

Anita Krzyżanowska

Bezpieczeństwo w dobie niepewności. Główne tezy brytyjskiego Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa (SDSR)

Po majowych wyborach w Wielkiej Brytanii podjęto decyzję o przeprowadzeniu Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa (*Strategic Defence and Security Review*), rozszerzając tym samym ideę uzgodnionego jeszcze przed wyborami Strategicznego Przeglądu Obronnego (*Strategic Defence Review, SDR*).

Fakt, iż przedmiotem przeglądu stała się kwestia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, postrzegane jest przez analityków nie tylko jako analiza strategiczna w kontekście realizacji interesów Wielkiej Brytanii, ale również jako poszukiwanie przez rząd możliwości racjonalizacji/zmniejszenia wydatków budżetowych, w tym na obronność.

Pierwszym etapem realizacji całościowego, międzyresortowego przeglądu bezpieczeństwa były prace nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Strategy, NSS*). Oba dokumenty – **Strategia Bezpieczeństwa Narodowego** (*Silna Wielka Brytania w dobie niepewności*¹) oraz **Raport Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa** (*Budując bezpieczeństwo Wielkiej Brytanii w dobie niepewności: Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa*²)

zostały opublikowane przez rząd brytyjski 18 i 19 października 2010 r.

Celem niniejszej analizy jest pokazanie przebiegu procesu, od wypracowywania założeń strategicznych do propozycji konkretnych działań. Doświadczenia, rozważania i konstatacje wynikające z brytyjskiego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa mogą stanowić inspirację do prac podejmowanych w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w Polsce.

¹ *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: National Security Strategy, NSS*, http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy, 21 października 2010 r.

² *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=sdsr, 21 października 2010 r.

DECYZJA NOWEGO RZĄDU BRYTYJSKIEGO O PRZEGLĄDZIE BEZPIECZEŃSTWA

Po wyborach w Wielkiej Brytanii rząd Davida Camerona podjął decyzję o przeprowadzeniu Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa. Jeszcze przed wyborami wszystkie partie w parlamencie zgodziły się z potrzebą prowadzenia w Ministerstwie Obrony Strategicznego Przeglądu Obronnego, którego założenia opublikowano w lutym 2010 r. w „Zielonej Księdze”³. Dokument ten zawierał główne założenia przeglądu obronnego oraz określał kwestie do analizy:

- jak zachować równowagę między wysiłkami na rzecz bezpieczeństwa państwa a zaangażowaniem w operacje ekspedycyjne;
- jaki powinien być zakres, forma i skala zaangażowania Sił Zbrojnych w operacje ekspedycyjne (np. w Afganistanie);
- jaką rolę powinny pełnić SZ w ramach zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego i reagowania na zagrożenia o charakterze niemilitarnym (np. powódzie);
- jaki charakter powinno mieć zaangażowanie SZ w umacnianie międzynarodowej stabilizacji, przy założeniu potrzeby szerokiego wsparcia pozamilitarnego;
- jakie jest znaczenie sojuszy i porozumień międzynarodowych w procesie budowania zdolności militarnych.

Ponadto dokument odnosił się do charakteru przyszłych operacji, w których rozwój technologiczny (szczególnie w zakresie cyberprzestrzeni) oraz złożoność działań (operacje połączone, operacje w terenie zurbanizowanym, potrzeba angażowania innych instytucji i organizacji w działania stabilizacyjne) przyczynią się do potrzeby zmiany organizacji i wyposażenia sił zbrojnych.

Po ukonstytuowaniu się w maju 2010 r. nowego (koalicyjnego) rządu podjęto decyzję o rozszerzeniu przeglądu również o kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Przegląd ten miał charakter międzyresortowy (*cross-Government*) i stanowił element realizacji przyjętej polityki rządu w odniesieniu do racjonalności wykorzystania zasobów. Przez analityków odebrane to zostało nie tyle jako analiza strategiczna miejsca sił zbrojnych w realizacji interesów Wlk. Brytanii, ale bardziej jako poszukiwanie przez rząd możliwości zmniejszenia wydatków na obronność („*treasury driven*” *review*)⁴. Sporo miejsca poświęcono kwestii zapewnienia bezpieczeństwa w sieci (*cyber-security*), którego znaczenie rośnie i determinować będzie funkcjonowanie państwa w wielu obszarach w przyszłości (gospodarka, bankowość). Ponadto przedmiotem analizy miały być kwestie bezpieczeństwa energetycznego oraz żywnościowego.

³ *The Defence Green Paper, Adaptability and Partnership: Issues for a Strategic Defence Review*, http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/790C77EC-550B-4AE8-B227-14DA412FC9BA/0/defence_green_paper_cm7794.pdf, październik 2010 r.

⁴ Wraz z przeglądem bezpieczeństwa rząd zdecydował o przeglądzie budżetu (*Spending Review*).

POWOŁANIE RADY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

W celu koordynacji przedsięwzięć w ramach SDSR powołano Radę Bezpieczeństwa Narodowego (NSC, *National Security Council*), która ma koordynować politykę rządu w kwestiach polityki zagranicznej, obronnej, spraw wewnętrznych, energii i rozwoju międzynarodowego. Rada zapewniać ma spójność działań podejmowanych m.in. przez dyplomację, agencje wywiadowcze czy instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne (w tym zwalczanie terroryzmu), jak również w zakresie udziału Wlk. Brytanii w operacjach na rzecz stabilizacji bezpieczeństwa w świecie. Na czele Rady Bezpieczeństwa Narodowego stoi premier D. Cameron, stałymi członkami są: wicepremier (Nick Clegg, lider koalicyjnej Partii Liberalno-Demokratycznej), doradca ds. bezpieczeństwa narodowego (Peter Ricketts) oraz ministrowie: skarbu, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony oraz minister ds. rozwoju międzynarodowego. W zależności od potrzeb do udziału w pracach Rady zapraszani będą: sekretarz stanu odpowiedzialny za politykę energetyczną i zmiany klimatyczne, szef sztabu wojkowego, szefowie agencji wywiadowczych oraz inni wyżsi urzędnicy.

Pierwsze posiedzenie⁵ Rady Bezpieczeństwa Narodowego poświęcone było udziałowi Wlk. Brytanii w operacji w Afganistanie, szczególnie w kontekście zakresu i przyszłości dalszego brytyj-

skiego wsparcia na rzecz ustabilizowania sytuacji w tym państwie. Operacja w Afganistanie stanowi priorytet dla rządu i nie mowy o przedwczesnym wycofaniu wojsk, wszyscy jednak mają świadomość potrzeby zmiany charakteru brytyjskiej obecności w tym państwie.

CEL I ISTOTA PRZEGLĄDU BEZPIECZEŃSTWA

Celem prowadzonego przez rząd Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa było całościowe i komplementarne ujęcie na płaszczyźnie rządowej kwestii obrony i bezpieczeństwa Wlk. Brytanii. To zintegrowane podejście zapewnił ma spójność wszelkich działań w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Oczekiwano, że Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa doprowadzi do podjęcia trudnych wyborów, gdzie ambicje państwa i realizacja brytyjskich interesów w świecie determinowane będą w bardzo poważnej mierze sytuacją ekonomiczną państwa.

Minister obrony Liam Fox w jednym z pierwszych przemówień⁶ w parlamencie wskazywał, że Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa stanowi nowy sposób myślenia o bezpieczeństwie państwa. Nawiązując do założeń Przeglądu Obronnego, wskazywał potrzebę dokładnej, strategicznej analizy miejsca sił zbrojnych w realizacji celów państwa, z uwzględnieniem zasobów i sytuacji ekonomicznej państwa oraz zewnętrznych uwarunkowań realizacji

⁵ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego zapowiada cotygodniowe spotkania NSC w celu monitorowania sytuacji bezpieczeństwa państwa (*National Security Strategy*, s. 34).

⁶ Przemówienie z 21 czerwca 2010, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm100621/debtext/100621-0008.htm>, 30 października 2010.

tych celów. Brytyjski minister obrony wykazywał, że dla podległego mu resortu Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa oznacza również m.in. szczegółowy przegląd prowadzonych programów zbrojeniowych pod kątem ich efektywności finansowej. Miał świadomość, że wynikiem przeglądu mogą być ograniczenia w finansowaniu niektórych z tych programów na rzecz obszarów determinowanych rodzajem zagrożeń (głównie w zakresie ochrony przed cyberatakami na infrastrukturę państwa). Argumentował, że ochrona infrastruktury – zarówno wojskowej, jak i cywilnych sieci bankowych i innych – wymaga poważnych inwestycji i spójnego podejścia rządu w tej kwestii. Minister obrony zaznaczył, że przegląd ma dokonać radykalnej zmiany w podejściu do bezpieczeństwa, gdzie polityka obronna, plany i zobowiązania oraz posiadane zasoby muszą się bilansować wobec sytuacji ekonomicznej państwa.

Analitik brytyjski Michael Clarke, dyrektor RUSI⁷, w swym artykule na łamach *Daily Telegraph* potrzebę przeprowadzenia przeglądu bezpieczeństwa upatrywał m.in. w konieczności „przeorientowania się” i reorganizacji sił zbrojnych pod kątem nowych zagrożeń (terroryzm, cyberataki), ograniczenia liczby nieadekwatnych (i często niemożliwych do finansowania) programów uzbrojenia oraz w „zmęczeniu” potencjału obronnego długotrwałymi i dość intensywnymi operacjami w Iraku i Afganistanie. Autor wskazywał, że ambicje i możliwości kształtowania świata

przez Wlk. Brytanię znacznie zmalały, podobnie jak znaczenie USA, a rozgrywającym na świecie nie jest już nawet Rosja, ale Chiny. Istotnym czynnikiem wymuszającym strategiczną analizę w postaci Przeglądu jest, zdaniem autora, globalizacja wszystkich aspektów życia, począwszy od ekonomicznych i gospodarczych, a na kulturowych skończywszy. Powyższe elementy sprawiają, że państwo brytyjskie jest w szczególnym momencie i przegląd strategiczny polityki bezpieczeństwa jest konieczny⁸.

NOWA STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Punktem wyjścia do prac w ramach przeglądu bezpieczeństwa były prowadzone jednocześnie prace nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Strategy, NSS*), która określa interesy Zjednoczonego Królestwa w zakresie bezpieczeństwa i dobrobytu państwa, a także identyfikuje międzynarodowe i wewnętrzne zagrożenia dla realizacji tych celów. Dokument określa miejsce Wlk. Brytanii na świecie, zawiera analizę zagrożeń dla bezpieczeństwa i wskazuje implikacje dla państwa brytyjskiego w tym kontekście.

Strategia stanowi wprowadzenie do wypracowania zestawu środków i działań państwa, wykorzystywanych w procesie przeciwstawiania się określonym zagrożeniom. Dokument wskazuje na wpływ tych działań na organizację pań-

⁷ RUSI – *Royal United Services Institute* – brytyjski ośrodek analityczny.

⁸ M. Clarke, *Has the Defence Review secured Britain's place in the world?*, *Daily Telegraph*, 20 October 2010, <http://www.rusi.org/go.php?structureID=commentary&ref=C4CBE880DC8385>, 30 października 2010.

stwa oraz na prowadzenie polityki przez rząd. Zgodnie z przyjętym w dn. 18 października 2010 r. dokumentem, priorytetami państwa brytyjskiego w zakresie bezpieczeństwa są:

- zwalczanie terroryzmu;
- zapewnienie bezpieczeństwa cybernetycznego;
- przeciwdziałanie międzynarodowym kryzysom militarnym;
- ograniczanie skutków klęsk żywiołowych, takich jak powodzie.

Silnie akcentuje się nowy charakter zagrożeń – odejście od konwencjonalnego zagrożenia ze strony państw na rzecz asymetrycznych zagrożeń ze strony aktorów i grup niepaństwowych. W analizie uwzględniono również zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego, w tym te wynikające ze zmian klimatycznych. Globalizacja jako rosnąca sieć powiązań – zarówno gospodarczych, jak i kulturowych – może nieść ze sobą pewne zagrożenia. Z drugiej strony stwarza ona możliwości do rozwoju oraz realizacji szerokiej współpracy między państwami w celu zapobiegania czy eliminacji zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

W dokumencie podkreśla się, że niezbędna jest zmiana myślenia o bezpieczeństwie państwa i tym samym zmiana organizacji ochrony przed czynnikami, które mogą zakłócić jego rozwój i funkcjonowanie. Nowe myślenie o bezpieczeństwie zawarte jest m.in. w stwierdzeniu, że deficyt finansowy jest

jednocześnie deficytem bezpieczeństwa, przesuwając tym samym środek ciężkości w zagrożeniach dla bezpieczeństwa ze sfery militarnej, na sferę cywilną (gospodarczą, ekonomiczną, surowcową czy ekologiczną). Potwierdzeniem tego podejścia jest również stwierdzenie, że strategia Zjednoczonego Królestwa opiera się na wykorzystaniu wszystkich narodowych zdolności w celu: zbudowania dobrobytu Brytyjczyków, rozszerzenia sfery wpływów na świecie oraz wzmocnienia bezpieczeństwa, przy wykorzystaniu powiązań służących rozwojowi dobrobytu⁹. W wielu miejscach Strategia nawiązuje do kluczowego znaczenia i nierozzerwalnego związku kondycji finansowej państwa z kwestią zapewnienia mu bezpieczeństwa.

Strategia wskazuje, że w dobie niepewności istotna jest współpraca wszystkich będących w dyspozycji państwa służb (wywiadowczych i dyplomatycznych), instytucji czy resortów, na zasadzie całościowego, zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa. Zaowocowało to decyzją o Strategicznym Przeglądzie Obrony i Bezpieczeństwa oraz o utworzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Ciekawym elementem w tym kontekście jest postulat zacieśnienia kontaktów między sektorem państwowym a prywatnym, rozumiany jako współodpowiedzialność za bezpieczeństwo państwa w kontekście gospodarczym czy ochrony infrastruktury krytycznej (również bankowej) przed atakami pochodzącymi z sieci.

⁹ *The National Security Strategy of the United Kingdom is: to use all our national capabilities to build Britain's prosperity, extend our nation's influence in the world and strengthen our security. The networks we use to build our prosperity we will also use to build our security* - ze wstępu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Strategy, NSS*), s. 9.

W trakcie prac nad Strategią Bezpieczeństwa Narodowego skupiono się głównie na dwóch aspektach:

- określeniu strategicznego kontekstu funkcjonowania państwa brytyjskiego;
- określeniu głównych celów i interesów.

KONTEKST STRATEGICZNY

W ramach prac nad Strategią Bezpieczeństwa Narodowego dokonano analizy środowiska bezpieczeństwa z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej (terroryzm – Al-Kaida, kwestia Afganistanu, Pakistanu, Somalii, Bliskiego Wschodu; sprawności organizacji międzynarodowych – NATO, UE, ONZ, G20, G8; rosnąca rola Chin i Indii), jak również aspektów wewnętrznych funkcjonowania państwa (wyzwania o charakterze ekonomicznym, demograficznym, energetycznym, cybernetycznym).

Analiza ta obejmuje:

- diagnozę sytuacji bezpieczeństwa;
- prognozowanie trendów i czynników determinujących funkcjonowanie państwa w przyszłości (rosnąca sieć powiązań ekonomicznych i technologicznych; rozwój nowych technologii i nauk biologicznych, w tym badań nad DNA; wyzwania ekologiczne i dostęp do surowców, konflikty o charakterze nieinstytucjonalnym – „międzyludzkie”);
- szanse realizacji interesów (wysoka pozycja Wlk. Brytanii na płaszczyz-

nie dyplomacji, gospodarki, nauki, technologii; Wlk. Brytanii jako lider w zakresie bankowości i biznesu, silne ośrodki akademickie; ścisłe powiązania z rozwijającymi się rynkami Azji, Afryki czy Bliskiego Wschodu);

- zagrożenia dla realizacji celów (terroryzm, ataki cybernetyczne, międzynarodowe kryzysy militarne, kłeski żywiołowe).

Z analizy zagrożeń wypływa konstatacja, że funkcjonowanie dostępnych instrumentów państwa powinno skupiać się na szybkim przewidywaniu zagrożeń, zapobieganiu im oraz łagodzeniu ich negatywnych skutków¹⁰. Środkiem do ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia pewnych zagrożeń będzie m.in. współpraca z sojusznikami i państwami partnerskimi na rzecz promocji rozwoju i walki z ubóstwem. Przy wykorzystaniu Narodowego Rejestru Zagrożeń (*National Risk Register*) planuje się budować zdolności do szybkiego reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Istotnym elementem analizy zagrożeń dla Wlk. Brytanii było dokonanie po raz pierwszy **oceny zagrożeń bezpieczeństwa narodowego** (*National Security Risk Assessment, NSRA*), obejmującej ocenę i wartościowanie głównych obszarów zagrożeń dla bezpieczeństwa zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego państwa¹¹. Podkreśla się, że choć ocena ta nie stanowi

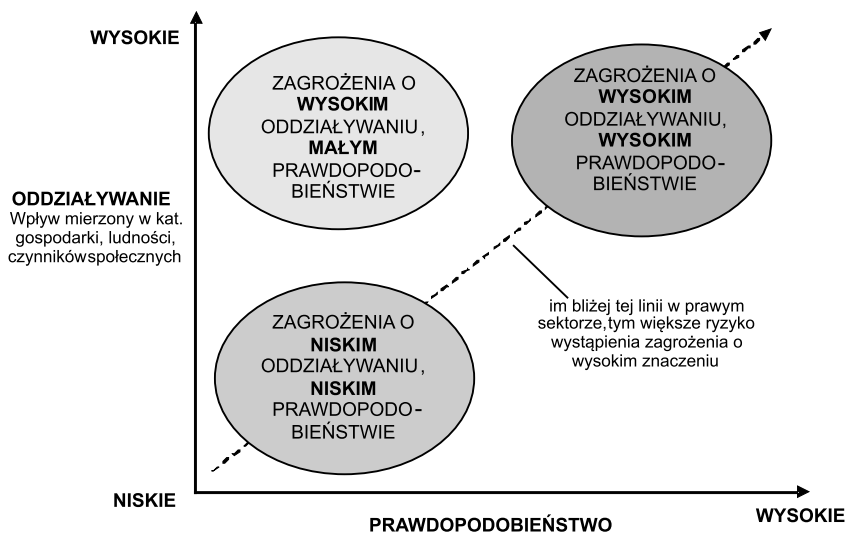
¹⁰ *Predict, prevent and mitigate the risks.*

¹¹ Eksperti z zakresu bezpieczeństwa (zewnętrznego i wewnętrznego), analitycy i naukowcy zostali poproszeni o wskazanie pełnego spektrum istniejących oraz potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, które determinować będą funkcjonowanie Wlk. Brytanii w najbliższych 20 latach. Następnie oceniono prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oraz jego oddziaływanie (wagę) na funkcjonowanie elementów państwa (ludność, gospodarkę, terytorium, instytucje).

pełnej prognozy, gdyż wielu rzeczy nie da się przewidzieć, jest jednak bardzo pomocna w procesie ustalania priorytetów dla alokacji środków i podejmowania określonych działań w celu właściwego przygotowania służb i instytucji. Poniższy schemat obrazuje metodologię dokonanej analizy.

W wyniku dokonanej oceny NSRA wytypowano zestaw 15 zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, posegregowanych w 3 grupy (kategorie), biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia oraz wagę:

- zagrożenia o najwyższym priorytecie przeciwdziałania (kategoria 1):
 - terroryzm międzynarodowy;
 - ataki z sieci na infrastrukturę państwową, komercyjną oraz prywatną;
 - klęski żywiołowe;
 - kryzysy międzynarodowe o wymiarze wojskowym, skutkujące zaangażowaniem Wlk. Brytanii lub sojuszników.
- zagrożenia o wysokim priorytecie przeciwdziałania (kategoria 2):
 - ataki na Wlk. Brytanię z użyciem broni biologicznej, chemicznej czy atomowej;
 - ryzyko destabilizacji państwa czy wywołania zamieszek wewnętrznych, co może zostać wykorzystane przez terrorystów;
 - wzrost przestępczości zorganizowanej;
 - poważne zakłócenia – będące wynikiem celowego ataku – w procesie przekazywania, otrzymywania i zbierania danych (informacji) z wykorzystaniem satelitów.
- zagrożenia o dość wysokim priorytecie przeciwdziałania (kategoria 3):
 - atak na Wlk. Brytanię dokonany przez inne państwo z użyciem broni konwencjonalnej;
 - wzrost działalności terrorystycznej, przestępczej, przemytniczej oraz nielegalnej imigracji na granicach państwa;



Schemat 1. Metodologia oceny bezpieczeństwa (na podstawie *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: National Security Strategy, Annex A, s. 37*)

- zakłócenia w dostawach surowców strategicznych (ropa, gaz);
- zagrożenie związane z wyciekiem materiałów radioaktywnych z elektrowni atomowych;
- atak konwencjonalny dokonany przez inne państwo na członka NATO lub UE;
- atak na brytyjskie terytorium zamorskie jako wynik rozprzestrzenienia się konfliktu regionalnego;
- krótko lub średniookresowe zakłócenia w dostępie do zasobów o krytycznym znaczeniu (żywność, minerały).

W dokumencie podkreśla się, że powyższa klasyfikacja nie umniejsza znaczenia żadnego z elementów w grupie 2 czy 3, gdyż wszystkie one są w centrum zainteresowania rządu; służy ona jedynie ustaleniu priorytetów w zakresie wzmocnienia wysiłków. Wskazuje się, że działania podjęte w celu zmniejszenia zagrożeń z grupy 1 często przyczyniają się automatycznie do ograniczenia zagrożeń z grupy 2 i 3. Sporządzenie powyższej klasyfikacji było konieczne w kontekście dalszego uszczegółowienia w zakresie niezbędnych zdolności, co zawarte jest w raporcie SDSR jako dokumencie końcowym przeglądu.

CELE I ZADANIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

W ramach identyfikacji głównych celów i interesów określone zostały dwa cele strategiczne:

1. zapewnienie bezpieczeństwa państwa poprzez ochronę ludzi, gospodarki, infrastruktury i terytorium przed skutkami zagrożeń takich jak: terroryzm, ataki z sieci, katastrofy naturalne

lub wywołane przez człowieka, inwazja ze strony innego państwa;

2. kształtowanie stabilnego środowiska międzynarodowego poprzez działania na rzecz redukcji zagrożeń oraz realizacji interesów brytyjskich, z wykorzystaniem wszystkich dostępnych instrumentów.

Końcowa część Strategii Bezpieczeństwa Narodowego *NSS* zawiera listę priorytetowych zadań bezpieczeństwa, nazwanych **zadaniami bezpieczeństwa narodowego** (*National Security Tasks*). Obejmują one:

- monitorowanie sytuacji bezpieczeństwa (określanie szans i zagrożeń);
- wczesne („w zarodku”) eliminowanie czynników destabilizujących sytuację wewnętrzną, jak również środowisko zewnętrzne państwa;
- aktywna redukcja zagrożeń i wykorzystywanie szans;
- wzmocnienie prawa krajowego oraz norm międzynarodowych w celu zapobiegania zagrożeniom dla państwa i jego interesów;
- ochronę państwa i interesów narodowych – zarówno na jego terytorium, jak i w skali międzynarodowej – w celu zapobieżenia zagrożeniom ze strony zarówno państw, jak i aktorów niepaństwowych;
- udział w tworzeniu środowiska międzynarodowego, włącznie z użyciem sił zbrojnych poza terytorium państwa, w celu ochrony żywotnych interesów brytyjskich, również na terytoriach zamorskich;
- przygotowanie i zapewnienie możliwości szybkiego reagowania społecznego

czeństwa w przypadku wystąpienia zagrożenia poprzez utrzymywanie właściwych służb;

- współpracę z sojusznikami i partnerami nad wypracowaniem środków odpowiedzi na zagrożenia.

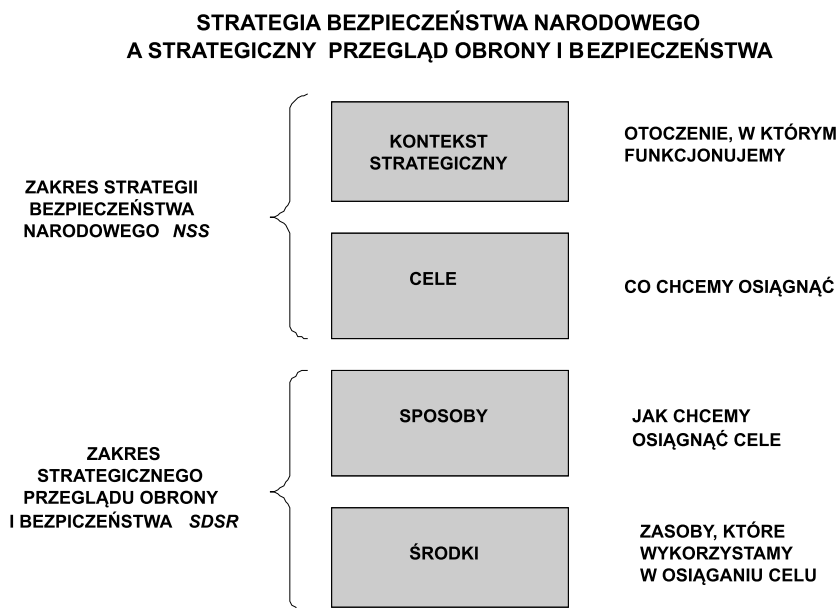
Bardziej szczegółowe analizy w zakresie sposobów realizacji powyższych zadań oraz określenie niezbędnych do tego środków stały się przedmiotem rozważań w ramach Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa, zaś konkluzje z tych analiz zawarte są w Raporcie SDSR. Strategia podkreśla potrzebę zintegrowanego, międzyresortowego wysiłku wszystkich dostępnych służb w celu realizacji powyższych zadań, zaś szczególne zadania w tym zakresie przypisane zostały Radzie Bezpieczeństwa Narodowego.

Poniższy schemat wskazuje zakresy tematyczne obu dokumentów.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego była szeroko konsultowana z przedstawicielami sił zbrojnych, innych resortów, wśród naukowców oraz przedstawiciele przemysłu. Za implementację strategii odpowiedzialna będzie Rada Bezpieczeństwa Narodowego, która corocznie publikować będzie raporty z realizacji NSS.

RAPORT STRATEGICZNEGO PRZEGLĄDU OBRONY I BEZPIECZEŃSTWA – GŁÓWNE TEZY I KONKLUZJE

Rozszerzeniem przemysłów i wniosków zawartych w strategii jest **Raport Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa**, SDSR¹² (*Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*), zawierający szczegóły podejmowanych wysiłków oraz propozycje konkretnych działań.



Schemat 2. Zakresy tematyczne dokumentów NSS i Raportu SDSR

¹² Dokument ten zwany jest również Białą Księgą (*White Paper*).

Przedstawiając w Izbie Gmin wyniki Przeglądu¹³ premier D. Cameron zaznaczył, że proces ten nie stanowi tylko próby radzenia sobie z największym w powojennej historii deficytem budżetu państwa poprzez wskazanie obszarów do cięć budżetowych; główną intencją Przeglądu było wypracowanie podstaw do podjęcia właściwych decyzji w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa w przyszłości.

Premier podkreślił znaczenie i wzajemną zależność sytuacji ekonomicznej i bezpieczeństwa państwa zastrzegając, że planowane cięcia w budżecie państwa dotkną resort obrony znacznie łagodniej niż inne działy administracji. Proces SDSR służy przede wszystkim wypracowaniu sposobu wykorzystania potencjału i oddziaływania państwa w sposób zapewniający mu właściwe funkcjonowanie w szybko zmieniającym się świecie.

D. Cameron wskazał na wyjątkowy charakter procesu, który analizą strategiczną objął kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w sposób spójny i komplementarny. Stanowi to istotną zmianę w postrzeganiu bezpieczeństwa państwa jako całości, jak również w postrzeganiu zagrożeń o charakterze konwencjonalnym (rozszerzenie „miękkich” narzędzi w celu zapobiegania kryzysom zamiast „twardych” interwencji wojskowych), jak i nowych zagrożeń (wzmocnienie zdolności w zakresie wykrywania i zapobiegania atakom pochodzącym z sieci, reagowania kryzysowego, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego). Komentując pro-

ponowane zmiany w siłach zbrojnych wskazał, że jako istotny element bezpieczeństwa państwa muszą być one odpowiednio wyposażone i zorganizowane tak, aby sprostać wyzwaniom przyszłości. Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa stanowić ma podstawę do podejmowania właściwych i przemyślanych decyzji w tym zakresie.

GŁÓWNE ZASADY POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Raport Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa uszczegółowiawia zawarte w strategii cele i interesy Wlk. Brytanii w kontekście sposobów i środków ich realizacji, poprzez wskazanie konkretnych zdolności w zakresie bezpieczeństwa, którymi powinna dysponować Wlk. Brytania do 2020 r. Zawarte w strategii cele, zadania i kwalifikacja zagrożeń stanowić mają dla Rady Bezpieczeństwa Narodowego podstawę do podejmowania decyzji dotyczących poszczególnych aspektów bezpieczeństwa narodowego w kontekście ich rozwijania lub ewentualnego poszukiwania oszczędności. Przyjęte strategiczne ramy polityki zakładają wysoką elastyczność i zdolności adaptacyjne do zmian (*adaptable posture*), zaś jej głównymi elementami są:

- skupienie się na rozwijaniu zdolności do zapobiegania zagrożeniom o najwyższym priorytecie przeciwdziałania (kategoria 1) poprzez: rozwijanie zdolności w zakresie zwalczania terroryzmu, rozwijanie programu skutecznej ochrony przed atakami pochodzącymi z sieci, spójne

¹³ Przemówienie wygłoszone w Izbie Gmin w dn. 19 października 2010 r., <http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/10/sdsr-55912>, 19 października 2010 r.

działania rządu w celu zapobiegania klęskom żywiołowym, rozbudowanie mechanizmów dyplomatycznych, wywiadowczych i wojskowych w celu zapobiegania kryzysom międzynarodowym;

- rozwijanie zdolności odstrasżających poprzez utrzymywanie potencjału nuklearnego oraz zacieśnianie współpracy z sojusznikami na rzecz budowy zdolności obronnych w celu zapobiegania zagrożeniom o niskim prawdopodobieństwie, ale wysokiej skali negatywnych skutków (np. atak militarny na Wlk. Brytanię);
- podejmowanie działań w celu ograniczenia nieprzewidywalności zagrożeń w perspektywie długoterminowej

poprzez: wczesną identyfikację zjawisk i budowanie koalicji w celu zapobiegania ich negatywnym skutkom, utrzymywanie szerokiego spektrum zdolności obronnych i zapewnienie ich odpowiedniej elastyczności w reagowaniu na przyszłe zagrożenia, zacieśnianie sojuszy, zintegrowane podejście do bezpieczeństwa państwa poprzez ustanowienie odpowiednich mechanizmów współpracy międzyresortowej.

Raport zawiera szczegółowe wytyczne do planowania zadań określonych w strategii bezpieczeństwa narodowego. Poniższa tabela zawiera zestawienie tych zadań wraz z określonymi w Raporcie SDSR wytycznymi.

Tabela 1. Zestawienie zadań bezpieczeństwa oraz wytycznych do planowania (opracowanie własne, na podstawie Raportu Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa)

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego: Zadania bezpieczeństwa narodowego (National Security Tasks)	Raport Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa: Wytyczne do planowania (planning guidelines)
Monitorowanie sytuacji bezpieczeństwa (określanie szans i zagrożeń).	<ul style="list-style-type: none"> - całościowe i zintegrowane podejście do wczesnego wykrywania zagrożeń; - rozwijanie zdolności wywiadowczych o charakterze strategicznym w celu identyfikacji zagrożeń i szans dla państwa; - koordynacja analiz i ocen zagrożeń o najwyższym priorytecie przeciwdziałania (kategoria 1); - rozwój technologii w zakresie transmisji danych istotnych dla bezpieczeństwa; - rozwój mechanizmów wywiadowczych w celu wsparcia bezpieczeństwa wojskowego, wewnętrznego, dyplomacji oraz gospodarki.
Wczesne („w zarodku”) eliminowanie czynników destabilizujących sytuację wewnętrzną, jak również środowisko zewnętrzne państwa.	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój międzynarodowych programów pomocowych w celu zapobiegania ubóstwu, szczególnie w państwach niestabilnych; - rozwijanie cywilnych i wojskowych zdolności stabilizacyjnych, gotowych do użycia na wczesnym etapie konfliktu oraz w trakcie trwania sytuacji kryzysowej;

	<ul style="list-style-type: none"> - programy edukacyjne skierowane do potencjalnych terrorystów (zarówno rodzimych, jak i pochodzących z państw zagrażających Wlk. Brytanii).
Aktywna redukcja zagrożeń i wykorzystywanie szans.	<ul style="list-style-type: none"> - wzmocnienie możliwości oddziaływania służby dyplomatycznej oraz podejmowanie przez nią skutecznych działań na forum organizacji międzynarodowych (ONZ, NATO, UE); - stworzenie w ramach resortu spraw zagranicznych sieci globalnych powiązań w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa, budowy dobrobytu oraz promocji interesów brytyjskich w świecie; - koordynacja wysiłków w ramach rządu na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa terytoriów zamorskich oraz państw niestabilnych, w celu umożliwienia im przejęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo; - projekcja siły militarnej w celu wzmocnienia bezpieczeństwa, odstraszenia lub powstrzymania potencjalnych agresorów.
Wzmocnienie prawa krajowego oraz norm międzynarodowych w celu zapobiegania zagrożeniom dla państwa i jego interesów.	<ul style="list-style-type: none"> - wzmocnienie mechanizmów prawnych oraz skuteczności sądowniczej w celu wykrywania działalności terrorystycznej i przestępczości zorganizowanej; - rozwijanie opartego na jasnych zasadach systemu relacji między państwami; - wzmocnienie wielostronnych działań na rzecz ograniczenia proliferacji materiałów rozszczepialnych; - ograniczanie zagrożenia użycia i proliferacji środków, zdolności oraz technologii w zakresie broni biologicznej, chemicznej oraz atomowej, które mogłyby stanowić sposób działania terrorystów lub państw.
Ochrona państwa i interesów narodowych – zarówno na terytorium, granicach jak i w skali międzynarodowej – w celu zapobieżenia zagrożeniom fizycznym i elektronicznym ze strony zarówno państw, jak i aktorów niepaństwowych.	<ul style="list-style-type: none"> - utrzymywanie zdolności w zakresie odstraszenia nuklearnego; - ochrona granic; - rozwijanie zdolności służb wywiadowczych i policji w zakresie zwalczania terroryzmu; - rozwijanie zdolności wojskowych w celu zapobiegania atakom terrorystycznym; - utrzymywanie zdolności w zakresie obrony militarnej terytoriów zamorskich; - rozwijanie zdolności w zakresie zapobiegania zagrożeniom pochodzącym z sieci (cyberataki).
Udział w tworzeniu stabilnego środowiska międzynarodowego, włącznie z użyciem sił zbrojnych poza terytorium państwa, w celu ochrony żywotnych interesów brytyjskich, również na terytorium zamorskim.	<ul style="list-style-type: none"> - zintegrowane wysiłki na rzecz budowy stabilizacji poprzez lepsze wykorzystanie narzędzi dyplomatycznych, militarnych, programów pomocowych oraz innych; - wyposażenie sił zbrojnych w zdolności do prowadzenia operacji stabilizacyjnych oraz interwencji zbrojnych; - działania o charakterze cywilnym wspierające prowadzoną wojskową; - wojskowe zdolności w zakresie ewakuacji obywateli brytyjskich z różnych części świata.

<p>Przygotowanie i zapewnienie możliwości szybkiego reagowania społeczeństwa w przypadku wystąpienia stanów zagrożenia poprzez utrzymywanie właściwych służb.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - bezpieczeństwo oraz ochrona infrastruktury krytycznej (również instalacji nuklearnych) przed atakiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem; - zdolności w zakresie reagowania kryzysowego (stany zagrożenia wewnętrznego państwa); - odporność na zakłócenia systemów dostaw i sieci dystrybucji istotnych mediów (woda, gaz, prąd); - skuteczne, dobrze zorganizowane działania w przypadku zagrożeń wewnętrznych oparte na porozumieniach wspólnot lokalnych; - wzmocnienie na szczeblu rządu i sił zbrojnych planowania, koordynacji i wykorzystania środków w przypadku poważnych sytuacji krytycznych.
<p>Współpraca z sojusznikami i partnerami nad wypracowaniem środków odpowiedzi na zagrożenia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - wzmocnianie kolektywnego systemu bezpieczeństwa w ramach NATO jako głównego czynnika obrony Wlk. Brytanii; działania na rzecz stabilizacji w Europie oraz rozszerzenia udziału UE w promocji bezpieczeństwa i dobrobytu; - udział w międzynarodowych koalicjach wojskowych (głównie z USA) na rzecz rozwoju zdolności w zakresie wywiadu oraz użycia sił specjalnych; - większa wymiana informacji w zakresie wojskowych zdolności, technologii oraz programów, pozwalająca na specjalizację i współpracę z sojusznikami (w tym z Francją); - prowadzenie odpowiedniej polityki w zakresie przemysłu obronnego i technologii, zapewniającej niezależność działań w dobie rosnących zakupów produktów gotowych oraz eksportu obronnego.

SIŁY ZBROJNE JAKO GWARANT BEZPIECZEŃSTWA

Istotną część Raportu Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa (część II dokumentu) stanowią wnioski i rekomendacje dotyczące zmian w **Siłach Zbrojnych** jako głównego elementu zapewniającego bezpieczeństwo państwa. „Nadwyreżone” zaangażowaniem w operacje o wysokiej intensywności (w Iraku i Afganistanie), z niewłaściwie

określonymi i kosztownymi programami zbrojeniowymi oraz w obliczu sytuacji finansowej państwa, brytyjskie SZ wymagają istotnych zmian, szczególnie w kontekście charakteru przyszłych konfliktów¹⁴. Raport zakłada skupienie wysiłków na rozwijaniu i utrzymaniu sił o największej użyteczności zarówno w kontekście sojuszniczym jak i narodowym; utrzymanie szerokiego spektrum zdolności oraz możliwości szybkiego odtwarzania tych szczególnie istotnych,

¹⁴ Zdaniem autorów raportu globalizacja, zwiększona aktywność podmiotów niepaństwowych, wywieranie presji ekonomicznych i innych, ataki pochodzące z sieci, dostęp do informacji oraz trudności w jasnym określeniu przeciwnika – są to czynniki, determinujące charakter przyszłych konfliktów. Wymagania określonych zdolności wojskowych w tym kontekście dotyczyć będą głównie wywiadu i rozpoznania (ISTAR), systemów łączności oraz bezpieczeństwa transportu. Wzrosną również wymagania co do umiejętności personelu wojskowego (*Securing Britain...*, s. 16).

zwiększenie nakładów na rozwój kluczowych technologii. Pomimo zmniejszenia liczebności SZ oraz planowanych oszczędności, zasady polityki obronnej zakładają:

- zachowanie zdolności prowadzenia szerokiego spektrum operacji militarnych o określonym zasięgu geograficznym;
- podejmowanie rozważnych decyzji o użyciu sił zbrojnych, do realizacji określonego celu strategicznego, przy jasno sformułowanej strategii działania;
- zapobieganie konfliktom poprzez odstraszenie, zwiększanie wysiłków dyplomatycznych oraz współpracę cywilno-wojskową.

Siły zbrojne Wielkiej Brytanii mają być:

- a) wysokiej jakości, w kontekście wyszkolenia i wyposażenia, wsparcia logistycznego oraz środków łączności;
- b) zarządzane zgodnie z przyjętymi priorytetami;
- c) zrównoważone w zakresie dysponowania szerokim spektrum zintegrowanych zdolności obejmujących wszystkie rodzaje sił zbrojnych;
- d) najbardziej skuteczne przy wykorzystaniu określonych systemów uzbrojenia;
- e) właściwie wspierane – finansowo i moralnie – przez resort obrony, inne działy administracji oraz społeczeństwo;
- f) zachowujące elastyczność i zdolność do szybkiej reakcji na zagrożenia i zmiany środowiska;
- g) zdolne do prowadzenia działań ekspedycyjnych;

h) kompatybilne w kontekście współdziałania z innymi działami administracji, państwami partnerskimi, agencjami i organizacjami cywilnymi czy władzami lokalnymi.

Rozszerzeniem zawartych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego zadań bezpieczeństwa (*National Security Tasks*) są określone w Raporcie SDSR **zadania Sił Zbrojnych (*Military Tasks*)** wraz z uszczegółowieniem w postaci **założeń do planowania obronnego (*Defence Planning Assumptions*)**. Wyodrębniono 7 zadań Sił Zbrojnych:

- obrona terytorium Zjednoczonego Królestwa oraz terytoriów zamorskich;
- prowadzenie wywiadu w skali strategicznej;
- utrzymanie zdolności odstraszenia nuklearnego;
- wspieranie służb cywilnych w razie katastrof i stanów zagrożenia;
- ochrona interesów Wlk. Brytanii poprzez projekcję siły i interwencje zbrojne;
- udział w promowaniu brytyjskich interesów środkami militarnymi;
- zapewnianie bezpieczeństwa i stabilizacji.

Z powyższych zadań wynikają następujące główne założenia planistyczne, które zakładają udział Sił Zbrojnych w:

- długotrwałej (ciągłej) operacji stabilizacyjnej z użyciem zgrupowania wielkości brygady (do 6500 żołnierzy), z niezbędnym wsparciem lotniczym i morskim; oraz jednocześnie w interwencji stabilizacyjnej w sile do 2000 żołnierzy, w tym w jednorazowej interwencji w sile 1000 żołnierzy;

- **lub** w trzech operacjach/akcjach militarnych o niskim zaangażowaniu (pod warunkiem braku zaangażowania w operację długotrwałą),
- **lub** w ograniczonej czasowo jednorazowej interwencji z użyciem zgrupowania w sile do trzech brygad (ok. 30 tys. żołnierzy), wraz z elementami powietrznymi i morskimi¹⁵.

Powyższe założenia pociągają za sobą zmiany i poważne decyzje dotyczące wielkości Sił Zbrojnych, ich struktury i uzbrojenia. Do 2020 r. Siły Zbrojne Wlk. Brytanii występować będą w trzech kategoriach:

- 1) siły zaangażowane w operacje bieżące – *Deployed Forces*, (np. w Afganistanie);
- 2) siły o wysokiej gotowości – *High Readiness Force* (stanowiące elementy gotowe do zaangażowania w operacje międzynarodowe);
- 3) siły o niższej gotowości – *Lower Readiness Force* (siły w procesie odtwarzania gotowości oraz przygotowujące się do kategorii o wysokiej gotowości).

Zakłada się, że struktura ta powinna zapewnić zarówno możliwość szybkiego użycia sił, jak i jednoczesnego dysponowania szerokim spektrum niezbędnych zdolności. W tym kontekście istotnymi elementami są gotowość sił, zdolność odtwarzania zdolności, wzmocnienie siłami rezerwy kompatybilność z siłami państw sojusznicznych.

Wynikiem analiz prowadzonych w ramach SDSR są istotne zmiany i czasami drastyczne decyzje w odniesieniu do poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Obejmują one:

- w zakresie marynarki wojennej (*Royal Navy*) – redukcję personelu o 5 tys. (do poziomu 30 tys. do 2015 r.), wycofanie lotniskowca *Ark Royal* oraz przegląd pozostałych pod kątem dalszej eksploatacji, wycofanie trzech fregat typu 23 i jednego z okrętów wsparcia desantu; wycofanie z lotnictwa 44 samolotów *Harrier*. Ograniczenia dotyczą wykorzystania okrętów podwodnych *Vanguard* (40 głowic jądrowych zamiast dotychczasowych 48), zaś następna generacja tego typu okrętów pozyskiwana będzie dopiero od 2028 r. Jednocześnie potwierdzono budowę dwóch nowych lotniskowców typu *Queen Elizabeth*, wymianę 14 okrętów sił przeciwminowych typu *Hunt* i *Sandown* oraz racjonalizację struktur dowódczych;
- w zakresie wojsk lądowych (*British Army*) – cięcia personelu o ok. 7 tys. (do poziomu 95,5 tys. do 2015 r.), utworzenie pięciu – po ok. 6,5 tys. każda – wielozadaniowych brygad ogólnowojskowych, obejmujących elementy rozpoznania, pancerne, zmechanizowane, lekkie, wsparcia bojowego i logistyczne; poważną redukcję sprzętu ciężkiego (czołgów

¹⁵ Dla celów planistycznych przyjęto następującą klasyfikację operacji wojskowych:

– zobowiązania stałe, kluczowe dla bezpieczeństwa i interesów Wlk. Brytanii,

– interwencje – krótkotrwałe o wysokiej intensywności działań,

– operacje stabilizacyjne – długotrwałe, głównie lądowe, realizowane wspólnie z partnerami, których celem jest stabilizacja i rozwiązanie konfliktu również poprzez pomoc w odbudowie.

Ponadto podzielono operacje na akcje o niskim zaangażowaniu (do 6 miesięcy) oraz operacje ciągłe (trwające dłużej niż 6 mies. i wymagające rotacji).

i haubic o ok. 35 – 40 proc.), racjonalizację struktur dowódczych (w miejsce czterech sztabów dywizji powstanie dowództwo wsparcia, zaś dwa dowództwa regionalne zostaną zlikwidowane);

- w zakresie sił powietrznych (*Royal Air Force*) – redukcje personelu o 5 tys. do 2015 r. (do poziomu ok. 31,5 tys. do 2020 r.), wycofanie 24 samolotów transportowych C-130J *Hercules* na rzecz 22 *Airbus A400M* i 7 sztuk *Boeing C-17*; dotychczasowe samoloty typu *VC-10* i *Tristan* zastąpione zostaną czterema maszynami *Airbus 330 MRTT*. Planowane jest wycofanie samolotów wsparcia *Harrier*, zaś wzmocnienie stanowić mają samoloty *F-35 Lighting II (JSF)* oraz *Typhoon*, których planowana do zakupu liczba została zmniejszona (ok. 40-50 sztuk zamiast planowanych 138); racjonalizacja liczby baz (2 do likwidacji)¹⁶.

Podkreśla się potrzebę budowy zintegrowanych zdolności, obejmujących wszystkie rodzaje sił, takich jak dowodzenie, kierowanie i łączność (C3), logistyka, transport oraz zdolności rozpoznawcze i wywiadowcze. Szczególny nacisk kładzie się na rozwój zdolności w zakresie reagowania na zagrożenia w sieci, poprzez utworzenie Grupy Działań Cybernetycznych (*Cyber Operations Group*), w skład której wejdą eksperci wojskowi, naukowcy oraz przedstawiciele obszaru technologii. Grupa ta ma ściśle współpracować z innymi resortami, przemysłem oraz podobnymi służbami

w państwach sojusznicych. Głównym czynnikiem zapewniającym zdolności operowania w cyberprzestrzeni jest rozwój technologiczny, dlatego też planuje się inwestycje w rozwój badań i technologii, głównie w obszarze systemów autonomicznych, sensorów oraz nowych materiałów (nanotechnologia).

Raport Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa odnosi się również do kwestii związanych z poprawą służby wojskowej i podniesieniem jej atrakcyjności na rynku pracy (rekomendacje dotyczące rekompensat oraz wsparcia psychicznego dla kombatanów i osób poszkodowanych w operacjach wojskowych, zabezpieczenie medyczne, wprowadzenie nowego modelu służby wojskowej).

W zakresie współpracy z przemysłem obronnym Raport zapowiada wydanie pod koniec bieżącego roku „Zielonej Księgi”, zaś w 2011 r. opublikowanie „Białej Księgi”, zawierającej główne założenia polityki w dziedzinie przemysłu obronnego i technologii. Będzie ona uwzględniać przyjęte w raporcie SDSR priorytety oraz wynikające z nich niezbędne zmiany w uzbrojeniu, jak również rozwój wolnego rynku produktów obronnych. Postulowane w raporcie zmiany w siłach zbrojnych – ilościowe i sprzętowe – będą wprowadzane sukcesywnie tak, aby nie zakłócić celów operacji i bezpieczeństwa żołnierzy w Afganistanie oraz nie doprowadzić do drastycznego spadku zdolności. Oszczędności dotyczyć mają w poważnym stopniu kosztów

¹⁶ Czytaj również: T. Wróbel, *Bolesne cięcia w: Polska Zbrojna*, nr 45-46, 2010, s. 48.

bieżących¹⁷. Planuje się również wycofanie do 2020 r. ok. 20 tys. żołnierzy brytyjskich stacjonujących na terenie Niemiec.

Raport zapowiada reformę nie tylko w siłach zbrojnych, ale również w strukturze ministerstwa obrony, przede wszystkim w kontekście zwiększenia efektywności podejmowanych działań czy wydatków. Planowany Przegląd Reform Obronnych (*Defence Reform Review*) ma na celu stworzenie bardziej efektywnego modelu zarządzania obronnością w kontekście głównych obszarów (polityki, strategii oraz finansów), ze szczególnym uwzględnieniem zakupów, usług i gospodarowania nieruchomościami.

Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa stał się okazją do redefinicji brytyjskiej polityki odstraszania nuklearnego. Zgodzono się na utrzymanie zdolności w tym zakresie na niezbędnym minimum (ograniczając jednocześnie liczbę głowic jądrowych przenoszonych na pokładzie okrętów podwodnych) oraz kontynuację wysiłków w celu ograniczenia proliferacji broni jądrowej.

SZERSZY ASPEKT BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Szerokie ujęcie kwestii bezpieczeństwa narodowego znajduje wyraz w części IV Raportu, która zawiera zestaw

działań niezbędnych do podjęcia przez państwo w celu niwelowania/wyeliminowania najważniejszych zidentyfikowanych zagrożeń lub ich skutków. Zwalczanie terroryzmu – zarówno międzynarodowego jak i rodzimego – wymaga niezbędnych zmian w strategii walki z terroryzmem oraz koordynacji działań wszelkich służb, będących w dyspozycji państwa (również sojusznicznych) oraz współpracy w zakresie koniecznego poziomu wymiany informacji¹⁸. Ponieważ niestabilność i konflikty na obszarach zamorskich sprzyjają szerzeniu się terroryzmu oraz zaburzają dostawy strategicznych surowców, istotne jest podejmowanie wszelkich działań – politycznych, dyplomatycznych, wojskowych, pomocowych – w celu zduszenia ich źródła, „w zarodku” („Strategia budowy bezpieczeństwa obszarów zamorskich”, Fundusz Rozwojowy, programy pomocowe, i inne).

Skuteczne działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w sieci (cyber-security) wymagają współpracy rządu oraz sektora prywatnego, zaś główne działania realizowane będą w ramach Narodowego Programu Bezpieczeństwa Sieciowego (*National Cyber Security Programme*), łączącego w sobie wysiłki zarówno strony rządowej, jak też możliwości firm czy instytucji komercyjnych. Realizacja programu zakłada m.in. zwiększenie jakości

¹⁷ Chodzi m.in. o racjonalizację infrastruktury, sprzedaż niektórych biur i instytucji wspierających, wykorzystywanie w większym stopniu symulatorów w procesie szkolenia, renowacja kontraktów czy oszczędności dotyczące wynagrodzeń pracowników (redukcja personelu cywilnego o 25 tys. osób).

¹⁸ Szczególne znaczenie ma współpraca służb wywiadowczych wojskowych i cywilnych oraz centrum analitycznego – *the Government Communications Headquarters (GCHQ), the Secret Intelligence Service (SIS) and the Security Service, Defence Intelligence (DI), the Joint Intelligence Committee (JIC), the Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC)*.

i bezpieczeństwa usług w sieci, inwestycje w rozwój zdolności wywiadowczych w kontekście wykrywania zagrożeń sieciowych, utworzenie w ramach ministerstwa obrony grupy działań cybernetycznych zaś w ramach resortu gospodarki powołanie biura odpowiedzialnego za współpracę w tym kontekście z przemysłem¹⁹. Przewiduje się ponadto zwiększenie inwestycji w badania z zakresu technologii zabezpieczeń oraz pogłębienie współpracy z innymi państwami (głównie USA) w tym obszarze. Koordynacja działań w ramach programu będzie zadaniem rządowego Biura Bezpieczeństwa Sieciowego oraz Ochrony Informacji²⁰, zaś w ramach resortu spraw wewnętrznych wydana zostanie narodowa strategia zwalczania przestępczości w sieci²¹.

W zakresie reagowania cywilnego na zagrożenia (*civil emergency*) podkreśla się potrzebę zintegrowanego, międzyresortowego podejścia do kwestii niwelowania skutków katastrof. Chodzi o szerokie włączenie i odpowiednie przygotowanie służb i władz zarówno na poziomie rządowym, jak i lokalnym. Określono trzy główne obszary zagrożeń, w których działania w ramach *civil emergency* są kluczowe: 1) skutki ataku terrorystycznego z użyciem materiałów konwencjonalnych; 2) skutki powodzi i katastrof pogodowych; 3) pandemie. Działania rządu w tym zakresie skupiają się na odpowiednim przygotowaniu służb, władz oraz społeczności do reagowania

poprzez rozwijanie aktywności społeczności i instytucji lokalnych, zarówno administracji, jak i podmiotów komercyjnych (właściciele i dostawcy mediów, lokalni przedsiębiorcy i inni).

Istotnym czynnikiem bezpieczeństwa państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, tym bardziej, że analizy wskazują tendencje wzrostowe znaczenia czynnika bezpieczeństwa dostaw i źródeł energii oraz surowców strategicznych. Składa się na to rosnąca zależność rynku brytyjskiego od importu tych dóbr, jak również rosnąca konkurencja w dostępie do źródeł i surowców. Rząd brytyjski planuje nadać kwestiom energetycznym najwyższy priorytet w polityce zagranicznej, promując wysiłki brytyjskich firm w celu pozyskiwania nowych rynków lub źródeł energii. Elementem polityki będzie pogłębianie współpracy międzynarodowej (głównie na forum UE) w zakresie poprawy infrastruktury energetycznej oraz ustanowienia skutecznych mechanizmów regulujących ten rynek. W wymiarze wewnętrznym pojawia się postulat promowania polityki oszczędnego zużycia energii, monitorowania w ramach Rady Bezpieczeństwa Narodowego stanu infrastruktury przesyłowej i instalacji nuklearnych, jak również skutków zmian klimatycznych.

Walka z przestępczością zorganizowaną, odbywać się będzie m.in. za pośrednictwem utworzonej Krajowej Agencji ds. Zwalczania Przestępczości (*National Crime Agency*), wyposażonej w odpowiednie narzędzia wywiadow-

¹⁹ *Cyber Infrastructure Team.*

²⁰ *Office of Cyber Security and Information Assurance.*

²¹ *National Cyber Crime Strategy.*

cze, prawne oraz technologiczne. Zakłada się powołanie biura ds. walki z zorganizowaną przestępczością gospodarczą oraz utrzymanie synergii działań podejmowanych zarówno w ramach walki z terroryzmem, jak i walki z przestępczością zorganizowaną.

Jako państwo tranzytowe w ruchu międzykontynentalnym (lotniczym i morskim), Wielka Brytania priorytetowo traktuje kwestie bezpieczeństwa granic. W celu ograniczenia potencjalnych zagrożeń wynikających z nielegalnego przepływu ludzi i towarów zakłada się ustanowienie spójnych mechanizmów współpracy pomiędzy agencją kryminalną, strażą graniczną oraz innymi instytucjami (resort spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych czy obrony). Dotyczy to szczególnie wymiany informacji oraz szerszego wykorzystania nowych technologii w procesie identyfikacji (np. biometrycznej), realizowanej obecnie za pomocą programu identyfikacji elektronicznej (*e-Borders programme*). Udoskonalenia dotyczyć mają zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego we współpracy z UE (*EUPassenger Name Record Directive*) i morskiego (utworzenie centrum informacji morskiej – *National Maritime Information Centre*).

Udział Wlk. Brytanii w procesie zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia zakłada wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów kontroli oraz monitorowania, jak również czynną współpracę międzynarodową w tym obszarze.

WZMOCNIENIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ

Raport Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa zapowiada wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa. Dotyczy to zarówno pogłębienia współpracy z sojusznikami w kontekście wojskowym (operacyjnym), jak również w odniesieniu do pozyskiwania zdolności wojskowych na bazie programów międzynarodowych (współpraca technologiczna, wielonarodowe programy uzbrojenia, zakupy). Zakłada się również współpracę z państwami będącymi dostawcami istotnych surowców, jak również z tymi, które pomocy potrzebują i w interesie Wlk. Brytanii jest zapewnienie im stabilizacji.

Określono priorytety współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa, które obejmują:

- utrzymanie szczególnych stosunków z USA²²;
- wypracowanie nowego modelu wzajemnych relacji z szerokim kręgiem sojuszników i partnerów;
- działania na rzecz reformy i usprawnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych (wzmocnienie Rady Bezpieczeństwa i dyscypliny budżetowej, wypracowanie mechanizmów skutecznego oddziaływania);
- utrzymanie znaczenia i skuteczności NATO jako głównego filaru obrony Wlk. Brytanii (potwierdzenie najwyższego znaczenia zobowiązań sojuszniczych, wzmocnienie spójności

²² Szczególnie w zakresie: zwalczania terroryzmu, zapobieganiu proliferacji broni niekonwencjonalnej, bezpieczeństwa w sieci, wspólnego pozyskiwania zdolności wojskowych, współpracy dotyczącej wywiadu i rozpoznania, współpracy technologicznej.

ci politycznej Sojuszu, pogłębienie współpracy w zakresie zwalczania zagrożeń sieciowych, polepszenie stosunków NATO-UE);

- otwartość Unii Europejskiej w promowaniu stabilności i dobrobytu (wzmocnienie dyplomacji unijnej, udział w budowaniu zdolności wojskowych oraz w zakresie reagowania cywilnego, implementacja strategii energetycznej – *Energy Strategy for Europe 2011-2020*).

Oprócz wspólnoty interesów USA i Wlk. Brytanii Raport odnosi się do pogłębienia współpracy z Francją jako partnerem strategicznym, szczególnie w obszarze technologii, szkolenia i tworzenia wspólnych jednostek oraz pozyskiwania uzbrojenia. Wspomina się o znaczeniu współpracy w ramach NATO oraz UE, jak również z innymi strategicznymi partnerami (Indie, Chiny, Rosja, Australia).

PRAKTYCZNY WYMIAR SDSR – REFORMA STRUKTURALNA

W toku analiz prowadzonych w ramach Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa, często ujawniała się potrzeba lepszej koordynacji i zapewnienia spójności działań na poziomie rządowym. Pojawiły się postulaty utworzenia bądź wzmocnienia współpracy struktur o charakterze ponadresortowym, które zapewniłyby spójność działań w kwestiach przenikających kompetencje i zakres działania wielu resortów

czy instytucji. Wyrazem całościowego i zintegrowanego podejścia do kwestii bezpieczeństwa jest powołanie wielu nowych struktur (Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Grupa Działań Cybernetycznych, Biuro Bezpieczeństwa Sieciowego oraz Ochrony Informacji, Krajowa Agencja ds. Zwalczania Przemocności, Narodowe Centrum Informacji Morskiej) czy zainicjowanie szeregu nowych programów (Narodowy Program Bezpieczeństwa Sieciowego).

Dużą wagę przypisuje się konieczności systematycznej analizy środowiska bezpieczeństwa w ujęciu wieloaspektowym, dlatego też podjęto decyzję o dokonywaniu corocznej analizy zagrożeń wewnętrznych (*National Risk Assessment*) oraz – co dwa lata – oceny zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (*National Security Risk Assessment, NSRA*). Narzędzia te stanowią dla Rady Bezpieczeństwa Narodowego źródło wiedzy o pełnym wachlarzu zagrożeń i istotnych kwestii dla bezpieczeństwa państwa w ujęciu horyzontalnym (*horizon scanning*), a następnie będą merytoryczną podstawą do określania priorytetów w polityce państwa w zakresie przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Potrzeba koordynacji szeregu działań w ramach rządu zaowocowała przyporządkowaniem priorytetowych kwestii na zasadzie przedmiotowej. Określono 10 obszarów²³, które mają być w centrum zainteresowania całego gabinetu na zasadzie ponadresortowej.

²³ Są to: budowanie stabilizacji na terenach zamorskich, walka z terroryzmem, bezpieczeństwo cybernetyczne, przestępczość zorganizowana, ochrona granic, bezpieczeństwo energetyczne, zagrożenia państwa i nieproliferaacja, cywilne sytuacje kryzysowe, zmiany klimatyczne i dostęp do surowców, wojskowe aspekty Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa (*Securing Britain...*, s. 69, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/intelligence-security-resilience/national-security/strategic-defence-security-review.aspx>).

Ponieważ bardzo często wychodzą one poza obszar odpowiedzialności jednego resortu, utworzone zostały grupy zadaniowe, które tworzą wiodący ministrowie przy współudziale innych ministrów lub instytucji (np. Krajowej Agencji ds. Zwalczenia Przemocności). Ponadto uzgodniono strukturę Rady Bezpieczeństwa Narodowego, w której za implementację postanowień Strategicznego Przeglądu odpowiedzialny będzie Zespół Wdrożeniowy (*SDSR Implementation Board*).

Kolejne kroki przewidują wydanie szeregu dokumentów i wytycznych, będących rozwinięciem zapisów Raportu SDSR: strategia obronności (*Strategy for Defence*), strategia przemysłu obronnego (*Defence Industrial Strategy*) i inne²⁴.

PODSUMOWANIE

Proces wypracowywania obu dokumentów, tj. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Raportu Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa, stał się przedmiotem komentarzy wielu analityków, którzy wskazują, że rozwój obecnej sytuacji w świecie i wieloaspektowość zagrożeń utrudnia zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz realizację interesów brytyjskich. Wszyscy zgadzają się, że należy przyjąć politykę bardziej efektywnego wykorzystania sojuszy i organizacji międzynarodowych do realizacji celów strategicznych państwa. Stąd przewijający się w obu dokumentach nacisk na rozwój „miękkich” narzędzi.

Zarówno Strategia jak i Raport SDSR wskazują na wielorakość źródeł zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, przesuwając znaczenie z tych o charakterze militarnym ku zagrożeniom o charakterze cybernetycznym, ekonomicznym lub gospodarczym. Globalizacja rozumiana jako rosnąca sieć powiązań na wielu obszarach funkcjonowania państwa niesie ze sobą zarówno zagrożenia, jak i szanse. Strategia szerzej odnosi się do kwestii sytuacji ekonomicznej i gospodarczej, zaś Raport SDSR szczegółowo analizuje działania państwa w sferze bezpieczeństwa. Oba dokumenty wskazują jednak, że istotne znaczenie dla właściwej identyfikacji trendów ma zintegrowane i komplementarne podejście do kwestii bezpieczeństwa, wyrażające się m.in. w analizie o charakterze ponadresortowym. Istotna jest też konstatacja, że w budowaniu pozycji państwa na arenie międzynarodowej znaczenie takich narzędzi jak dyplomacja czy programy pomocowe znacznie rośnie.

Krytycy Przeglądu zarzucają procesowi zbyt przyspieszoną (pół roku) analizę i wskazują, że znaczne cięcia wydatków w sferze obronności mogą skutkować ogromnymi perturbacjami w armii i spadkiem zdolności. Zdaniem prof. Malcolma Chalmersa, analityka *Royal United Services Institute*, niepopularne decyzje w odniesieniu do brytyjskich sił zbrojnych są konieczne. Potrzeba zmian i podjęcia drastycznych decyzji jest tak pilna, że odkładanie jej na później może skutkować znacznie

²⁴ A. Stevenson, Head NATO & Europe Policy, UK Ministry of Defence, prezentacja z Międzynarodowej Konferencji Planowania Obronnego, Warszawa, listopad 2010 r., http://www.dt.wp.mil.pl/plik/file/Panel_III_02_Stevenson_20101102-SDSR_Brief-Hd_NEP.pdf, 30 listopada 2010 r.

większymi negatywnymi konsekwencjami, niż szybko wykonana analiza²⁵.

Z badania sondażowego²⁶ przeprowadzonego przez RUSI wśród brytyjskich ekspertów z zakresu obronności i bezpieczeństwa wynika, że 94 proc. respondentów wysoko ocenia decyzję rządu w sprawie rozszerzenia przeglądu obronnego o kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego. Jednocześnie 68 proc. pytanym uważa proces SDSR za straconą okazję do dokonania rzeczywistej, radykalnej analizy roli Wielkiej Brytanii na świecie. Pozytywnie oceniana jest decyzja rządu dotycząca utrzymania priorytetu i pozyskiwania zdolności dla działań ekspedycyjnych (np. w Afganistanie), nawet jeśli wiąże się to z poważnymi cięciami w innych obszarach (61 proc. poparcia). Jednocześnie połowa pytanym nie zgodziła się z opinią, że proces SDSR powinien mocniej uwypuklić rolę Sił Zbrojnych w zakresie reagowania kryzysowego w kraju, gdyż w ich opinii wiązałoby się to z ograniczeniem finansowania innych zdolności. Spore nadzieje wiąże się z wynikami Przeglądu w kontekście zacieśnienia wojskowej współpracy brytyjsko-francuskiej (45 proc. respondentów na „tak”), wielu jednak wyraża obawę, że planowane cięcia spowodują ze strony administracji amerykańskiej spadek uznania dla Wlk. Brytanii jako cennego partnera w sto-

sunkach wojskowych (58 proc. przekonanych o prawdziwości tezy).

Znaczenie przeglądu bezpieczeństwa – rozumianego jako analiza strategiczna – potwierdzone zostało w ponadpartyjnym porozumieniu co do potrzeby cyklicznego prowadzenia tego typu analiz. Uzgodniono cykliczność przeglądu obrony i bezpieczeństwa w cyklu pięcioletnim, zaś weryfikacja pewnych założeń będzie dokonywana częściej (ocena zagrożeń bezpieczeństwa narodowego *NSRA* – co 2 lata, analiza zagrożeń wewnętrznych corocznie). Ponadto, rząd zobligowany jest do przedstawienia w parlamencie corocznego raportu z postępu w implementacji założeń strategii.

Doświadczenia, analizy i konstatacje wynikające z brytyjskiego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa mogą stanowić inspirację do podejmowania prac w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w Polsce, jak również ogólnych badań kwestii polskiej polityki bezpieczeństwa czy obronności. Jednym z istotnych wyników brytyjskiego Strategicznego Przeglądu Obrony i Bezpieczeństwa są poważne ograniczenia budżetu obronnego oraz cięcia w liczebności brytyjskich Sił Zbrojnych. Jest to trend obserwowany ostatnio w szeregu państwach europejskich²⁷. Należy zakładać, że rekomendacje prowadzonego obecnie w Ministerstwie Obrony Narodowej polskiego

²⁵ M. Chalmers, *SDSR an opportunity, not a death sentence*, <http://www.rusi.org/go.php?structureID=S430F4009EEE86&ref=N4C90D249C5B6C>, 19 października 2010 r.

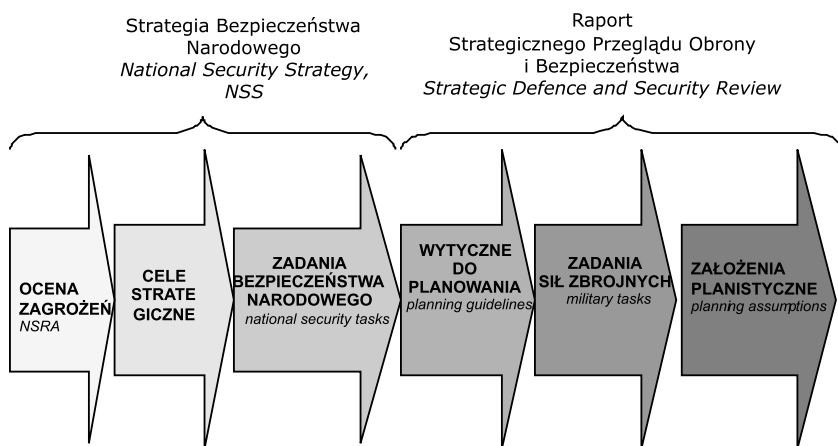
²⁶ RUSI przeprowadziło ankietę wśród ponad 2000 osób związanych z obronnością i bezpieczeństwem na temat wyników SDSR. (*The Defence and Security Review Survey*, Occasional Paper, October 2010, <http://my.rusi.org/FOCUS-October-2010>), 26 listopada 2010 r.

²⁷ Oszczędności i przewidywana redukcja Bundeswehry w Niemczech z 250 tys. do około 180 tys. żołnierzy czy uchwalona przez parlament Bułgarii reforma sił zbrojnych, zakładająca redukcję liczebności wojska do końca 2014 r.

Strategicznego Przeglądu Obronnego 2009-2010 również będą determinowane sytuacją budżetową państwa i zawierać będą postulaty zmniejszenia liczebności Sił Zbrojnych RP.

Zakres merytoryczny analiz dokonanych w ramach prac nad Strategią oraz Raportem SDSR – tj. układ: analiza środowiska bezpieczeństwa, określenie celów i interesów państwa, określenie możliwych form działania oraz przyporządkowanie odpowiednich środków do realizacji – pokrywa się merytorycz-

nie z zakresem planowanego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, nad którym pracuje obecnie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Metodologia pewnych badań (szczególnie ocena i wartościowanie zagrożeń) powinna stać się inspiracją do prowadzenia podobnych analiz strategicznych w ramach SPBN. Poniższy schemat ilustruje przebieg procesu – począwszy od analizy zagrożeń i określania celów strategicznych, na propozycji konkretnych działań skończywszy.



Schemat 3. Przebieg procesu SDSR (opracowanie własne)