

Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP

Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności

Celem opracowania jest przedstawienie modelu kontroli wykonania zadań, który polega na badaniu poszczególnych elementów zdolności operacyjnej. Dokumentami stanowiącymi punkt odniesienia w procesie kontrolnym są Program rozwoju Sił Zbrojnych RP, plany pochodne oraz programy operacyjne. Proponowane podejście ma zapewnić kompleksowe badanie projektów realizowanych przez polską armię w dziedzinie obronności.

MICHAŁ PAWELLA

Wprowadzenie

Zapewnienie wiarygodnej informacji o stanie i kierunkach rozwoju państwa oraz wsparcie instytucji publicznych to inicjatywy zdefiniowane w obowiązującej Strategii Najwyższej Izby Kontroli¹, które w znacznym stopniu determinują działania podejmowane przez jednostki kontrolne. W celu zapewnienia warunków do ich realizacji należy poszukiwać rozwiązań, które będą służyć poprawie efektywności działania JONIK². Potrzeba optymalizacji poszczególnych procesów wynika zarówno z czynników wewnętrznych, m.in. konieczności

sprostania wyzwaniom ekonomicznym, technologicznym czy społecznym, jak również zmieniającego się dynamicznie środowiska zewnętrznego. Kluczowa działalność Izby musi podlegać ciągłej weryfikacji, aby była organizacją zdolną do uczenia się, adaptującą do zmieniających się warunków funkcjonowania. Zasadniczym procesem realizowanym przez NIK jest kontrola zadań publicznych, która w największym stopniu powinna być uwarunkowana szeroko rozumianymi potrzebami interesariuszy, przy uwzględnieniu posiadanych zasobów. Zakładając, że zostały spełnione ogólne warunki do podjęcia właściwego działania, tzn. kontrola jest w interesie

¹ *Strategia NIK na lata 2021-2024*, wprowadzona zarządzeniem Prezesa NIK nr 77/2020 z 15.10.2020.

² Jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli.

obywateli i państwa oraz nie występują ograniczenia organizacyjno-finansowe, kluczowym elementem wyznaczającym ramy procesu będzie program kontroli³, zgodnie z którym zostanie przeprowadzone postępowanie kontrolne. Poszukiwanie, a następnie wdrożenie najlepszego modelu działania, który będzie standardem w określonym obszarze aktywności jednostki kontrolnej, wydaje się warunkować osiągnięcie zakładanych celów⁴. Kontrole prowadzone w Siłach Zbrojnych i np. w Policji, pomimo że dotyczą bezpieczeństwa państwa, są w istocie uwarunkowane zupełnie innym otoczeniem prawnym czy specyfiką działania tych podmiotów, co w znacznym stopniu uniemożliwia stosowanie wypracowanych w innych obszarach modeli kontroli.

Celem opracowania jest przedstawienie modelu kontroli wykonania zadań, który będzie polegał na badaniu poszczególnych elementów zdolności operacyjnej. Dokumentami stanowiącymi punkt odniesienia są Program rozwoju Sił Zbrojnych RP, plany pochodne oraz programy operacyjne. Proponowane podejście ma zapewnić kompleksowe badanie projektów realizowanych w dziedzinie obronności w zakresie przygotowania Sił Zbrojnych RP⁵ do wykonywania zadań. Należy podkreślić, że obecna dynamika zmian w środowisku bezpieczeństwa europejskiego, trwająca od ponad roku pełnoskalowa wojna

prowadzona przez Federację Rosyjską na terytorium i przeciwko Ukrainie spowodowały, że polskie SZ muszą podejmować większą liczbę zadań, przy jednoczesnym wysiłku służącym osiągnięciu pożądaných zdolności operacyjnych oraz utrzymaniu już pozyskanych. Zgodnie z założeniami resortu obrony narodowej w kolejnych latach ma nastąpić znaczne zwiększenie liczebności żołnierzy do wielkości 300 tysięcy. Jednocześnie wydatki przeznaczane na finansowanie potrzeb obronnych, zgodnie z art. 40 ust 1 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶, mają zostać zwiększone w tym roku do 3% produktu krajowego brutto (PKB, wobec 2,2% w 2022 roku) i pozostawać na tym poziomie w dalszej perspektywie. Przekładając wskaźnik procentowy na wielkość nominalną wydatków poniesionych w zeszłym roku, w części 29. – Obrona narodowa, ich wysokość wynosiła około 57 mld zł. Poza wydatkami budżetowymi resort obrony narodowej zwiększył możliwości finansowania wydatków obronnych tworząc Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który będzie obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁷. Zgodnie z założeniami Fundusz będzie zasilany m.in. skarbowymi papierami wartościowymi, obligacjami wyemitowanymi przez BGK, objętymi gwarancją Skarbu Państwa oraz wpłatami z zysku Narodowego Banku Polskiego. W ramach Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych tylko

³ Wraz z aneksami.

⁴ Kontrole zatwierdzone przez Kolegium NIK i zawarte w Planie kontroli NIK na dany rok.

⁵ Dalej także Siły Zbrojne RP, Siły Zbrojne, SZ lub SZ RP.

⁶ Dz.U. poz. 2305, dalej ustawa o obronie Ojczyzny.

⁷ Dalej BGK.

w latach 2022–2023 Ministerstwo Obrony Narodowej⁸ planuje przeznaczyć dodatkowe 69 miliardów złotych⁹ na proces modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Stanowi to wyzwanie związane z pozyskaniem sprzętu wojskowego, ale również z intensyfikacją działalności resortu obrony w zakresie inwestycji infrastrukturalnych czy zwiększeniem możliwości oraz poprawą efektywności szkoleń. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej najważniejsze założenia MON oraz wyzwania przed jakimi stoją Siły Zbrojne RP, poszukiwanie optymalnych narzędzi, które mogą być wykorzystane w kontrolach prowadzonych przez NIK w dziedzinie obronności warunkuje skuteczność oraz efektywność Izby jako aktywnego podmiotu odpowiedzialnego za wsparcie procesu sprawowania państwa.

Zasadnicze dokumenty w procesie planowania

Analizując dokumenty dotyczące systemu bezpieczeństwa narodowego i obronnego państwa, odnoszące się do planowania i programowania przygotowań obronnych RP w tym zwłaszcza w obszarze Sił Zbrojnych, należy rozpocząć od wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Zgodnie z jej art. 126 Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem

Rzeczypospolitej Polskiej, który stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Z kolei art. 134 wskazuje Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, który w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad SZ za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej¹¹. Rola Rady Ministrów¹² w systemie bezpieczeństwa RP w odniesieniu do Sił Zbrojnych została określona m.in. w art. 146 Konstytucji, gdzie przypisano jej odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Natomiast w art. 26 wskazano Siły Zbrojne RP jako podmiot odpowiedzialny za bezpieczeństwo zewnętrzne, który służy ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic.

W systemie planowania i programowania przygotowań obronnych RP szczególne znaczenie ma ustawa o obronie Ojczyzny. W jej art. 24 wskazano prerogatywy Prezydenta RP oraz odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów¹³ za przygotowanie i wdrażanie strategicznych dokumentów. Zgodnie z przywołanym przepisem Prezydent RP przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego¹⁴

⁸ Dalej także MON.

⁹ Strona internetowa Wojska Polskiego <<https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/20-miliardow-zlotych-zasili-w-tym-roku-fundusz-wsparcia-sil-zbrojnych/>> (dostęp 17.4.2023).

¹⁰ Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm., dalej Konstytucja RP lub Konstytucja.

¹¹ Dalej Minister ON lub Minister.

¹² Dalej Rada Ministrów lub RM.

¹³ Dalej Prezes RM lub premier.

¹⁴ Dalej Strategia lub Strategia BN lub SBN.

przed rozpoczęciem prac nad jej projektem, a następnie na wniosek Prezesa RM, w drodze postanowienia, zatwierdza dokument. We wstępie do obowiązującej SBN¹⁵ podkreślono, że: „(...) Strategia określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach. Uwzględni aspekt podmiotowy (wymiar wewnętrzny bezpieczeństwa narodowego oraz środowisko międzynarodowe – stosunki bilateralne, współpracę regionalną, w skali globalnej oraz współpracę na forach organizacji międzynarodowych) oraz przedmiotowy (uwzględni wszystkie wymiary funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego). (...). Zapisy zawarte w niniejszym dokumencie powinny znaleźć rozwinięcie i odzwierciedlenie w krajowych dokumentach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i rozwoju Polski”.

Kolejnym dokumentem w hierarchii jest Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶, która zgodnie z art. 24. ust. 1 pkt 4 ustawy o obronie Ojczyzny jest wydawana przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa RM w drodze postanowienia. Proces opracowania dokumentu jest poprzedzony przygotowaniem obronnymi Rzeczypospolitej Polskiej, które są realizowane przez Radę Ministrów na podstawie rekomendacji wydanych przez Prezydenta RP.

W ustawie wskazano, że dyrektywa stanowi dokument wykonawczy do Strategii BN. Z uwagi na zawartość oraz istotne znaczenie dla bezpieczeństwa RP posiada klauzulę „TAJNE”. Zawiera bowiem nie tylko strategiczną ocenę zagrożeń polityczno-militarnych ujętych w Strategii, ale również określa narodowe sytuacje planistyczne i stosownie do zagrożeń wskazuje scenariusze działania, nakreślając sposoby reagowania obronnego państwa zarówno w warunkach zewnętrznego, jak i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, a także w czasie wojny. Dyrektywa uwzględnia zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w NATO i Unii Europejskiej – stosownie do treści SBN. W znaczeniu planistycznym PSDO określa ramy planowania obronnego w państwie, stanowiąc swoiste wytyczne co do zakresu i obszaru planowania operacyjnego. Ponadto stanowi punkt odniesienia do procesu programowania rozwoju SZ RP, w szczególności przeglądu potrzeb operacyjnych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawodawca w wyżej przywołanym przepisie ustawy o obronie Ojczyzny wskazał, iż poza dyrektywą występują inne dokumenty wykonawcze do Strategii BN, ale ich nie wymienił. Z analizy istniejących wynika, że dokumentem wykonawczym do SBN, oprócz PSDO, jest resortowa Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP¹⁷.

¹⁵ Strategia została zatwierdzona 12.5.2020 przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

¹⁶ Dalej dyrektywa lub PSDO.

¹⁷ Art. 9 pkt 3 ustawy z 6.12.2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.). Ostatnia „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 9.4.2013.

W art. 27 ustawy o obronie Ojczyzny określono zadania dla Rady Ministrów w ramach zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, do których należy m.in. opracowanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego oraz 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 sojusznicych.

Kolejnym dokumentem związanym z procesem planowania obronnego RP jest rozporządzenie Rady Ministrów z 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 terytorialnego¹⁸. Określa ono nie tylko kompetencje organów administracji publicznej w tej dziedzinie, ale również wskazuje hierarchię dokumentów oraz wyodrębnia dwa kluczowe podprocesy planowania obronnego, tzn. planowanie operacyjne oraz programowanie obronne.

Zgodnie z § 2 pkt 7 ww. rozporządzenia przez planowanie operacyjne należy rozumieć 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, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania. Planowanie operacyjne, zgodnie z § 4 rozporządzenia, odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii BN oraz PSDO. Jednocześnie na podstawie § 5 w ramach planowania operacyjnego sporządza się:

1. Plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, który sporządza Minister Obrony Narodowej¹⁹;
2. Plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej;
3. Plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, które sporządzają te organy i kierownicy tych jednostek;
4. Plany operacyjne funkcjonowania województw, które sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych;
5. Plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami;
6. Plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów,

¹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1911. Dalej rozporządzenie RM w sprawie przygotowań obronnych państwa.

¹⁹ W uzgodnieniu z: ministrami kierującymi działami administracji rządowej, Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu – stosownie do ich właściwości.

które sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami;

7. Plan operacyjny funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy, który sporządza Prezydent miasta w uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim;

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

W ramach planowania operacyjnego sporządza się również plany operacyjne Sił Zbrojnych oraz plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także plany osłony technicznej. Na poziomie Ministerstwa Obrony Narodowej dokumentem stanowiącym wynik planowania operacyjnego jest Plan użycia Sił Zbrojnych, który zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o obronie Ojczyzny, na wniosek Ministra, jest zatwierdzany przez Prezydenta RP w drodze postanowienia. Wszystkie plany wynikowe z planowania operacyjnego są dokumentami niejawnymi.

Drugim podprocesem w planowaniu obronnym państwa jest programowanie obronne, które zgodnie z § 2 pkt 8 rozporządzenia RM w sprawie przygotowań obronnych państwa obejmuje ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, 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. Programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii BN²⁰ oraz w wytycznych Rady Ministrów²¹ do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na piętnastoletni 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. Zgodnie z § 9 rozporządzenia w ramach programowania obronnego, co cztery lata, przyjmując piętnastoletni horyzont planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, sporządza się:

1. Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, który sporządza Minister Obrony Narodowej;
2. Program doskonalenia obrony cywilnej, który sporządza Szef Obrony Cywilnej Kraju;
3. Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych²²;

²⁰ Tak stanowi § 8 rozporządzenia RM w sprawie przygotowań obronnych państwa.

²¹ Dalej wytyczne RM do programowania przygotowań obronnych RP.

²² Działów administracji rządowej, które sporządzają kierujący nimi ministrowie, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy, województw, które sporządzają wojewodowie – w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.

4. Programy doskonalenia obrony cywilnej²³.

W ramach programowania obronnego na poziomie resortu obrony sporządza się również Program rozwoju SZ RP oraz Program mobilizacji gospodarki, który po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny został zastąpiony Planem zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców²⁴.

Program rozwoju Sił Zbrojnych RP

Podstawą prawną programowania rozwoju Sił Zbrojnych jest ustawa o obronie Ojczyzny, która w dziale V określa ramy procesu z wyszczególnieniem istotnych dokumentów, które muszą być w nim uwzględnione. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy to Prezydent RP, jako zwierzchnik Sił Zbrojnych, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, wydaje Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa²⁵. Jednocześnie zgodnie z § 8 rozporządzenia RM w sprawie przygotowań obronnych państwa programowanie obronne, w tym programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP, odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii BN oraz w wytycznych RM

do programowania przygotowań obronnych RP. Pomimo że zarówno w ustawie o obronie Ojczyzny, jak i ww. rozporządzeniu nie została literalnie wskazana PSDO jako dokument, który musi być uwzględniony w programowaniu obronnym, należy przyjąć, iż z uwagi na jego zawartość²⁶ oraz konieczność zachowania logicznej kontynuacji procesu nie jest możliwe prawidłowe przeprowadzenie programowania²⁷ rozwoju Sił Zbrojnych bez jej uwzględnienia.

Zgodnie z art. 36 ustawy o obronie Ojczyzny Rada Ministrów na podstawie Głównych kierunków wydanych przez Prezydenta RP oraz uwzględniając potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa²⁸, określa Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych²⁹ na kolejne 15 lat. Przy opracowaniu dokumentu konieczne jest uwzględnienie, stosownie do zasad planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego³⁰, zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej przyjętych w ramach planowania obronnego NATO.

Na podstawie wymienionych dokumentów rozpoczyna się w resorcie obrony narodowej proces programowania

²³ Działów administracji rządowej, które sporządzają kierujący nimi ministrowie, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy, województw, które sporządzają szefowie obrony cywilnej województw – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

²⁴ Art. 651 ustawy o obronie Ojczyzny.

²⁵ Dalej Główne kierunki.

²⁶ M.in. ocenę zagrożeń militarno-politycznych, sytuacje planistyczne i scenariusze reagowania.

²⁷ M.in. Podprocesu I – *Ocena zagrożeń i określenie katalogu zdolności operacyjnych SZ RP do wypełniania misji i realizacji zadań* oraz Podprocesu II – *Przegląd potrzeb dla zdolności operacyjnych*.

²⁸ Wyrażonej w uchwale.

²⁹ Dalej Szczegółowe kierunki.

³⁰ NATO.

Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 6 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej³¹ w czasie pokoju Minister kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego³². Art. 8 ust. 1 pkt 8 ustawy stanowi, że to Szef Sztabu jest odpowiedzialny za programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych RP, wspomagany przez Sztab Generalny Wojska Polskiego. Dokumentem określającym przebieg tego programowania, wskazującym uczestników procesu wraz z ogólnym zakresem ich zadań i kompetencji jest decyzja nr 393/ZPiPRSZ-P5 Ministra Obrony Narodowej z 9 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w resorcie obrony narodowej Metodyki programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP³³. Na jej podstawie programowanie rozwoju SZ RP jest procesem, w ramach którego cele strategiczne rozwoju systemu obronnego państwa przekładane są na działania niezbędne do osiągnięcia lub utrzymania zakładanego poziomu zdolności operacyjnych SZ RP. Algorytm programowania rozwoju służący pozyskiwaniu zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP obejmuje trzy części: Podproces I – Ocena zagrożeń oraz określenie katalogu zdolności operacyjnych SZ RP do wypełniania misji i realizacji zadań, Podproces II – Przegląd potrzeb

dla zdolności operacyjnych oraz Podproces III – Projektowanie celów szczegółowych rozwoju systemów funkcjonalnych SZ RP oraz zadań warunkujących ich osiągnięcie. Należy podkreślić, że wskazane powyżej podprocesy powinny być zharmonizowane z planowaniem obronnym NATO oraz procesem rozwoju zdolności obronnych Unii Europejskiej, z zachowaniem zasady racjonalnego godzenia narodowych interesów obronnych z interesami NATO i UE.

Celem programowania rozwoju SZ RP jest utrzymanie i osiągnięcie pożądanego poziomu zdolności operacyjnych przez SZ RP³⁴, a istotą – przełożenie głównych i szczegółowych kierunków rozwoju SZ RP na cel główny, cele szczegółowe oraz zadania służące ich osiągnięciu w odniesieniu do każdego systemu funkcjonalnego, a tym samym budowa, rozwój lub utrzymanie pożądaných zdolności operacyjnych SZ RP³⁵. Dokumentem wynikowym programowania w resorcie obrony narodowej jest Program rozwoju SZ RP wprowadzony przez Ministra w drodze zarządzenia, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Obecnie obowiązującym dokumentem w planowaniu obronnym państwa jest Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2021–2035³⁶. Podstawą jego wydania jest art. 37 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, a zawartość

³¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1438, dalej ustawa o urzędzie Ministra ON.

³² Z wyłączeniem Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej. Dalej Szef Sztabu Generalnego WP.

³³ Dalej decyzja nr 393/ZPiPRSZ-P5 (niepublikowana).

³⁴ Pkt 1.1 ppkt 1 decyzji nr 393/ZPiPRSZ-P5.

³⁵ Pkt 1.1 ppkt 5 decyzji nr 393/ZPiPRSZ-P5.

³⁶ Wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 25.5.2001 o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 161). Ustawa została uchylona 23.4.2023 przez ustawę o obronie Ojczyzny.

wskazano w ust. 2 wyżej przywołanego artykułu. Program rozwoju SZ RP określa szczegółowo m.in. zakres modernizacji Sił Zbrojnych RP oraz plany harmonijnego rozwoju dotyczące wszystkich zdolności operacyjnych, systemu szkolenia i dyslokacji jednostek wojskowych na najbliższe lata. Dokument definiuje także liczebność oraz skład bojowy poszczególnych komponentów Sił Zbrojnych RP. Program rozwoju SZ RP jest dokumentem niejawnym i stanowi podstawę dalszych szczegółowych prac planistycznych na kolejnych poziomach kierowania i dowodzenia.

Plany pochodne i programy operacyjne

Dokumentami opracowanymi na podstawie Programu rozwoju SZ RP, a jednocześnie uszczegóławiającymi jego treść są plany pochodne, które dzielą się na plany zasadnicze, centralne plany rzeczowe oraz plany uzupełniające.

Zasadnicze plany pochodne odnoszą się do osiągnięcia, utrzymania i rozwoju określonych zdolności operacyjnych SZ RP i systemów oraz zabezpieczenia potrzeb rzeczowych w tym zakresie. Tworzą one zamknięty, spójny logicznie i merytorycznie oraz zbilansowany finansowo i osobowo zestaw dokumentów planistycznych. Do zasadniczych planów zalicza się:

- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do dowodzenia w latach...;
- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do rozpoznania w latach...;
- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do rażenia w latach...;

- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do przetrwania i ochrony wojsk w latach...;
- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do zabezpieczenia logistycznego działań w latach...;
- Plan rozwoju systemu funkcjonalnego organizacji, uzupełnień i mobilizacji Sił Zbrojnych RP w latach...;
- Plan rozwoju systemu funkcjonalnego szkolenia Sił Zbrojnych RP w latach...;

Centralne plany rzeczowe określają zabezpieczenie potrzeb niezbędnych do osiągnięcia, utrzymania i rozwoju poszczególnych zdolności operacyjnych SZ RP. Dokonuje się w nich zestawienia, agregacji i zbilansowania zadań rzeczowych w ramach zdolności operacyjnych SZ RP oraz ich bilansowania z prognozą budżetową ujętą w Programie rozwoju SZ RP. Szczegółowość centralnych planów rzeczowych powinna gwarantować jednoznaczne powiązanie z celami określonymi w Programie, a tym samym pozwalać na zawieranie umów wieloletnich. Do centralnych planów rzeczowych należą:

- Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach...;
- Plan zakupów środków materiałowych dla Sił Zbrojnych RP w latach...;
- Plan inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w ramach NSIP w latach...;

Ostatnią grupą planów pochodnych są plany uzupełniające³⁷, opracowywane na podstawie planów zasadniczych, stanowiące ich uszczegółowienie w odniesieniu

³⁷ 1. Plan rozwoju Wojsk Obrony Terytorialnej w latach...; 2. Plan rozwoju Żandarmerii Wojskowej w latach...; 3. Plan rozwoju wyższego szkolnictwa wojskowego Sił Zbrojnych RP w latach...; 4. Plan badań naukowych w resorcie

do rozwoju poszczególnych rodzajów SZ RP i innych ich komponentów, a także innych dziedzin związanych z Siłami Zbrojnymi RP.

Poza planami pochodnymi stanowiącymi rozwinięcie Programu rozwoju SZ RP, kluczowymi dokumentami w procesie budowy nowych zdolności operacyjnych są programy operacyjne. Program operacyjny oznacza zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych i skoordynowanych we wszystkich obszarach funkcjonowania SZ RP przedsięwzięć, których realizacja zapewni osiągnięcie pożądaných zdolności operacyjnych. Uwzględnia możliwości równoległej realizacji przedsięwzięć w niezbędnych obszarach zadaniowych (w tym m.in. w zakresie szkolenia, organizacyjno-dyslokacyjnym, osiągania gotowości bojowej, inwestycji, interoperacyjności, badań naukowych i prac rozwojowych,

pozyskiwania oraz modernizacji sprzętu wojskowego, a także zabezpieczenia eksploatacji³⁸). Wszczęcie procedury ustanowienia programu operacyjnego odbywa się na podstawie zatwierdzonych przez Szefa Sztabu Generalnego WP rekomendacji wynikających z realizacji Podprocesu II³⁹ w ramach programowania rozwoju Sił Zbrojnych. Podstawę do rozpoczęcia procedury opracowania programu operacyjnego stanowi decyzja Ministra Obrony Narodowej w sprawie jego ustanawiania oraz ustalenia dyrektora programu, który jest odpowiedzialny za realizację całości projektu. Obowiązujące w poszczególnych cyklach planistycznych programy operacyjne są zdefiniowane w pkt. 3 rozdziału III Programu rozwoju SZ RP. W Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2013–2022 ustanowiono 14 programów operacyjnych⁴⁰.

obrony narodowej w latach...; 5. Plan rozwoju polityki kadrowej Sił Zbrojnych RP w latach...; 6. Plan rozwoju CYBER.MIL. w latach...; 7. Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podległych Dowódcy Generalnemu RSZ w latach...; 8. Plan rozwoju Systemu Obrony Powietrznej Sił Zbrojnych RP w latach...; 9. Plan eksploatacji zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych RP w latach...; 10. Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podporządkowanych Szefowi Inspektoratu Wspierania Sił Zbrojnych w latach...; 11. „Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podległych Dowódcy Operacyjnemu RSZ w latach...; 12. Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa w latach...

³⁸ Decyzji nr 393/ZPiPRSZ-P5, s. 89.

³⁹ Podproces II – *Przegląd potrzeb dla zdolności operacyjnych*.

⁴⁰ 1) System Obrony Powietrznej; 2) Śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP; 3) Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki – C4ISR; 4) Modernizacje Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych; 5) Zwalczanie zagrożeń na morzu; 6) Rozpoznanie obrazowe i satelitarne; 7) Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza – TYTAN; 8) Modernizacje Wojsk Rakietowych i Artylerii; 9) Symulatory i trenażery; 10) Samolot szkolno-treningowy AJT; 11) Samoloty transportowe; 12) Kołowe Transportery Opancerzone ROSOMAK; 13) Przeciwpancerne pociski kierowane SPIKE; 14) Rozpoznanie patrolowe. W ramach przeprowadzenia poszczególnych programów realizowano od kilku do kilkunastu zadań zakupowych. Przykładowo w PO dotyczącym Systemu Obrony Powietrznej planowane do pozyskania były: przeciwlotnicze zestawy rakietowe średniego zasięgu WISŁA, przeciwlotnicze zestawy rakietowe krótkiego zasięgu NAREW, samobieżne przeciwlotnicze zestawy rakietowe POPRAD, przenośne przeciwlotnicze zestawy patrolowe (ppzr) GROM/PIORUN, przeciwlotnicze systemy rakietowo-artyleryjskie bliskiego zasięgu PILICA, zdolne do przerzutu trójwspółrzędne stacje radiolokacyjne SOŁA/BYSTRZA oraz przeciwlotnicze artyleryjskie środki ogniowe NOTEĆ.

Kontrola wykonania zadań

Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki⁴¹ definiują kontrolę wykonania zadań jako niezależne badanie wydajności i skuteczności projektów, programów i instytucji publicznych, przeprowadzone z należyтым uwzględnieniem oszczędności i mające na celu ich poprawę. Celem takiej kontroli jest ocena i poprawa funkcjonowania programów publicznych, samych jednostek władzy centralnej i wszelkich jednostek z nimi powiązanych⁴². W jej trakcie można postawić dwa zasadnicze pytania. Pierwsze: czy zadania są wykonywane we właściwy sposób? Kontrola powinna odnosić się tu głównie do różnych aspektów oszczędności i wydajności operacji, przy uwzględnieniu wymogów prawa. Jednocześnie należy wskazać, że kwestia ta odnosi się bezpośrednio do „realizatora” zadania i wprowadzenia w życie określonej decyzji. Drugie pytanie brzmi: czy realizowane są właściwe zadania? Innymi słowy, czy przyjęta polityka jest odpowiednio wdrażana i czy zastosowano właściwe środki. Pytanie tego rodzaju odnosi się do skuteczności działania i weryfikacji, czy środek wybrany do osiągnięcia określonego celu był właściwy. Przy badaniu skuteczności działania należy w tym wypadku zachować

szczególną ostrożność, unikając kontroli w odniesieniu do decyzji politycznych⁴³. Ciekawym elementem kontroli wykonania zadań jest możliwość różnego podejścia do badania. Pierwsze może być ukierunkowane na rezultaty, gdy sprawdzamy stan wykonania zadania i osiągnięcie zakładanych celów. Drugie podejście skupia się przede wszystkim na analizie problemów i polega na sprawdzeniu, czy zgłoszone problemy rzeczywiście istnieją, a jeżeli tak, w jaki sposób należy je rozumieć oraz jakie są ich przyczyny. Dopuszczalne w czasie kontroli wykonania zadań jest zastosowanie kombinacji dwóch wyżej wymienionych podejść.

Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności

Model to układ założeń przyjmowanych w danej nauce ułatwiający rozwiązanie danego problemu badawczego. Jest uproszczonym obrazem badanego fragmentu rzeczywistości, w którym pomija się elementy nieistotne dla danego celu⁴⁴. Zdefiniowanie modelu kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności musi zostać poprzedzone wskazaniem programu publicznego, obowiązującego w resorcie obrony narodowej, który stanowi punkt odniesienia dla wydajności i skuteczności podejmowanych działań.

⁴¹ *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki. ISSAI 3000*, NIK, Warszawa 2009, s. 10.

⁴² Tamże, s. 32.

⁴³ Dokumenty, na podstawie których powstaje Program rozwoju SZ RP, dookreślony w części tego opracowania zatytułowanej „Zasadnicze dokumenty w procesie planowania”, mają charakter polityczny. Prowadzenie kontroli dotyczącej tych kwestii obejmuje sprawdzenie poprawności realizacji procesu ich wydawania oraz kolejności prowadzonych prac zgodnie z opisaną hierarchicznością według zasad kontroli zgodności.

⁴⁴ Internetowa encyklopedia zarządzania <<https://mfiles.pl/pl/index.php/Model>> (dostęp 17.4.2023).

Zgodnie z przedstawioną we wcześniejszych częściach opracowania hierarchicznością dokumentów wydawanych w procesie planowania obronnego Polski, należy uznać, że takim dokumentem jest Program rozwoju SZ RP⁴⁵ oraz pozostałe opracowywane na jego podstawie plany pochodne oraz programy operacyjne. W tym miejscu konieczne jest przypomnienie, że Program rozwoju SZ RP określa sposób, w jaki jest planowane osiągnięcie, rozwój lub utrzymanie pożądanych zdolności operacyjnych przez Siły Zbrojne, tym samym wszystkie treści zawarte w dokumencie zostały ustrukturyzowane w ujęciu właściwym dla zdolności operacyjnej. Sztab Generalny WP zdefiniował zdolność operacyjną jako potencjalną sprawność, możliwość podmiotu wynikającą z jego cech i właściwości, pozwalającą na podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia pożądanych efektów⁴⁶. Zgodnie z definicją Komitetu Wojskowego NATO zdolność operacyjna oznacza system, który dostarcza produkt lub rezultat stanowiący złożoną kombinację doktryny, organizacji, szkolenia, sprzętu wojskowego, przywództwa, personelu, infrastruktury i interoperacyjności⁴⁷. Skoro zatem celem kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności jest ocena i poprawa funkcjonowania Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP (w tym planów pochodnych i programów

operacyjnych), stworzenie modelu kontroli wykonania zadań na podstawie układu zdolności operacyjnej staje się logiczną konsekwencją. W związku z powyższym proponowany model kontroli wykonania zadań będzie opierał się na badaniu obszarów odpowiadających poszczególnym elementom zdolności operacyjnej. WNATO⁴⁸ oraz w Siłach Zbrojnych RP obowiązują następujące definicje poszczególnych elementów zdolności operacyjnej:

- doktryna – podstawowe zasady, zgodnie z którymi siły zbrojne wykonują swoje zadania z zamiarem osiągnięcia określonych celów; spełnia rolę nadrzędną, ale wymaga oceny zasadności wykorzystania jej w praktyce;
- organizacja (potencjał jednostki organizacyjnej) – liczba wyszkolonego personelu, sprzętu oraz ilość środków materiałowych niezbędnych danej jednostce organizacyjnej do wykonania zadania;
- szkolenie – cyklicznie powtarzające się przedsięwzięcia szkoleniowe, realizowane zgodnie z programami szkolenia, mające na celu wyszkolenie (doskonalenie) żołnierzy w określonych specjalnościach wojskowych oraz opanowanie umiejętności działania zespołowego, w tym zgranie w składzie obsługi, załogi, pododdziału (równorzędnego), okrętu itp.;
- sprzęt (sprzęt wojskowy) – wyposażenie specjalnie zaprojektowane

⁴⁵ Dokument obejmujący zamierzenia planowane do realizacji na okres 15 lat.

⁴⁶ Koncepcja ustanowienia Organizatorów Systemów Funkcjonalnych, zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej 19.10.2012 (niepublikowana).

⁴⁷ Definicja zawarta w dokumencie oznaczonym NATO AC/281-N(2009)0113 (EWG (R)), 6.10.2009 (niepublikowana).

⁴⁸ The Official NATO Terminology Database <<https://nso.nato.int/natoterm/content/nato/pages/home.html?lg=en>> (dostęp 17.4.2023).

lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne; obejmuje także techniczne środki walki, sprzęt techniczny oraz jego wyposażenie i środki zaopatrzenia, jak również oprogramowanie, wyroby i technologie, zwierzęta służbowe oraz sprzęt powszechnego użytku wykorzystywany w resorcie obrony narodowej;

- przywództwo – zdolność wpływania na inne osoby przez wyznaczanie im kierunku działania oraz motywowanie podczas prowadzenia działań mających na celu zakończenie zadania oraz poprawę funkcjonowania organizacji;

- personel (zasoby osobowe) – przewidziany do uzupełnienia jednostek wojskowych w ramach etatu wojennego stanowią żołnierze pełniący czynną służbę wojskową w czasie pokoju, żołnierze rezerwy oraz osoby po kwalifikacji wojskowej przeniesione do rezerwy i niebędące żołnierzami;

- infrastruktura – stałe zabudowania, obiekty i inne trwałe instalacje wymagane do wsparcia zdolności wojskowych;

- interoperacyjność – zdolność do działania synergicznego podczas wspólnego wykonywania wyznaczonych zadań.

Na podstawie przedstawionych wyżej definicji można precyzyjnie określić zakres zadań związanych z kontrolą poszczególnych elementów zdolności operacyjnej w ramach przygotowania programu kontroli. Program rozwoju SZ RP, w tym plany pochodne oraz programy operacyjne, zawierają szczegółowe harmonogramy budowy, rozwoju lub utrzymania zdolności operacyjnych. Z dokumentów tych można wyodrębnić m.in. system monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia poszczególnych

celów, bazowe wartości mierników zadań i podzadań, przyjęte algorytmy naliczania wartości mierników oraz podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych procesów. Dzięki temu możliwa jest analiza ryzyka, zdefiniowanie wyznaczników czy też wyodrębnienie kluczowych obszarów badanej zdolności operacyjnej, które mają zapewnić pożądany rezultat działania.

Jeżeli w kontroli wykonania zadań zamierzamy sprawdzić, czy realizacja budowy, utrzymania lub rozwoju zdolności operacyjnej przebiega poprawnie, wówczas celem głównym kontroli będzie sprawdzenie wykonania projektu na podstawie planu pochodnego lub programu operacyjnego. Dobór właściwego dokumentu będzie wynikał ze specyfiki zdolności operacyjnej, m.in. określenia, czy dana zdolność jest utrzymywana, ma być w określonej perspektywie osiągnięta, czy też ma nastąpić rozwój zdolności już uzyskanej przez Siły Zbrojne RP. Każdorazowo kontrola musi być poprzedzona analizą treści Programu rozwoju SZ RP, aby zidentyfikować właściwy plan pochodny lub program operacyjny, który będzie stanowił punkt odniesienia. Przykładowo zdolności operacyjne, które są w budowie a jednocześnie stanowią priorytet Sił Zbrojnych ujmuje się zwykle w programach operacyjnych.

Kolejnym etapem przygotowania kontroli będzie wyselekcjonowanie, na podstawie badanego planu lub programu, etapów i zadań, które są kluczowe przy realizacji określonego projektu wraz z ich przyporządkowaniem do konkretnego elementu zdolności operacyjnej. Ten etap będzie miał istotne znaczenie w badaniu oszczędności i wydajności operacji, przy uwzględnieniu przestrzegania prawa. Ponadto powinno

się wskazać procesy lub zadania, w których zostało zidentyfikowane wysokie ryzyko. W tym celu można m.in. wykonać analizę ryzyka ujętą w poszczególnych dokumentach wynikowych procesu programowania rozwoju SZ. Należy również sprawdzić, czy w planowanej kontroli możliwe jest badanie wszystkich atrybutów zdolności operacyjnej, tzn. czy w okresie nią objętym w ramach danej zdolności operacyjnej były realizowane zadania we wszystkich ośmiu elementach. Na tej podstawie można określić liczbę badanych obszarów, przyjmując, że każdy element zdolności operacyjnej jest odrębnym obszarem kontroli. Zawartość planu pochodnego lub programu operacyjnego pozwoli określić wyznaczniki oraz osoby odpowiedzialne za poszczególne procesy lub zadania.

W wypadku gdy celem kontroli wykonania zadań jest sprawdzenie, czy są realizowane właściwe zadania służące osiągnięciu określonej zdolności operacyjnej, wówczas kontrola będzie polegała na badaniu poprawności transponowania i uszczegółowienia treści Programu rozwoju SZ RP w planach pochodnych oraz programach operacyjnych. Oczywistym elementem przygotowania kontroli będzie, podobnie jak w pierwszym wariancie, określenie planu pochodnego lub programu operacyjnego, który zostanie poddany weryfikacji. Następnie trzeba określić zasadnicze etapy i zadania do osiągnięcia pożądanej zdolności operacyjnej wraz z ich przyporządkowaniem do konkretnego elementu zdolności. Kluczem przy określaniu istotnych rodzajów ryzyka w kontroli będzie analiza zależności pomiędzy poszczególnymi składowymi zdolności z jednoczesnym zdefiniowaniem poprawnej kolejności realizacji

procesów i zadań. Na tym etapie przygotowania kontroli wskazane będzie wykorzystanie metody *benchmarkingu* (analiza porównawczej), w której jako wzorzec posłuży zrealizowany i zakończony przez Siły Zbrojne sukcesem plan osiągnięcia określonej zdolności operacyjnej wraz z analizą wniosków i doświadczeń wynikających z jego wdrożenia. Analiza porównawcza pozwoli zweryfikować, czy wybrany został właściwy środek do osiągnięcia założonego celu oraz czy kolejność realizacji procesów w badanym planie pochodnym lub programie operacyjnym była poprawna. Przedmiotowa metoda wspomaga badanie skuteczności działania projektu. Na tej podstawie określimy również liczbę badanych obszarów w planowanej kontroli, przyjmując założenie zgodne z opisem wariantu pierwszego, że każdy element zdolności operacyjnej jest odrębnym obszarem kontroli. Do określenia wyznaczników oraz osób odpowiedzialnych za opracowanie badanego planu pochodnego lub programu operacyjnego posłuży Program rozwoju SZ RP oraz regulacje wewnątrzresortowe określające zasady realizacji zadań w danym systemie funkcjonalnym.

Można spotkać się również z sytuacją, w której Siły Zbrojne na podstawie decyzji politycznych realizują zadania zmierzające do osiągnięcia nowych zdolności operacyjnych, które nie wynikają z procesu programowania rozwoju SZ RP oraz nie zostały zdefiniowane w Programie ich rozwoju. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, w których programowanie rozwoju SZ RP zostało określone jako wyłączna kompetencja Szefa Sztabu Generalnego WP, do realizacji kontroli dotyczącej wskazanego

problemu nie można wykorzystać prezentowanego modelu kontroli wykonania zadań. Taki przypadek wymaga odrębnego omówienia.

Istota prezentowanej koncepcji

Podstawę prezentowanego modelu kontroli wykonania zadań stanowi analiza zależności pomiędzy poszczególnymi elementami zdolności operacyjnej. Biorąc pod uwagę główny cel planowanej kontroli, można nadać priorytet określnemu atrybutowi. Przykładowo badając program operacyjny dotyczący budowy przez Siły Zbrojne nowej zdolności operacyjnej, w naturalny sposób punkt ciężkości przesuwają się na pozyskanie sprzętu wojskowego⁴⁹. Badanie powinno objąć m.in.: wymagania operacyjne, studium wykonalności, poprawność przeprowadzenia zakupu, realizację dostaw czy wdrożenie sprzętu do eksploatacji. Sformatowanie kontroli w ten sposób, bez uwzględnienia pozostałych składowych zdolności, może jednak w zasadniczym stopniu wypaczyć istotę badania, ponieważ samo pozyskanie techniki wojskowej nie jest równoznaczne z jej efektywnym wykorzystaniem. Program operacyjny w swojej istocie służy osiągnięciu zdolności operacyjnej, tym samym kompilacja elementów składowych stanowi kluczowy punkt odniesienia w ocenie działania kontrolowanych jednostek oraz podjętego wysiłku finansowego w ramach resortu obrony narodowej. Właściwy dobór, a następnie badanie wybranych (lub jeżeli zachodzi potrzeba wszystkich)

atrybutów zdolności operacyjnej jest zatem warunkiem poprawności procesu kontrolnego, a nie elementem fakultatywnym. Relacje pomiędzy poszczególnymi składowymi zdolności operacyjnej są różne, a ich istotność w zależności od badanej zdolności może być inna.

Przykładowo Siły Zbrojne nie posiadając instrukcji (doktryny) bojowego wykorzystania sprzętu wojskowego, nie są w stanie przeprowadzić poprawnie procesu przygotowania pododdziałów (szkolenia). W efekcie nie jest możliwe osiągnięcie zamierzonego poziomu przygotowania personelu (organizacja). Trudno również wyobrazić sobie poprawną eksploatację sprzętu, gdy nie zapewnimy właściwego zaplecza naprawczo-obsługowego (infrastruktury).

Powyższy, bardzo uproszczony przykład jednoznacznie pokazuje, że budowanie zdolności operacyjnej to złożony i wieloetapowy proces, którego ocena musi być poprzedzona kompleksowym badaniem problemu. Dzięki modelowi kontroli wykonania zadań opartemu na zdolności operacyjnej można zapewnić systemowe podejście do badania, a efekty pracy będą stanowić istotny wkład w usprawnianie kontrolowanego procesu.

Na etapie planowania kontroli warto również rozważyć podział zadań kontrolnych na wyodrębnione podprocesy/procesy, tzn. przydzielenie badania określonego zagadnienia jednemu kontrolerowi we wszystkich jednostkach objętych badaniem. Dodatkowym wyzwaniem takiego podejścia staje się niewątpliwie

⁴⁹ Jako jeden z elementów zdolności operacyjnej.

koordynacja oraz zapewnienie właściwej komunikacji w zespole. Propozycję dotyczącą podziału zadań kontrolnych należy traktować jako odrębną kwestię, która wymaga w przyszłości szczegółowego omówienia. Bazując jednak na dotychczasowych doświadczeniach Departamentu Obrony Narodowej NIK, należy podkreślić, że wariant ten przynosi wymierne i pozytywne rezultaty w kontroli, stanowiąc komplementarne narzędzie kontroli wykonania zadań w prezentowanym modelu.

Podsumowanie

Dynamiczne zmiany wpływające na bezpieczeństwo europejskie, wywołane agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę spowodowały mnogość wyzwań stojących przed Siłami Zbrojnymi RP. Przyspieszenie procesu modernizacji technicznej oraz wprowadzenie zmian organizacyjno-funkcjonalnych w polskiej armii ma zapewnić jej właściwe przygotowanie do realizacji zadań czasu wojny. Najwyższa Izba Kontroli, będąc aktywnym podmiotem w procesie usprawniania państwa, musi poszukiwać

adekwatnych narzędzi do realizacji profesjonalnej kontroli w dziedzinie obronności.

Model kontroli wykonania zadań oparty na badaniu zdolności operacyjnej zapewnia wiarygodne informacje, ale przede wszystkim daje możliwość kompleksowego podejścia do badania stopnia osiągnięcia przez Siły Zbrojne pożądaných zdolności, stanowiących cel ich rozwoju. Zasadniczym elementem przedstawionego rozwiązania jest zaplanowanie i realizacja kontroli polegającej na badaniu poszczególnych elementów zdolności operacyjnej z równoczesną analizą występujących współzależności pomiędzy nimi. Kontrola wykonania zadań zaplanowana i przeprowadzona w tym układzie wydaje się optymalnym narzędziem w działalności kontrolnej w dziedzinie obronności.

MICHAŁ PAWELLA

p.o. wicedyrektor

Departamentu Obrony Narodowej NIK

Słowa kluczowe: kontrola wykonania zadań w dziedzinie obronności, model kontroli, badanie zdolności operacyjnej, zdolność operacyjna sił zbrojnych

Bibliografia:

1. *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki. ISSAI 3000*. NIK, Warszawa, 2009.
2. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (z 12 maja 2020 r.).
3. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (z 9 kwietnia 2013 r.).

ABSTRACT**Performance Audit Model in the Defence Area – Examining Operational Capacity of the Polish Armed Forces**

The objective of the article is to present the performance audit model concerning the examination of specific elements of operational capacity. The documents referred to include the Programme for Development of the Polish Armed Forces, related plans and operational programmes. The approach suggested in the article aims to ensure a comprehensive examination of projects implemented in the defence sector related to preparing the Polish Armed Forces for performance. Currently, they have to do more tasks and, simultaneously, make an effort to reach the desired operational capacity and to maintain that already available. In accordance with the assumptions of the Ministry of Defence, over the next years the number of soldiers is to increase to 300,000. At the same time, the expenditure on financing defence related needs is to reach 3 percent of the gross domestic product this year (as compared to 2.2 percent in 2022), and it is to stay at this level in the future. Apart from the budgetary expenditure, the Defence Ministry has extended its financial capacity by establishing the Fund for Armed Forces Support (Polish: Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych) to be operated by the National Economy Bank (Polish: Bank Gospodarstwa Krajowego, BGK). In accordance with its objectives, the Fund will be financed with, among others, state treasury securities, bonds issued by BGK and secured by the State Treasury, and payments from the profits of the National Bank of Poland (Polish: Narodowy Bank Polski, NBP). Within the Fund for Armed Forces Support, the Ministry of National Defence is planning to spend additional PLN 69 billion on technical modernisation of the Polish Armed Forces only in the years 2022–2023. Considering the above key assumptions of the Ministry, and the challenges that the Polish Armed Forces are facing, it seems necessary for the Supreme Audit Office to look for optimal tools to apply in its audits of the defence sector, so as to guarantee the effectiveness and efficiency of NIK as an active participant in the process of state improvement.

Michał Pawella, Acting Deputy Director of the Department of National Defence of NIK

Key words: performance audit in the area of defence, audit model, examining operational capacity, operational capacity of armed forces