

Koncepcja cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi

MARIAN MORACZEWSKI

Sformułowana w starych, ale nowoczesnych demokracjach zasada cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi zakłada ścisły rozdział kompetencji pomiędzy cywilnym Ministrem Obrony i Jego Urzędem a najwyższym Dowództwem Wojskowym. Termin „Cywilna kontrola nad Siłami Zbrojnymi” należy rozumieć, jako **POLITYCZNE DYREKTYWNE KIERUNKOWANIE I SPRAWOWANIE KONTROLI** przez cywilnego Ministra ON, ale nie bezpośrednie **ZARZĄDZANIE** i **OPERACYJNE DOWODZENIE**. Nie jest także wykluczone, że słowo Control zostało zrozumiane literalnie, jako **KONTROLA**, a nie, jak należało, jako **POLITYCZNE KIEROWNICTWO I NADZÓR**. Według tej koncepcji Minister ON określa i przekazuje najwyższemu Dowództwu Wojskowemu polityczne dyrektywy dotyczące kierunków polityki obronnej i wynikających z tego zadań dla Sił Zbrojnych, uczestniczy w tych sferach zarządzania Siłami Zbrojnymi, które nie odnoszą się do bezpośredniego dowodzenia wojskami. Do obowiązków Ministra ON należy także zapewnienie Siłom Zbrojnym budżetu, prawnego obramowania oraz wszystkiego tego, co wymaga

relacji z Rządem. Minister ON sprawuje także kontrolę realizacji przez najwyższe Dowództwo Wojskowe otrzymanych dyrektyw. Natomiast za ich wykonywanie odpowiada Dowództwo Wojskowe, które jest jedynym organem upoważnionym do dowodzenia wojskami. Ponadto szczególna jest rola prezydenta lub monarchy, który jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych ma wpływ na sytuację w wojsku, jednak to jest oddzielny temat.

Jeżeli okazuje się, że sytuacja w polskich Siłach Zbrojnych wymaga naprawy, to powstaje pytanie kto, kiedy, dlaczego i w jakim zakresie, przyczynił się do takiego stanu. A także, jaki był wpływ kolejnych cywilnych administracji MON na tę sytuację.

Raport po katastrofie smoleńskiej

Katastrofa smoleńska spowodowała dyskusję na temat stanu Sił Powietrznych, jednak problem odnosi się nie tylko do lotnictwa. Szczególnie, że operacja iracka i afgańska wysały z budżetu MON pieniądze na inne potrzeby Sił Zbrojnych. Zaistniała konieczność podjęcia oszczędności, które przełożyły się na improwizację przy wykonaniu różnych zadań. Dodatkowo zachodziło niepełne wykorzystywanie

pieniędzy przeznaczonych na techniczną modernizację. Improwizacja przy realizacji zadań, w przypadku niepowodzeń, obciąża działających w dobrej wierze wykonawców. Rozważania nad kierunkami sanacji w wojsku winny zaczynać się od pytań „DLACZEGO”? Ale już nie tyle, dlaczego doszło do tej katastrofy, lecz jakie były obiektywne przyczyny, które w Siłach Powietrznych objawiły się najbardziej boleśnie. Jednak odpowiedzialność za taki stan rzeczy jest bardziej w obszarze politycznym, niż w wojsku.

Wieloletnie zaszczości

Zaistniała sytuacja nie jest wyłącznym następstwem rządów Ministra Bogdana Klicha w MON, którego nie bronię, gdyż był on jednym z tych Ministrów Obrony, którzy przyczynili się do obecnego stanu Sił Zbrojnych. Poza korzystnymi przeobrażeniami, jak uzawodowienie, inicjował on także kosztowne działania, przeważnie zbędne w aktualnej sytuacji, nie dążył do przezwyciężenia negatywnych zaszczości. Nie potrafił zdobyć się na pokorę wobec własnego braku znajomości problematyki wojskowej, a równocześnie ograniczał wpływ wojskowych na podejmowane decyzje. Jest oczywiste, że obecna sytuacja w Siłach Powietrznych i w ogóle w wojsku jest następstwem wieloletnich zaszczości. Od początku lat dziewięćdziesiątych podejmowano szereg działań skutkujących deprecjacją pozycji wojska oraz społecznego, moralnego i materialnego statusu żołnierzy. Działania takie zerwały generacyjną ciągłość, przyniosły korzyści potencjalnym przeciwnikom (ujawnienie materiałów WSI), poderwały wiarę w sens służby wojskowej i wyzwoliły szeroki wachlarz negatywnych zjawisk. Jednak na usprawiedliwienie trzeba stwierdzić, że obok niezrządkiego braku profesjonalizmu kolejnych ekip cywilnych administracji MON, na zły stan wojska wpłynął przede wszystkim, ale i na szczęście, brak bezpośredniego militarnego zagrożenia bezpieczeństwa Polski i wiara we wszech opiekuńczą moc Stanów Zjednoczonych i NATO. W wyniku tego dla kolejnych rządowych ekip groźniejsze były rozszczenia różnych grup zawodowych, niż pogarszający się stan wojska.



Morale Wojska

Chociaż ogólny stan etyczny i moralny składu osobowego Sił Zbrojnych jest powyżej średniej, to równocześnie morale wojska nie są najlepsze. Sanacja wymaga działań w wielu sferach, ale przede wszystkim odbudowy stanu psychicznego żołnierzy na co słusznie zwracał uwagę pan prezydent w wystąpieniu w dniu 15 sierpnia. Jednak obawiam się, że atmosfery w wojsku nie poprawią, uzasadnione czy nie, dymisie i rozwiązanie 36. SPLT dokonane na zasadzie wejścia smoka. Chyba należało spotkać się z zainteresowanymi i wyjaśnić im powody i następstwa takich działań. Żołnierze w służbie czynnej, rezerwie i w stanie spoczynku, po serii wcześniejszych wydarzeń skierowanych przeciw wojsku (sposób rozwiązania WSI, oskarżenia komandosów, liczne bezpodstawne oskarżenia oficerów itp.) oczekują od polityków poza wymagalnością, także szacunku. Jeżeli żołnierze tego pułku czymś zawinili, to przede wszystkim dążeniem do wykonywania zadań otrzymanych od cywilnych administracji, które stawiając zadania nie zapewniały środków do ich realizacji. To tak, jakby postawić przed pułkiem czołgów zadanie, którego wykonanie wymaga posiadania czołgów. Ale pułk ich nie posiada, te które ma pochodzą z minionej epoki, a załogi są niewyszkolone. Następnie rozformować pułk, bo zadania nie wykonał. Obawiam się, że rozformowanie 36. SPLT może skutkować wnioskiem, że najbezpieczniejsze jest pełnienie służby na zasadzie włoskiego strajku, czyli żadnej improwizacji, żadnej własnej inicjatywy, prymatem jest trzymanie się procedur a nie realizacja zadań.

Nic bez przyczyny

Według starej rzymskiej maksymy nihil sine causa, czyli nic się nie dzieje bez przyczyny. Sugerując się informacjami na temat przyczyn katastrofy smoleńskiej, ale nie uwzględniając uwarunkowań i zaszłości, można by wnioskować, że załoga Tupolewa to samobójcy, albo idioci a co najmniej nieodpowiedzialni ludzie. Także w pułku i Dowództwie Sił Powietrznych nie było lepiej, a przecież jest to tylko część prawdy. Załoga Tupolewa otrzymała zadanie i dążyła do jego wykonania. Jeżeli nie była wystarczająco wyszkolona, to nie była to wina załogi. To jeden z poprzednich ministrów ON, zresztą na własną zgubę, zabronił latania do Rosji na treningi na symulatorze i rugował ze służby doświadczonych oficerów. Według jego koncepcji, kto był w Rosji, tego należy z wojska wywalić. W wyniku do obsługi prezydenckiego

samolotu wyznaczono nieprzygotowaną załogę a jej dowódcą został młody oficer. Negatywne zjawiska w Siłach Powietrznych a może także w lądowych czy morskich, to nawarstwienia zawinione przez wszystkie ekipy rządowe i cywilne administracje Ministerstwa Obrony, chociaż nie w jednakowym wymiarze. Nie potrafię odnieść się do wszystkich zaszłości, jednak chciałbym zwrócić uwagę na bardzo ważny aspekt kierowania Siłami Zbrojnymi. Zastanawiam się, czy nie występowało zjawisko niewłaściwego rozumienia zasady cywilnej kontroli nad wojskiem i przecywilnienie zarządzania a nawet dowodzenia. Proces ten można podzielić na trzy obszary – polityczne kierowanie poprzez dyrektywne „zadaniowanie” realizowane przez cywilne kierownictwo MON, – zarządzanie siłami zbrojnymi realizowane w układzie sprzężenia i współdziałania pomiędzy cywilną administracją MON a Dowództwem Wojskowym, – dowodzenie wojskami, pozostające w wyłącznej kompetencji Dowództwa Wojskowego. I na końcu kontrola realizacji dyrektyw przez Dowództwo Wojskowe, sprawowana przez Ministra ON.

Cywilna kontrola nad Wojskiem nie miała w Polsce tradycji

W tym obszarze nie było w Polsce doświadczeń. Od początku II RP do końca PRL-u zarządzanie Siłami Zbrojnymi opierało się na koncepcji, że cywilna kontrola nad Siłami Zbrojnymi jest zbędna a nawet mogłaby być szkodliwa dla wojska i obronnego potencjału kraju. Wychodzono z zasady, że „wojskiem rządzi wojsko”. Chyba właśnie dlatego po przemianach na początku lat dziewięćdziesiątych, wahałoby się zarządzania wojskiem wychylało się coraz dalej w kierunku uprawnień cywilnych administracji MON. Przeważała koncepcja, że „wojsko wojskiem nie rządzi, a nawet nie dowodzi”. Nie bez wpływu było także wejście do MON wcześniejszych pacyfistów. Nie można wykluczyć, że nadininterpretacja tej zasady doprowadziła do „przecywilnienia” zarządzania, a co gorsze niekiedy nawet dowodzenia. Mówiąc o „przecywilnieniu” nie mam na myśli kontraktowych cywilnych pracowników wojska a polityczne desanty cywilnej administracji po wyborach. Nie wszystkie kolejne cywilne administracje Ministerstwa Obrony zawsze rozumiały różnice pomiędzy funkcjami DYREKTYWNEGO STAWIANIA ZADAŃ i KONTROLI a ZARZĄDZANIEM i DOWODZENIEM. Przykładową realizację cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi można było obserwować w działaniach Sił Zbrojnych Stanów

Zjednoczonych w Iraku. Sekretarz Obrony, poprzez Szefa Połączonego Kolegium Szefów Sztabów (Szefa Sztabu i dowódców rodzajów sił zbrojnych) przekazywał dowódcy teatru polityczne dyrektywy i miał obowiązek zapewnić stosowne środki finansowe i materialne. Ale Sekretarz Obrony nie miał bezpośredniego wpływu na sposoby prowadzenia operacji, wyposażenia wojsk, dyslokację i podobne kwestie. Taka koncepcja opiera się na logice, że cywilny Sekretarz Obrony nie ma wiele do powiedzenia „staremu” generałowi, jak prowadzić działania na teatrze.

Rozdzielność pomiędzy zarządzaniem a dowodzeniem

Już dwa tysiące lat temu chiński filozof, teoretyk i dowódca San Tzu, w dziele *Sztuka Wojny* twierdził, że *Cesarz po wyznaczeniu wodza i przekazaniu mu swoich rozkazów, nie ma prawa włączać się w kierowanie działalnością wodza*, i dalej czytamy, że *cywilnej administracji nie wolno mieszać się do wojny a związane z nią funkcje powinni pełnić wojskowi*. Według San Tzu, to Wódz (czyli dowództwo wojskowe), a nie Cesarz i jego urzędnicy, czyli cywilna administracja MON, odpowiada za sposoby prowadzenia działań bojowych, za dowodzenie, wyposażenie wojska i za wszystko co dotyczy wojny. Zastanawiam się, czy „przecywilnienie” zarządzania wojskiem nie skutkuje przyhamowaniem samodzielności i swobody decyzji dowódców różnych szczebli i biernym podporządkowywaniem się cywilnej administracji, nawet w kwestiach operacyjnych, dyslokacji, uzbrojenia, czy wyposażenia wojsk. Taka sytuacja chyba doprowadziła do przejścia przez PKWA odpowiedzialności za prowincję Ghazni w Afganistanie, do czego ten kontyngent nie miał wystarczających sił i środków. Jednak dominacja cywilnego Ministra ON nad Dowództwem Wojskowym przeważała nad operacyjną logiką. Taka sytuacja spowodowała także przyjęcie zadania przewiezienia delegacji pana prezydenta do Smoleńska, do czego 36. SPLT, jak się okazało, nie był przygotowany.

Myśli Generała Karla von Clausewitza nie straciły aktualności

Otóż ten teoretyk wojskowy, którego przedstawiać nie trzeba, w dziele *O Wojnie*, wyraża się następująco: *zadaniem sztuki wojennej (czyli wojskowych), jest powstrzymanie politycznych decydentów, przed domaganiem się od wojska rzeczy, które są sprzeczne z możliwościami*. Ale, aby to było możliwe, to wojskowi muszą posiadać stosowną pozycję służbową i osobistą. Nie

mogą być uzależnieni i ubezwłasnowolnieni przez polityków. Nie mogą być zwalniani ze stanowisk niezgodnie z pragmatyką. Jeżeli ktoś powie, że u nas tak nie jest, to zapytam, dlaczego pan generał Błasiak meldował panu prezydentowi, że załoga i samolot są gotowi do wykonania zadania? Przecież musiał wiedzieć, że tak nie jest chociażby dlatego, że załoga nie miała uprawnień. Czy autobus, którego kierowca nie ma prawa jazdy, jest gotów do wykonania transportowego zadania? Ale generał meldował, bo prawdopodobnie bał się powiedzieć, że samolot gotowy nie jest. Nie pozwolił zameldować dowódcy samolotu, bo bał się, że ten powie, przepraszam panie prezydencie, ale ten król, w postaci samolotu i załogi, jest nagi. Czy dymisje, o czym zainteresowani dowiadują się z publikatorów, służą budowie ich pozycji i są wyrazem szacunku? Premier Churchill miał powiedzieć kiedyś, jeżeli nawet prowadzimy kogoś na szafot, to zróbmy to elegancko.

Relacje pomiędzy cywilną administracją MON a Wojskowymi

Kolejne cywilne administracje przychodzące po wyborach do MON zazwyczaj nie posiadają wystarczającej wojskowej wiedzy i doświadczenia. Zatem winne są ograniczać swoją działalność do przekazania Wojskowemu Dowództwu dyrektyw odnoszących się do kierunków polityki obronnej, wynikających z tego zadań i zapewnienia środków finansowych, prawnego obramowania zadań, oraz kontrolowania realizacji dyrektyw. Jednak można odnieść wrażenie, że administracje te najczęściej wychodziły do MON z założeniem, że teraz zrobimy tu porządek a wojskowi mają tylko słuchać nas stojąc w pozycji zasadniczej i wykonywać polecenia. Jednak nierzadko takie porządki wprowadzały zamieszanie i burzyły obowiązujące procedury, co nie zostało bez wpływu na smoleńską katastrofę. W ogóle zapały do porządków na siłę, najczęściej nie są racjonalne, gdyż wojskowi wiedzą lepiej, jak wykonać polityczne dyrektywy Rządu, Ministra ON i jego urzędu. Gdyby tak nie było, to należałoby zlikwidować wojskowe uczelnie i cały system szkolenia a na stanowiska dowódcze wyznaczać osoby cywilne. Niestety taką praktykę już stosowano (Macierewicz, jako Szef Wojskowego Kontrwywiadu, czy cywilny Szef Wojskowej Prokuratury), co wojsko odebrało, jako tendencyjne podkreślenie braku zaufania. Nie można także zakładać, że wojskowi mają złą wolę, lub są nielejalni, gdyby tak było, to instytucja Wojska byłaby dla Państwa szkodliwa i należałoby ją zlikwidować.

Cywilnej administracji co cywilne, a Wojsku co wojskowe

Podstawą prawidłowego funkcjonowania cywilnej kontroli nad wojskiem jest uznanie, że cywilna administracja nie ingeruje w sposoby realizacji przez Wojskowe Dowództwo przekazanych dyrektyw. Tylko najwyższe Dowództwo Wojskowe powinno odpowiadać za wszystko co łączy się z realizacją otrzymanych wytycznych i dyrektyw. Za przygotowanie koncepcji obronnych wynikających z polityki obronnej, prowadzenia działań bojowych, rozpoznanie i wywiad, dyslokację, infrastrukturę, strukturę organizacyjną, systemy dowodzenia, zaopatrywania, logistykę, szkolenia i uzbrojenia oraz wszystko co łączy się z gotowością do realizacji otrzymanych zadań. Bez takiego aksjomatu nie jest możliwe ani sprawne dowodzenie wojskami, ani racjonalna realizacja koncepcji cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi, nie mówiąc już co by się działo w przypadku konfliktu zbrojnego.

Racjonalizacja współpracy cywilnej części MON z wojskową

Wydaje się, że zmiana na stanowisku Ministra Obrony Narodowej winna być, jak powiedział prezydent, wykorzystana do przebudowy wojska. Ale powinna być także okazją do przeanalizowania relacji pomiędzy cywilnym kierownictwem MON a wojskową strukturą dowodzenia. Zauważalne rozbudowywanie struktur dowodzenia, ich dublowanie się i komplikowanie przejrzystości może być właśnie wynikiem braku przejrzystości w podziale kompetencji pomiędzy cywilną administracją MON a Dowództwem Wojskowym. W obecnej sytuacji finansowej także nie jest racjonalne ciągle majstrowanie przy dyslokacji dowództw, jednostek, czy garnizonów. Byłoby dobrze, gdyby nowy minister obrony zminimalizował ingerencję w szczegóły przebudowy Sił Zbrojnych. Byłoby najlepiej, gdyby przekazywał Wojskowemu Dowództwu kierunkowe dyrektywy i zadania, jakich realizacji oczekuje Rząd. Zapewnił stosowne środki finansowania i prawne oprzyrządowanie a następnie kontrolował wykonawstwo. Ingerowanie w szczegóły, należące do obowiązków Dowództwa Wojskowego, wykracza poza logikę formuły cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi, może nawet wprowadzać kompetencyjny zamęt. Przecież Dowództwo Wojskowe wie najlepiej, jak wykonać dyrektywy otrzymane od cywilnego Ministra Obrony, który ma tylko powiedzieć CO, a nie JAK. Czy jest do pomyślenia, aby dyrektor szpitala nie będący medycznym specjalistą, wy-

bierał narzędzia (uzbrojenie) i określał, w jaki sposób i przy pomocy jakich narzędzi i lekarstw (planowanie operacyjne i uzbrojenie) chirurg ma wykonać zleconą operację? Dyrektor szpitala mówi tylko, jaka obowiązuje polityka zdrowotna i zapewnia niezbędne środki, a nie jak i czym leczyć. Wybór koncepcji obronnych i uzbrojenia nie może być determinowany przez kolejną cywilną administrację MON, winien wynikać z długodystansowej obronnej strategii określanej przez Dowództwo Wojskowe, proporcjonalnie do otrzymanych politycznych dyrektyw i środków finansowych. Minister obrony, a przede wszystkim Siły Zbrojne, tylko zyskają, jeżeli sprawowanie cywilnej kontroli i politycznego kierownictwa nad Siłami Zbrojnymi, będzie zmierzać do odbudowy możliwie największej samodzielności, a więc i poczucia odpowiedzialności, wśród dowódców wojskowych wszystkich szczebli. Ale aby tak się stało, minister obrony winien pozostawiać wojskowym możliwie największą swobodę wykonawczą, co wcale nie jest sprzeczne z cywilną kontrolą nad Siłami Zbrojnymi.

Zadowolenie i satysfakcja ze służby wojskowej

Ważnym elementem kształtującym morale wojska są także codzienne warunki służby. Nowy minister obrony powinien pilnie zapoznać się z poziomem zadowolenia i satysfakcji żołnierzy z faktu pełnienia służby wojskowej. Na przykład poprzez skorzystanie z wzorca anonimowych ankiet, jakie stosuje Instytut Gallupa przy badaniach sytuacji psychicznej różnych grup zawodowych. Na zadowolenie składa się bardzo wiele czynników, ale także takie drobne i przyziemne, jak dla przykładu, w ilu jednostkach wojskowych można napić się kawy i zjeść śniadanie w kantine? Jak wyglądają kasyna, czy tam można otrzymać obiad w kulturalnych warunkach? A co z obsługą medyczną, z całą strukturą socjalną i kulturalną? No i tak dalej, takich problemów jest więcej. To niby drobiazgi, ale w oparciu o szczegóły, o warunki codziennego życia w najmniejszych garnizonach, formuje się chęć do służby, lub jej brak. A tak ogólnie, to wojsko nie lubi szybkich ruchów, czy gwałtownych zmian, wymaga ciągłości, stabilności, długoterminowego planowania i poważnego traktowania, zarówno jako instytucji i jej składu osobowego. Mam nadzieję, że w tym kierunku będzie działał nowy minister ON.

■
Źródło zdjęć: Albert Osiniński