

"Program przebudowy i modernizacji
technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospo-
litej Polskiej w latach 2001 - 2006" w
świecie informacji Rady Ministrów o jego
realizacji w 2001 roku

(Druk Sejmowy nr 100 z 27 listopada 2001 r.)

Grudzień 2001

Marcin Mróz

Raport

Nr 197

Rada Ministrów skierowała do Sejmu *Informację* o realizacji w 2001 r. *Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006* na podstawie ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006, zobowiązującej Radę Ministrów do corocznego składania informacji o realizacji *Programu*.

Zgodnie z *Informacją*, główny wysiłek realizacji *Programu* w roku 2001 skoncentrowano na trzech kwestiach: redukcji stanów osobowych, wycofaniu z Sił Zbrojnych zbędnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz przekazaniu zbędnej infrastruktury. Wycofanie uzbrojenia i sprzętu i przekazanie zbędnej infrastruktury wydaje się przebiegać zgodnie z założeniami, natomiast redukcja stanów osobowych, związana z reformą struktury kadry wojskowej, rodzi problemy natury płacowej i socjalnej.

Ocenę jawnej *Informacji* i jej porównanie z tajnym *Programem* utrudnia odmienny status obu dokumentów. Zestawienie *Informacji* z jawną syntezą *Programu* nie pozwala stwierdzić, czy realizacja *Programu* w zakresie reformy strukturalnej stanów osobowych (etatowych) rozwija się zgodnie z założeniami.

Uwagi historyczne

W 1995 roku rząd podjął oczekiwaną od pewnego czasu - w związku z postulatem realizacji cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i perspektywą przystąpienia do Traktatu Północnoatlantyckiego - decyzję o skierowaniu do akceptacji przez parlament w formie ustawy wieloletnich programów rozwoju sił zbrojnych, lub przynajmniej był bliiski podjęcia takiej decyzji. W *Informacji Rządu RP o stanie realizacji uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 roku w sprawie podstawowych problemów obronności państwa* (Druk Sejmowy nr 1287 z 2 października 1995 roku) stwierdza się, iż rząd "przewiduje przedłożenie Sejmowi w I półroczu 1996 roku konkretnych programów, w formie projektu ustawy, dotyczących rozwoju Sił Zbrojnych RP".

Projekt takiej ustawy nie wpłynął jednak do Sejmu ani w założonym terminie, ani później, choć - jak się wydaje - jeszcze pod koniec 1996 roku rząd czynił pewne kroki, aby przedstawić Sejmowi założenia projektu takiej ustawy, prezentując je jako realizację podjętego wcześniej zobowiązania, mimo iż wyznaczony termin został przekroczony, a założenia projektu nie stanowią projektu.

We wrześniu 1997 roku rząd przyjął 15-letni program modernizacji sił zbrojnych określany jako plan *Armia 2012* w formie niejawnego dokumentu o niejasnym statusie.¹ Przewidywał on redukcję liczebności sił zbrojnych z 220 do 180 tys. do roku 2004. Zgodnie z doniesieniami prasowymi, ówczesny minister obrony narodowej stwierdzał, że "program ten pozwoli na pełną integrację polskiej armii z NATO", zaś szef resortu gospodarki uważał, że program stwarza szansę dla polskiego przemysłu zbrojeniowego.²

Zgodnie z przewidywaniami komentatorów,³ sensowność planu została zakwestionowana przez rząd uformowany po wyborach parlamentarnych, które miały miejsce wkrótce po jego przyjęciu. Nowy minister obrony narodowej już w styczniu 1998 r. oceniał możliwość sfinansowania planu *Armia 2012* na 50% i poddał w wątpliwość, czy był on rzeczywiście konsultowany z NATO i czy jest zgodny z polską koncepcją obroną.⁴ Brak jest wiarygodnych danych do oceny, czy i w jakim zakresie program ten był realizowany w okresie III kadencji Sejmu. W każdym razie, nie został on oficjalnie odwołany i wydaje się, że raczej podlegał wielokrotnym modyfikacjom.

Dopiero w marcu 2001 r. wpłynął do Sejmu następny rządowy projekt *Ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006* (Druk Sejmowy nr 2745). Do projektu ustawy załączony był tajny "wieloletni Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006". Jawny załącznik do projektu stanowił natomiast dokument zatytułowany *Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006 (synteza)* sygnowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej i datowany na marzec 2001 r. Dokument ten nie stanowił integralnej części projektu ustawy (tekst projektu nie odwoływał się doń), zatem formalnie nie miał on statusu załącznika. Nie został on też uwzględniony w ostatecznej wersji *ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*

¹ Zob. "Gazeta Wyborcza", 11 września 1997 r

² "Rzeczpospolita", 10 września 1997 r

³ "Gazeta Wyborcza", 11 września 1997 r.

⁴ "Rzeczpospolita", 20 stycznia 1998 r.

w latach 2001 - 2006 (Dz. U. Nr 76, poz. 804). Formalnym załącznikiem nie był też oczywiście odpowiedni dokument niejawnym.⁵ Ustawy nie można zatem uznać za realizację zobowiązania rządu z 1995 roku.

Struktura i status *Informacji*

Tytułowa *Informacja* wpłynęła do Sejmu jako Druk Sejmowy nr 100, datowany na 27 listopada 2001 r. Skierowana została do Sejmu przez prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 5 ust. 4 *Ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006*, stanowiącego, że "Rada Ministrów sprawuje nadzór nad realizacją programu, składając Sejmowi coroczną informację o realizacji programu łącznie z projektem ustawy budżetowej albo projektem ustawy o prowizorium budżetowym". Dokument obejmuje 20 stron, w tym 10 stron tekstu zasadniczego (ss. 2 - 11) i 11 stron załączników - tabel (ss. 12 - 20).

Zasadniczy tekst dzieli się na następujące rozdziały i sekcje:

I. Zamierzenia zrealizowane zgodnie z "Programem...":

1. W zakresie obniżenia stanów etatowych i ewidencyjnych żołnierzy i pracowników wojska (ss. 2 - 4),
2. W zakresie zmian organizacyjnych (ss. 5 - 6),
3. W zakresie wycofania nieperspektywicznego uzbrojenia i sprzętu wojskowego (s. 6),
4. W zakresie przekazywania poza resort obrony narodowej zbędnej infrastruktury (s. 7),
5. W zakresie wprowadzenia (zakupu) do Sił Zbrojnych nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego (ss. 7 - 9).

II. Stan finansowania Sił Zbrojnych (ss. 9 - 10).

III. Problemy i dylematy (s. 11).

Trzy załączone tabele to, odpowiednio:

1. Wykaz zasadniczego nieperspektywicznego uzbrojenia i sprzętu wojskowego wycofywanego z Sił Zbrojnych od początku 2001 roku (ss. 12 - 13);
2. Wykaz infrastruktury przekazywanej poza resort Obrony Narodowej od 1 stycznia 2001 roku (ss. 14 - 19);
3. Wydatki MON w latach 2001 - 2002 (s. 20).

Jak widać, dwie najobszerniejsze tabele stanowią uzupełnienie dwóch najskromniejszych objętościowo punktów I.3. i I.4. i dotyczą nominalnych "strat" resortu.

Głównym problemem przy ocenie *Informacji* jest to, że odnosi się ona do programu nie będącego dokumentem jawnym, zatem oceny również nie można dokonać w trybie jawnym. *Informację* można jedynie odnieść do syntezy *Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006 (synteza)*, załączonej do projektu *Ustawy o przebudowie i modernizacji tech-*

⁵ Konstytucja, art. 88, ust. 1.

nicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006.

Zgodnie z *Informacją*, program, do którego się ona odnosi został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 stycznia 2001 r. (s. 2). Należy w związku z tym zauważyć, że w komunikacie z posiedzenia Rady Ministrów we wskazanym dniu, dostępnym na stronach internetowych KPRM, przyjęcie takiego programu nie zostało odnotowane. Co prawda, w dziale dokumentów archiwalnych na tychże stronach odnaleźć można dokument zatytułowany "6-letni Program przebudowy i modernizacji technicznej sił zbrojnych w latach 2001 - 2006" (www.kprm.gov.pl/archiwum/lista.htm), jednak tekst tego dokumentu nie jest dostępny.⁶ W wersji angielskojęzycznej odpowiedniej strony można znaleźć kilkustronicową informację (*Information on the program for the technical restructuring and modernisation of the Polish Armed Forces 2001 - 2006*; program określany jest również jako "The Komorowski Plan"), w której jednak również nie został określony ani status, ani data przyjęcia programu.

We wprowadzeniu do *Informacji*, w pierwszym zdaniu stwierdza się:

"Obowiązek przedstawienia przez Radę Ministrów Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informacji o realizacji "Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006" wynika z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej "Siłami Zbrojnymi", w latach 2001 - 2006" (s. 2).

W tytule ustawy pominięto frazę "oraz finansowaniu", co tłumaczyć można chęcią skrócenia długiego tytułu, z drugiej jednak strony dodano frazę "zwanych dalej »Siłami Zbrojnymi«", co każe podejrzewać, że autorzy posługują się być może innym niż ostatecznie przyjęta ustawa tekstem. Przypuszczenie, że *Informacja* przyjmuje za punkt odniesienia jakieś inne dokumenty, niż te, na które się powołuje, wzmacniają następane zdania wprowadzenia:

"Informacja ta obejmuje realizację "Programu...", poczynając od jego przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 30 stycznia 2001 r., a także w okresie jego obowiązywania zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006, tj. od dnia 8 sierpnia 2001 r., do dnia 30 września 2001 r. W okresie sprawozdawczym główny wysiłek realizacji zamierzeń ujętych w "Programie..." w dalszym ciągu koncentrowano na obniżeniu stanów etatowych i ewidencyjnych żołnierzy oraz pracowników wojska, a także na wycofywaniu z Sił Zbrojnych nieperspektywicznego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz przekazaniu zbędnej infrastruktury" (s. 2).

Jeśli w okresie sprawozdawczym, tj. od 30 stycznia 2001 r. do 30 września 2001 r., "wysiłek realizacji zamierzeń ujętych w "»Programie... «" koncentrowano na czymś w "dalszym ciągu", to znaczy, że chodzi o jakiś inny program, niż ten, który obejmuje okres sprawozdawczy, zatem w *Informacji* mówi się o dwóch różnych programach: wcześniejszym, w którym określone zostały "zamierzenie", i późniejszym, tym z 30 stycznia 2001 r., w którym zamierzenia te były kontynuowane. Jak można

⁶ Odnoszę się do stanu z pierwszej połowy grudnia 2001 r. Centrum Informacyjne Rządu - administrator tych stron - na moje pytanie odpowiedziało w dniu 13 grudnia co następuje: "Ten dokument jest w trakcie przygotowania, gdyż jego treść uległa zmianie. Na stronie pojawi się, gdy tylko otrzymamy go z MON".

przypuszczać, stosuje się tu termin "program" nie w odniesieniu do konkretnego dokumentu, lecz do rozmaitych dokumentów programowych dotyczących modernizacji sił zbrojnych.

Struktura Programu

Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006 (synteza) składa się z jednostronicowego wprowadzenia, zatytułowanego "Najważniejsze kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001 - 2006" (s. 2) oraz jedenastu rozdziałów, podzielonych na szereg sekcji i podsekcji:

I. W zakresie liczebności i struktury organizacyjnej Sił Zbrojnych RP (s. 3 - 7):

1. Zreorganizować Urząd Ministra Obrony Narodowej,
2. Zreorganizować Wojska Lądowe,
3. Zreorganizować Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej,
4. Zreorganizować Marynarkę Wojenną,
5. Zreorganizować Dowództwo Garnizonu Warszawa,
6. Zreorganizować Żandarmerię Wojskową,
7. Zreorganizować Wojskowe Służby Informacyjne,
8. W grupie jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej (sic!).

II. W dziedzinie modernizacji technicznej i wyposażania Sił Zbrojnych RP w zasadnicze uzbrojenie i sprzęt wojskowy (ss. 7 - 8):

- W latach 2001 - 2002,
- W latach 2003 - 2004,
- W latach 2005 - 2006.

III. W dziedzinie zasadniczych prac badawczo-rozwojowych (s. 8):

1. W Wojskach Lądowych,
2. W Wojskach Lotniczych i Obrony Powietrznej,
3. W Marynarce Wojennej.

IV. W dziedzinie pozyskania i modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego (s. 9 - 10).

1. W Wojskach Lądowych,
2. W Wojskach Lotniczych i Obrony Powietrznej,
3. W Marynarce Wojennej.

V. W dziedzinie gromadzenia i utrzymywania zapasów środków bojowych i materiałów dla Sił Zbrojnych RP (s. 10):

VI. W dziedzinie dyslokacji jednostek wojskowych i infrastruktury obronnej (s. 11).

VII. W zakresie systemów funkcjonalnych (ss. 11 - 17):

- A. System rozpoznania wojskowego,

- B. System dowodzenia,
- C. System obrony powietrznej,
- D. System obrony przed bronią masowego rażenia,
- E. System zabezpieczenia inżynierskiego,
- F. System logistyczny,
- G. Wojskowa służba zdrowia,
- H. System mobilizacyjno-uzupełnieniowy,
- I. System Obrony Terytorialnej,
- J. Zabezpieczenie topograficzne i hydrograficzne.

VIII. W dziedzinie działalności kadrowej, osłonowo-rekonwersyjnej, kształcenia kadr i szkolnictwa wojskowego (s. 17 - 20):

- 1. Działalność kadrowa,
- 2. Działania osłonowo-rekonwersyjne,
- 3. Kształcenie kadr,
- 4. Szkolnictwo wojskowe - organizacja i kierunki kształcenia.

IX. W dziedzinie szkolenia Sił Zbrojnych RP (s. 20).

X. W dziedzinie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych (ss. 20 - 21).

XI. W zakresie działalności na rzecz wzmocnienia dyscypliny wojskowej (s. 21).

Asymetria konstrukcji i zakresu przedmiotowego *Informacji* i *Programu*

Nie jest to miejsce na analizę *Programu*, w szczególności zaś jej konstrukcji formalnej, choć nawet lektura samego spisu treści skłaniać może do zadania pewnych pytań, np. o to, jak się ma rozdział II. do rozdziału IV. To co tutaj istotne, to relacja *Informacji* do samego *Programu*. Rzut oka na konstrukcję obu dokumentów pozwala stwierdzić, że nie dadzą się one w prosty sposób porównać. O ile jeszcze rozdział I.1. i I.2. *Informacji* wydaje się mniej więcej odpowiadać rozdziałowi I. *Programu*, a rozdział I.5. *Informacji*, rozdziałom II. i IV. *Programu*, to w pozostałych rozdziałach trudno doszukać się symetrii. W szczególności na przykład, rozdziałowi I.3. *Informacji*, dotyczącemu "wycofywania nieperspektywicznego uzbrojenia i sprzętu wojskowego" oraz odpowiedniemu załącznikowi, w *Programie* wydaje się odpowiadać kilka zdań z rozdziału II., gdzie postanawia się "wycofać nieperspektywiczne uzbrojenie i sprzęt wojskowy" i "zasadniczą część tego zadania wykonać w 2001 roku". Taki stan rzeczy można w tym przypadku częściowo tłumaczyć tym, że *Informacja* dotyczy zasadniczo zadań zrealizowanych w 2001 roku, natomiast *Program* obejmuje okres sześcioletni. Takie czy inne tłumaczenie nie zmienia jednak faktu, iż *Informacja* została skonstruowana niezgodnie z zasadami sztuki sprawozdawczej, wymagającymi, aby raport z wykonania planu dawał się bezpośrednio odnieść do zadań i zamierzeń w tym planie określonych. Można zauważyć jedynie, że napisanie rozsądnego sprawozdania z częściowej realizacji jakiegoś planu wymaga, aby plan ten również posiadał właściwą strukturę i klarowny podział na etapy realizacyjne.

Reforma liczebności i struktury kadrowej sił zbrojnych

Szczególnie rozbudowaną częścią *Informacji* jest ta, która dotyczy zmian struktury etatów i obniżenia liczebności sił zbrojnych (jest to zgodne z tym, co powiedziano w cytowanym wprowadzeniu do *Informacji*, iż w okresie sprawozdawczym koncentrowano się głównie na tym oraz na wycofywaniu nieperspektywicznego uzbrojenia i sprzętu oraz przekazywaniu zbędnej infrastruktury). Poza częścią I.1., kwestii tej dotyczy również ponad połowa części III., mającej charakter konkluzji. Jest to jedyna chyba istotna część *Informacji*, którą można rzeczowo przeanalizować i ocenić w zestawieniu z odnośnym *Programem*. Jeśli chodzi o wycofywanie uzbrojenia i sprzętu i przekazywanie infrastruktury, zasadniczo można jedynie przyjąć do wiadomości podawane liczby, bowiem *Program* nie poświęca tej sprawie wiele miejsca.

Zgodnie z *Programem*, do najważniejszych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej sił zbrojnych należy m.in. przebudowa "wewnętrznej struktury etatowych stanowisk wojskowych przewidzianych dla żołnierzy zawodowych" (*Program*, s. 2). Według *Ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006*, liczebność Sił Zbrojnych w dniu 31 grudnia 2003 r. nie będzie przekraczać 150 000 etatowych stanowisk żołnierzy, z czego nie mniej niż 1/2 stanowić będą żołnierze zawodowi, wśród których z kolei będzie nie więcej niż 1/3 oficerów (art. 3 ust. 1 i 2).

Program przewiduje, że:

- do końca 2001 r. stan etatowy osiągnie poziom 180 000 stanowisk, w tym 36 000 dla oficerów i 52 000 dla pozostałych żołnierzy zawodowych (czyli odsetek oficerów wśród żołnierzy zawodowych stanowić będzie ok. 41%);
- do końca 2002 r. stan etatowy osiągnie poziom 165 000 stanowisk, w tym 30 000 dla oficerów i 51 000 dla pozostałych żołnierzy zawodowych (zatem odsetek oficerów wśród kadry zawodowej wyniesie ok. 37%);
- do końca 2003 r. stan etatowy osiągnie poziom 150 000 stanowisk, w tym 75 000 stanowisk dla kadry zawodowej (liczba oficerów nie jest podana, ale z mocy ustawy odsetek oficerów wśród kadry zawodowej powinien w tym momencie osiągnąć poziom ok. 33%).

Jednocześnie, zatrudnienie cywilnych pracowników wojska ma wynieść (jak można domniemywać w roku 2003) 57 000 stanowisk, w tym 38 000 "stanowisk etatowych" i 19 000 z "planu zatrudnienia" (*Program*, s. 3).

Przy omawianiu reorganizacji liczebności i struktury rodzajów sił, *Program* podaje systematycznie liczby określające stopień uzawodowienia, liczbę stanowisk etatowych żołnierzy zawodowych, całkowitą liczbę żołnierzy, liczbę żołnierzy służby zasadniczej, liczbę pracowników "z etatu" i "z planu zatrudnienia". Na przykład, w Wojskach Lądowych stopień uzawodowienia ma wynieść 45%, liczba stanowisk etatowych żołnierzy zawodowych - 39 875, całkowita liczba żołnierzy - 89 045, liczba żołnierzy służby zasadniczej - 49 170, liczba pracowników "z etatu" - 21 600, z "planu zatrudnienia" - 10 500 (s. 3 - 4). Niestety, z niezrozumiałych powodów, program ten w rodzajach sił nie został rozpisany na roczne etapy w okresie 2001 - 2003, nie został też podany odsetek oficerów w kadrze zawodowej, choć oczywiście można te liczby spróbować ocenić szacunkowo na podstawie danych zbiorczych.

Sumaryczne zestawienie dla całości Sił Zbrojnych za okres 2001 roku przedstawia się, zgodnie z podanymi w *Programie* liczbami, następująco:

Wyszczególnienie	1.01.2001 ⁷	31.12.2001	przyrost	% oficerów w kadrze zaw. założony na 31.12.2001
Stan etatów wojsk. ogółem	ok. 200 000 ⁸	180 000	- 26 000	
- w tym: oficerowie	?	36 000	?	41%
- pozostała kadra zaw.	?	52 000	?	
Pracownicy cywilni	?	?	?	
- w tym: z etatu	?	?	?	
- z planu zatrudnienia	?	?	?	

Dane te można uzupełnić o informację, podaną w uzasadnieniu do projektu *Ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych* (Druk Sejmowy nr 2745 z 12 marca 2001 r.), dotyczącą struktury kadry zawodowej i oddającą intencje projektodawcy:

"Realizacja przedsięwzięć ujętych w programie wymaga określenia liczebności i struktury etatowej armii. Ustawa określa (art. 4) liczebność sił zbrojnych jaką należy osiągnąć do końca 2003 r. Zmniejszeniu liczebności armii towarzyszyć będzie zmiana wewnętrznej struktury kadry zawodowej oraz osiągnięcie uzawodowienia na poziomie ok. 50%. Na koniec 2000 r. struktura stanowisk żołnierzy zawodowych kształtowała się następująco: oficerowie - 42,5% (w tym generałowie i oficerowie starsi 46,8% oraz oficerowie młodszy 53,2%) , chorążowie i podoficerowie 57,7%."

Podane w uzasadnieniu do ustawy dane oraz odpowiednie wielkości założone do osiągnięcia w wyniku reformy powinny być znaleźć odbicie w *Programie*, podobnie jak wszystkie pozostałe dane o stanie wyjściowym oraz wielkościach, których osiągnięcie zakładano po zakończeniu pierwszego etapu reformy, 31 grudnia 2001 r., a które w tabeli oznaczyłem jako "?".

Z *Informacji* o realizacji *Programu* w roku 2001 wyczytać można następujące dane:

⁷ Data ta nie jest w dokumencie podana *explicite*. Dokument datowany jest na marzec 2001 r. i musiał powstać przed 12 marca, datą Druku Sejmowego. Jednak tytuł dokumentu, wskazujący, że chodzi o lata 2001 - 2006, a także *Informacja*, przyjmująca za punkt odniesienia 1 stycznia 2001 r. i wskazująca, że program został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 stycznia 2001 r., skłaniają do przyjęcia za datę wyjściową 1 stycznia 2001.

⁸ "Stan etatów ogółem" również nie jest podany w dokumencie *explicite*. Można go obliczyć na podstawie przedstawionych w programie liczb na dwa sposoby, opierając się na sformułowanym w nim postulat: "Do końca roku zmniejszyć stan etatowy o 26.000 stanowisk (tj. 13%) osiągając poziom 180.000 stanowisk...". $180\ 000 + 26\ 000 = 206\ 000$. Z drugiej strony, jeśli 26 000 stanowi 13% całości, to 100% wyniesie 200 000.

Wyszczególnienie	1.01.2001	30.09.2001	przyrost faktyczny	stan planowany pierwotnie na 31.12.2001
Stan etatów wojsk. ogółem	203 730	175 798	- 27 932	180 000
- w tym: kadra			- 8 544	
Stan ewidencyjny kadry ogółem		83 628	- 87	
- w tym: oficerowie			- 98	
- pozostała kadra			+ 11	
Stanowiska pracowników cyw.	32 497	35 961	+ 3 464	

Powyższe wielkości podane są też w rozbiciu na rodzaje wojsk. Autorzy *Informacji* wyciągają z nich wnioski, jak się wydaje słuszny, że "zmniejszenie ogólnego stanu etatowego Sił Zbrojnych na czas "P" zostało zrealizowane, a nawet przekroczone" (s. 4). Jeśli jednak porównać zebrane w tabelce dane z odpowiednim zestawieniem wykonanym na podstawie *Programu*, pojawia się kilka pytań:

- jak się ma stan etatów do stanu ewidencyjnego?
- czy program zakładał jedynie obniżenie stanów etatów, czy także zmianę stanów ewidencyjnych, a jeśli tak, to czy w tym drugim zakresie został zrealizowany?
- czy program zakładał osiągnięcie w roku 2001 określonych wielkości w zakresie zatrudnienia pracowników cywilnych "z etatu" i "z planu zatrudnienia" i czy został on zrealizowany?
- jaka jest obecnie struktura kadry zawodowej i czy założenia programu na rok 2001 zostały w tym zakresie wykonane?

Informacja o realizacji programu w roku 2001 posługuje się innymi kategoriami liczbowymi niż *Program*. Faktycznie, jedyny wniosek, jaki wyciągnąć można bezpośrednio z przytoczonych liczb jest taki, że program został przekroczony w zakresie zmniejszenia ogólnego stanu etatowego. Jeśli jednak osiągnięcie określonego stanu etatowego było jedynym celem programu, to po co przytaczać szereg innych liczb, z których niewiele wynika?

Jak się wydaje, istotnym elementem programu była konieczność zmiany wewnętrznej struktury kadry zawodowej, bowiem struktura etatów, w której etaty oficerskie stanowią 42,5% etatów kadry, a spośród etatów oficerskich 46,8% odpowiada generałom i oficerom starszym, jest nieodpowiednia, na co wskazuje cytowany fragment uzasadnienia do ustawy. Zasadnym zatem jest pytanie, czy i jaka zmiana nastąpiła w tym zakresie w wyniku realizacji programu. Ponieważ *Program* podaje, jaka jest docelowa relacja liczby stanowisk oficerskich do pozostałych stanowisk w kadrze na koniec roku 2001, zaś *Informacja* podaje jedynie zbiorczo spadek liczby etatów kadry, rodzi się podejrzenie, że nie nastąpiła strukturalna poprawa.

W podsumowaniu omawianej tu części autorzy *Informacji* stwierdzają:

"Jednym z głównych kierunków reformy strukturalno-organizacyjnej Sił Zbrojnych jest przebudowa struktury etatowych stanowisk służbowych. U podstaw etatyzacji założono obniżenie stopni etatowych stanowisk służbowych z jednoczesnym zreformowaniem systemu płac (wprowadzeniem uposażenia jednoskładnikowego) i odpowiednim doprecyzowaniem polityki personalnej. Całość - winna być właściwie "obudowana" działaniami osłonowymi dla zwalnianej nadwyżki żołnierzy zawodowych. Wymienione założenia nie są w pełni realizowane.

W nowo wydawanych dokumentach etatowych obniżane są stopnie etatowe stanowisk służbowych, lecz działania te realizowane są w warunkach niezmiennego systemu płac i braku nowych uregulowań dotyczących polityki personalno-kadrowej. Skutkuje to tym, że żołnierze zawodowi, których stopień etatowy stanowiska został obniżony, tracą nie tylko stanowiska ale również dotychczasową grupę uposażenia, a w przypadku zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie mogą znaleźć zatrudnienia na cywilnym rynku pracy.

Z powyższego wynika, że w celu wyeliminowania przedstawionych negatywnych zjawisk, należy pilnie wprowadzić właściwe reformy płacowe i personalno-kadrowe. Proces etatyzacji uzyska przez to zrozumienie środowiska wojskowego i odniesie pożądaný skutek." (s. 4).

W powyższych uwagach połączono trzy sprawy: reformę struktury stanowisk i stopni wojskowych, zmianę systemu płac i działania osłonowe wobec zwalnianych ze służby żołnierzy. W *Programie* kwestia reformy strukturalnej i działań osłonowych przedstawione są w odrębnych rozdziałach (odpowiednio I. i VIII.), natomiast kwestia zmiany systemu płac nie jest w ogóle poruszona. Pomijając kwestię zmiany systemu płac, która być może jest konieczna, i w takim razie powinna być ujęta w *Programie*, wydaje się, że reforma strukturalna kadry rzeczywiście powinna być formalnie oddzielona od kwestii socjalno-osłonowych, w szczególności zaś od problemów powstających w wyniku redukcji stanu kadry.

Wskazany fragment rodzi szereg wątpliwości. Co to jest "etatyzacja"? Czy to samo co "przebudowa struktury etatowych stanowisk służbowych"? Rzeczywiście, "przebudowa struktury etatowych stanowisk wojskowych przewidzianych dla żołnierzy zawodowych" była przyjęta jako jeden z głównych kierunków programu przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. W *Programie* jednak nie było mowy ani o "etatyzacji", ani o obniżaniu stopni etatowych (nie znaczy to, iż kwestionuję słuszność obniżenie stopni etatowych; po prostu stwierdzam lukę w *Programie*).

Wydaje się, że przez "etatyzację", jeśli zgodzić się na użycie tego terminu, należy rozumieć jednoznacznie przypisanie do stanowisk służbowych stopni wojskowych i ustalenie liczby żołnierzy w poszczególnych stopniach na poziomie zgodnym z liczbą obsadzanych stanowisk. Jeśli struktura etatowa ulega przebudowie wymagającej obniżenia przypisanych do stanowisk stopni, to pojawia się grupa żołnierzy, dla których, ze względu na ich zbyt wysoki stopień, brakuje stanowisk, i którzy muszą zostać ze służby zwolnieni, podobnie jak zwalniani są ci, którzy z racji wieku znaleźli się w normalnie funkcjonującym systemie promocyjnym poza sferą awansu.⁹ W takim przypadku nie ma związku między koniecznością zwolnienia ze służby grupy żołnie-

⁹ Zob. M. Mróz, *Mechanizm promocji oficerów zawodowych w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych i Hiszpanii jako przykładowych państw NATO a odpowiednie przepisy w Polsce*, Raport nr 128, BSiE, marzec 1998.

rzy a potrzebą reformowania systemu płac. Jeżeli jednak wyjściowa struktura nie jest normalna w tym znaczeniu, że brak jest jednoznacznego przypisania stanowisk do stopni, to może rzeczywiście powstać konieczność reformy systemu płac. Jednak ani w *Programie*, ani w *Informacji* nie zostało stwierdzone, że taka sytuacja ma miejsce. W związku z tym, zawarte w cytowanym fragmencie *Informacji* uwagi o braku reformy systemu płac są niezrozumiałe. Nie wiadomo, jakie konkretne "założenia" Programu związane z etatyzacją, a dotyczące reformy systemu płacowego, polityki personalnej i działań osłonowych "nie są w pełni realizowane", ani co ma oznaczać, że realizowane są one nie "w pełni", czyli częściowo. Stwierdzenie, że "niezmieniony system płac" i "brak nowych uregulowań dotyczących polityki personalno-kadrowej" są przyczyną tego, iż żołnierz, który utraci stanowisko w wyniku obniżenia stopnia etatowego tego stanowiska, w przypadku zwolnienia ze służby nie może znaleźć zatrudnienia na cywilnym rynku pracy wydaje się absurdalne. Czy gdyby został on zwolniony w innej sytuacji, to łatwiej byłoby mu znaleźć zatrudnienie?

W ostatnim akapicie cytowanego tekstu stwierdza się, w sposób nieco zawoalowany, że "proces etatyzacji" nie znajduje "rozumienia środowiska wojskowego" i - czyżby z tego powodu? - nie odnosi "pożądanego skutku"; żeby to zmienić, należy wprowadzić "właściwe" reformy płacowe i personalno-kadrowe. Niestety, *Informacja* nie wskazuje, co i jak konkretnie należy zreformować, ani jak miałyby się to do *Programu*. Bezpośrednim i zasadniczym pożądanym skutkiem procesu etatyzacji jest, jak się wydaje, etatyzacja jako taka (trudno przyjąć do wiadomości sugestię, że zasadniczym pożądanym skutkiem jest zadowolenie kadry, choć oczywiście zadowolenie żołnierza jest pożądane, również ze względu na sprawność sił zbrojnych). Czy należy rozumieć, że etatyzacja nie następuje? To znaczy, że struktura kadry faktycznie nie poprawia się? Czy dlatego, że etatyzacja nie znalazła w "środowisku wojskowym" "rozumienia", to środowisko wojskowe ją blokuje?

Wydaje się, że intencją autorów *Informacji* jest wskazanie na pewne istotne wady programu lub błędy w jego realizacji. Jeśli tak jest, to niezbędne byłoby skonkretyzowanie o jakie wady i błędy chodzi i czy zmiany wymaga sam program, czy też - przeciwnie - program powinien być lepiej wykonywany.

Uwagi o finansowaniu sił zbrojnych

Na koniec, warto odnotować kilka drobnych uwag w odniesieniu do rozdziału poświęconego finansowaniu sił zbrojnych (rozdział II.).

Nie wydaje się słuszne mówienie o "standardach pozostałych państw członkowskich" NATO "w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach" (*Informacja*, s. 9) w odróżnieniu od standardów polskich. Jeśli jakieś standardy istnieją, to są to albo standardy NATO, albo standardy przyjęte przez określoną grupę państw w obrębie NATO. Do NATO należą między innymi tak różne państwa, jak Turcja, Czechy czy Islandia. Zapewne najłatwiej byłoby osiągnąć standard islandzki... . Okolicznością łagodzącą dla *Informacji* jest fakt, że podobne sformułowanie zawarte jest w *Ustawie o przebudowie i modernizacji oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP* (art. 1 ust. 2), choć w projekcie tej ustawy mowa była o "średnich standardach państw członków" (art. 1 ust. 2), co zresztą również jest sformułowaniem niejasnym (średnia arytmetyczna?, ważona?).

W *Informacji* konstatuje się istnienie niekorzystnej sytuacji budżetowej, w związku z czym proponuje się utrzymanie wskaźnika udziału budżetu MON w PKB na poziomie 1,95%, natomiast za "bezzasadne" uznaje się utrzymanie wskazanych w *Ustawie* bezwzględnych kwot wydatków. Wydaje się, że utrzymanie wskazanych w *ustawie* kwot jest nie tyle bezzasadne (uznanie wydatków za "bezzasadne" oznaczałoby zakwestionowanie założeń *Programu*, czego *Informacja* nie czyni), ile po prostu niemożliwe do pogodzenia z innymi wydatkami budżetu. Słuszne wydaje się natomiast zakwestionowanie w *Informacji* obliczania kwoty przypadającej MON metodą odniesienia określonego w *Ustawie* wskaźnika 1,95% do budżetu z roku innego niż ten, którego budżet się planuje.

Wnioski

Porównanie dwóch dokumentów, *Informacji* o realizacji w 2001 roku programu przebudowy i modernizacji sił zbrojnych oraz samego *Programu*, prowadzi do następujących wniosków:

- status formalny *Programu* jest niejasny, w konsekwencji niejasna jest relacja obu dokumentów;
- oba dokumenty zredagowane są w sposób niedbały;
- informacje zawarte w obu dokumentach są w znacznej części ogólnikowe, w istotnych punktach niejasne lub niespójne;
- konstrukcja obu dokumentów jest odmienna i uniemożliwia w znacznym zakresie ustalenie, do jakich punktów programu odnoszą się poszczególne fragmenty sprawozdania;
- oba dokumenty posługują się istotnej mierze odmiennymi kategoriami liczbowymi; zestawienie liczb odnoszących do odpowiadających sobie punktów *Programu* i *Informacji* nie pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy dany punkt został wykonany, czy nie.

Pewne wskazane tu wątpliwości znalazłyby być może wyjaśnienie, jeśli odnieść by *Informację* do pełnej wersji programu (*Program*, stanowiący dla mnie punkt odniesienia, sprawia miejscami wrażenie kompilacji fragmentów oryginalnego tekstu, niż rzeczywistej syntezy). Jeśli jednak przyczyną przedstawienia programu w wersji syntetycznej były zasadniczo tajności, to należałoby oczekiwać, że również informacja z jego realizacji zostanie przedstawiona w wersji tajnej i jawnej, z zachowaniem właściwie zróżnicowanego standardu informacyjnego w obu wersjach.