



Komentarza udziela  
GEN. BRONI REZ. DR  
MIROSŁAW RÓŻAŃSKI



# PLANOWANIE I PROGRAMOWANIE ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP CZĘŚCIĄ STRATEGII ROZWOJU KRAJU

Publikacja w ramach projektu Neptune fundacji Stratpoints.



Komentarza udziela  
GEN. BRONI REZ. DR  
MIROSŁAW RÓŻAŃSKI

# PLANOWANIE I PROGRAMOWANIE ROZWOJU SIŁ ZBROJNYCH RP CZĘŚCIĄ STRATEGII ROZWOJU KRAJU

Od dwóch lat toczy się dyskusja o stanie Sił Zbrojnych ich potencjale i zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i obywateli naszego kraju. W marcu 2016 roku kierownictwo Ministerstwa Obrony Narodowej dokonało audytu tych zdolności a minister Macierewicz w Parlamencie przedstawił dramatyczny obraz polskiej armii. W kolejnych miesiącach opinia publiczna dowiadywała się o kolejnych obszarach zaniedbań minionych lat i zapoznawała się z kolejnymi deklaracjami poprawy tego stanu rzeczy. Mocno eksponowano problematykę modernizacji wojska przywołując Program Modernizacji Technicznej, który jest częścią Programu Rozwoju Sił Zbrojnych na lata ... . Mało kto zdaje sobie sprawę jakie są uwarunkowania tworzenia tych dokumentów, jakie jest ich znaczenie.

Gdyby zachować obowiązujące standardy i reguły powinien dzisiaj obowiązywać Program Rozwoju SZ RP na lata 2017-2026 , a jego częścią powinien być Program Modernizacji Technicznej. Formalnie jednak bazujemy na Programie edycji 2013-2022. Pomijając ten chaos metodologiczny warte zastanowienia jest dlaczego tak źle jest z procesem modernizacji polskiej armii,



dlatego wiele projektów nie jest doprowadzanych do finału jakim powinno być wprowadzanie do wojska nowoczesnych systemów uzbrojenia.

**Bazując na swoim doświadczeniu zdobytym nie tylko w jednostkach wojskowych, ale służbie w Sztabie Generalnym WP na stanowisku zastępcy szefa Zarządu Planowania Strategicznego P-5, oraz w Urzędzie MON jako dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego wysnułem wniosek iż dokumenty regulujące problematykę rozwoju armii są zbyt niskiej rangi i ich umocowanie pozwala na ingerencję wręcz nieograniczoną ministrom obrony, czy wojskowym patrz szef Sztabu Generalnego WP.** Każda zmiana na stanowisku, nowy rząd, kolejne wyznaczenie niestety niesie za sobą inne spojrzenie na rozwój wojska, a trzeba pamiętać, że to są długie procesy nie zamykające się w horyzoncie czteroletnim czyli trwania kadencji parlamentarnej, trzyletnim kadencji na stanowisku oficera. Ostatnie dwa lata utwierdziły mnie w powyższym.

**Remedium na taki stan rzeczy upatruje we wprowadzeniu takich regulacji, które spowodują, że Program Rozwoju SZ, a tym samym Program Modernizacji Technicznej staną się dokumentami rządowymi, a nie jak do tej pory wewnątrz**

**resortowymi.** Takie spojrzenie na sprawę przygotowałem ze swoimi ówczesnymi podwładnymi w 2012 roku i okazuje się, że jest dalej rekomendacją aktualną, a nawet nabiera ona jeszcze większego znaczenia na przyszłość. Zamierzam Państwa „przeprowadzić” przez ten sposób rozumienia potrzeby wprowadzenia niezbędnych zmian.

Wprowadzane w państwie regulacje związane z zasadami prowadzenia polityki rozwoju kraju, finansami publicznymi oraz zarządzaniem strategicznym wymuszają zmiany w dotychczas stosowanych procedurach. Już w 2011 roku dyrektor Departamentu Budżetowego przedstawił *Koncepcję zmian w systemie finansowania zadań realizowanych przez Siły Zbrojne RP.* Wskazał na potrzebę szerszego dostosowania istniejących rozwiązań w zakresie planowania obronnego do nowych uwarunkowań. Kluczowym wskazywał wpisanie się w proces planowania rozwoju kraju.

Terminologia planowania obronnego została uregulowana w *Rozporządzeniu 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.2007.152.1599 - j.t.), w którym wskazano m.in. definicje:



- **planowania obronnego** – rozumianego jako ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne;

oraz

- **programowania obronnego** - rozumianego jako ustalenie 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 przeznaczonych na ten cel;

W rozporządzeniu tym wskazano także, że programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych: w strategii bezpieczeństwa narodowego (o której mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o powszechnym

obowiązku obrony) oraz w wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na dziesięcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, których projekt sporządza raz na cztery lata Minister Obrony Narodowej z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do początkowego roku ich obowiązywania, oraz przedkłada Radzie Ministrów do dnia 30 września w roku nieparzystym.

W ramach programowania obronnego sporządza się m.in. program rozwoju Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Definicji z obszaru planowania obronnego, a szczególnie planowania i programowania rozwoju SZ, dostarcza także wydana w 2011 roku decyzją Ministra Obrony Narodowej *Metodyka planowania i programowania rozwoju SZ RP w latach 2013-2022* (Szt.Gen.Wewn.14/4/2011), w której zapisano, że:

- **Planowanie obronne**, to proces kształtowania rozwoju Systemu Obronnego Państwa, umożliwiający wytyczanie i osiąganie celów w dziedzinie obronności, obejmujący etapy planowania, programowania i budżetowania, proces ich



monitorowania i ewaluacji, a także planowanie operacyjne;

- **Planowanie rozwoju SZ RP**, to definiowanie celów rozwoju oraz działań niezbędnych do ich osiągnięcia w perspektywie długookresowej;
- **Programowanie rozwoju SZ RP**, to proces przełożenia celów zawartych w strategii rozwoju, w części dotyczącej SZ, na działania niezbędne dla pozyskania określonych zdolności operacyjnych.

Ponadto, według *Metodyki* opracowywany na lata 2013-2022 *Program rozwoju SZ RP* miał spełniać kryteria zawarte w artykule 17 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a odnoszące się do rządowych programów rozwoju.

### **Podstawy prawne programowania rozwoju SZ RP**

Często używamy określeń – system planowania obronnego lub system planowania, w tym programowania rozwoju SZ. Tymczasem, istniejące regulacje prawne w sposób rozproszony i wycinkowy precyzują zakres zadań i odpowiedzialności za prowadzenie planowania obronnego, w tym planowania rozwoju Sił Zbrojnych RP. Nie ma aktu prawa powszechnego regulującego całość planowania obronnego, nie ma regulacji prawnej dla całości planowania rozwoju systemu obronnego państwa, nie ma nawet

regulacji całościowej planowania i programowania rozwoju SZ RP.

- Podstawę prawną programowania rozwoju SZ RP stanowi dziś *Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP*. Na podstawie art. 2 tej ustawy **Rada Ministrów** określa **co 2 lata na okres 6 lat Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji SZ RP** – na kolejny okres planistyczny.

Ustawa ta nakazuje, by przy opracowywaniu *Szczegółowych kierunków... uwzględniać zapisy Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa* określonych na **10-letni** okres planistyczny przez Prezydenta na podstawie art. 5 *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony*.

Wprowadzenie w życie *Programu rozwoju SZ RP w latach...* następuje w drodze wydania zarządzenia MON.

Uwagę zwraca rozbieżność długości cykli planistycznych poszczególnych dokumentów oraz brak regulacji w odniesieniu do trybu i czasu opracowywania poszczególnych dokumentów składających się w sumie na odpowiednik natowskich wytycznych politycznych do planowania obronnego.

Ważną częścią planowania jest harmonogram prowadzonych prac, pozwalający na przygotowywanie kolejnych elementów we właściwym



czasie, tak aby cały *Program rozwoju SZ RP* był gotowy do wprowadzenia w życie przed rozpoczęciem się okresu jego obowiązywania. Niestety, przyjmowany w MON harmonogram programowania nie jest i nie może być powiązany z kalendarzem opracowywania i przyjmowania odpowiednich dokumentów dyrektywnych, gdyż nie ma takiego kalendarza. W tej sytuacji podczas budowy harmonogram kolejnego cyklu programowania rozwoju SZ RP nie jest możliwe wskazanie czasu, w którym wykonawcy uzyskają niezbędne wytyczne polityczne do planowania.

Ujęty w *Metodyce* harmonogram programowania rozwoju SZ RP nie był utrzymany w części „Poziom polityczny i polityczno-wojskowy”. W trwającym cyklu planowania zostały opracowane, ale nie zostały w zakładanym czasie zatwierdzone, ujęte w *Metodyce*: rekomendacje SPO, *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji SZ RP w latach 2013-2018* (w tym dokumencie dodatkowo występuje niespójność horyzontu obowiązywania dokumentu w stosunku do cyklu planistycznego). *Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa* zostały wydane z dużym opóźnieniem w stosunku do przewidywań harmonogramu. A kolejna edycja

Programu jak wskazałem we wstępie w ogóle nie została wydana.

Sytuacja taka powoduje, że programowanie rozwoju SZ RP jest prowadzone niezgodnie z przyjętą *Metodyką* i w oderwaniu od dokumentów dyrektywnych, które powinny stanowić jego podstawę, punkt wyjścia. Nie ułatwia to utrzymania wysokiej jakości planowania i jego efektywność, a w konsekwencji realizacji planów.

### **Elementy systemu prowadzenia polityki rozwoju państwa**

W ostatnich latach (od 2009 r.) weszły w życie regulacje związane z:

- ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- sprawowaniem kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych;
- tworzeniem *systemu zarządzania rozwojem Polski* - mówiące o konieczności:
  - wypracowania systemu programowania zapewniającego realizację celów polityki rozwoju,
  - wdrożenia nowej typologii dokumentów strategicznych i określenia ich roli w procesie programowania rozwoju, a także hierarchii i zakresu zależności.





- przyjęciem *Planu uporządkowania strategii rozwoju* i opracowaniem projektów dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju, z których jedną jest opracowana z udziałem MON *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego*.

Cechami wdrażanego systemu planowania rozwoju kraju są:

- przyjmowanie w drodze uchwał Rady Ministrów dokumentów polityki rozwoju (strategie, programy, wieloletni plan finansowy);
- prowadzenie strategicznego programowania zarządczego poprzez:
  - definiowanie celów (celów głównych, podcelów),
  - wskazanie sposobów realizacji (kierunki interwencji, zadania podzadania, działania i podziały),
  - przyjęcie wskaźników efektywności (mierniki i poziom osiągnięcia),
  - szacowanie kosztów,
  - ewaluację na wszystkich etapach –to znaczy: przed rozpoczęciem realizacji (ex ante), bieżącą - w trakcie wdrażania (on going) i po zakończeniu wdrażania (ex post);
- wprowadzenie ujednolicenia/standaryzacji

dokumentów (strategiczných, programów rozwoju i programów operacyjnych);

- ciągle zarządzanie ryzykiem;
- cykliczne informowanie (raportowanie) o osiągnięciu celów – z wskazywaniem stopnia ich osiągnięcia.

Podkreślić należy logiczne i zakresowe „następstwo” przyjmowanych dokumentów oraz spójność cykli i okresów planistycznych – wieloletnich i jednorocznych.

Ministerstwo Obrony Narodowej jest jednym z urzędów administracji rządowej, powołanym do realizacji określonej polityki publicznej – polityki obronnej. Jest zatem, tak jak inne urzędy, poddawane wymogom stawianym administracji publicznej w perspektywie 2030 roku. A są to wymogi: podniesienia jakości planowania, efektywności operacyjnej i skuteczności działania.

Przypomnę także, iż przyjęta w 2010 roku *Koncepcja Strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego* zawiera m.in. deklarację konsekwentnego wdrażania w siłach zbrojnych państw członkowskich zmian zmierzających do poprawy ich skuteczności i efektywności działania.

W tym kontekście postrzegać należy system planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, który wydaje się być w



największym stopniu powiązany z systemem ogólnopaństwowym, gdyż ma bezpośrednie odniesienie do regulacji ponad resortowych. Zbudowany jest w oparciu o zapisy *ustawy o finansach publicznych* oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych (np. rozporządzeń Ministra Finansów), które podlegają uszczegółowieniu w kolejnych edycjach *decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu Obrony Narodowej*. Wprowadza się w nich regulacje opisujące w szczególności procedurę tworzenia budżetu, uprawnienia osób funkcyjnych oraz szczegółowe zasady realizacji wydatków.

### **Polityka rozwoju państwa a programowanie rozwoju SZ RP**

W obszarze planowania rozwoju Sił Zbrojnych mamy obecnie do czynienia z jednej strony z uporządkowanym systemem planowania rozwoju kraju, a z drugiej z niejasnymi wzajemnie relacjami dokumentów dyrektywnych mających wpływ na kształt programowania rozwoju SZ RP. Dokumenty te powstają na podstawie delegacji różnych ustaw, mają różny horyzont czasowy i nie mają wyraźnie wskazanego czasu przyjmowania. Nie ma jasnych wskazań ani ustawowych, ani w aktach wykonawczych, co do trybu, zakresu i terminu wydawania dokumentów.

Regulacje prawne normujące programowanie rozwoju SZ RP powstawały w różnych momentach funkcjonowania państwa, Ministerstwa Obrony Narodowej i samych Sił Zbrojnych, w okresie samodzielności obronnej i już pod wpływem członkostwa w NATO, a później także w UE. Były próbą odpowiedzi na różne potrzeby i próbą rozwiązania różnych problemów. Dziś mamy do czynienia z kolejną kwestią powiązania programowania rozwoju SZ RP, a szerzej mówiąc – powiązania planowania obronnego z zasadami prowadzenia polityki rozwoju.

Niewłączenie planowania obronnego, w tym planowania rozwoju SZ RP, do zasad prowadzenia polityki rozwoju powoduje trudności wdrażania w resorcie zasad budżetu zadaniowego oraz trudności argumentowania potrzeb rozwojowych SZ RP podczas tworzenia przez Radę Ministrów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Ministerstwo Obrony Narodowej, w tym Sztab Generalny zauważyły potrzebę włączenia planowania rozwoju SZ RP do całości prowadzenia polityki rozwoju w państwie, czego wyrazem jest wskazanie w *Metodyce planowania i programowania rozwoju SZ RP w latach 2013-2022*, jako podstaw prawnych programowania rozwoju SZ RP ustaw:

- zasadach prowadzenia polityki rozwoju;





- przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP;
- powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- finansach publicznych.

Według zapisów *Metodyki* opracowywany na lata 2013-2022 *Program rozwoju SZ RP* miał spełniać kryteria zawarte w artykule 17 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a odnoszące się do rządowych programów rozwoju.

## Wnioski

Podsumowując – Analiza stanu obecnego planowania obronnego, planowania i programowania rozwoju SZ RP wskazuje na pewne niedoskonałości i nieścisłości kompetencyjne.

Powodem takiego stanu rzeczy są:

- zmiany regulacji prawnych mających wpływ na planowanie i programowanie rozwoju SZ RP związane z wprowadzeniem zasad planowania rozwoju kraju oraz budżetowania w układzie zadaniowym. Wprowadzenie planowania zadaniowego (ustawa o finansach publicznych) wymaga zmiany w systemie planowania obronnego. Dotyczy to zmian:

organizacyjnych, w zakresie stosowanych rodzajów planów, procedur planistycznych oraz metod planowania.

- wykorzystywane obecnie w narodowym planowaniu obronnego definicje i terminy są tylko w części spójne ze stosowanymi w NATO i UE. Kluczowe dla procesu zarządzania rozwojem SZ RP narzędzia, np. nazewnictwo funkcji, zadań i podzadań oraz system celów i mierników, zostały narzucone z poziomu budżetowania (w związku z koniecznością zaprezentowania budżetu MON w układzie zadaniowym), a nie w ramach formułowania strategii i programów o dłuższym horyzoncie.
- problemy natury organizacyjnej i koordynacyjnej powodujące zbyt częste zmiany, niedotrzymywanie terminów wydawania kolejnych aktów prawnych omawianego procesu a przez to niespójności zapisów lub ich dezaktualizację.
- w obecnym kształcie niedostatecznie uwzględnia się wykorzystanie analizy ryzyka w określaniu luk w zdolnościach operacyjnych SZ. Również narzędzia monitorowania i ewaluacji osiągania celów nie spełniają w pełni nowych wymogów stawianych w strategii rozwoju kraju.

**Celem proponowanych zmian jest włączenie planowania i**



**programowania obronnego w ramy prowadzenia polityki rozwoju kraju.** Osiągnięcie tak nakreślonego celu wymagać będzie dużego wysiłku organizacyjnego i zaangażowania personelu wielu komórek i jednostek organizacyjnych.

Kierunek proponowanych zmian wyznaczać będzie przede wszystkim poprawa jakości i efektywności działania urzędu MON w zakresie planowania strategicznego (długo- i średnioterminowego) uwzględniające nowoczesne metody zarządzania zgodne ze standardami planowania polityki rozwoju kraju, z jednoczesnym rozdzieleniem działalności bieżącej od planowania obronnego.

Obecnie programy rozwoju SZ RP są w okresie obowiązywania wielokrotnie aneksowane (zdarza się, że pierwszy aneks jest wprowadzany tuż po przyjęciu programu do wdrożenia; a czasem zmiany są zapisywane w programie już po wdrożeniu danego rozwiązania szczegółowego).

**Włączenie planowania i programowania rozwoju SZ RP ramy polityki rozwoju kraju pozwoli na umocowanie *Programu rozwoju SZ RP*, jako dokumentu Rady Ministrów. Poprawi to gwarancje stabilności finansowania zadań rozwojowych i zwiększy odporność przyjętego programu na zmiany.**

Opracowanie i wprowadzenie nowych rozwiązań należałoby zakończyć przed rozpoczęciem kolejnego okresu planistycznego. W związku z tym, w celu uniknięcia zawirowań i opóźnień należałoby przewidzieć okres rozwiązań przejściowych.

**Planowanie obronne należy powiązać z systemem planowania rozwoju kraju, a planowanie rozwoju SZ RP włączyć do reżimu zasad prowadzenia polityki rozwoju.**

Oznaczać to będzie:

- zapewnienie definiowania celów konkretnych, mierzalnych i określonych w czasie oraz wskazanie sposobu pomiaru ich osiągnięcia poprzez stosowanie narzędzi i metod planowania, programowania oraz budżetowania;
- stosowanie metod pozwalających na porównanie efektów z nakładami – obecna forma programu nie pozwala na monitorowanie postępu wdrażania (i oceny tego postępu – ewaluacji – na żadnym etapie), oszacowanie kosztów i oczekiwanych rezultatów (stopień realizacji programu jest określany w relacji z programem już aneksowanym, nigdy pierwotnym);
- monitorowanie wdrażania programu i jego ewaluację tj. analizę i ocenę trafności ogólnych kierunków



interwencji wyznaczonych na etapie programowania;

- włączenie do procesu programowania rozwoju Sił Zbrojnych innych resortów, które współrealizować powinny te plany, jak na przykład Ministerstwo Rozwoju, Infrastruktury, Zdrowia, Nauki i Szkolnictwa Wyższego i inne ;
- racjonalne wykorzystanie budżetu Państwa , nie tylko w dziale Obrona Narodowa .

Przyjęcie takiej rekomendacji zagwarantuje stabilność w realizacji zadań opisanych w Programach Operacyjnych. Angażowanie innych resortów wcale nie jest próbą zawłaszczania kompetencji, stanowić będzie przejrzystość i koherentność działań Państwa w zakresie budowania potencjału obronnego.

**Przewidywalność tego procesu pozwoli również na prowadzenie dalekowzrocznej polityki zagranicznej w zakresie deklaracji zdolności naszych Sił Zbrojnych na arenie międzynarodowej. Polska stanie się wiarygodnym graczem w Sojuszu i w relacjach bilateralnych, a pozycja lidera w regionie ponownie zostanie przywrócona. Jednak najważniejszym będzie, iż stabilność procesu modernizacji polskiej armii, w sposób**

**bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo kraju.**



## | PUBLIKACJE

Publikacja w ramach projektu Mars fundacji Stratpoints objęta jest prawami autorskimi.  
Celem uzyskania licencji na cytowanie artykułu we fragmentach lub publikacji całości prosimy o kontakt.

[www.stratpoints.eu](http://www.stratpoints.eu)