

Stanisław Koziej

RYZYKA PLANOWANEJ REFORMY SYSTEMU KIEROWANIA I DOWODZENIA ARMIA

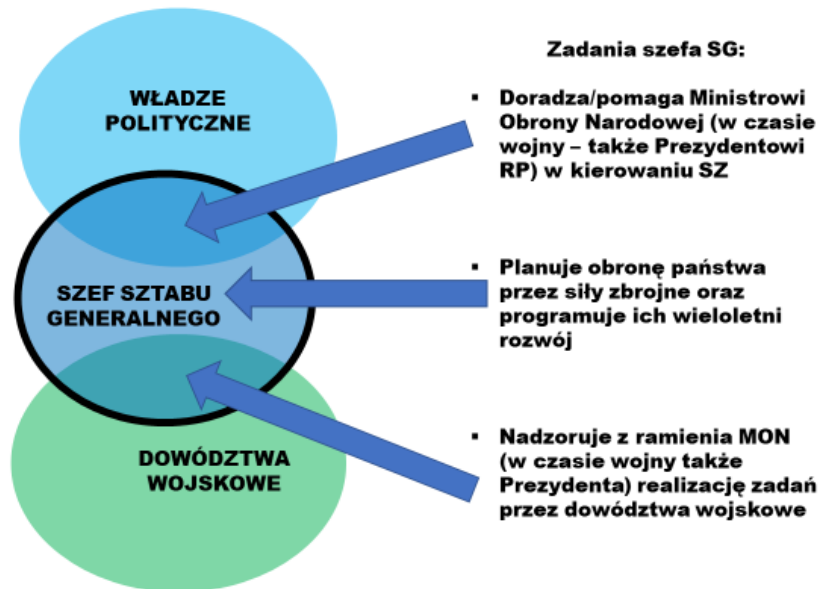
MON skierowało do uzgodnień wewnątrzrządowych projekt reformy (a raczej kontrreformy, jak ją nazywam) systemu politycznego kierowania i wojskowego dowodzenia siłami zbrojnymi (tzw. SKiD). Reforma w planowanym kształcie rodzi szereg poważnych ryzyk dla bezpieczeństwa państwa. Przede wszystkim grozi zakłóceniem cywilnego zwierzchnictwa władz państwa (Prezydenta, Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej) nad siłami zbrojnymi. Dotyczy to w szczególności zamiaru połączenia w jednym organie wojskowym dziś rozdzielonych funkcji szefa Sztabu Generalnego (jako organu pomocniczego dla władz państwa) z funkcją Dowódcy Sił Zbrojnych.

Biorąc pod uwagę (prezentowaną na poniższych szkicach) istotę obecnego systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi i szczególną rolę zwornika, jaką pełni w nim szef Sztabu Generalnego, można wskazać co najmniej siedem następujących rodzajów ryzyk, które niesie z sobą obecna wersja planowanej reformy.

Szkic 1. SYSTEM KIEROWANIA I DOWODZENIA SIŁAMI ZBROJNYMI (SKiD)



Szkic 2. ROLA SZEFA SZTABU GENERALNEGO JAKO ZWORNIKA SYSTEMU KIEROWANIA I DOWODZENIA SIŁAMI ZBROJNYMI



Po pierwsze - władze państwa (MON, a w czasie wojny także Prezydent) pozbawione zostaną obiektywnego, niezależnego od odpowiedzialności za bieżące dowodzenie wojskiem, czyli realizację decyzji państwowych, strategicznego organu pomocniczego, jakim jest obecnie szef Sztabu Generalnego. On bowiem, będąc jednocześnie Dowódcą Sił Zbrojnych, sam dla siebie będzie planował zadania, proponował je przełożonym, potem realizował, oceniał i ... meldował (pomyślne) wykonanie. To nie może być obiektywne. Osłabi to zatem niewątpliwie merytoryczność kierowania siłami zbrojnymi przez władze państwowe. Dlatego np. w USA konsekwentnie przestrzega się zasady rozdzielności funkcji dowodzenia strategicznego i doradztwa polityczno-strategicznego: szef Połączonego Szefostwa Sztabów, czyli odpowiednik naszego szefa Sztabu Generalnego nie dowodzi bezpośrednio wojskiem.

Po drugie - taka sytuacja wprowadza jednocześnie ryzyko woluntaryzmu (dowolności, kierowania się własnym „widzi mi się”) w cywilnym zwierzchnictwie nad wojskiem (zwłaszcza przez MON) wobec braku pewności co do obiektywizmu doradztwa i wsparcia ze strony sztabo-dowództwa, jakim będzie Sztab Generalny występujący jako „sędzia we własnej sprawie”. Jakie skutki niesie woluntaryzm, mogliśmy przekonać się na przykładzie kierowania siłami zbrojnym przez niedawnego ministra obrony narodowej.

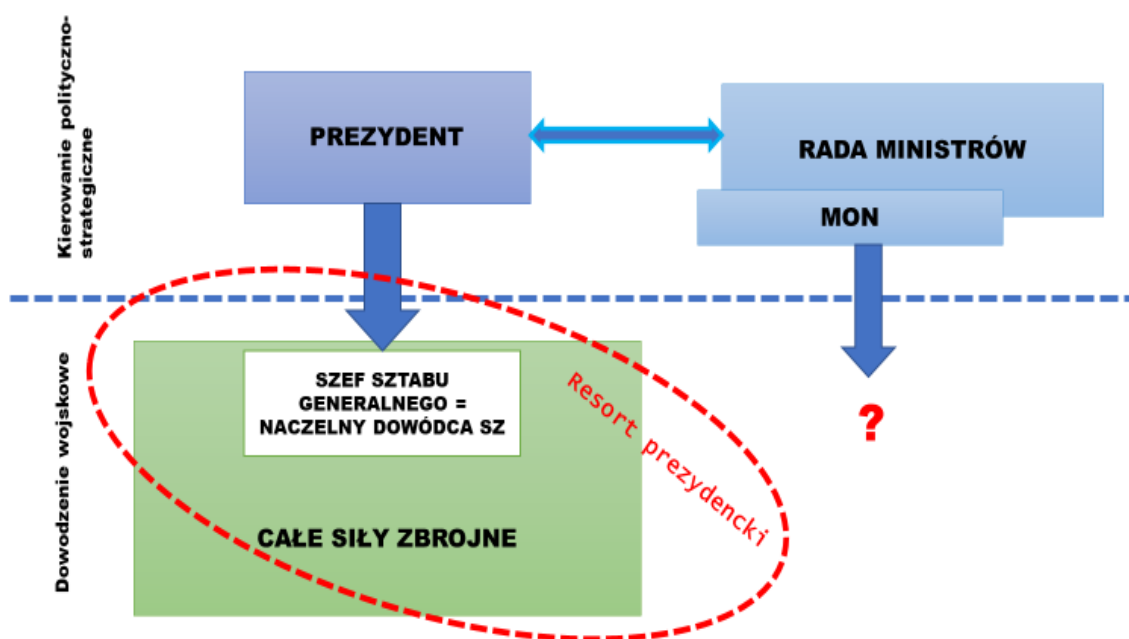
Po trzecie – połączenie funkcji szefa Sztabu Generalnego i Dowódcy Sił Zbrojnych to rozwiązanie wyjątkowe w historii wojskowości. Szef Sztabu Generalnego z reguły nie był dowódcą, lecz organem pomocniczym najwyższej władzy nad wojskiem, czyli nad najwyższymi dowódcami wojskowymi. Wyjątkiem od tej reguły był H. Moltke (starszy) w Prusach w drugiej połowie XIX wieku, a w polskiej wojskowości – gen. T. Wilecki w latach 90., w początkowym okresie wdrażania cywilnego i demokratycznego zwierzchnictwa nad armią. Dodajmy, że nie były to chlubne czasy z punktu widzenia cywilnej i demokratycznej kontroli nad

armią (słynny casus „obiadu drawskiego”, w czasie którego generalicja doprowadziła do zdymisjonowania ministra obrony narodowej).

Po czwarte - należy brać pod uwagę, że taka sytuacja byłaby niezdrowa także dla samego systemu dowodzenia wojskowego. Jeśli nie ma się nad sobą zwierzchnictwa zdolnego do merytorycznej kontroli i oceny działań, osłabia to mobilizację wewnętrzną; pojawia się skłonność do bezkrytycyzmu w samoocenie, samozadowolenia i samouspokojenia, braku czujności oraz woluntaryzmu decyzyjnego. Taka onnipotencja najwyższego organu wojskowego to także ryzyko autonomizacji armii w systemie państwa. Należy tu wskazać na pewną sprzeczność wewnętrzną projektu ustawy, która z jednej strony ma zwiększać kompetencje szefa Sztabu generalnego, a z drugiej – nakłada nań obowiązek wykonywania zadań zleconych nie tylko przez ministra obrony narodowej i Prezydenta, ale także wiceministrów, co stawia go niżej niż obecnie w hierarchii kierownictwa MON.

Po piąte - zupełnie nie do przyjęcia jest powierzenie z góry funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny szefowi Sztabu Generalnego. To rozwiązanie potrójnie niekonstytucyjne. Nie można bowiem ustawą ograniczać konstytucyjnych uprawnień Prezydenta i Premiera, a to oni właśnie mają konstytucyjne kompetencje w tym zakresie (art. 134.4). Ponadto – szef Sztabu Generalnego jako jednocześnie Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w czasie wojny wchodzi wraz z całym Siłami Zbrojnymi RP w bezpośrednie podporządkowanie Prezydenta, w wyniku czego powstałby tzw. „resort prezydencki”, z pozbawieniem zwierzchności rządu, w tym MON, nad wojskiem (odcięcie rządu od armii). Obydwie te sytuacje są w sposób oczywisty także niekonstytucyjne (szkic 3.).

Szkic 3. Kierowanie Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny (wg projektu reformy MON)



Po szóste – zupełnie kuriozalne jest pozostawienie Wojsk Obrony Terytorialnej jako odrębnego rodzaju sił zbrojnych poza tworzonym przez ustawę systemem dowodzenia wojskowego. Dowódca tych wojsk jest zrównany z najwyższym dowódcą wojskowym, jakim ma być szef Sztabu Generalnego. Brak określenia terminu lub kryteriów osiągnięcia przez nie pełnej zdolności do działania, kiedy to miałyby być włączone w ten system, tylko potęguje dotychczasowe podejrzania co do intencji władz politycznych w stosunku do tych wojsk.

Po siódme – wprowadzające w błąd jest uzasadnianie zmian dostosowaniem do struktur dowodzenia w NATO. Otóż w sojuszu nie ma jednego modelu narodowych systemów dowodzenia. To pozostaje w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich. Np. model amerykański jest zupełnie inny niż brytyjski lub niemiecki, ale za to w pełni podobny do ...obecnie obowiązującego w Polsce. Natomiast po planowanych zmianach nasz system byłby co do swej istoty zupełnie odmienny od systemu NATO, w którym „kolegialny szef SG”, czyli Komitet Wojskowy składający się z szefów sztabów państw członkowskich, jest organem pomocniczym decydenta politycznego, czyli Rady Północnoatlantyckiej, ale szef Komitetu Wojskowego nie jest dowódcą strategicznym. Dlatego „kontrreformacja” SKiD raczej oddala nas od systemu NATO (i USA), niż przybliża.

Te krytyczne uwagi do planowanych zmian w systemie dowodzenia nie oznaczają, że zmiany nie są wskazane. Po ponad czterech latach jego funkcjonowania rzeczywiście w sposób naturalny ujawniły się w nim różne słabości, które należałoby wyeliminować, ale bez powodowania wskazanych wyżej ryzyk. Przede wszystkim nie jest potrzebna rewolucja na poziomie ustaw. Wystarczyłoby tylko doprowadzić do konsekwentnego i ścisłego przestrzegania obecnych regulacji ustawowych, ustanawiających jasne kompetencje a) szefa Sztabu Generalnego jako organu pomocniczego władz państwa, b) Dowódcy Generalnego jako wyłącznego (pełnego) dowódcy całości sił zbrojnych oraz c) Dowódcy Operacyjnego jako organu głównie przygotowującego się i przygotowującego dowództwa i sztaby do operacyjnego dowodzenia wojennego, a także dowodzącego tylko operacyjnie (ale nie całościowo) kontyngentami wydzielonymi przez MON (Dowódcę Generalnego) do operacji w czasie pokoju. Jeśli na poziomie ustaw należałoby coś doprecyzować, to tylko tak i po to, aby wyraźniej nakreślić istotę takiego właśnie podziału kompetencji.

Natomiast na poziomie wykonawczym, czyli w praktycznym wdrożeniu postanowień ustawowych decyzjami (rozporządzeniami, zarządzeniami) MON, warto byłoby wprowadzić co najmniej trzy istotne zmiany.

Po pierwsze – warto byłoby poszerzyć kompetencje Inspektorów Rodzajów Sił Zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej, wojsk specjalnych) tak, aby byli oni organami dowodzenia Dowódcy Generalnego w stosunku do swoich rodzajów sił zbrojnych. Wojska Obrony Terytorialnej należałoby natomiast w ogóle przekształcić w rodzaj wojsk (jak np. saperzy, chemicy, logistycy itp.) występujący we wszystkich czterech rodzajach sił zbrojnych.

Po drugie – należałoby przenieść wszystkie kompetencje dowódcze, jakie mają obecnie na bieżąco szef Sztabu Generalnego i Dowódca Operacyjny, do Dowódcy Generalnego tak, aby był on wyłącznym i jednoznacznym dowódcą całości sił zbrojnych. Stan obecny, gdy szef Sztabu Generalnego i Dowódca Operacyjny mają podporządkowane i dowodzą na co dzień różnymi strukturami wojskowymi jest sprzeczny z ustawową istotą systemu dowodzenia na poziomie strategicznym i powstał w wyniku „wyszarpywania” sobie uprawnień dowódczych w czasie wdrażania obecnego systemu.

Po trzecie – warto wystąpić z inicjatywą w ramach NATO stworzenia dowództwa pierwszego rzutu strategicznego na kierunku północno-wschodnim i powierzenia funkcji takiego sojuszniczego dowódcy polskiemu narodowemu dowódcy operacyjnemu wedle znanej praktyki tzw. „podwójnego kapelusza”. Bazą do rozwijania takiego dowództwa na czas zagrożenia i wojny mogłoby być obecne Dowództwo Operacyjne¹.

Wielka szkoda, że przed złożeniem projektu ustawy ani MON, ani BBN nie zdobyło się na przeprowadzenie szerszej publicznej debaty na ten temat. Przypomnę, że w kierowanym przeze mnie BBN dyskusje takie były na porządku dziennym w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa.

¹ Szerzej na ten temat pisałem w „Rzeczpospolitej” w tekście: *Podwójny kapelusz bezpieczeństwa*, <http://www.rp.pl/Publicystyka/180509764-Zachod-kontra-Rosja-Podwojny-kapelusz-bezpieczenstwa.html>