

# BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa

s. 11–40

# 25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa

Stanisław Koziej, Adam Brzozowski

Lata dziewięćdziesiąte XX w. były okresem radykalnych zmian w Europie Środkowej i Wschodniej. Po ponad czterech dekadach zależności blokowej, Polska zdołała wybić się na samodzielność w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Kolejne lata, to okres budowania pełni polskiej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa (NATO i UE). Ogrom zmian jaki się dokonał w tym czasie zaowocował ewolucją narodowej kultury strategicznej i swoistym renesansem myślenia o sprawach bezpieczeństwa. Centralnym punktem tych przemian stało się kryterium interesu narodowego. Teraz czas na kolejny krok – etap utrwalania zdobytej wiedzy strategicznej i doskonalenia sposobów jej zastosowań w praktyce. Dobrą okazję ku temu stwarza nowelizacja obecnie obowiązującej strategii bezpieczeństwa.

Ostatnie dwudziestopięćciolecie polskiej państwowości jest okresem niezwykle bogatym w różnego rodzaju doświadczenia strategiczne, w tym zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa narodowego. Potrafiliśmy – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim<sup>1</sup>. Zdołaliśmy też pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa i teraz jesteśmy w trakcie umacniania odpowiadającej naszym interesom i możliwościom pozycji w NATO i UE<sup>2</sup>.

Odbudowywaniu i umacnianiu polskiego bezpieczeństwa towarzyszyły na każdym etapie tego procesu stosowne ramy strategiczne. W początkowym okresie transformacji ustanawiały je kolejno: Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. oraz Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa a także Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r.

<sup>1</sup> Patrz szerzej: S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 21, Warszawa 2012.

<sup>2</sup> Patrz szerzej: S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 22, Warszawa 2012.

Kilka lat później formuła dokumentów strategicznych dotyczących spraw bezpieczeństwa i obronności państwa uległa zmianie, także ich jawność. W 2000 r. została opublikowana pierwsza w historii Polski Strategia Bezpieczeństwa RP, a jej sektorowe rozwinięcie w kwestiach obrony narodowej stanowiła Strategia Obronności RP.

Niemniej jednak, bardzo szybko pojawiły się pierwsze przesłanki mówiące o potrzebie zrewidowania niedawno co ustanowionych ram strategicznych. Rozszerzało się i przeobrażało samo NATO, które rozwijało jednocześnie współpracę z naszymi wschodnimi sąsiadami – Rosją, a także Ukrainą. Istotne wnioski dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego wynikały również z wydarzeń 11 września 2001 r. oraz konfliktów afgańskiego i irackiego. Nowy kontekst dla polskiej polityki stworzyła perspektywa rychłego członkostwa w Unii Europejskiej. Skutkiem tego, w 2003 r. opublikowano nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Asumpt do podjęcia prac nad jej nowelizacją dała w znacznie mierze potrzeba zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa (w tym wzrost znaczenia problematyki bezpieczeństwa pozamilitarnego) oraz nowe elementy w warunkach bezpieczeństwa (w tym cyberzagrożenia oraz trwające operacje w Afganistanie i Iraku). Przyjęcie dokumentu odpowiadającego tym nowym założeniom strategicznym oraz warunkom bezpieczeństwa nastąpiło w 2007 r.

Nie ulega wątpliwości, że każda z przywołanych powyżej strategii miała swój istotny wkład w rozwój narodowej kultury i myśli strategicznej. Każda z nich miała również, a może przede wszystkim, swój wkład w kształtowanie wizji bezpieczeństwa narodowego zarówno w warunkach członkostwa Polski w NATO, jak i w warunkach zdobywania przez nasz kraj podmiotowości strategicznej w systemach sojuszniczego i wspólnotowego bezpieczeństwa, a obecnie – utrwalania i rozbudowy tej podmiotowości w przestrzeni euroatlantyckiej.

Obecnie stoimy u progu kolejnych przewartościowań w tej materii, w większości zainicjowanych wnioskami i rekomendacjami Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012) oraz ogłoszoną w 2013 r. przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego doktryną zwrotu strategicznego w sprawach bezpieczeństwa narodowego<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Należy dodać, że w listopadzie 2013 r. prace nad wstępnym projektem nowej strategii bezpieczeństwa narodowego zakończył zespół międzyresortowy powołany we wrześniu 2013 r. przez prezesa Rady Ministrów. Patrz: Zarządzenie Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z dnia 6 września 2013 r., poz. 719).

W tym kontekście wartościowym zabiegiem poznawczym, mogącym dostarczyć wielu użytecznych wniosków i rekomendacji do opracowania założeń nowej koncepcji bezpieczeństwa, byłaby analiza strategii bezpieczeństwa z lat 2000, 2003 i 2007, przeprowadzona pod kątem procesu opracowania, zatwierdzenia i publikacji tych dokumentów.

Do nakreślenia struktury tej analizy zasadne jest wykorzystanie trzech wymiarów strategii<sup>4</sup>, odnoszących się do:

1. kontekstu strategicznego, który obejmuje wszelkie uwarunkowania wywierające wpływ na proces strategiczny i jego efekty – czyli: *gdzie osadzony był ten proces i wynikająca z niego strategia?*

2. procesu tworzenia strategii, który koncentruje się na sposobie w jaki strategia powstaje – czyli: *jak strategia była i jak powinna być tworzona, analizowana, formułowana, zmieniana i nadzorowana?*

3. treści strategii, która dotyczy efektu procesu jej tworzenia – czyli: *co zawiera i co powinna zawierać strategia?*

Należy dodać, że treści poszczególnych strategii będą poddane badaniom pod kątem wypełnienia założeń czteroskładnikowego cyklu strategicznego opartego na poszukiwaniu i ustalaniu odpowiedzi na cztery kluczowe pytania: Jakie są interesy narodowe i cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa? W jakich warunkach przyjdzie nam realizować owe interesy i osiągać ustalone cele? Jakie są optymalne sposoby (koncepcja) osiągania przyjętych celów w istniejących warunkach? Jakie siły i środki (zasoby) należy wydzielić dla realizacji ustalonej koncepcji?

Niniejszy artykuł jest próbą syntetycznej odpowiedzi na wszystkie powyższe pytania. Natomiast ich zwięźczenie stanowi zbiór wniosków i rekomendacji do nowelizacji obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r.

## **Strategia Bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w NATO**

Realne prace nad strategią bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim rozpoczęte zostały w 1997 r., z chwilą

<sup>4</sup> Patrz szerzej: B. De Wit, R. Meyer, *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.

uruchomienia procesu akcesyjnego<sup>5</sup>. Prowadzone były równoległe z udziałem w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO<sup>6</sup>. Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich<sup>7</sup>, jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej – z takim wyliczeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Niestety, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały przyjęte i wprowadzone w życie dopiero około rok po tym, jak Polska stała się członkiem NATO<sup>8</sup>. Przez ten czas – od marca 1999 r. Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Pod tym względem nie zdaliśmy egzaminu na starcie naszego członkostwa w NATO. Nie zdaliśmy go wyłącznie z własnej woli, jako że prace nad strategią były świadomie i celowo opóźniane. Kierowano się przekonaniem, że lepiej będzie poczekać, aż NATO przyjmie swoją koncepcję strategiczną na szczycie w Waszyngtonie, wtedy, na jej podstawie, będzie można opracować własną strategię. Była to jednakże przesłanka z gruntu błędna. Zasadzała się ona na (chyba podświadomym) traktowaniu sojuszu NATO wedle wzorców Układu Warszawskiego, uznawaniu, że strategia sojusznicza jest nadrzędną w stosunku do strategii narodowej. Tak rzeczywiście było w Układzie Warszawskim. Ale w NATO jest akurat odwrotnie. Pierwotne są strategie narodowe, jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia i dopiero ze zderzenia tychże narodowych strategii wyłania się, w drodze negocjacji i przyjmowana na zasadzie *consensusu*, wspólna strategia sojusznicza. Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było

<sup>5</sup> Pierwszy całościowy projekt nowej strategii bezpieczeństwa i obronności w warunkach członkostwa w NATO zob. S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

<sup>6</sup> Patrz szerzej: S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

<sup>7</sup> Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem gen. dyw. prof. dra hab. Bolesława Balcerowicza (temat badawczy „KAPPA” – *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*).

<sup>8</sup> Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 r., po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa 4 stycznia 2000 r.

błędem wynikającym z naszej niedojrzałości strategicznej i kierowania się stereotypami z czasów Układu Warszawskiego. Taka postawa była niezrozumiała dla naszych sojuszników, aczkolwiek przyjmowana do wiadomości.

Dopiero więc po przyjęciu koncepcji strategicznej NATO na szczycie w Waszyngtonie w 1999 r. zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej po upadku pierwotnej propozycji, aby opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, który byłby uzgodniony między Radą Ministrów i prezydentem RP oraz ostatecznie przyjęty przez parlament<sup>9</sup>. Podstawowy zarzut formalny, jaki był niejednokrotnie potem podnoszony wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ten, że mają one wyłącznie rządowy charakter, jako przyjęte bez udziału Prezydenta RP i parlamentu. Nie wykorzystana została szansa, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopaństwową, a tym samym podnieść wyraźnie ich znaczenie i moc sprawczą.

Strategia z 2000 r. koncentruje się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań oraz określeniu rodzajów aktywności i instrumentów realizacji tej polityki. Definiowała również podstawy strategii obronności, które następnie rozwinięte zostały w odrębnym dokumencie. Strategię tę, przygotowaną przez MSZ, charakteryzowała pewna niekonsekwencja, jako że ograniczała się ona w zasadzie jedynie do dwóch dziedzin bezpieczeństwa państwa, a mianowicie polityki zagranicznej i obronności. Niestety, z góry zrezygnowano z zajmowania się innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego.

### *Podstawy polskiej polityki bezpieczeństwa*

Dokument na samym początku ustanawiał strategiczne cele polskiej polityki bezpieczeństwa, zaliczając do nich<sup>10</sup>:

- zagwarantowanie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej państwa oraz nienaruszalności jego granic,
- zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego, w tym w szczególności pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP,

<sup>9</sup> Zob. S. Koziej: *Tezy i komentarze do prac ... op.cit.*

<sup>10</sup> Patrz szerzej: *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r., pkt 1.1.1–1.1.4.

- stworzenie jak najlepszych warunków dla wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także dla zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości,
- wnoszenie wkładu w budowę trwałego, sprawiedliwego ładu pokojowego w Europie i na świecie, opartego na wartościach demokracji, praw człowieka, praworządności oraz solidarności.

Stosownie do tych celów sprecyzowano pięć podstawowych zasad polskiej polityki bezpieczeństwa<sup>11</sup>:

- kompleksowego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego;
- realizacji polityki bezpieczeństwa z poszanowaniem Konstytucji RP i prawa międzynarodowego;
- kierowania się m.in. wartościami, ideałami i zasadami ujętymi w Traktacie Północnoatlantyckim i Traktatach Europejskich w działaniach na arenie międzynarodowej;
- ścisłego powiązania bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem państw NATO i członków Unii Europejskiej;
- ograniczenia użycia siły na arenie międzynarodowej wyłącznie do realizacji prawa do obrony, przewidzianego w Karcie Narodów Zjednoczonych, lub też w kontekście operacji realizowanych na podstawie mandatu społeczności międzynarodowej.

### *Ocena środowiska bezpieczeństwa*

W części dotyczącej oceny zagrożeń i wyzwań znalazło się stwierdzenie, które wywołało najwięcej krytyki i zastrzeżeń: „W dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, kraj nasz nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną”<sup>12</sup>. Zdanie to *de facto* „rozbijało” dalsze prace strategiczne i dawało argument na rzecz ograniczenia nakładów na obronność. Słusznie przy tym podkreśla się, że członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim zmniejszyło groźbę agresji wobec naszego kraju przede wszystkim przez zwielokrotnienie czynnika odstraszania. Eksponuje się, że wyraźnie zmienia się charakter zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa państw europejskich, w tym Polski. Zmniejszeniu zagrożenia wojną na

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pkt 1.2.1–1.2.5.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pkt 2.1.

skalę globalną lub kontynentalną towarzyszy jednak wzrost liczby kryzysów lokalnych, przeradzających się niejednokrotnie w lokalne lub regionalne konflikty, na które Polska musi być również przygotowana. Do istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski zagrożeń zaliczono także: istnienie nadmiernej koncentracji potencjału militarnego w niektórych regionach, proliferację broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomiczne (w tym sprawy bezpieczeństwa energetycznego), niebezpieczeństwa nowych podziałów w Europie, niekontrolowane migracje transgraniczne, zagrożenia środowiska naturalnego, terroryzm i przestępczość zorganizowaną oraz aktywność obcych służb specjalnych i sprawy ochrony informacji.

### *Płaszczyzny aktywności i instrumenty realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa*

Realizację polskiej polityki bezpieczeństwa ujęto w strategii w czterech rodzajach aktywności: działania narodowe, integracja z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa, zaangażowanie w działania międzynarodowe na rzecz rozwiązywania sytuacji niebezpiecznych oraz współdziałanie z innymi podmiotami międzynarodowymi w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Wśród działań narodowych na pierwszym miejscu postawiono *rozwój cywilizacyjny i projekcję stabilności*. Podkreślono, że ważnym obszarem realizacji strategii bezpieczeństwa jest zapewnienie warunków zwiększenia tempa i efektywności rozwoju kraju. Ponieważ państwa demokratyczne, zamienne i o wysokim poziomie dobrobytu i wykształcenia ludności są znacznie mniej skłonne do agresji międzynarodowej niż dyktatury przeżywające trudności gospodarcze, dlatego też wszelkie wysiłki mające na celu budowę demokratycznych systemów władzy, społeczeństw obywatelskich i wydajnych systemów gospodarczych są działaniami służącymi umocnieniu bezpieczeństwa Polski. Z tego też powodu Polska dzieli się swoimi doświadczeniami z transformacji ustrojowej z innymi państwami.

Jednym z głównych instrumentów realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa jest *dyplomacja*. Strategia zwracała uwagę, że Polska wnosi istotny wkład w rozwiązywanie problemów globalnych, jak również problemów dotyczących naszego regionu i bezpośredniego otoczenia. W centrum naszych starań znajdują się prace prowadzone w ramach NATO, Unii Europejskiej i OBWE nad budową europejskiego systemu bezpieczeństwa kooperatywnego oraz utrwalania istniejących reżimów kontroli zbrojeń. Zakładano także zwiększenie



szenie uczestnictwa w rozwijaniu i umacnianiu reżimów nieprolifracji broni oraz rozbrojenia w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Strategia wskazywała, że nasz udział w systemie *kontroli eksportu* będzie służyć rozwijaniu strefy bezpieczeństwa międzynarodowego przez nadzór i kontrolę nad transferami technologii służących do budowy broni masowego rażenia, lub tymi które mają istotny wpływ na destabilizującą akumulację broni w niektórych regionach. Zakładano przy tym, że udział w tych pracach nie może jednak utrudniać realizacji interesów gospodarczych RP związanych z rozwojem handlu i produkcji przemysłowej.

Ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa państwa odgrywają  *służby specjalne*. Zgodnie ze strategią bezpieczeństwa na treść ich działania składa się zwłaszcza pozyskiwanie i ocenianie informacji na temat rozwoju międzynarodowych stosunków politycznych i ekonomicznych w zakresie istotnym dla bezpieczeństwa i interesów Polski oraz przekazywanie ich uprawnionym instytucjom i urzędom państwowym realizującym zadania w tym zakresie. W obszarze odpowiedzialności za funkcjonowanie strategicznych elementów infrastruktury gospodarczo-obronnej, służby specjalne realizują przedsięwzięcia związane z kontrwywiadowczą ochroną kraju, w tym o charakterze profilaktycznym. Jednym z ich istotnych zadań było zabezpieczanie informacji stanowiących tajemnicę państwową, w tym wydawanie certyfikatów dopuszczających do tych informacji.

Strategia wskazywała także, iż w realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa ważną rolę spełniają *Policja i Straż Graniczna*. Policja zapewnia ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przy inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie przestępstwom i zjawiskom kryminogennym, w tym o charakterze transgranicznym, polska policja współdziała zarówno z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi RP, jak i z policjami innych państw i ich organizacjami międzynarodowymi. Straż Graniczna realizuje zadania z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz inne zadania określone ustawowo. Współdziała z innymi instytucjami i służbami RP oraz organami ochrony granic innych państw.

W ramach działań integracyjnych na rzecz bezpieczeństwa strategia wyznaczała dwa główne kierunki – integrację z NATO oraz Unią Europejską<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pkt 3.2.

NATO uznano za główny czynnik stabilności polityczno-wojskowej na kontynencie europejskim. Dla Polski stanowi on realną podstawę zapewnienia bezpieczeństwa i obrony. Dlatego podkreślano, że Polska będzie aktywnie uczestniczyć w umacnianiu tej organizacji i utrzymaniu jej zdolności do wypełnienia podstawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa. Przy czym priorytetem Polski jest zachowanie przez Sojusz Północnoatlantyczny zdolności do wypełniania jego funkcji jako skutecznej organizacji obrony zbiorowej i zapewnienie niezawodnej solidarności sojuszniczej.

Polska pragnie odgrywać znaczącą – odpowiednią do swojego potencjału i potrzeb – rolę w kształtowaniu i realizacji strategii polityczno-obronnej Sojuszu. Ze względu na swoje położenie, Polska jest żywotnie zainteresowana konstruktywnym rozwojem stosunków Sojuszu z państwami Europy Wschodniej, w tym z Rosją i Ukrainą. Jednocześnie zwracano uwagę na to, że Polska konsekwentnie popiera proces rozszerzenia NATO, nieodmiennie opowiadając się za suwerennym prawem każdego państwa do wyboru sojuszników.

Za drugi międzynarodowy filar bezpieczeństwa Polski uznano *integrację z Unią Europejską*. Z punktu widzenia długofalowych interesów RP uczestnictwo w systemie współdziałania Unii Europejskiej z NATO jest tak samo ważne, jak uczestnictwo w samym Sojuszu Północnoatlantycznym. Dlatego też podkreślono, że uzyskanie na korzystnych warunkach członkostwa w Unii Europejskiej oraz integracja z nią stanowiąc będą zasadniczy priorytet polskiej strategii bezpieczeństwa w najbliższych latach. Polska jest żywotnie zainteresowana tworzeniem europejskich zdolności w zakresie reagowania kryzysowego i będzie dążyć do uzyskania w nich udziału odpowiedniego do naszego narodowego potencjału.

Aktywne zaangażowanie w procesy bezpieczeństwa międzynarodowego to drugi – obok integrowania się ze strukturami NATO i Unii Europejskiej – obszar aktywności międzynarodowej Polski na rzecz swego bezpieczeństwa<sup>14</sup>. W tym kontekście strategia wymieniała działania ONZ, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz proces kontroli zbrojeń. Podkreślono, że Polska będzie zabiegać o rzeczywiste wzmocnienie zdolności Rady Bezpieczeństwa ONZ do ponoszenia – zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych – głównej odpowiedzialności za zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zaznaczono także, że Polska będzie na-

<sup>14</sup> *Ibidem*, pkt 3.3.

dał gotowa wносить znaczący wkład w międzynarodowe operacje pokojowe, w tym pod egidą ONZ.

Polska będzie sprzyjać także wzmocnieniu zdolności OBWE do skutecznego działania, zwłaszcza na polu dyplomacji prewencyjnej, zapobiegania konfliktom, opanowywania kryzysów i odbudowy pokonfliktowej, rozwijania tzw. miękkich gwarancji i środków bezpieczeństwa oraz budowy instytucji demokratycznych i rozwoju społeczeństw obywatelskich. I wreszcie, Polska będzie dbać o prawidłowe funkcjonowanie reżimów kontroli zbrojeń i budowy zaufania na kontynencie europejskim, w tym zwłaszcza Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE), Dokumentu Wiedeńskiego o Środkach Budowy Zaufania i Bezpieczeństwa (CSBMs) oraz Traktatu o Otwartych Przesztorach, a także o umacnianie reżimu nieprolifracji broni masowego rażenia i kontroli zbrojeń w układzie globalnym.

Integrację i zaangażowanie uzupełnia trzeci rodzaj aktywności zewnętrznej państwa na rzecz swego bezpieczeństwa, jakim jest współpraca międzynarodowa. W jej ramach wskazano na rozwijanie współpracy regionalnej i subregionalnej, współdziałanie z sąsiadami, stosunki euroatlantyckie oraz z państwami pozaeuropejskimi<sup>15</sup>.

### *Podstawy Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*

W końcowym rozdziale określone zostały podstawy strategii obronności, jako jednej z jej głównych części, stwarzając bazę wyjściową do opracowania tego dokumentu. W tym kontekście, Strategia Obronności RP ustanowiła wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i dała podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Konkludując, strategię bezpieczeństwa oraz obronności z 2000 r. w fundamentalnych ustaleniach strategicznych zachowują swą aktualność nawet do dziś. Natomiast niektóre z bardziej szczegółowych założeń musiano poddać modyfikacji w ramach strategii bezpieczeństwa z 2003 i 2007 r.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pkt 3.4.

## **Strategia bezpieczeństwa narodowego w warunkach zdobywania i kształtowania podmiotowości strategicznej w sojuszniczym i wspólnotowym systemie bezpieczeństwa**

Inicjatywa opracowania nowej strategii bezpieczeństwa początkowo pojawiła się w Ministerstwie Obrony Narodowej (zgłosił ją ówczesny Departament Systemu Obronnego)<sup>16</sup>, ale niestety nie została ona oficjalnie skierowana do prac rządowych. Na szczęście podjęło ją Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W 2002 r. na wiosek MSZ prezes Rady Ministrów powołał zespół, którego praca zaowocowała ostatecznie dokumentem zatwierdzonym przez prezydenta RP we wrześniu 2003 r.

Ocenę tej strategii wypada rozpocząć od stwierdzenia, że w sensie formalnym miała ona o wiele silniejszą moc oddziaływania niż dokumenty dotychczasowe. Tamte były wyłącznie dokumentami rządowymi. Nie przedłożono ich do akceptacji prezydentowi, co było niewątpliwie zupełnie niepotrzebnym antyprezydenckim gestem ówczesnego rządu. Co prawda prawo wówczas tego nie wymagało, ale logika podpowiadała, by nie pomijać prezydenta w ustalaniu strategii bezpieczeństwa i obronności. Znowelizowana wówczas ustawa o powszechnym obowiązku obrony jasno określiła kompetencje rządu i prezydenta w tym zakresie: rząd przygotowuje strategię, prezydent ją zatwierdza. Przyjęcie strategii w 2003 r. było praktycznym zastosowaniem tej regulacji prawnej.

Siłę przyjętej strategii nieco osłabiła natomiast procedura jej przygotowywania. Znów, podobnie jak w przypadku wszystkich poprzednich tego typu dokumentów, popełniono błąd zaniechania, jeśli idzie o uspołecznienie prac nad strategią. Poza krótką fazą początkową prowadzono je wyłącznie w kręgach rządowych. Nie zadbano o zainicjowanie i zorganizowanie otwartej, publicznej dyskusji nad założeniami tej strategii. Nie udostępniono projektu tych założeń mediom, nie zaangażowano pozarządowych środowisk i instytucji eksperckich. Mało – nie wykorzystano szansy na to, aby przy okazji pracy nad tak fundamentalnym dokumentem strategicznym przeprowadzić społeczną debatę na temat bezpieczeństwa narodowego. Stracono doskonałą okazję do spopularyzowania, kształtowania i rozwijania narodowej świadomości obronnej Polaków w nowych warunkach bezpieczeństwa. Tymczasem

<sup>16</sup> Patrz szerzej: S. Koziej: *Improwizacja nie wystarczy* „Polska Zbrojna” z 24 października 2001 r., oraz *Przegląd strategiczny* „Polska Zbrojna” z 9 grudnia 2001 r.

nie jest tajemnicą, że ogólnonarodowe, społeczne zrozumienie i akceptacja strategicznego kierunku myślenia o bezpieczeństwie państwa ma w istocie większe znaczenie, niż formalne zatwierdzenie dokumentu przez władze państwowe.

Przechodząc do oceny treści strategii należy przede wszystkim podkreślić jej walor merytoryczny – jakim jest podjęcie próby zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Strategia traktowała bezpieczeństwo narodowe jako kategorię obejmującą wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Była to właściwa odpowiedź na zmiany, jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach. Zacieranie się ostrych granic i przenikanie się różnych zjawisk w sferze bezpieczeństwa – to niewątpliwie najbardziej charakterystyczna jego cecha<sup>17</sup>.

Generalnie rzecz biorąc omawiana strategia odnosi się do przywołanego na wstępie cyklu strategicznego, aczkolwiek w sposób mało czytelny. Przede wszystkim można mieć spore zastrzeżenia co do sposobu przedstawienia tej problematyki. Ponadto szkoda, że sam układ dokumentu nie odzwierciedla tej logicznej sekwencji problemów strategicznych.

### *Samoidentyfikacja strategiczna (interesy narodowe i cele strategiczne)*

W tym kontekście warto zauważyć, że nie został wyodrębniony m.in. rozdział traktujący o interesach narodowych i strategicznych celach bezpieczeństwa Polski. Należy podkreślić, że w całej strategii w ogóle nie padają słowa „interesy narodowe”. Jest to o tyle dziwne, że właśnie interesy narodowe i potrzeba zapewnienia możliwości ich realizacji są najbardziej pierwotną przyczyną wszelkiego myślenia o bezpieczeństwie narodowym<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Ale na zapowiedziach się skończyło. W strategii w rzeczywistości takiego zintegrowanego podejścia nie ma. Jest ona zwykłym zestawieniem ujęć resortowych. Tymczasem *interagency operations*, działania międzyresortowe, czy raczej wieloresortowe – to dzisiaj podstawowy wymóg i cecha działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Więcej na ten temat zob. *Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005.

<sup>18</sup> Jak słusznie zauważa prof. Roman Kuźniar, ... *mimo globalnej współzależności nie znajdujemy się wszyscy w tej samej łodzi ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa. Zagrożenia związane są również z zasięgiem naszych interesów i charakterem prowadzonej przez nas polityki. Z tego powodu państwa mają różne interesy bezpieczeństwa: globalne, regionalne, czy lokalne*. To właśnie interesy narodowe stanowią podstawę do zdefiniowania celów strategicznych, które z kolei wyznaczają kierunki dalszych prac nad treścią strategii. W polskich warunkach interesy narodowe zdefiniowane są w zapisach Konstytucji RP, gdzie w art. 5 mówi się o podstawowych powinnościach państwa. Dotyczy

Dlatego cała strategia jest niejako zawieszona w próżni. Nie wiadomo bardzo skąd ona się bierze, czemu ma służyć, na czym się opiera, jakie jest jej miejsce w całym systemie regulacji działań państwa. To niewątpliwie jej słaba strona<sup>19</sup>. Tymczasem strategia po prostu rozpoczyna się od razu od takiej oceny, zawartej w pierwszym rozdziale zatytułowanym „Nowe wyzwania”.

Co prawda w tym rozdziale wspomina się na początku o podstawowych celach polityki bezpieczeństwa naszego państwa (ale nie strategii bezpieczeństwa, a to przecież zasadniczo różne kategorie), wskazując, że są one niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju. Polityka państwa służy zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego. Jest to więc ogólne i pośrednie nawiązanie do wspomnianych zapisów konstytucyjnych, z pominięciem spraw ochrony środowiska. Można więc uznać je za spełnienie minimum wymagań w tym względzie, aczkolwiek wyraźnie brak przełożenia tych ogólnych sformułowań na bardziej skonkretyzowane strategiczne cele bezpieczeństwa.

### *Ocena środowiska i warunków bezpieczeństwa*

Analiza treści zapisów strategii traktujących o ocenie środowiska bezpieczeństwa Polski na progu XXI w. pozwala stwierdzić, że najpełniejszy wyraz znalazła w niej ocena zewnętrznych warunków bezpieczeństwa naszego kraju. Wypunktowane zostały wszystkie najnowsze tendencje w kształtowa-

---

one strzeżenia takich wartości, jak: niepodległość i nienaruszalność terytorium RP; wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli; dziedzictwo narodowe; ochrona środowiska. Te ogólne sformułowania konstytucyjne strategia winna przełożyć na cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa – innymi słowy powinna „zoperacjonalizować” interesy narodowe. Tego w tym dokumencie niestety nie ma. Zob. R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 306–307.

<sup>19</sup> Musi dziwić pominięcie tego klasycznego – według elementarnej teorii organizacji i kierowania – etapu każdego działania zorganizowanego, jakim jest określenie jego celów głównego i częściowych, w tym wypadku celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP. Cele te winny wszakże stanowić punkt odniesienia i kryterium dokonywania w następnej kolejności oceny warunków bezpieczeństwa.

niu się współczesnych wyzwań i zagrożeń<sup>20</sup>: terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, zorganizowana przestępczość, zagrożenia informacyjne, ekonomiczne, ekologiczne, demograficzne. Zwrócono uwagę na przesuwanie się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna ze strony innych państw) na zagrożenia nietypowe, stwarzane przez podmioty pozapaństwowe. Zastrzeżenia natomiast może budzić zawężenie spektrum tej oceny jedynie do kwestii obecnie najbardziej eksponowanych, znajdujących się w centrum bieżącego zainteresowania. Pominięte zostały dwie grupy ważnych, w moim przekonaniu, zagadnień. Można je ulokować na dwóch przeciwległych brzegach owej „głównonurtowej” oceny.

Pierwszą z nich są szanse dla bezpieczeństwa Polski, jakie stwarza współczesne środowisko międzynarodowe. Powinniśmy dostrzegać i uwzględniać w swoich działaniach strategicznych nie tylko wyzwania i zagrożenia, ale także szanse, aby je wykorzystywać, aby ich nie przegapić. Drugą pominiętą grupą zagadnień są bezpośrednie zagrożenia agresją zbrojną – zagrożenia dla Polski i naszych sojuszników, których zobowiązaliśmy się bronić w razie agresji. Zgoda, że były to wtedy niebezpieczeństwa stosunkowo mało prawdopodobne, ale wszakże nie dające się wykluczyć, zwłaszcza jeśli jego prawdopodobieństwo rozpatrujemy w dalszej (a więc w strategicznej, a nie tylko bieżącej) perspektywie czasowej. Strategia bezpieczeństwa narodowego nie może się do nich nie ustosunkować, ani też zbyć je frazą, że ich „znaczenie się zmniejsza”<sup>21</sup>.

Innym poważnym zastrzeżeniem do części ocenowej strategii jest zupełne pominięcie wewnętrznych (krajowych) warunków bezpieczeństwa narodowego. Przecież bezpieczeństwo narodowe to najbardziej ogólna kategoria obejmująca kompleksowo wszystkie aspekty bezpieczeństwa państwa i obywateli. Uwzględnienie tylko uwarunkowań zewnętrznych stoi w oczywistej sprzeczności z ideą zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego i wyraźnie pomniejsza rzeczywistą wartość operacyjną przyjmowanych następnie rozwiązań koncepcyjnych i organizacyjnych.

### *Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa narodowego*

Jak już mówiliśmy, trzeci krok w formułowaniu każdej strategii obejmuje określenie sposobu, czyli koncepcji działania zapewniającej osiągnięcie ustalo-

<sup>20</sup> Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r., a zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r., pkt I.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pkt I.

nych celów strategicznych w danych warunkach bezpieczeństwa. Koncepcja taka powinna zawierać ogólne zasady i myśl przewodnią (zamiar) działań strategicznych danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zadania etapowe lub dziedzinowe – czyli cele operacyjne – prowadzące do osiągnięcia celów strategicznych. Stanowiąc one powinny w przyszłości bezpośrednio podstawę do opracowania strategii dziedzinowych (działowych, sektorowych). W omawianym dokumencie problematyka ta ujęta jest w trzech pozostałych rozdziałach: „Założenia ogólne”, „Zadania służb państwowych” i „Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa”.

Oceniając koncepcyjno-zadaniową część strategii warto podkreślić stwierdzenie mówiące, że skuteczność strategii zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji, zgodnie z uprawnieniami i zadaniami konstytucyjnymi i ustawowymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że aby mówić o takiej harmonizacji, konieczne jest ustanowienie pewnej spójnej i jednolitej myśli przewodniej działania całego państwa (zawierającej m.in. generalne zasady strategiczne, kierunki i obszary lub etapy skupienia głównego wysiłku, priorytety rozwojowe). Niestety brak jest takiego całościowego, ogólnopaństwowego zamiaru i ukierunkowania. Zamiast tego w rozdziale traktującym o założeniach ogólnych od razu mówi się o problematyce poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, jak polityki zagranicznej, obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego, czy też gospodarki obronnej.

Podobnie jak w odniesieniu do oceny wyzwań i zagrożeń, również w części koncepcyjnej i zadaniowej stosunkowo najpełniej i najbardziej czytelnie przedstawione są kwestie dotyczące aktywności międzynarodowej (widać wyraźnie, że głównym autorem całego dokumentu jest MSZ). W pierwszej kolejności strategia daje wykładnię polskiej polityki w stosunku do NATO, z uwzględnieniem także dwustronnej współpracy z USA. Najogólniej rzecz biorąc, w tym zakresie polska strategia utożsamia się z głównymi kierunkami ewolucji Sojuszu, ustalonymi w koncepcji strategicznej NATO oraz decyzjach sojuszniczych, w tym podjętych na szczycie w Pradze poprzedzającym wydanie strategii. Dużo miejsca poświęca się Unii Europejskiej, zwracając przy tym uwagę na konieczność właściwej współpracy z NATO, aby zapewnić komplementarność wysiłków tych dwóch organizacji. Polska zamierza także podejmować aktywne działania na rzecz umocnienia ONZ, odpowiednio wzmacniać swą aktywność w sprawach pozaeuropejskich oraz rozwijać regionalną współpracę dwustronną.



Zadania sił zbrojnych przedstawione są w o wiele mniej czytelny i uporządkowany sposób. Jest to raczej przypadkowy zbiór kilku luźnych myśli na temat wojska, niż przemyślany, logiczny zestaw zadań strategicznych sił zbrojnych, mający ukierunkować przyszłe prace nad strategią wojskową. Dziwić musi kompletne zignorowanie dorobku teorii strategii na ten temat. Z trudem można się tu np. domyśleć dwóch podstawowych grup zadań sił zbrojnych: operacyjnych i rozwojowych, nie mówiąc już o bardziej szczegółowej typologii tych pierwszych (zadania kryzysowe, stabilizacyjne, obronne).

Treść zadań sił zbrojnych oznaczała, że zaprzepaszczono wówczas okazję, aby podjąć decyzję państwową o docelowym zmierzaniu do modelu armii zawodowej.

Analizowana strategia sformułowała również stosunkowo szeroką paletę zadań o charakterze pozamilitarnym. Dotyczy to wywiadu, bezpieczeństwa wewnętrznego, finansów, gospodarki, infrastruktury, środowiska naturalnego i edukacji obywatelskiej. Odzwierciedla to zintegrowane ujęcie problematyki bezpieczeństwa państwa. Zadania te miały stanowić punkt wyjścia w pracach nad konkretnymi strategiami sektorowymi.

#### *Sily i środki (system bezpieczeństwa narodowego)*

Po sprecyzowaniu koncepcji strategicznej, w tym zadań dziedzinowych, należałoby określić siły i środki (zasoby) zaangażowane do ich realizacji, czyli ustanowić system bezpieczeństwa narodowego. Omawiana strategia w ogóle nie wyodrębniała takiej problematyki, nie próbuje nawet naszkicować zarysu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. To jest chyba najpoważniejsza słabość tej strategii. Nie chodzi przy tym oczywiście o unikanie samego terminu „system bezpieczeństwa narodowego”. To nie jest kwestia terminologiczna. Chodzi o zaniechanie uporządkowania i wzajemnego powiązania w zintegrowaną, spójną całość sił i środków państwa celowo i zawczasu przygotowywanych do realizacji zadań bezpieczeństwa. W dokumencie problematyka ta jest fragmentarycznie rozproszona niemal po całym tekście strategii. Zauważmy, że odpowiada to sektorowemu, resortowemu, a nie zintegrowanemu podejściu do spraw bezpieczeństwa.

Dziwne, że mówi się w tej strategii o systemie obronnym państwa, a nie podejmuje się tak koniecznego zadania zbudowania nadrzędnego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jeśli ma istnieć system obronny bez ogólniejszego systemu bezpieczeństwa narodowego, to jest to rozwiązanie zachowawcze. Świadczy to o niewyciągnięciu właściwych wniosków

z tak oczywistej i wyraźnie dzisiaj widocznej tendencji do integrowania się wojskowych i pozawojskowych wymiarów współczesnego bezpieczeństwa, zarówno w sferze zagrożeń, jak i sposobów oraz środków przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Każdy system działania, w tym także system bezpieczeństwa, składa się z podsystemu kierowania i szeregu podsystemów wykonawczych. Rezygnacja z systemowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego zaowocowała zupełnym pominięciem w strategii spraw zintegrowanego kierowania bezpieczeństwem narodowym. Tymczasem praktyka minionych i obecnych lat dowodzi niezbicie, że jest to najslabsze, najbardziej zdeorganizowane, a jednocześnie najbardziej newralgiczne i kluczowe ogniwo całego systemu bezpieczeństwa państwa.

Zauważmy przy okazji, że konsekwencją pominięcia problematyki kierowania bezpieczeństwem narodowym jest także pobeżne potraktowanie w tej strategii ustaleń dotyczących sposobu jej implementacji. Stwierdza się jedynie, że niniejsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawą i punktem wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Jej treść i realizacja będzie podlegać stałemu przeglądowi zgodnie z konstytucyjnymi zadaniami organów władzy państwowej. Będzie też zmieniana i uzupełniana w zależności od ewolucji uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego Polski. Poza tymi stwierdzeniami nic nie mówi się np. o wdrażaniu postanowień strategii w procesach zintegrowanego planowania i programowania w dziedzinie bezpieczeństwa (nawiasem mówiąc, to jest coś więcej niż tylko planowanie i programowanie obronne), nic nie mówi się o weryfikacji jej postanowień w toku gier strategicznych itp.

W podsumowaniu można stwierdzić, że Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 r. z jednej strony wychodziła naprzeciw wielu nowym tendencjom w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, jakie zarysowały się po 11 września 2001 r. Z tego powodu była oczywiście dokumentem bardzo potrzebnym i pożytecznym. Z drugiej strony miała jednak zbyt wiele słabości, aby nie wymagała pilnej potrzeby przystąpienia do prac nad jej nowelizacją.

Z tego też względu uruchomiono prace nad nowym dokumentem strategicznym, które ostatecznie znalazły swój finał w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.

## **Strategia bezpieczeństwa narodowego w warunkach umacniania i rozbudowy podmiotowości strategicznej w euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa**

Prace nad nową strategią uruchomione zostały w rządzie premiera Kazimierza Marcinkiewicza na początku 2006 r.<sup>22</sup>. Powierzono je zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej. Strategię ostatecznie przyjęto na posiedzeniu Rady Ministrów rządu premiera Jarosława Kaczyńskiego w kwietniu 2007 r. Prezydent RP Lech Kaczyński zatwierdził ją w okresie „wakuum” międzyrządowego w listopadzie 2007 r., kiedy już nie było poprzedniego rządu, a nowy jeszcze nie został powołany.

To nie była najlepsza decyzja. Stworzyła ona zupełnie niepotrzebnie poważny problem. Nowy rząd stanął przed dylematem. Czy utrzymać dotychczasową strategię i jednocześnie realizować swoje, nieco wszakże inne cele, niż miał poprzedni rząd? To oznaczałoby deprecjonowanie oficjalnego dokumentu strategicznego. Czy też przystąpić do pracy nad nowym projektem strategii, co nie najlepiej świadczyłoby o państwie polskim, które w krótkim czasie wydaje dwie strategie bezpieczeństwa narodowego. Obydwie decyzje byłyby niedobre. A wystarczyło po prostu, aby prezydent RP Lech Kaczyński poczekał kilka tygodni i skonsultował treść przygotowanej strategii z nowym rządem. Ostatecznie, założenia strategii nie były w pełni realizowane przez nowy rząd, a jej nowelizacja została zaplanowana na 2009 r. (opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa przewidywał wstępny projekt rządowego Planu uporządkowania strategii rozwoju).

Przechodząc do scharakteryzowania treści strategii bezpieczeństwa z 2007 r. wypada rozpocząć od stwierdzenia we wstępie do tego dokumentu mówiącego, że jest ona wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego. Jest wyrazem troski konstytucyjnych organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa i jednocześnie określa formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie.

Urzeczywistnienie zawartych w tym dokumencie kierunków działań jest obowiązkiem władz Rzeczypospolitej Polskiej i całego społeczeństwa. Podkreśla się, że Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, skorelowana ze

<sup>22</sup> Współautor artykułu Stanisław Koziej, jako ówczesny wiceminister obrony narodowej, wystąpił z taką inicjatywą i konkretnym projektem decyzji rządowej zakładającej powierzenie tego zadania umocowanemu ponadresortowo pełnomocnikowi premiera do spraw strategii bezpieczeństwa narodowego. Niestety – takie rozwiązanie organizacyjne nie zostało przyjęte i zdecydowano się na postawienie tego zadania zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej.

strategiami sojuszniczymi – Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa – stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych i programów rozwoju sił zbrojnych. Należy zauważyć, że ustanowiona została tutaj relacja bezpośredniego wynikania wykonawczych dokumentów planistycznych (PSDO, planów i programów) z nadrzędnego dokumentu koncepcyjnego, czyli strategii bezpieczeństwa narodowego. Jest to właściwe dla podejścia „od góry do dołu” (*top-down*), które funkcjonuje w strategicznym zarządzaniu bezpieczeństwem wielu państw.

Do niewątpliwie głównych zalet dokumentu z 2007 r. należy zaliczyć jego budowę. Strategia prezentuje treści ujęte w cztery rozdziały merytoryczne, poświęcone kolejno: interesom narodowym i celom strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa, ocenie środowiska bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, sformułowaniu operacyjnej koncepcji strategii bezpieczeństwa i wreszcie ustaleniu transformacyjnej koncepcji tejże strategii. To podejście jest zgodne z logiką omówionego wcześniej czteroskładnikowego cyklu strategicznego i całkowicie odróżnia analizowaną strategię bezpieczeństwa od tej z 2003 r.

Poniżej przeanalizowane zostały słabe i mocne strony strategii w myśl powyższych punktów.

### *Interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa*

Punktem wyjścia do nakreślenia katalogu podstawowych interesów narodowych uczyniono fundamentalne i niezmiennie wartości, których realizacja zgodnie z Konstytucją RP stanowi dla państwa i jego obywateli potrzebę nadrzędną. Należą do nich: zapewnienie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Wydaje się, że zakotwiczenie interesów narodowych w zapisach art. 5 ustawy zasadniczej jest jak najbardziej pożądane i zasadne. Ponadto, nie budzi zastrzeżeń politycznych oraz nie rodzi wątpliwości interpretacyjnych. Niemniej, tę pozytywną ocenę osłabia jeden z zapisów strategii, w którym stwierdza się, że podstawowe interesy narodowe są oparte na całościowej

koncepcji bezpieczeństwa państwa. Koncepcji, której tak naprawdę ten dokument nie precyzuje. Tym samym, źródło pochodzenia zdefiniowanych w dokumencie interesów narodowych staje się niejasne.

Nowym elementem, który nie wystąpił w strategiach wcześniejszych edycji, jest kategoryzacja interesów narodowych. Można powiedzieć, że zostały one „zinwentaryzowane” w trzech grupach<sup>23</sup>:

- żywotne interesy RP – determinujące zapewnienie przetrwania państwa i jego obywateli (potrzeba zachowania niepodległości i suwerenności państwa, jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic oraz zapewnienia praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacnianie demokratycznego porządku prawnego);
- ważne interesy RP – gwarantujące trwałą i zrównoważony rozwój cywilizacyjny oraz gospodarczy kraju, stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu mieszkańców, do rozwoju nauki i techniki oraz do ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, a także środowiska naturalnego;
- inne istotne interesy RP – związane z dążeniem do zapewnienia silnej pozycji międzynarodowej państwa oraz możliwości skutecznego promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej.

Tego typu posegregowanie interesów można by było uznać za słuszne, gdyby ten zabieg porządkujący był zakończony dezagregacją interesów do postaci celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa (operacyjnych i preparacyjnych). Niestety, tak się nie stało. W efekcie, strategia przedstawia zbiór celów strategicznych bez określenia ich powiązań z interesami narodowymi. Nie wiadomo, który konkretnie cel strategiczny stanowi rozwinięcie (operacjonalizację) konkretnego interesu narodowego. Wskutek tego, niektóre cele strategiczne mają podobne, a nawet takie samo brzmienie jak interesy narodowe<sup>24</sup>. Dodatkowo, we wprowadzeniu do katalogu celów stra-

<sup>23</sup> Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 9 kwietnia 2007 r., a zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 13 listopada 2007 r., pkt 11–13.

<sup>24</sup> Nietrudno jest też zgodzić się z inną uwagą: „Wśród celów strategicznych znalazło się zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Polski, możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności dla obywateli czy ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych. Oczywiście działania zmierzające do ich realizacji są bezdyskusyjnym obowiązkiem państwa, lecz nie powinny, moim zdaniem, znaleźć się wśród celów strategicznych. Głównym powodem jest permanencja takich działań. Nigdy nie będzie można stwierdzić z całą stanowczością, że „dziś spełniliśmy cel strategiczny – obywatele polscy są bezpieczni, tak w kraju, jak i poza jego granicami”. Zob. P. Pilas, *Czy należy nowelizować strategię bezpieczeństwa narodowego?*, <http://www.psz.pl/tekst-18163/Pawel-Pilas-Czy-nalezyc-nowelizowaa-strategie-bezpieczenstwa-narodowego> (dostęp: 20.04.2014 r.).

tegicznych zerwane zostały więzy przedmiotowe (merytoryczne). Stwierdza się bowiem, że wytyczone w strategii bezpieczeństwa narodowego cele strategiczne wynikają zarówno z interesów bezpieczeństwa, jak i interesów rozwoju Polski. Względem istoty polityki i strategii bezpieczeństwa można to uznać za lekko niepoprawne metodologicznie i merytorycznie.

#### *Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego (środowisko bezpieczeństwa)*

W części dotyczącej oceny środowiska strategicznego dokument opisuje wielowarstwowe problemy mające bezpośredni i pośredni wpływ na bezpieczeństwo Polski. Słusznie stwierdza się, że oddziałują na nie przede wszystkim procesy i zjawiska w otoczeniu naszego państwa – w regionie, w Europie i w ramach wspólnoty euroatlantyckiej.

W dokumencie pojawia się też pewne *novum* w stosunku do strategii z 2000 r. i 2003 r., mianowicie wyróżnienie części poświęconej szansom dla bezpieczeństwa Polski. To bez wątpienia nowa jakość w myśleniu strategicznym, gdy mówimy o tego typu dokumentach koncepcyjnych. Można tylko żałować, że nie podjęto próby opisanie jeszcze jednego istotnego składnika warunków bezpieczeństwa tj. ryzyk. Ryzyk i ich oceny z perspektywy podejmowanych przez Polskę działań w sferze bezpieczeństwa.

Innym mankamentem strategii jest struktura analizy i oceny środowiska bezpieczeństwa. Ewidentnie można w niej dostrzec wymieszanie różnych wymiarów środowiska strategicznego, dziedzin i sektorów bezpieczeństwa narodowego, zewnętrznych i wewnętrznych oraz militarnych i pozamilitarnych aspektów i problemów bezpieczeństwa państwa. Wskutek tego, wykład warunków realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa jest nierówny i mało czytelny.

#### *Koncepcja bezpieczeństwa narodowego*

Wśród słabości strategii zwraca uwagę, po pierwsze, brak generalnej myśli przewodniej w części koncepcyjnej. Niemal od razu przechodzi się do formułowania zadań w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa. Podział na owe dziedziny budzi także pewne zastrzeżenia (bezpieczeństwo: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne)<sup>25</sup>. Brak czytelnego kryterium powoduje, że nie są do końca jasne relacje między tymi dziedzinami. Nie da się wyraż-

<sup>25</sup> Patrz szerzej: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego..., *op.cit.*, pkt 40–82.

nie rozdzielić np. bezpieczeństwa zewnętrznego niemal od wszystkich innych dziedzin, a w szczególności od bezpieczeństwa militarnego. Podobnie jest z bezpieczeństwem wewnętrznym. Sam podział bezpieczeństwa na jego dwa obszary: zewnętrzny i wewnętrzny jest już wyczerpujący i również właściwy dla bezpieczeństwa zintegrowanego (w każdej z pozostałych dziedzin muszą występować aspekty zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne). Strategia nie uwzględnia też czterech podstawowych dziedzin tego bezpieczeństwa, tj.: obronności (obrony narodowej), ochronnej (bezpieczeństwa cywilnego, niemilitarnego) oraz bezpieczeństwa społecznego i bezpieczeństwa gospodarczego (w tym społecznego i gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa).

Wydaje się, że takie rozplanowanie struktury zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski w omawianej strategii pozwoliłoby zminimalizować liczbę niepotrzebnych powtórzeń w treściach dokumentu, przy jednoczesnym zachowaniu logiki i płynności wykładu.

### *System bezpieczeństwa narodowego*

Jeszcze poważniejszą słabością omawianego dokumentu jest sposób potraktowania problematyki systemu bezpieczeństwa narodowego w czwartym rozdziale. Treść tej części w istocie rzeczy nakłada się na kwestie operacyjne części trzeciej. Tutaj powinny być zawarte zadania rozwoju, doskonalenia, szkolenia, transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego, a nie zadania operacyjne jego ogniw, które są treścią części trzeciej (na marginesie należy dodać, że podobny błąd został popełniony w rozdziale trzecim, w którym obok opisu zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego i sposobów ich realizacji zostały również ujęte kwestie rozwoju i doskonalenia poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa).

Zasugerowane powyżej rozróżnienie zarówno w istocie, jak i zapisach treści rozdziału 3 i 4 ma swoje uzasadnienie. Przede wszystkim kryje się ono w samym pojęciu strategii. Nie można bowiem zapominać, że strategia jest swoistą sztuką łączenia w całość dostępnych zasobów, instrumentów, metod i zasad działania dla osiągnięcia założonego celu. Pozwala to uznać strategię za kategorię prakseologiczną, czyli dotyczącą sprawnego działania każdego podmiotu i odnoszącą się do najbardziej generalnych sposobów tego działania<sup>26</sup>. Oznacza to, że strategia jest właściwa działaniu zorgani-

---

<sup>26</sup> Tę naturę strategii Bernard Brodie ujął zwięźle w słowach: „Ponad wszystko, teoria strategii jest teorią działania”. Zob. B. Brodie, *War and Politics*, Longman, Nowy Jork 1973, s. 452.

zowanemu, które jest urzeczywistniane przez wyznaczenie celu, ocenę warunków jego osiągnięcia, określenie sposobów działania, przygotowanie środków, realizację zadań oraz kontrolę wyników działania<sup>27</sup>. W sferze bezpieczeństwa narodowego odpowiada temu cykl strategiczny, a w jego ramach między innymi działania strategiczne państwa<sup>28</sup> oraz przygotowania strategiczne państwa<sup>29</sup>.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że wykazane powyżej słabości strategii bezpieczeństwa narodowego powinny być wyeliminowane przy okazji najbliższej jej nowelizacji. Niemniej, oceniając krótko ten dokument należy wyraźnie podkreślić, że stanowi on dobry krok we właściwym kierunku. Najważniejszą jego pozytywną cechą jest zmierzanie do zintegrowanego traktowania bezpieczeństwa narodowego. Ze wszystkich dotychczasowych dokumentów strategicznych jest to tutaj właśnie najmocniej i najszerzej zaakcentowane.

## Węzłowe problemy nowelizacji strategii bezpieczeństwa narodowego

Stwierdzone na podstawie dokonanej analizy strategii bezpieczeństwa (w tym strategii obowiązującej) słabości tych dokumentów pozwalają nakreślić możliwy i zarazem niezbędny zakres prac nad nową strategią bezpieczeństwa. Przede wszystkim powinny one objąć dwie kluczowe płaszczyzny strategii – koncepcyjno-metodyczną i merytoryczną (doktrynalną). Poniżej zaprezentowany zostanie zbiór przemyśleń oraz wniosków i rekomendacji w tej materii.

<sup>27</sup> Patrz szerzej: T. Pyszczolowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.

<sup>28</sup> Działania strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (realizacja zadań operacyjnych), to militarne i pozamilitarne działania państwa i jego podstawowych ogniw ukierunkowane na zapewnienie możliwości realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w niebezpiecznym środowisku. Patrz szerzej: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.

<sup>29</sup> Przygotowania strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, to działalność wszystkich struktur państwa mająca na celu uzyskanie i utrzymywanie ich zdolności potrzebnych do realizacji zadań przewidzianych w planach działań strategicznych. Obejmuje zwłaszcza działalność planistyczną, budżetową, inwestycyjną, szkoleniową itp. ukierunkowaną na rozwój, transformację, doskonalenie systemu bezpieczeństwa narodowego. Patrz szerzej: *Biała Księga...*, *op.cit.*



### *Koncepcyjno-metodyczne założenia nowelizacji strategii bezpieczeństwa*

Wydaje się zasadne, aby w koncepcyjno-metodycznych ustaleniach ukierunkowujących prace nad nowelizacją Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. zaakcentować przede wszystkim następujące kwestie:

1. Jednoznacznie przyjąć, że są to prace nad strategią, a nie nad polityką bezpieczeństwa. Należy zdecydowanie odrzucić dotychczasową tendencję do podporządkowywania myślenia strategicznego myśleniu i bieżącej praktyce politycznej. Chodzi bowiem o określenie w pierwszej kolejności strategicznych, a więc dalekosiężnych i względnie trwałych ocen, zasad i zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Polityka bezpieczeństwa – czyli sposób realizacji strategii bezpieczeństwa – powinna być ustalana przez władze państwa bardziej elastycznie, stosownie nawet do niuansów zmiany warunków zewnętrznych i wewnętrznych.

2. Treścią dokumentu uczynić podstawowe założenia szeroko rozumianej strategii bezpieczeństwa narodowego, a nie tylko strategii bezpieczeństwa zewnętrznego. Dokument ten powinien w części koncepcyjnej określać cele i zadania strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej odnoszące się łącznie (całościowo) do wszystkich dziedzin zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Z kolei sposoby osiągnięcia tych celów powinny być ustalane w strategiach dziedzinowych (sektorowych, działowych), które winny być opracowywane i przyjmowane przez poszczególne ministerstwa (działy administracji rządowej) odpowiedzialne za daną dziedzinę bezpieczeństwa państwa. Dotyczy to np. strategii wojskowej (MON), strategii dyplomatycznej (MSZ), strategii bezpieczeństwa publicznego (MSW), strategii obrony cywilnej, strategii bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego itp. W ten sposób powinien powstać cały system koncepcji strategicznych rozwijających postanowienia strategii bezpieczeństwa narodowego RP.

3. Przyjąć czteroczlonową (czterorozdziałową) strukturę dokumentu z następującym doprecyzowaniem treści poszczególnych części:

- interesy narodowe i cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – czyli: *jakie mamy cele?*
- warunki bezpieczeństwa RP – zewnętrzne i wewnętrzne szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia w perspektywie kilkunastoletniej – czyli: *w jakich warunkach przyjdzie nam osiągnąć swoje cele?*
- koncepcja działań strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (strategia operacyjna) – myśl przewodnia bezpieczeństwa

narodowego oraz narodowe (polskie) aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym sojuszniczego (NATO, UE); zadania strategiczne w poszczególnych dziedzinach (działach) bezpieczeństwa narodowego – czyli: *w jaki sposób zamierzamy osiągać swoje cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa?*

- koncepcja przygotowań strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (strategia preparacyjna) – istota i wymagania strategiczne wobec systemu bezpieczeństwa narodowego; skład i struktura systemu bezpieczeństwa: podsystem kierowania, wyspecjalizowane siły i środki bezpieczeństwa państwa (dyplomacja, siły zbrojne, wywiad i kontrwywiad, policja, straż graniczna, obrona cywilna, straż pożarna, siły ratownicze itp.), siły i środki wsparcia (gospodarcze, kulturowe, naukowe, techniczne, edukacyjne itp.); przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego – czyli: *jakie siły i środki zamierzamy wydzielać i przygotowywać dla realizacji zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa?*

4. Uznając za zasadne podejście zintegrowane do spraw bezpieczeństwa narodowego, należy zarówno przy dokonywaniu oceny warunków (środowiska), jak i przy formułowaniu koncepcji działania państwa w sferze bezpieczeństwa uwzględnić wszystkie jego podstawowe na dzisiaj dziedziny i sektory (obszary transsektorowe). Samą ocenę warunków (środowiska) bezpieczeństwa RP należałoby przeprowadzić z uwzględnieniem następujących kwestii:

- horyzont oceny – powinien być dalszy niż przyjmowany horyzont planowania, aby dawał on pewne szersze podstawy do prac planistycznych, a więc powinien sięgać ponad 5–6 lat. Jednocześnie powinien być krótszy niż jedno pokolenie, aby uniknąć futurologii. Można zatem przyjąć horyzont pragmatycznych ocen strategicznych w sferze bezpieczeństwa na ok. 10 lat.
- układ oceny – winien dawać spojrzenie ogólne i szczegółowe oraz uwzględniać istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa zarówno szanse (okoliczności korzystne), jak i wyzwania (trudności), ryzyka oraz zagrożenia. Identyfikacja tych warunków bezpieczeństwa powinna objąć trzy wymiary: globalny, regionalny i krajowy (wewnętrzny). Ważne jest też, aby część ocenowo-prognostyczna strategii objęła swym zakresem wszystkie dziedziny, sektory oraz obszary transsektorowe bezpieczeństwa.

5. Struktura rozdziału prezentującego koncepcję bezpieczeństwa narodowego, czyli sposób działania państwa w sferze bezpieczeństwa, winna być podobna do struktury ujęcia warunków bezpieczeństwa. W tej części należałoby zawrzeć ogólną myśl przewodnią (zamiar) działania państwa na rzecz zapewnienia swego bezpieczeństwa w perspektywie dekady oraz określić podstawowe cele (główne zadania) strategiczne w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Owe cele (zadania) powinny zapewnić podstawę do opracowania szczegółowych strategii sektorowych (działowych).

6. Dla osiągnięcia strategicznych celów w dziedzinie bezpieczeństwa Rzeczpospolita Polska organizuje i utrzymuje, odpowiadający potrzebom i zgodny z możliwościami, system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Konieczne jest zorganizowanie działań państwa w szerszym ujęciu, niż to oferuje dotychczasowa formuła systemu obronności. To powinien być system dostosowany do przeciwstawiania się nie tylko zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym, ale w sposób zintegrowany wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa. System ten powinien składać się z trzech podstawowych zbiorów elementów (podsystemów):

- naczelne organy kierowania – są to konstytucyjne organy władzy wykonawczej w państwie: prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Naczelne organy kierowania sprzężone funkcjonalnie i informacyjnie z pozostałymi organami kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej (resorty, województwa, jednostki samorządowe i kierownictwa innych podmiotów państwowych oraz organy dowodzenia sił zbrojnych) – w których kompetencjach znajdują się bezpośrednio lub na mocy zlecenia kwestie bezpieczeństwa indywidualnego obywateli, bezpieczeństwa zbiorowego społeczności lokalnych i bezpieczeństwa państwa w całości – tworzą w sumie system kierowania bezpieczeństwem narodowym (bezpieczeństwem państwa). System ten funkcjonuje na podstawie i zgodnie z prawem ustanowionym przez władzę ustawodawczą (Sejm i Senat), na straży czego stoją organy władzy sądowniczej (sądy i trybunały);
- podstawowe (wyspecjalizowane, główne) ogniwa bezpieczeństwa państwa (podsystemy operacyjne: obronny i ochronne) – są to siły i środki powołane i utworzone wyłącznie lub głównie w celu zapewniania zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa pań-

stwa. Należą do nich w całości resorty (rozumiane jako ministerstwa wraz z podległymi im siłami i środkami) spraw zagranicznych (dyplomacja), obrony narodowej (siły zbrojne, wojskowe służby specjalne), spraw wewnętrznych (policja, straż graniczna, straż pożarna), administracji i cyfryzacji, sprawiedliwości (prokuratura, więziennictwo), ochrony środowiska, Agencja Wywiadu i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (wywiad, kontrwywiad) oraz formacje obrony cywilnej;

- uzupełniające (wspierające, wspomagające) ogniwa bezpieczeństwa państwa (podsystemy wsparcia: społeczne i gospodarcze) – są to wszystkie pozostałe siły i środki państwa, na które dodatkowo (oprócz ich podstawowych funkcji) nakładane są lub też są im zlecone zadania dotyczące bądź to bezpośredniego udziału w różnej formie i w różnym wymiarze w zapewnianiu bezpieczeństwa, bądź też pośredniego wsparcia i zabezpieczenia działań innych sił wykonujących zadania bezpośrednio.

7. Prace nad nowelizacją strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej winny być prowadzone metodą „od ogółu do szczegółu”. W pierwszej kolejności należy sformułować generalne założenia, wychodząc z interesów narodowych zdefiniować cele strategiczne, ująć ramowo elementy ocenowe i koncepcyjne i następnie dopiero „nasycać” je bardziej szczegółową treścią przygotowywaną przez poszczególnych ekspertów i różne instytucje państwa.

8. Każda nowelizacja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego winna być poprzedzona strategiczną refleksją nad sprawami bezpieczeństwa narodowego RP w formie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Przegląd ten powinien umożliwić całościową ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego i sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego.

9. Projektowane zapisy strategii bezpieczeństwa narodowego powinny być przedmiotem debaty na jednym z posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego kierowanej przez prezydenta z udziałem przedstawicieli rządu (premier, minister: obrony narodowej, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, administracji i cyfryzacji), parlamentu (marszałek Sejmu i Senatu) oraz liderów wszystkich partii posiadających reprezentację w parlamencie.

### *Doktrynalne założenia nowelizacji strategii bezpieczeństwa*

Merytoryczne (polityczno-strategiczne) założenia do nowelizacji strategii bezpieczeństwa zostały określone w tzw. doktrynie Komorowskiego. Doktryna ta, to nieformalne określenie dla głównej myśli polityki realizowanej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego w zakresie strategii bezpieczeństwa państwa (w tym zwłaszcza do zadań sił zbrojnych) i wyrażającej się w przeniesieniu priorytetów z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z bezpośrednim bezpieczeństwem (obroną) kraju (narodu, terytorium, zasobów).

Doktryna bazuje na doświadczeniach i rekomendacjach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (szeroko zakrojonego audytu bezpieczeństwa państwa). Jej tezy zawiera też Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej opublikowana w 2013 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Doktryna znajdzie swoje dyrektywne odbicie m.in. w wydawanych i zatwierdzanych przez prezydenta RP dokumentach: Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej.

Główne założenia doktryny prezentują poniższe punkty:

1. Należy przenieść strategiczne priorytety Rzeczypospolitej Polskiej z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa. Znaczące zewnętrzne militarne zaangażowanie Polski w czasie ostatniej dekady (którego symbolem jest operacja w Afganistanie) oraz rozwijanie pod tym kątem potencjału wojskowego siłą rzeczy ograniczały możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich najważniejszego, konstytucyjnego zadania, jakim jest bezpośrednie bezpieczeństwo, w tym zwłaszcza obrona państwa (narodu jako całości, obywateli, terytorium i zasobów). Dlatego też w interesie Polski leży, aby dokonać zwrotu w myśleniu o priorytetach dla sił zbrojnych i przekierować je na zadania obronne. Należy zaznaczyć, że doktryna nie zakłada rezygnacji z udziału w misjach zagranicznych. Postuluje jedynie nadanie udziałowi w nich właściwego miejsca w hierarchii zadań dla państwa i sił zbrojnych.

2. Własny potencjał obronny stanowi podstawowy filar oraz gwarancję naszego bezpieczeństwa. Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające nasze bezpieczeństwo. Ale najważniejszym filarem są własne zdolności obronne. Dlatego konieczne jest utrzymanie stabilnych nakładów na siły zbrojne (1,95 proc. PKB czy wręcz podniesienie

do postulowanego przez NATO poziomu 2 proc.), które powinny być optymalnie wydawane na wzmacnianie w pierwszej kolejności zdolności potrzebnych do obrony własnego państwa (narodu, terytorium i zasobów) lub obrony terytorium sojuszników z NATO. Obronne zdolności powinny być naszą narodową specjalnością w NATO i to właśnie je powinniśmy przede wszystkim wносить do wspólnego potencjału sojuszniczego. Równolegle rozwijane powinny być także pozamilitarne zdolności państwa (instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, obywateli) do funkcjonowania w warunkach zagrożenia tak, aby budować zintegrowany (połączony) system bezpieczeństwa narodowego.

3. Polską specjalizacją w NATO i UE powinny być także, obok zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwzaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych. Polska, jako państwo graniczne NATO i UE jest szczególnie narażona na zagrożenia o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, na ograniczoną skalę – czyli takie, które nie wymagają dłuższych i zauważalnych zawczasu przygotowań, a jednocześnie mogą być skutecznym środkiem szantażu i wywierania presji polityczno-strategicznej. Takie zagrożenia niekoniecznie wiązać się muszą z zamiarem opanowania terytorium RP, a jedynie zadania strat (tzw. zagrożenia „aterytorialne”). Z tego względu stwarzają one sytuacje trudnokonsensusowe, czyli takie, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu *consensusu*, co do celu, charakteru i skali reakcji. W związku z tym sojusz, jako całość, mógłby nie być w stanie szybko i skutecznie zareagować. Dlatego Polska powinna posiadać pełne spektrum narodowych zdolności do przeciwstawiania się właśnie tego typu zagrożeniom (głównie takie zdolności jak: wywiad i rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk, zwłaszcza śmigłowcowa).

4. Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych. W odniesieniu do NATO w polskim interesie jest, aby po zakończeniu operacji w Afganistanie sojusz konsolidował się wokół realizacji swojego podstawowego zadania, związanego z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. W wymiarze praktycznym powinno to wyrażać się zwłaszcza w ciągłej aktualizacji planów ewentualnościowych (planów działania na wypadek agresji na członka NATO) oraz regularnym weryfikowaniu tych planów podczas sojuszniczych ćwiczeń

wojskowych, a także proporcjonalnym rozwoju infrastruktury obronnej. Co do UE to nasze działania powinny zmierzać do wzmacniania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, aby mogła być drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem wzmocnienia bezpieczeństwa Polski. Szczególnie ważne jest przyjęcie realnej strategii bezpieczeństwa europejskiego, jako niezbędnego fundamentu dla upodmiotowienia UE w tej dziedzinie. Priorytetem dla Polski są też relacje euroatlantyckie, w tym systemowe współdziałanie NATO-UE.

## **Zakończenie**

Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł zasadniczą zmianę sytuacji geopolitycznej i układu sił zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. W efekcie, wiele państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska podjęły wysiłek samodzielnego zdefiniowania i ustanowienia na nowo systemowych oraz koncepcyjnych fundamentów swojego bezpieczeństwa. W przypadku Polski zaowocowało to między innymi członkostwem w zachodnich strukturach bezpieczeństwa – NATO (1999) i Unii Europejskiej (2004). Ewolucja warunków bezpieczeństwa Polski wpłynęła na kilkukrotne przeformułowanie narodowej koncepcji bezpieczeństwa (1990, 1992, 2000, 2003 i 2007). Obecnie ponownie stoimy przed tego typu zadaniem. Trwają prace nad opracowaniem nowej strategii bezpieczeństwa. Obok rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012) oraz nowych elementów w warunkach bezpieczeństwa regionalnego, istotny wpływ na ten proces mogą mieć zaprezentowane w niniejszym artykule wnioski wynikające z analizy poprzednich nowelizacji tego dokumentu.