamy już pewne doświadczenia w tej dziedzinie - dowództwem połączonym jest dziś przecież Dowództwo Operacyjne SZ.

Warto zauważyć, że oprócz efektów szkoleniowych zmiana pozwoli również na redukcję kosztów oraz poprawę proporcji kadrowych pomiędzy linią a centralą. Zredukowane etaty w centrali zostaną przeniesione i wzmocnią jednostki liniowe. Reforma zoptymalizuje też strukturę kadrową sił zbrojnych w warunkach armii zawodowej - wciąż zbyt dużo mamy etatów oficerskich w stosunku do podoficerskich i szeregowych. Za dużo wodzów, a za mało Indian.

Dowództwo Operacyjne

Zmianą najmniej widoczną, ale być może w największym stopniu przekładającą się na nasze bezpieczeństwo, będzie postulowane w reformie ujednoczenie systemów dowodzenia w czasie pokoju oraz wojny.

Obecnie na czas wojny planowana jest zupełnie różna od pokojowej organizacja dowodzenia. Nie mamy organu wojskowego, który szkoliłby się i przygotowywał do roli naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, dowodzącego obroną państwa. Nie mamy też struktury, która pełniłaby funkcję sztabu wspierającego naczelnego dowódcę. Powołanie ich ma być realizowane dopiero w stanie wojny - niejako pod ogniem, czyli w najgorszym możliwym momencie. Dodatkowo stworzenie sztabu naczelnego dowódcy odbywałoby się kosztem częściowej dezorganizacji pozostałych struktur wojskowych - w tym Sztabu Generalnego. To jedna z najpoważniejszych słabości systemu. Konstytucja nie przewiduje zmiany cywilnych organów władzy publicznej w stanach nadzwyczajnych. Zmianie mogą

ulec jedynie zasady ich działania. Również struktury wojskowe zarówno w czasie pokoju, jak i wojny muszą być funkcjonalnie podobne, umożliwiając szybkie oraz płynne przejście z jednego stanu do drugiego. Mądre zorganizowanie takiego mechanizmu to w chwili kryzysu wręcz "być albo nie być" państwa.

Reforma wprowadzi w tym obszarze trzy zasadnicze zmiany. Pierwszą z nich będzie umożliwienie najwyższym władzom państwowym wskazania zawczasu osoby przewidzianej do mianowania na czas wojny na stanowisko naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Kandydat (np. dowódca operacyjny) będzie mógł się przygotowywać do czekających go zadań - m.in. ćwicząc z ministrem obrony i szefem SG WP.

Drugą zmianą będzie wskazanie, że to Dowództwo Operacyjne odpowiada za przygotowanie stanowiska dowodzenia i organu sztabowego naczelnego dowódcy. Szkolenie się w tym zakresie i przysposobianie do wojennego dowodzenia będzie jednym z jego podstawowych obowiązków.

Wreszcie, dzięki reformie, przejście na wojenny system dowodzenia będzie mogło odbyć się bez dezorganizowania dotychczasowych struktur wojskowych. Władze państwa zarówno w czasie pokoju, jak i wojny muszą dysponować planistą, kompetentnym w doradzaniu w sprawach kierowania obroną państwa (w tym np. w sprawie zatwierdzania decyzji naczelnego dowódcy). Taką funkcję może pełnić wyłącznie Sztab Generalny WP. Podobnie jak w czasie pokoju, także w czasie wojny potrzebne jest dowództwo odpowiedzialne za utrzymywanie, szkolenie, wyposażanie, mobilizowanie i przygotowywanie rezerw na potrzeby działań wojennych - i to jest właśnie zadanie Dowództwa Generalnego.

Wymierne rezultaty reformy

Jeżeli ustawa zostanie przyjęta, do końca 2013 r. będzie trwał okres przejściowy dla przygotowania organizacyjnych warunków wejścia w życie reformy. Sztab Generalny i Dowództwo Operacyjne będą się stopniowo przekształcać i przygotowywać do nowych kompetencji. Powołana zostanie też grupa organizacyjna, której zadaniem będzie przygotowanie integracji dotychczasowych dowództw rodzajów sił zbrojnych w połączone Dowództwo Generalne. Nowe rozwiązania w pełnym wymiarze zaczną obowiązywać od 2014 r.

Podsumowując, efekty projektowanej reformy można zawrzeć w następujących punktach:

Poprawiona zostanie jakość planowania strategicznego w siłach zbrojnych. Szef SG WP dzięki uwolnieniu od bieżących zadań będzie mógł zajmować się projektowaniem przyszłości wojska i strategicznym doradzaniem ministrowi obrony.

Urealniona i merytorycznie wzmocniona zostanie cywilna kontrola nad armią. Minister obrony narodowej bezpośrednio będzie dowodził trzema najwyższymi strukturami wojskowymi oraz otrzyma wsparcie profesjonalnego doradcy w postaci szefa SGWP.

Powstanie jednolity system dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny - z możliwością odpowiednio wczesnego przygotowania do funkcjonowania w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa.

Zapewnione zostaną warunki do szkolenia i użycia sił zbrojnych w systemie działań połączonych (joint).

Zredukowane zostaną koszty funkcjonowania systemu kierowania i dowodzenia, a także nastąpi kadrowo wzmocnienie struktur liniowych po przeniesieniu do nich etatów oficerskich z centrali.

