

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Główne ustalenia i rekomendacje
SPBN 2012

Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA

Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń

Polityka Chin wobec Afganistanu

Problem prania brudnych pieniędzy

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

23-24

Warszawa 2012

**Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego:
prof. dr hab. Stanisław Koziej**

Rada Programowa: dr Zdzisław Lachowski (przewodniczący), Marek Ajnenkiel (sekretarz),
Czesław Juźwik, dr Krzysztof Liedel, Jarosław Padzik, Paweł Pietrzak

Redaktor Naczelny: dr Zdzisław Lachowski
Zastępca Redaktora Naczelnego: Marek Ajnenkiel

Zespół redakcyjny: Monika Biernat, Michał Grzelak, Katarzyna Przybyła (sekretarz),
Kamil Sobczyk, Janusz Tomaszewski

Tłumaczenia: Aneta Wiśniewska

Adres redakcji:
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa
tel.: +48 22 695 18 77
faks: +48 22 695 18 63
e-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

Nakład 1000 sztuk

*Zasady publikowania artykułów w kwartalniku dostępne są na stronie internetowej BBN
(<http://www.bbn.gov.pl>).*

*Kopiowanie całości bądź części artykułów możliwe jest tylko za zgodą redakcji.
Wszystkie artykuły zamieszczone w numerze wyrażają poglądy autorów.*

Numer zamknięto i oddano do druku w grudniu 2012 r.

Skład, korekta, druk i oprawa:
Pracownia C&C Sp. z o.o.
www.pracowniacc.pl

Spis treści

Słowo wstępne 11

Zdzisław Lachowski – Redaktor Naczelny, Zastępca Szefa BBN

PODSUMOWANIE SPBN

Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu
Bezpieczeństwa Narodowego 2012 19

Stanisław Koziej

Zakończony we wrześniu 2012 r. Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) był przedsięwzięciem pionierskim na gruncie polskim. W ramach SPBN po raz pierwszy w tak kompleksowy i interdyscyplinarny sposób, przy zaangażowaniu wielu wybitnych polskich ekspertów i instytucji zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, dokonano analizy i oceny warunków oraz stanu bezpieczeństwa narodowego RP, określono cele i sposoby ich osiągnięcia, a także sposoby przygotowania (utrzymywania i transformacji) koniecznego dla tego systemu bezpieczeństwa. Przegląd zapoczątkował nową jakość w polskiej kulturze i myśli strategicznej, a jego sukcesem jest uruchomienie społecznej debaty o sprawach bezpieczeństwa narodowego. Sukces ten będzie pełny, jeżeli efektem Przeglądu będą realne działania zmierzające do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego
Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego 37

Rekomendowana w SPBN polityka bezpieczeństwa sprowadza się zasadniczo do prewencyjnego myślenia i działania. W podejściu tym można dostrzec przesunięcie środka ciężkości z modelu sił zbrojnych o charakterze ekspedycyjnym w kierunku zwiększenia zdolności obronnych. Ponadto dąży się do usprawnienia podsystemu obronnego poprzez wyposażenie go w rozbudowane zdolności przeciwwaskoczeniowe. Stąd też priorytety modernizacyjne sił zbrojnych kładą nacisk na zwiększenie mobilności i siły rażenia, lepsze z informatyzowanie i „zrobotyzowanie” pola walki oraz wsparcie procesu kierowania i dowodzenia. Chodzi zatem o wejście w posiadanie narzędzi i zdolności, które pozwalałyby przede wszystkim uprzedzić powstanie sytuacji politycznie niejasnych, a w chwili ich zaistnienia i być może osamotnienia sojuszniczego nie dać się całkowicie zaskoczyć i natychmiast odpowiednio zareagować. (oprac. Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN)

Bezpieczeństwo pozamilitarne Polski w świetle rezultatów SPBN 55

Zmiany w zakresie sposobu pojmowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego związane są przede wszystkim ze znacznym wzrostem znaczenia komponentu pozamilitarnego. Diagnoza systemu ochronnego bezpieczeństwa państwa

oraz społecznych i gospodarczych źródeł bezpieczeństwa i stabilności państwa, a także wskazanie najważniejszych legislacyjnych kierunków zmian prowadzących do optymalizacji bezpieczeństwa narodowego należały do najważniejszych zadań Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Efekty prac podjętych i przeprowadzonych przez Komisję SPBN z udziałem Biura Bezpieczeństwa Narodowego stwarzają możliwość postulowanego doskonalenia systemu, zwłaszcza poprawy efektywności jego funkcjonowania. (oprac. Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego BBN)

Organizacja Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego 77

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego był przedsięwzięciem nowatorskim w wielu aspektach, w tym również pod względem organizacyjnym. Stanowił pierwszy krok w porządkowaniu cyklu planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa i dostarczył wielu doświadczeń, które pozwolą na doskonalenie rozwiązań organizacyjnych dotyczących tego typu przedsięwzięć w przyszłości. Niniejsza publikacja prezentuje refleksje koordynatorów Przeglądu tuż po jego zakończeniu. (oprac. Departament Analiz Strategicznych BBN)

POLITYCZNO-STRATEGICZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA 91

Janusz Tomaszewski

Ogłoszony w ostatnim kwartale 2011 r. strategiczny zwrot Stanów Zjednoczonych ku regionowi Azji i Pacyfiku spowodował zmiany w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa. Przy zachowaniu istotnego znaczenia Bliskiego Wschodu, spada jednocześnie pozycja Europy w optyce USA. Stany Zjednoczone są zmuszone do zmierzania się z wyzwaniami, jakie w świecie arabskim przyniosła fala antyrządowych wystąpień, która obaliła niektórych amerykańskich sojuszników oraz przerodziła się w wojnę domową w Syrii. USA nieustannie muszą zmagać się również z zagrożeniami ze strony Iranu i Korei Płn. Wszystkim tym czynnikom towarzyszy konieczność redukcji amerykańskiego budżetu obronnego o blisko 500 mld dolarów w perspektywie najbliższych 10 lat.

Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń w najbliższych latach 117

Katarzyna Przybyła

Przełom lat 2011 i 2012 w Rosji minął nie tylko pod znakiem wyborów parlamentarnych i prezydenckich, ale przede wszystkim – demonstracji i protestów przeciwko przedstawicielom władzy i fałszerstwom wyborczym. Aby niezadowolenie społeczne nie eskalowało aż do punktu destabilizacji państwa, potrzebne jest wprowadzenie gruntownych reform w wielu dziedzinach. Społeczeństwo rosyjskie zbudziło się z letargu i domaga się większej demokratyzacji w stosunkach z władzą. Nie wiadomo jednak, czy władzy starczy odwagi politycznej do wprowadzenia zmian. Tymczasem przyszłość Rosji zależy od poradzenia sobie z licznymi wewnętrznymi wyzwaniami

i zagrożeniami, w tym: bezrobociem; korupcją; problemami religijnymi, etnicznymi i nacjonalistycznymi; terroryzmem, a także reformą gospodarczą i sił zbrojnych.

Polityka Chin wobec Afganistanu w kontekście zakończenia misji ISAF 141

Wojciech Zaborowski

Afganistan jest obecny w polityce zagranicznej Chin, jakkolwiek nie jest jej kierunkiem priorytetowym. Chińskie zaangażowanie ogranicza się tu do skromnej pomocy rozwojowej i inwestycji w wybrane sektory gospodarki. Zaangażowanie to wynika głównie z potrzeby uzyskania dostępu do rynków zbytu dla własnych produktów i usług, źródeł surowców naturalnych oraz nowych szlaków tranzytowych. Chiny wstrzymują się od udzielenia szerszej pomocy militarnej w stabilizacji Afganistanu, a relacje afgańsko-chińskie podporządkowane są sojuszowi chińsko-pakistańskiemu. Analiza genezy, rozwoju i aktualnego stanu stosunków afgańsko-chińskich pozwala prognozować, że mimo dużych możliwości oddziaływania na sytuację w regionie, polityka Chin wobec Afganistanu nie ulegnie radykalnym zmianom po zakończeniu misji ISAF w 2014 r.

Państwa Rady Współpracy Zatoki wobec „arabskiej wiosny” 165

Katarzyna Kowalewska

„Arabska wiosna” przyniosła zwrot w polityce wewnętrznej państw, przez które przetoczyła się fala rewolucji, oraz przemiany w układzie sił na Bliskim Wschodzie. Ostateczny rezultat tych zmian jest wciąż nieznan, ale uwagę zwraca polityka państw Rady Współpracy Zatoki wobec antyrządowych wystąpień. Na pozycji lidera organizacji umocniła się Arabia Saudyjska, którą można uważać za główny motor działań Rady. Ponadto rewolucje w regionie przyczyniły się do wzmocnienia i konsolidacji tożsamości tej organizacji jako zdolnej do sprawnego reagowania na wydarzenia w otoczeniu międzynarodowym. Wyrazem tych przemian jest projekt rozszerzenia Rady Współpracy Zatoki o Maroko i Jordanię oraz wzmocnienia współpracy poprzez przekształcenie Rady w „Unię Zatoki”.

Przyszłość Korei Północnej 181

Przemysław Pacuła

Korea Północna jest unikatowym we współczesnym świecie reżimem, który skutecznie opiera się międzynarodowej presji w kwestii zmian politycznych i gospodarczych. KRLD, prowadząca agresywną politykę połączoną z ogromnym potencjałem militarnym (w tym nuklearnym), stanowi nieustające zagrożenie dla swoich sąsiadów. Jednocześnie strategiczne położenie tego państwa sprawia, że Korea Północna stała się obiektem strategicznej rozgrywki między USA a Chinami, co torpeduje wszelkie próby rozwiązania problemu na forum ONZ. Należy mieć nadzieję, że model chiński stanie się dla przywódców w Korei Płn. przykładem do naśladowania, a objęcie przywództwa przez Kim Dzong Una – początkiem tego procesu.

POZAMILITARNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA**Problem prania brudnych pieniędzy w regulacjach międzynarodowych 199***Przemysław Siejczuk*

Pranie brudnych pieniędzy można zdefiniować jako wprowadzanie do obrotu gospodarczego wartości majątkowych będących korzyścią z czynu zabronionego w celu nadania im pozorów legalnego pochodzenia. Proceder ten jest ściśle związany z działalnością przestępczą, zwykle w jej najbardziej groźnym wymiarze, mającą bowiem często charakter zorganizowany. Zjawisko to w ostatnich latach stało się jednym z ważniejszych zagrożeń dla rozwoju gospodarczego Polski, Europy i świata. Opracowanie stanowi próbę syntetycznego przedstawienia najważniejszych uregulowań międzynarodowych, regulacji Unii Europejskiej i krajowych w zakresie przeciwdziałania procederowi prania brudnych pieniędzy i jego zwalczania. Zawiera też krótką charakterystykę samego zjawiska i jego skutków.

Eksport rosyjskiego gazu – strategia, plany, konsekwencje 225*Paweł Turowski*

Rosja zaplanowała znaczący wzrost produkcji gazu i zwiększenie jego eksportu do Europy oraz na Daleki Wschód. Według najbardziej optymistycznych prognoz, do 2030 r. ma nastąpić prawie dwukrotne podwyższenie jego eksportu w porównaniu z 2010 r., a w kolejnej dekadzie ma rozwinąć się sprzedaż na Dalekim Wschodzie. Są jednak czynniki, które mogą zakłócić rosyjskie plany. W Europie wzrośnie konkurencja między producentami, utrudniająca zwiększenie sprzedaży. Z kolei eksport na Dalekim Wschodzie może być niższy od planowanego, jeśli nie uda się zapewnić finansowania budowy skraplarni gazu w syberyjskich portach. Z tych przyczyn prognozowany wzrost eksportu rosyjskiego gazu będzie niższy od planowanego, zaś na rynkach europejskich w skrajnym scenariuszu możliwe jest zmniejszenie sprzedaży poniżej poziomu dotychczas notowanego.

Biogramy autorów 249

Table of contents

Preface	11
---------	----

Zdzisław Lachowski – Editor-in-Chief, Deputy Head of the National Security Bureau (BBN)

A SUMMARY OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGIC REVIEW 2012 (NSSR)

Main findings and recommendations of the NSSR	19
---	----

Stanisław Koziej

The National Security Strategic Review (NSSR) concluded in September 2012 was a pioneering project of that type in Poland. The NSSR constitutes an unprecedented comprehensive and interdisciplinary analysis and assessment of the national security condition and situation in Poland; it specifies the goals and ways in which such conditions and security should be ensured; it also defines the manner of preparation (maintenance and transformation) necessary for the national security system. A plethora of outstanding Polish experts and institutions dealing with security-related issues were involved in the development of the NSSR. The Review marks a new quality in Polish strategic culture and thought. It succeeded in opening a public debate on issues pertaining to national security. The success will be complete if the Review results in real activities aimed at creating an integrated national security system.

Military security aspects from the perspective of the NSSR	37
--	----

The security policy recommended by the NSSR deals predominantly with preventative thinking and acting. In this approach one can see the centre of gravity being shifted from the expeditionary armed forces model to increased defense capabilities. Moreover, efforts are made to improve the defence sub-system by equipping it with expanded counter-surprise capabilities. Hence, the modernization priorities of the armed forces will focus on their increased mobility and striking power, advanced information technology and robotic solutions for the battlefield as well as support for the command and control process. The idea is to acquire such tools and capabilities which would allow, first of all, to prevent politically ambiguous situations from arising and, once such situations happen, given possible allied alienation, to head off complete surprise by ensuring an immediate adequate response.

(Elaborated by the Supreme Authority over Armed Forces Department, BBN)

Non-military security of Poland in the light of results of the NSSR	55
---	----

Changes in ways national and international security are conceived stem primarily from a considerable increase in significance of the non-military component. The most important tasks of the National Security Strategic Review consisted in a diagnosis of the state's security system and its social and economic sources as well as mapping out the most crucial legislative directions of change resulting in the

optimization of national security. The outcome of the work taken up and done by the NSSR Committee, with the participation of the National Security Bureau analytical staff, presents an opportunity to improve the system and in particular to boost its effective functioning.

(Elaborated by the Legal and Non-Military Security Affairs Department, BBN)

Organization of the NSSR

77

The National Security Strategic Review was an innovative project in many aspects, including the organizational one. It constituted the first attempt to put in order the strategic planning cycle in security matters. Likewise it was the source of a great deal of experience which will allow a better organization of such projects in the future. The piece offers reflections of the Review coordinators, made directly following its completion.

(Elaborated by the Strategic Analyses Department, BBN)

POLITICAL AND STRATEGIC ASPECTS OF SECURITY

Changes in the US security policy

91

Janusz Tomaszewski

The strategic shift of the United States towards the Asia and Pacific region, as announced in the last quarter of 2011, has produced changes in the American security policy. While the Middle East still ranks high on the US agenda, the position of Europe is sinking. The United States has to face up to the challenges brought about by the wave of anti-government upheavals which swept across the Arab world, overthrew some pro-American regimes there and turned into a civil war in Syria. Moreover, the USA continues to grapple with threats emanating from Iran and North Korea. All these aforesaid factors are accompanied by the necessary reductions in US defense spending by almost 500 billion dollars over the next 10 years.

Internal challenges for and threats to Russia in the foreseeable future 117

Katarzyna Przybyła

The turn of 2011 and 2012 in Russia was marked not only by the parliamentary and presidential elections, but most importantly, by demonstrations and protests staged against the authorities and vote rigging practices. To stave off social dissatisfaction from escalating to the point of destabilization of the state, deep reforms need to be introduced in a number of areas. The Russian people have thrown off their apathy and demand more democracy in relations with the authorities. However, one cannot tell if the latter will have enough political courage to implement changes. Meanwhile, the future of Russia depends on dealing with numerous internal menaces and challenges, including unemployment, corruption, religious, ethnic and nationalist problems, terrorism as well as economic and military reforms.

China's policy towards Afghanistan in the context of concluding the ISAF mission 141

Wojciech Zaborowski

Afghanistan is present in Chinese foreign policy, though it is not its priority direction. The involvement of China is limited to providing modest development assistance and investments in selected sectors of the economy. This kind of involvement results mostly from China's need to get access to exports markets for domestic goods and services, sources of raw materials and new transit routes. China abstains from providing broader military assistance in stabilizing Afghanistan, whereas Afghan-Chinese relations are subjected to the Chinese-Pakistani alliance. The analysis of the origins, development and the current state of relations between Afghanistan and China allows for the following forecast: in spite of its ability to exert a big influence on the situation in the region, China's policy towards Afghanistan will not undergo radical changes after the completion of the ISAF mission in 2014.

The Gulf Cooperation Council states vis-à-vis the "Arab Spring" 165

Katarzyna Kowalewska

The "Arab Spring" brought about a shift in the domestic policies of the countries which experienced the wave of revolutions. It also caused changes in the balance of power in the Middle East. The final result of the changes remains obscure. Nevertheless attention is brought by the policy adopted by the Gulf Cooperation Council states vis-à-vis the upheavals. Saudi Arabia has strengthened its position as a leader of the Council and can be considered the engine of change in activities of the organization. Moreover, revolutions in the region have contributed to the strengthening and consolidation of the Council's identity as a body capable of responding effectively to international developments. A sign of such change is the project aimed at enlarging the Gulf Cooperation Council to include Morocco and Jordan as well as boosting cooperation through transforming the Council into a "Gulf Union".

The future of North Korea 181

Przemysław Pacuła

North Korea is a unique regime in the contemporary world, which successfully opposes international efforts to press ahead with political and economic changes in the country. Aggressive policy of the DPRK combined with its huge military potential (including nuclear one) constitute a permanent menace to its neighbors. At the same time, the strategic location of the state has turned North Korea into an object of strategic game between the USA and China, which thwarts all attempts to solve the problem within the UN. One may hope that the Chinese model will become an example to follow by the leaders of North Korea, and that assuming power by Kim Jong-un will mark the beginning of that process.

NON-MILITARY ASPECTS OF SECURITY**Addressing the problem of money laundering
in international regulations 199***Przemysław Siejczuk*

Money laundering can be defined as introducing into the economic turnover financial values which constitute profits derived from a prohibited act in order to make them look legal. Such practice is strictly connected with criminal activity, usually in its most dangerous dimension, i.e. organized crime. Over the last few years this phenomenon has become one of the major threats to the economic development of Poland, Europe and the world. This chapter provides a brief overview of the most important international, EU and Polish regulations aimed at counteracting the practice of money laundering and fighting it. It also contains a short description of the phenomenon itself and its effects.

Exports of Russian gas – strategy, plans, consequences 225*Paweł Turowski*

Russia is planning a major rise in gas production and increased exports to Europe and the Far East. According to the most optimistic forecasts, 2030 will see a nearly double increase in gas exports compared to 2010, whereas the following decade will witness a boom in sales in the Far East. Nonetheless there are some factors which may disturb Russian plans. In Europe, competition will grow among producers, which will complicate the sales. On the other hand, exports to the Far East might be lower than expected if the plan to finance the construction of a gas liquefaction plant in the ports of Siberia failed. For those reasons, the forecast increase in exports of Russian gas would be lower than planned, and on the European markets, in extreme scenarios, the possibility is looming of selling less gas than at present.

About the Authors 249

Słowo wstępne

Szanowni Czytelnicy!

W drugim półroczu 2012 r. szereg ważnych przedsięwzięć, działań i wyzwań ogniskowało zainteresowanie opinii publicznej w Polsce i na świecie. W kraju w centrum uwagi instytucji i ekspertów do spraw bezpieczeństwa był Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN). Jesienią niejawnym Raport Komisji SPBN został przedłożony przez szefa BBN prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu, a następnie wyniki Przeglądu zostały przyjęte jednogłośnie 8 listopada br. przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego. W grudniu BBN opublikował miniraport zawierający główne wnioski i zalecenia SPBN, niejako antycypując Białą Księgę na temat bezpieczeństwa Polski, która ujrzy światło dzienne na początku 2013 r. Równoległe Biuro uruchomiło fora dyskusyjne skierowane do różnych audytoriów: dziennikarskiego, parlamentarnego, organizacji pozarządowych itp.

Wcześniej, we wrześniu br., Rada Bezpieczeństwa Narodowego obradowała na temat tarczy przeciwrakietowej – kwestii, która w różnych kontekstach (strategiczno-politycznym, sojuszniczym, obrony powietrznej, finansowym itd.) jest przedmiotem debat na agendzie europejskiej i polskiej. W październiku prezydent uruchomił proces redukcji polskiego zaangażowania w Afganistanie, który będzie trwał etapami do 2014 r. Podpisał też ustawę o ratyfikacji konwencji ottawskiej w sprawie zakazu min przeciwpiechotnych, przybliżającą Polskę do członkostwa w porozumieniu o charakterze zarówno rozbrojeniowym, jak i humanitarnym. Wszystkie te kwestie były monitorowane w Tygodniku BBN (www.bbn.gov.pl).

BBN promuje nowelizację Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. oraz – szczególnie w tym kontekście – wspiera przedsięwzięcia Trójkąta Weimarskiego (od 1 stycznia 2013 r. rozpocznie półroczny dyżur bojowy Weimarska Grupa Bojowa, w której uczestniczy Polska), a w październiku zainaugurowało współpracę instytucji zajmujących się sprawami bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej. W końcu sierpnia polski kontyngent wojskowy „Orlik 4” zakończył udział w kolejnej natowskiej misji „Air Policing”, strzegąc przestrzeni powietrznej nad sojuszniczymi państwami bałtyckimi. Kwestie energetyczne nadal skupiają uwagę ekspertów (i nie tylko), zwłaszcza w związku z oczekiwaniami dotyczącymi gazu łupkowego. Zakończenie budowy i uruchomienie rosyjskiego gazociągu Nord Stream

stanowi wyzwanie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Z ważnych wydarzeń wypada też wspomnieć przystąpienie Polski do Europejskiej Agencji Kosmicznej; ten sektor oferuje znaczące korzyści zarówno rozwojowe dla gospodarki i nauki polskiej, jak i bezpieczeństwa (techniki i technologii, współpraca). Przykłady te nie wyczerpują listy aktywności w polskiej polityce bezpieczeństwa.

Równoległe do wydarzeń na scenie krajowej polska polityka w dziedzinie bezpieczeństwa nie pozostaje obojętna na procesy i fakty dokonujące się na arenie międzynarodowej. Kryzys finansowy w Europie dotyka w istotny sposób interesów rozwojowych i bezpieczeństwa Polski. Dramatyczne wydarzenia na Bliskim Wschodzie pogłębiają bezradność zarówno zainteresowanych państw regionu, jak i mocarstw zachodnich w próbach uregulowania tych problemów (wojna domowa i dramat humanitarny w Syrii; czynnik Rosji w rozwiązaniu tego konfliktu; napięcia w stosunkach syryjsko-tureckich i ich wpływ na relacje sojusznicze; konflikt Izraela z Hamasem zakończony kruchym rozejmem; przyznanie Autonomii Palestyńskiej statusu nieczłonkowskiego państwa-observatora ONZ). Społeczność międzynarodowa, a szczególnie nowa administracja Baracka Obamy, stoi w obliczu ważkich decyzji, które pomogłyby przełamać te napięcia i zastoje, ujemnie wpływające na klimat międzynarodowy. Na Dalekim Wschodzie niepokój wzbudza asertywność Chin, które usiłują kreować fakty dokonane wobec sąsiadów w Azji Północno-Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

Niniejszy kwartalnik w znacznej części jest poświęcony wspomnianemu Strategicznemu Przeglądowi Bezpieczeństwa Narodowego, który trwał od grudnia 2010 r. do września 2012 r. W oczekiwaniu na Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego szef Biura dokonał przeglądu konkluzji i rekomendacji zespołów, a analitycy BBN zaprezentowali na podstawie wyników prac Biura główne elementy – ustalenia i wnioski w wybranych tematach. Rozpoczynamy tekstem szefa Biura, który podsumowuje całość rezultatów SPBN, podkreślając pionierski charakter Przeglądu pod względem skali i kompleksowości. Ma on służyć w nadchodzącym czasie jako podstawa dla spodziewanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, a także jako inspiracja dla inicjatyw legislacyjnych w budowaniu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Polski. Dwa kolejne rozdziały to prezentacja wyniku dyskusji oraz refleksje w ramach SPBN na temat bezpieczeństwa wojskowego i pozamilitarnego. Dział ten zamyka omówienie przez koordynatorów „kuchni”, czyli aspektu organizacyjnego Przeglądu, który jakkolwiek starannie przygotowany, musiał się zmierzyć ze skomplikowaną materią praktyki nie zawsze

przystającej do oryginalnych założeń. Doświadczenia te powinny pozwolić na sprawniejsze przeprowadzenie tego typu programów w przyszłości.

Przechodząc do polityczno-strategicznego wymiaru międzynarodowego, kwartalnik kieruje uwagę w stronę trzech mocarstw: USA, Rosji i Chin, jakkolwiek każdego w różnych aspektach. O ile Rosja, jak się wydaje, pogrąży się w marazmie, strategicznie doniosłe zmiany zachodzą w polityce amerykańskiej. W tym kontekście rozdział wskazuje na implikacje „strategicznego zwrotu” USA w kierunku Azji i Pacyfiku – o ile Europa relatywnie traci na znaczeniu w tej politycznej optyce, o tyle szeroki Bliski Wschód nadal stanowić będzie wyzwanie lub zagrożenie (Iran, Korea Północna, Syria itd.). Wraz z polityczną kalkulacją idzie w parze kalkulacja budżetowa – w związku z finansowymi ograniczeniami, w tym w wydatkach wojskowych, USA są zmuszone racjonalizować swoje globalne zaangażowanie.

Skala wewnętrznych wyzwań i zagrożeń dla Rosji jest równie rozległa jak sama Rosja, stąd autorka jedynie sygnalizuje istotne sfery bezpieczeństwa, starając się wskazywać ich obecny i potencjalny wpływ na stabilizację tego kraju w nadchodzących latach. Trafnie zauważa, że brak reform, na tle realizowanych gdzie indziej przemian, może skazać Rosję na kryzysy i krytyczne napięcia w kraju, które odbiłyby się również na jej międzynarodowej pozycji.

Problem Afganistanu po 2014 r. zazwyczaj jest widziany przez pryzmat koalicji zachodniej utrzymującej integralność i stabilność tego kraju. Rozdział dotyczący chińskiej polityki wobec Afganistanu potwierdza tezę, że *bella gerant alii*, zaś Chiny prowadzą pokojową ekspansję ekonomiczną. Zdaniem autora, niewiele się zmieni po zakończeniu misji ISAF, lecz nie należy lekceważyć możliwości konfliktowej sytuacji, która mogłaby mocniej zaangażować Chiny w stabilizowanie Afganistanu po tym fakcie.

Na koniec działu strategii BBN prezentuje rozważania na temat przyszłości Korei Północnej. Wydarzenia w tym kraju w ostatnim roku, po śmierci dyktatora, rozbudziły nadzieje na pozytywne zmiany i autor zdaje się te nadzieje podzielać. Dyktatura jest jednak między Scyllą demokratyzacji (na wzór amerykański lub południowokoreański) a Charybdą reform *à la chinoise* – obie stanowią śmiertelne zagrożenie dla dyktatury. Na razie nic nie wskazuje na odchodzenie od kursu wyznaczonego przez Kim Il Sunga (Kim Ir Sena) i jego syna Kim Dzong Ila, stąd przyszłość rysuje się niepomysłnie. Pozostaje utrzymywanie reżimu na kroplówce pomocy zewnętrznej i namawianie (jak dotąd mało skuteczne) do denuklearyzacji.

W sferze bezpieczeństwa pozawojskowego kwartalnik oferuje dwa opracowania: o problematyce prania brudnych pieniędzy w skali międzynarodowej i wysiłkach w celu zaradzenia temu szkodliwemu zjawisku oraz na temat polityki gazowej Rosji. Pierwsze prezentuje charakterystykę zjawiska i skupia się głównie na prawnomiędzynarodowych aspektach, drugie zaś dotyczy prognozowanej przyszłości eksportu gazowego surowca do Europy i na Daleki Wschód. Autor wskazuje na czynniki mogące zakłócić dobrą koniunkturę z różnych powodów, co groziłoby dramatycznymi konsekwencjami dla rozwoju Rosji.

Kwartalnik o podwójnej numeracji, który oddajemy do rąk czytelnika, jest ostatnim w tym roku. Życząc wszystkiego najlepszego na Nowy Rok, życzymy także satysfakcjonującej lektury niniejszej edycji.

Zdzisław Lachowski
Redaktor Naczelny
Zastępca Szefa BBN

Preface

Dear Readers,

In the second half of 2012 a number of major projects, activities and challenges aroused the interest of the public opinion, both in Poland and abroad. Attention of security experts and institutions in the country was attracted to the National Security Strategic Review (NSSR). In the autumn a classified report elaborated by the NSSR Committee was submitted by the Head of the National Security Bureau (BBN) to the President of Poland, Bronisław Komorowski, followed by results of the Review which were accepted unanimously by the National Security Council on 8 November. In December, BBN published a mini-report comprising main conclusions and recommendations of the NSSR, anticipating in a way a white paper on the security of Poland, which will be made public in early 2013. At the same time, the Bureau launched discussion forums targeted at various audiences: journalists, MPs, NGOs, etc.

Earlier, in September, the Security Council held discussions on missile defence, an issue which features prominently on the European and Polish agenda in a number of contexts: strategic and political, alliance, air defence, financial etc. In October the President launched the process of reducing Polish military involvement in Afghanistan, with troops being phased-out towards the end of 2014. Moreover, he signed the Act on ratification of the Ottawa Convention (the Anti-Personnel Mine Ban Convention) which brings Poland closer to the membership in this disarmament-cum-humanitarian agreement. All these issues have been monitored in the BBN Weekly (www.bbn.gov.pl).

The National Security Bureau actively promotes an amendment process of the 2003 European Security Strategy and in this context it specifically supports activities pursued by the Weimar Triangle (1 January 2013 will mark the start of a 6-month long combat duty of the Weimar Battle Group, to which Poland is a framework state), whereas October saw the launch of cooperation between Visegrad Group institutions (BBN's counterparts) dealing with security-related issues. In late August the Polish Military Contingent "Orlik 4" concluded its subsequent contribution to the NATO-led "Air Policing" mission aimed at protecting skies over the allied Baltic states. Energy issues are still drawing the attention of experts (and others as well), especially due to expectations concerning shale gas. The completion and opening of the Russian Nord Stream gas pipeline poses a renewed challenge for Poland's energy security. Among important developments one should also mention Poland's accession to the European Space Agency; this sector offers significant

benefits both for developing the economy and science in Poland as well as security (technology, cooperation). All the developments referred to above do not exhaust the list of activities pursued by Poland in the area of the security policy during the latter half of 2012.

In parallel to events on its national level, Polish security policy is not indifferent to processes and facts unfolding on the international arena. The financial crisis sweeping across Europe has a significant impact on the national development and security interests of Poland. Dramatic developments in the Middle East are deepening the frustration of both interested states of the region and the western powers in their attempts to settle the problems (civil war and humanitarian drama in Syria; the Russian factor in resolving the conflict; tensions in Syrian–Turkish relations and their impact on allied relations; the conflict between Israel and Hamas ending in a fragile ceasefire agreement; granting to the Palestinian Autonomy the non-member observer status in the UN). The international community and the new Obama administration in particular are facing serious decisions, which might help ease the tensions and overcome deadlocks having a negative impact upon the international atmosphere. In the Far East concern is mounting owing to the assertiveness of China, which strives to create *faits accomplis* vis-à-vis its neighbours in North-East Asia and South-East Asia.

This issue of the Quarterly is broadly dedicated to the above-mentioned National Security Strategic Review, which was conducted between December 2010 and September 2012. Prior to the coming publication of the white paper on national security, the Head of BBN reviews conclusions and recommendations submitted by the NSSR taskforces, stressing the groundbreaking character of the Review as regards its scale and comprehensive nature. Also analysts at BBN present, based on the results of work done at the Bureau, the NSSR findings and conclusions in select thematic fields of military and non-military security. In the near future these findings are expected to form the basis for the next National Security Strategy as well as provide inspiration for legislative initiatives in building a Polish integrated security system. The closing text in this section discusses organizational aspects underlying the preparation of the Review, which although elaborated with utmost diligence, had to face up to complicated reality, which not always corresponded with the blueprint. The experience gathered should contribute to a more efficient organization of similar projects in the future.

As regards the international political and strategic dimension, the Quarterly tackles three themes concerning major powers: the USA, Russia and China, albeit taking into consideration different aspects in each case. Whereas Russia seems to be plunging into stagnation, strategically crucial changes are taking place in US

policy. In this context the chapter points to the implications of the US “strategic pivot” towards Asia and the Pacific. While in relative terms Europe is losing its significance, the Greater Middle East will continue to pose a challenge or a threat (Iran, North Korea, Syria etc.). Political calculation pairs up with the budgetary one. Due to financial constraints, including military spending, the USA is forced to rationalize its global involvement.

The scale of internal challenges and threats faced by Russia is equally vast as Russia itself. Hence, the author merely sketches the important security areas and seeks to depict their current and potential influence on the stability of the country in the foreseeable future. The author makes a correct observation when stating that lack of reforms, compared to changes instituted elsewhere, may doom Russia to crises and critical internal tensions, which would find a clear reflection in its international standing.

The problem of post-2014 Afghanistan is usually seen through the eyes of the Western coalition that maintains integrity and stability of the country. The chapter on Chinese policy vis-à-vis Afghanistan supports the thesis to the effect that *bella gerant alii*, while China fosters peaceful economic expansion. According to the author, we will not witness big changes after the ISAF mission is over. However, one should not underestimate the possibility of a conflict situation flaring up, which could involve China more strongly in stabilizing Afghanistan.

The section dedicated to the strategy concludes with a discussion of the future of North Korea. Developments in that country during the current year, following the death of the dictator, revived hopes for positive changes and the author of the text seems to share these hopes. The dictatorship, however, is steering between the Scylla of democratization (following the American or the South Korean model) and the Charybdis of reforms *à la chinoise*, with both options posing a mortal threat to the dictatorship. Thus far there have been no signs of major departure from the course set by Kim Il-sung and his son Kim Jong-il. Hence the future looks bleak – the only option left is to further keep the communist regime on the drip of external assistance and convincing it (alas, with poor success up to date) to denuclearize itself.

Finally, in the sphere of non-military security, the Quarterly offers two papers: the first describes transnational money laundering and efforts made to counteract that harmful activity, and the other analyzes Russia’s gas policy. The former characterizes the phenomenon and focuses mainly on its legal-international aspects, whereas the latter refers to the forecast gas exports to Europe and the Far East. The author points out factors which for a number of various reasons may disturb favourable economic conditions, which would have a dramatic impact on the development of Russia.

This double-numbered Quarterly, which we are presenting to the readers, is the last one published this year. Wishing you all the best in the New Year, we hope this edition will prove to be a satisfactory piece of reading.

Zdzisław Lachowski
Editor-in-Chief
Deputy Head of BBN

Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego 2012

STANISŁAW KOZIEJ

Zakończony we wrześniu 2012 r. Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) był przedsięwzięciem pionierskim na gruncie polskim. W ramach SPBN po raz pierwszy w tak kompleksowy i interdyscyplinarny sposób, przy zaangażowaniu wielu wybitnych polskich ekspertów i instytucji zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, dokonano analizy i oceny warunków oraz stanu bezpieczeństwa narodowego RP, określono cele i sposoby ich osiągnięcia, a także sposoby przygotowania (utrzymywania i transformacji) koniecznego dla tego systemu bezpieczeństwa. Przegląd zapoczątkował nową jakość w polskiej kulturze i myśli strategicznej, a jego sukcesem jest uruchomienie społecznej debaty o sprawach bezpieczeństwa narodowego. Sukces ten będzie pełny, jeżeli efektem Przeglądu będą realne działania zmierzające do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Na początku drugiej dekady XXI w. musimy postrzegać bezpieczeństwo inaczej niż kilka, kilkanaście lat temu. Minął czas, kiedy decydowały o nim wyłącznie ofensywne lub defensywne zdolności sił zbrojnych, ich wielkość i siła. Wskaźniki te są wciąż ważne, ale nie najważniejsze. Bezpieczeństwo ma współcześnie wiele wymiarów, wśród których tzw. klasyczne bezpieczeństwo (polityczno-militarne) wprawdzie nadal pozostaje na pierwszym miejscu, ale nie jest jedyne, a w świadomości społecznej schodzi nawet na plan dalszy. Coraz większego znaczenia nabierają – jak się obecnie obserwuje – sprawy społeczne i gospodarcze, czyli pozamilitarne i wewnętrzne, które można ogólnie określić jako: stabilność oraz pewność bytu i trwania, a także warunki i możliwości rozwoju, zarówno państwa, jak i obywateli.

To jakościowa zmiana w stosunku do minionych dekad. Nie ulega wątpliwości, że wymaga to istotnych przewartościowań w myśleniu i działaniu państwa, w jego strategiach, planach i programach. Bez dokonywania szczegółowego rozbioru całego, złożonego przecież problemu, chodzi

o długofalowe równoważenie zagadnień bezpieczeństwa z kwestiami systemowego, cywilizacyjnego rozwoju. Zmagając się ze skądinąd licznymi kłopotami dnia dzisiejszego, zbyt często zaniedbuje się myślenie o odleglejszych czasach. Tymczasem, należy dążyć do tego, aby obie sfery aktywności państwa – bezpieczeństwo i rozwój – równoważyły się w odpowiednich proporcjach¹. Dotyczy to chociażby harmonizowania w długofalowej perspektywie bezpieczeństwa finansowego, energetycznego, demograficznego i ekologicznego z postępowaniem, modernizacją i rozwojem cywilizacyjnym kraju.

Obserwując obecną polityczno-strategiczną praktykę Polski, można uznać, że państwo dostrzegło konieczność dokonania pogłębionych przemyśleń na ten temat. Od pewnego czasu w tej kwestii – rozwoju państwa i jego bezpieczeństwa – mamy do czynienia z istotnym przewartościowaniem, czego wymiernym wyrazem są: realizowany przez rząd plan uporządkowania strategii rozwoju kraju i stopniowo wdrażane przez Radę Ministrów dokumenty strategiczne (strategie, plany i programy rządowe).

W sferze bezpieczeństwa Polska poszła o krok dalej. Kierując się strategiczną zasadą przygotowywania się na nadchodzącą przyszłość, w 2010 r. prezydent RP zainaugurował Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, którego celem była całościowa ocena bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i sformułowanie strategicznych wniosków dotyczących pożądanych kierunków i sposobów działania państwa w tej dziedzinie (strategia operacyjna) oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego (strategia preparacyjna).

W Przeglądzie skoncentrowano się na czterech podstawowych obszarach. Pierwszy objął ocenę Polski jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, wraz z identyfikacją interesów narodowych i celów strategicznych w tej dziedzinie. Drugi obszar problemowy wiązał się z kompleksową analizą zewnętrznego i wewnętrznego środowiska bezpieczeństwa oraz określeniem na tej podstawie strategicznych scenariuszy jego możliwego kształtowania się w perspektywie 20 lat. Pozostałe dwa obszary dotyczyły sformułowania pożądanych kierunków oraz sposobów bieżących i perspektywicznych działań strategicznych (prowadzenia polityki bezpieczeństwa) oraz perspektywicznych przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa.

Rezultaty przeprowadzonych analiz zostały ujęte w raporcie Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Istotą zawartych

¹ Więcej na ten temat zob.: G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011.

w nim wniosków i rekomendacji jest: w wymiarze operacyjnym – dążenie do zapewnienia korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez skalkulowane podejmowanie wyzwań, umiejętne wykorzystywanie szans, maksymalne redukcje ryzyka oraz skuteczną ochronę i obronę przed zagrożeniami; w wymiarze preparacyjnym – budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

Pod tym skrótowo przedstawionym zamiarem kryje się ogrom zmian strategicznych, w tym koncepcyjnych i organizacyjnych. Nowe warunki bezpieczeństwa wymagają nowej strategii (koncepcji) działania, zawierającej zbiór długofalowych i możliwie niezmiennych interesów narodowych oraz wynikających z nich celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Zidentyfikowane interesy i cele strategiczne muszą równoważyć militarne i pozamilitarne, jak też zewnętrzne i wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa. Konieczna jest również budowa efektywnego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a przede wszystkim takich struktur wykonawczych, które będą skuteczne w realizacji zadań strategicznych.

W jakim zakresie powyższe plany zostaną zrealizowane, zależeć będzie oczywiście od zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, w tym potencjału strategicznego państwa. Zdecyduje więc o tym nie tylko wola polityczna, lecz także powszechny konsensus społeczny.

Główne ustalenia i wnioski SPBN

Prezentację głównych ustaleń i wniosków SPBN należy rozpocząć od konstatacji o charakterze ogólnym, odwołującej się do historycznych doświadczeń państwa. Pokazują one, że geopolityczne położenie Polski między Zachodem a Wschodem było najważniejszym strategicznym czynnikiem kształtującym tożsamość narodową i państwowość, a także determinującym charakter interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Liczne konflikty (wojny zewnętrzne lub wewnętrzne kryzysy) sprawiały, że sprawy bezpieczeństwa przez znaczną część polskich dziejów należały do najważniejszych problemów władz państwa i społeczeństwa. Lekceważenie ich kończyło się bądź to marginalizacją znaczenia na arenie międzynarodowej (okres rozbitcia dzielnicowego), bądź zupełnym upadkiem państwowości (okres rozbiorów). Historia pokazuje też jak ważna jest harmonia (właściwe proporcje) między interesami indywidualnymi (jednostki) i zbiorowymi (państwa) oraz interesami materialnymi i niematerialnymi.

Obecnie w państwach nowoczesnych indywidualna dowolność interpretacyjna i implementacyjna interesów narodowych jest zredukowana przede wszystkim przez skodyfikowane w konstytucjach zasady ustrojowe funkcjonowania państw. Zasady te zostały również określone w Konstytucji RP. Determinują one potencjał ustrojowo-polityczny Polski i stwarzają ramy do określenia interesów i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Kategorie interesów narodowych mogą w swej treści mieć różną skalę oraz natężenie – mogą być bardziej lub mniej ambitne. Zależy to od warunkującego te ambicje (ograniczającego lub wzmacniającego je) potencjału strategicznego państwa w obszarze obronnym, ochronnym i społeczno-gospodarczym.

Potencjał strategiczny Polski w sferze bezpieczeństwa

Główny element strategicznego potencjału obronnego państwa stanowią siły zbrojne. Rozwój ich zdolności, wyszkolenie, właściwa struktura organizacyjna i sprawny system dowodzenia, a także odpowiedni poziom finansowania oraz sprawność systemu jako całości wpływają istotnie na ambicje strategiczne państwa, mające swój wyraz w interesach i celach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Siły Zbrojne RP (SZ RP) utrzymują gotowość do realizacji trzech głównych misji: zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych; udziału w stabilizacji sytuacji międzynarodowej, operacjach reagowania kryzysowego i pomocy humanitarnej oraz wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i udzielania pomocy społeczeństwu. Profesjonalizacja i transformacja SZ RP mają na celu zwiększanie potencjału militarnego i zdolności operacyjnych o charakterze obronnym, zapewniających również możliwość uczestniczenia w działaniach sojuszniczych poza terytorium kraju. Poprawa zdolności operacyjnych profesjonalizujących się SZ RP w ostatnich latach wpływa pozytywnie na poziom polskich ambicji strategicznych, a tym samym skali oraz charakteru interesów i celów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Podobną rolę w definiowaniu interesów i celów strategicznych odgrywa potencjał ochronny (służby i straż). Ta dziedzina stoi obecnie przed szeregiem trudnych wyzwań, jak np. nasilenie się szeroko rozumianej przestępczości zorganizowanej, groźba terroryzmu, w tym cyberterroryzmu, oraz wzrost nielegalnej migracji. Dadzą się w nim jednocześnie zidentyfikować istotne słabości dotyczące m.in. systemu ratownictwa, a szczególnie niedostatecznej koordynacji działań administracji rządowej

i samorządowej; braku środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz niedostatecznego systemu ostrzegania (nie działające centrale powiadamiania ratunkowego). Ponadto nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację i osłabiają spójność działania potencjału ochronnego. Wpływa to ograniczająco na definiowanie interesów i celów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Potencjał społeczny oraz gospodarczy Polski wywierają zróżnicowany wpływ na poziom ambicji w określaniu interesów narodowych w sferze bezpieczeństwa i wynikających z nich celów strategicznych. Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Mimo trwającego kryzysu, Polsce udało się utrzymać wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Ograniczająco działa natomiast stan finansów publicznych, wynikający z ogólnej nierównowagi sektora finansów. Składają się na niego znaczący dług publiczny oraz deficyt sektora finansów publicznych.

Wyzwaniem dla Polski jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Szansę stwarzają – będące obecnie przedmiotem oceny – zasoby gazu łupkowego. Polska jest natomiast jednym z najuboższych w Europie państw w zakresie zasobów wodnych. Obecne zużycie wody, generowane głównie przez przemysł, z każdym rokiem wzrasta. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się lasy, będące strategicznym zasobem kształującym bezpieczeństwo ekologiczne.

Negatywny wpływ na potencjał strategiczny, a tym samym na skalę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych państwa, wywierają trudności w takich obszarach jak: demografia, nauka i technika. Polskę dotyka wyraźny spadek urodzeń, przez co niż demograficzny stanowi jedno z głównych wyzwań dla państwa. Poważnymi problemami są również wysokie bezrobocie przekładające się bezpośrednio na stan gospodarki i sposób niwelowania barier w przedsiębiorczości i stwarzania odpowiednich warunków dla rozwoju kapitału społecznego, a także poziomu techniki.

Kontekst potencjału strategicznego państwa, determinującego poziom ambicji oraz możliwości działania państwa w sferze polityki bezpieczeństwa, jak również doświadczeń historycznych państwa wraz z jego dorobkiem polityczno-ustrojowym pozwalają określić podstawę wszelkich działań w sferze bezpieczeństwa w postaci katalogu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Interesy narodowe i cele strategiczne Polski jako podmiotu bezpieczeństwa

Punktem wyjścia do określenia interesów narodowych, a zatem zsyntetyzowanych oczekiwań podmiotu wobec otoczenia wynikających i kształtowanych przez jego tożsamość, wyznawane wartości, historyczny dorobek, tradycje, bieżące potrzeby oraz dążenia i aspiracje przyszłościowe w dziedzinie bezpieczeństwa, obok opisanych wyżej doświadczeń historycznych i diagnozy strategicznego potencjału państwa, są tzw. interesy konstytucyjne. Interesy te, determinowane przez wymienione w art. 5 Konstytucji RP podstawowe funkcje (zadania) Rzeczypospolitej Polskiej, to: istnienie niepodległego, w nienaruszalnych granicach państwa polskiego; wolne i bezpieczne życie obywateli; rozwój, na bazie dziedzictwa narodowego, społecznego potencjału państwa, oraz zrównoważony rozwój (z uwzględnieniem m.in. ochrony środowiska naturalnego) potencjału gospodarczego.

Jak widać, odnoszą się one do czterech wymiarów Rzeczypospolitej Polskiej: państwa jako politycznej organizacji narodowej; obywateli z osobna jako unitarnych elementów narodu; potencjału niematerialnego, którego składnikiem ciągłym jest dziedzictwo, w tym zwłaszcza tożsamość narodu, a także potencjału materialnego, budowanego w ramach rozwoju społeczno-gospodarczego, który obecnie i w przyszłości powinien być rozwojem zrównoważonym, uwzględniającym potrzebę ochrony środowiska.

Interesy konstytucyjne można skonkretyzować poprzez odniesienie ich treści do dwóch podstawowych sfer aktywności każdego państwa, jakimi są rozwój i bezpieczeństwo. W ten sposób można zidentyfikować dwie grupy interesów narodowych: interesy rozwojowe i interesy bezpieczeństwa. Realizując Przegląd, skoncentrowano się przede wszystkim na interesach narodowych RP w dziedzinie bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo urzeczywistnia się w dwóch obszarach: stosunków zewnętrznych (bezpieczeństwo zewnętrzne) i stosunków wewnętrznych (bezpieczeństwo wewnętrzne). W każdym z tych obszarów można z kolei zidentyfikować dwa rodzaje aktywności w imię interesów narodowych: aktywne wzmocnianie tego, co korzystne dla bezpieczeństwa (pozytywne stosunki z innymi podmiotami, silne własne strony) oraz przeciwdziałanie wszystkiemu, co niekorzystne (negatywne zjawiska międzynarodowe, słabości własne). Dlatego w szczegółowych analizach pomocne może okazać się badanie czterech typów interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa: promowania pozytywów w środowisku międzynarodowym; przeciwdziałania zagrożeniom i ryzykom zewnętrznym oraz wzmocnienia własnej siły i eliminowania własnych słabości.

Można przyjąć, przy uwzględnieniu nakreślonych wyżej konstytucyjnych i metodycznych ram identyfikacji interesów narodowych, że podstawowymi i niezmiennymi interesami narodowymi w dziedzinie bezpieczeństwa, bo opartymi na całościowej koncepcji zintegrowanego bezpieczeństwa państwa, będą²:

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa (gotowość i zdolność odstraszenia, obrony i ochrony);
- członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego;
- swoboda korzystania przez obywateli z praw i wolności człowieka, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa;
- ochrona indywidualna obywateli i zbiorowa ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr (materialnych i niematerialnych);
- bezpieczne warunki rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego RP oraz społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa narodowego RP.

Realizacja interesów bezpieczeństwa ma w praktyce dwa wymiary (podobnie jak cała strategia bezpieczeństwa): operacyjny i preparacyjny. W obydwu tych wymiarach dadzą się zidentyfikować konkretne cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, czyli – wynikające z dezagregacji poszczególnych interesów narodowych, dokonanej w kontekście konkretnych (obecnych i przewidywanych) strategicznych warunków bezpieczeństwa oraz potrzeb i możliwości (potencjału strategicznego państwa) – pożądane z punktu widzenia tych interesów przyszłościowe stany, zjawiska i procesy w sferze bezpieczeństwa. W odróżnieniu od interesów narodowych, które są kategorią względnie trwałą, cele strategiczne odnoszą się do konkretnych warunków w danym okresie historycznym istnienia podmiotu.

Państwo osiąga cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa jako bieżącej działalności jego organów kierowniczych. Dlatego cele strategiczne są uszczegóławiane przez cele polityczne

² W SPBN uwzględniono także inną opcję definiowania interesów narodowych poprzez agregację wniosków wynikających z analizy warunków, potrzeb i możliwości strategicznych państwa. W efekcie zidentyfikowano trzy zagregowane interesy narodowe dotyczące odpowiednio istnienia, rozwoju i pozycji międzynarodowej Polski (państwa, narodu i obywateli) oraz szeroki zestaw celów strategicznych prowadzących do realizacji tych interesów.

(jako cele operacyjne), odnoszące się do konkretnego działania w ramach całej strategii postępowania podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa³.

Strategiczne warunki realizacji interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa

Realizacja interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągnięcia ustalonych przezeń celów w tym zakresie odbywa się w środowisku bezpieczeństwa. Dokonana w ramach Przeglądu analiza i ocena możliwych oraz pożądaných kierunków jego rozwoju w wymiarze globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym w nadchodzącym dwudziestolecu pozwoliła nakreślić trzy możliwe scenariusze kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa: integracyjny – optymistyczny (z przewagą pozytywnych i pożądaných zjawisk i tendencji); dezintegracyjny – pesymistyczny (z przewagą niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych) oraz ewolucyjny – realistyczny (zakładający kontynuację względnej równowagi negatywnych i pozytywnych zjawisk).

Scenariusz integracyjny na najbliższe dwudziestolecie zakłada, że umacniane będą trendy korzystne dla światowego i europejskiego środowiska bezpieczeństwa: Europa wróci na ścieżkę wzrostu gospodarczego i pogłębiania integracji; utrzymana zostanie sprawność NATO; USA w dalszym ciągu będą zainteresowane (zarówno w aspekcie wojskowym, jak i politycznym) ścisłą współpracą z Europą, a Rosja będzie wiarygodnym partnerem. Metody zwalczania terroryzmu okażą się skuteczne, zaś proliferacja broni rakietowej i masowego rażenia zostanie zahamowana. Gospodarka europejska, a wraz z nią polska, będzie konkurencyjna, innowacyjna, z ustabilizowanym bilansem płatniczym i mocną walutą oraz bezpieczna pod względem żywnościowym i surowcowym. Sytuacja demograficzna pozostanie pod kontrolą. Polska, dzięki przynależności do silnej Unii Europejskiej, a także dzięki opłacalnej eksploatacji gazu łupkowego, dokona kolejnego skoku cywilizacyjnego. Jednym

³ Dotykamy tu problemu relacji między strategią i polityką. Z punktu widzenia prakseologii strategia danego podmiotu (państwa, organizacji międzynarodowej) jest nadrzędna wobec jego polityki. Jest to relacja podobna w swej istocie do tej, jaka występuje np. w sztuce wojennej między strategią a sztuką operacyjną. Często spotykane stanowisko odwrotne, tzn. wyznające prymat polityki nad strategią, wiąże się z traktowaniem strategii jako dziedziny dotyczącej wyłącznie spraw wojska (strategii wojskowej). Często wynika też z podejścia ograniczonego do analizowania zachowań podmiotu (państwa) wyłącznie jako działań zdeterminowanych przez istniejące warunki, a nie jako działań wynikających przede wszystkim (choć oczywiście niewyłącznie) z potrzeby realizacji własnych interesów (w przypadku państwa – interesów narodowych). Świadomość interesów prowadzi do myślenia strategicznego. Koncentrowanie się na tzw. obiektywnych warunkach ogranicza podmiot do myślenia operacyjnego (jeśli podmiotem jest państwo – do myślenia politycznego właśnie).

z elementów tego sukcesu będzie przyjęcie waluty euro – w najkorzystniejszym dla Polski momencie. Optymistyczny wariant wydarzeń zakłada osiągnięcie przez Polskę statusu średniej wielkości regionalnego mocarstwa, zdolnego do współkształtowania europejskiego i światowego bezpieczeństwa.

Scenariusz dezintegracyjny wiąże się przede wszystkim z osłabieniem spójności UE, powstaniem „Europy dwóch prędkości” i poważnym kryzysem strefy euro. W skrajnej sytuacji należałoby liczyć się z upadkiem euro i rozpadem Unii, a tym samym z zupełną utratą konkurencyjności Europy w porównaniu z dynamicznymi gospodarkami państw wschodzących. Dla Polski taka sytuacja skutkowałaby renacjonalizacją polityki bezpieczeństwa (z koniecznością kosztownej rozbudowy własnych zdolności obronnych), a także pogorszeniem pozycji gospodarczej i międzynarodowej. W sensie strategicznym oznaczałoby to powrót Polski do tzw. szarej strefy bezpieczeństwa, między konfrontacyjną Rosją a osłabionym Zachodem. Kryzys społeczno-gospodarczy, w którym pogrążyłaby się Europa, rzutowałby również na Polskę, zmuszoną samodzielnie szukać rozwiązania problemów związanych z narastaniem zagrożeń dla stabilności gospodarki: kryzysu demograficznego; konfliktów związanych z integracją imigrantów; narastającym uzależnieniem od dostaw surowców energetycznych oraz brakiem możliwości dywersyfikacji bilansu energetycznego i modernizacji infrastruktury.

Scenariusz ewolucyjny zakłada, że Unia Europejska – mimo występowania kryzysów gospodarczych o niskim lub średnim stopniu intensywności – przetrwa jako rynek zjednoczony wspólną walutą, a podstawowe elementy spójności zostaną utrzymane. Jednocześnie NATO pozostanie podmiotem zdolnym wspierać i wzmacniać bezpieczeństwo państw członkowskich oraz selektywnie interweniować wszędzie tam, gdzie zagrożone są żywotne interesy sojuszników. Przyjmuje się, że USA pozostaną najpotężniejszym państwem na świecie, którego zainteresowanie bezpieczeństwem Europy nie zmniejszy się w sposób istotny, a międzynarodowa współpraca wszystkich państw okaże się wystarczająco solidarna, aby wspólnie zwalczać terroryzm, przestępczość zorganizowaną i inne zagrożenia bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia Polski realistyczny scenariusz ewolucji można uznać za korzystny – wskazuje bowiem na możliwość utrzymania stabilności, bezpieczeństwa militarnego, szans na rozwój gospodarczy i udziału we wspólnym rynku. Przewiduje się, że Polska pozostanie średnio rozwiniętą technologicznie gospodarką. Jedynym zagrożeniem nie do uniknięcia wydaje się kryzys demograficzny.

Wystąpienie nagromadzonych „szczęśliwych przypadków” w scenariuszu optymistycznym czy też „czarnej serii” w scenariuszu pesymistycznym wydaje się mało prawdopodobne. Żaden ze scenariuszy nie służy jednak przewidywaniu ciągu wydarzeń w przyszłości. Ich celem jest zwrócenie uwagi na szanse, które należałoby w pełni wykorzystać, i ostrzeżenie przed zagrożeniami, którym należałoby zapobiegać lub które należałoby zwalczać.

Podsumowując główne ustalenia i wnioski SPBN, należy stwierdzić, że zmiany zachodzące w otoczeniu bezpieczeństwa Polski – przede wszystkim jego nieprzewidywalność i niedookreśloność, spadek znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych wobec zagrożeń o charakterze asymetrycznym, a także rozszerzenie pola konfliktów o cyberprzestrzeń i rozwój struktur sieciowych – pociągają za sobą konieczność nie tylko zmiany zasad działania i funkcjonowania poszczególnych struktur oraz podmiotów bezpieczeństwa, ale – co istotniejsze – wymagają podjęcia niezbędnych działań przygotowawczych (transformacyjnych, rozwojowych i doskonalących).

Kluczowe rekomendacje SPBN

Realizacja kluczowych rekomendacji SPBN oznacza istotną ewolucję dotychczasowej kultury myślenia i działania strategicznego. Niezbędne jest maksymalne włączenie do polityki bezpieczeństwa RP, w tym doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie 20 lat, idei zintegrowanego podejścia. Podejście to całościowo obejmie aspekty strategii operacyjnej (koncepcji działań strategicznych) oraz strategii preparacyjnej (koncepcji przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego).

Strategia operacyjna (koncepcja działań strategicznych) w perspektywie 20 lat

W odpowiedzi na możliwe scenariusze kształtowania się przyszłych warunków bezpieczeństwa Polski, sformułowano następujące opcje strategii operacyjnej:

- opcję maksymalnego umiędzynarodowienia działań na rzecz bezpieczeństwa Polski, związaną jednocześnie z przesunięciem priorytetów na działania pozamilitarne. Odpowiada scenariuszowi optymistycznemu;
- opcję autarkii strategicznej (samodzielności i samowystarczalności), zakładającą zdecydowane wzmocnienie samodzielności działania państwa w sferze bezpieczeństwa w kontekście kryzysu zbiorowej polityki

bezpieczeństwa w Europie i we wspólnocie transatlantyckiej. Odpowiada scenariuszowi pesymistycznemu;

- opcję zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski, zakładającą wzmocnienie więzi sojuszniczych oraz relacji dwustronnych z najważniejszymi partnerami i uwiarygodnienie przez to zewnętrznych filarów bezpieczeństwa, z jednoczesną gotowością do samodzielnego działania w sytuacjach, w których pełna wiarygodność sojusznicza nie może być gwarantowana. Odpowiada scenariuszowi realistycznemu.

Jako podstawę działań strategicznych w najbliższych dwóch dekadach rekomenduje się przyjąć opcję odpowiadającą scenariuszowi realistycznemu, czyli zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia Polski w sferze bezpieczeństwa. Kładzie ona nacisk na racjonalne połączenie wysiłków narodowych z międzynarodowymi mechanizmami solidarności i współodpowiedzialności. Odzwierciedla też wybór cywilizacyjny, akcentujący nadzieję na możliwość odnowy procesów integracji, z uwzględnieniem długofalowej witalności porządku demokratycznego.

W warunkach tej opcji osiągnięcie celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa powinno koncentrować się na trzech głównych kierunkach:

- utrzymaniu własnej determinacji i gotowości do działania w pełnym spektrum dziedzin, obszarów i sektorów bezpieczeństwa narodowego z priorytetowym traktowaniem tych, w których sojusznicze (wspólne) działanie może być utrudnione (sytuacje trudno konsensowe);
- umacnianiu międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych w Europie opartych na wspólnocie interesów, w tym zwłaszcza w ramach systemu kolektywnej obrony NATO, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPBiO) oraz strategicznych relacji z USA i innymi partnerami;
- wspieraniu i selektywnym udziale w aktywności prewencyjnej, przeciwdziałającej powstaniu nowych źródeł zagrożeń lub rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów w wymiarze ponadregionalnym, przy udziale szerokiej koalicji partnerów oraz na podstawie czytelnego mandatu międzynarodowego.

Rozwinięcie założeń rekomendowanej opcji powinno znaleźć odzwierciedlenie w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz nowej Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej (ewentualnie o poszerzonej treści i zmienionej nazwie na Polityczno-strategiczną dyrektywę bezpieczeństwa narodowego).

W treści nowych dokumentów strategicznych rekomenduje się uwzględnienie następujących priorytetów strategii operacyjnej:

- utrzymywanie i wykorzystywanie zdolności, gotowości i determinacji do samodzielnego – w razie potrzeby – reagowania na wszelkie zagrożenia dla bezpieczeństwa RP, w szczególności takie, w stosunku do których wiarygodność sojuszniczego reagowania nie może być w pełni gwarantowana (zagrożenia nagłe, zaskoczenia, selektywne, aterytorialne, czyli bez zajmowania atakowanego terytorium), w sytuacjach politycznie niejasnych i z tego powodu trudno konsensowych;
- działania na rzecz konsolidacji NATO wokół jego podstawowej funkcji obrony kolektywnej;
- doprowadzenie do wzmocnienia WPBiO UE, głównie poprzez przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa UE, opartej koncepcyjnie na wspólnocie interesów bezpieczeństwa państw członkowskich i zakładającej ściśle współdziałanie UE i NATO (euroatlantycki tandem bezpieczeństwa);
- utrzymywanie – opartego na wspólnocie interesów – partnerstwa strategicznego z USA oraz z innymi państwami ważnymi z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski;
- prowadzenie aktywnej polityki wykorzystywania szans oraz redukcji ryzyka, w tym udział w międzynarodowych operacjach prewencyjnego redukcji źródeł zagrożeń oraz stabilizowania sytuacji kryzysowych;
- kształtowanie państwowej, społecznej i obywatelskiej świadomości wagi i znaczenia praw i wolności człowieka oraz zasad właściwego z nich korzystania bez uszczerbku dla bezpieczeństwa innych osób, społeczności i całego państwa;
- utrzymywanie wysokiej gotowości do szybkiego reagowania na kryzysowe zagrożenia indywidualne dla obywateli i zbiorowe dla ludności;
- zapewnienie skutecznej ochrony podmiotów, potencjału społecznego i gospodarczego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- organizowanie i bieżące realizowanie różnych form społecznego (zwłaszcza informacyjnego i edukacyjnego) i gospodarczego (zwłaszcza finansowego, przemysłowego i energetycznego) wsparcia działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego;
- położenie szczególnego nacisku w nowej strategii, dyrektywie oraz w planach operacyjnych i programach rozwojowych na najbardziej perspektywiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego, jakim staje się

szeroko rozumiane cyberbezpieczeństwo, obejmujące obronę, ochronę i ofensywne działanie w cyberprzestrzeni. W tym kontekście należy uwzględnić w planach operacyjnych funkcjonowanie podmiotów państwa w czasie zagrożenia i wojny oraz konsekwencje i możliwości, jakie daje wprowadzenie do obiegu prawnego kategorii cyberprzestrzeni w wyniku nowelizacji ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Strategia preparacyjna (konceptcja przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego)

System bezpieczeństwa narodowego rozumie się jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowanych (w podsystemy i ogniwa), utrzymywanych i przygotowywanych. Składa się z podsystemu kierowania (organy kierowania, doradcze, sztabowe oraz procedury i infrastruktura) oraz podsystemów wykonawczych, wśród których wyróżnia się operacyjne (obronne i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Stosownie do opracowanych opcji strategii operacyjnej sformułowane zostały trzy opcje strategii preparacyjnej: umiędzynarodowienia, usamodzielnienia i zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa.

Opcja umiędzynarodowienia systemu bezpieczeństwa narodowego to przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego, którego priorytetem jest maksymalne wykorzystanie szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, w tym zwłaszcza z członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych. Oznacza to większe nakłady na przygotowanie sił do działania w strukturach międzynarodowych (np. pogłębiona specjalizacja) kosztem nakładów na zdolności do samodzielnego działania. Państwo mogłoby przekazywać coraz mniej środków i poświęcać coraz mniej uwagi potencjałowi ściśle wojskowemu (obronnemu), koniecznemu do zapewnienia bezpieczeństwa państwa, przesuując akcent na dziedziny związane z bezpieczeństwem pozamilitarnym w kontekście bezpieczeństwa obywateli.

Opcja usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego oznacza konieczność przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego, którego priorytetem jest maksymalizacja narodowego potencjału bezpieczeństwa, zdolnego przede wszystkim do realizacji zadań związanych z bezpośrednim bezpieczeństwem Polski i w następnej kolejności zadań międzynarodowych. Wymagałoby to powrotu do polityki większej samodzielności i samowystarczalności obronnej kraju, czyniąc podsystem obronny i wszystkie

jego elementy składowe centralnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. W związku z zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa ze strony czynników niemilitarnych, np. gwałtownej, niekontrolowanej imigracji lub zagrożenia międzynarodowym terroryzmem, niezbędne byłoby uzupełnienie systemu obronnego wzmocnionymi zdolnościami ochronnymi państwa, a więc ochroną granic i kontrolą legalności pobytu, służbami wywiadowczymi, instytucjami zapewniającymi bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny.

Opcja zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego to przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego do zrównoważonego wykorzystywania zarówno szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, jak i racjonalnie umacnianych zdolności sukcesywnie integrowanego narodowego potencjału bezpieczeństwa, którego priorytety rozwojowe koncentrowałyby się jednak wokół zadań związanych z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa Polski. Jest to opcja ekstrapolacji obecnych kierunków transformacji systemu bezpieczeństwa.

Jako podstawę przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego rekomenduje się opcję trzecią, realizowaną w ramach ustrojowych ustanowionych przez obowiązującą Konstytucję. Jej myślą przewodnią jest stworzenie jednolitego (zintegrowanego) systemu bezpieczeństwa państwa – składającego się z podsystemu (systemu) kierowania oraz szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych (operacyjnych oraz wsparcia bezpieczeństwa) – w którym działania jego poszczególnych komponentów będą synergiczne, skoordynowane i spójne. Dotyczy to wszystkich dziedzin bezpieczeństwa – zewnętrznego i krajowego; militarnego i pozamilitarnego – łącznie z uwzględnieniem sektorów bezpieczeństwa społecznego (kulturowego, edukacyjnego, socjalnego, demograficznego i innych) oraz gospodarczego (finansowego, energetycznego, transportowego, infrastruktury krytycznej i innych).

Do głównych strategicznych zadań preparacyjnych podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym zalicza się m.in.: uporządkowanie systemu prawnego poprzez przyjęcie ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym (lub ustawy o bezpieczeństwie narodowym) w celu zapewnienia strategicznej kontroli i sprawnego zarządzania systemem bezpieczeństwa narodowego RP na szczeblu polityczno-strategicznym; na poziomie organizacyjnym – zapewnienie jednolitej organizacji aparatu zarządzającego dotyczącego wszystkich stanów i okoliczności funkcjonowania państwa; utworzenie rządowego podmiotu koordynacyjnego (np. komitetu Rady Ministrów do spraw bezpieczeństwa narodowego z obsługującym

go Rządowym Centrum Bezpieczeństwa o poszerzonych kompetencjach); uporządkowanie podziału kompetencyjnego w zakresie zarządzania kryzysowego po podziale MSWiA na dwa resorty; przygotowanie organów i obsługujących je urzędów do funkcjonowania w zintegrowanym systemie kierowania; przygotowanie infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie systemu kierowania oraz zintegrowanie i uporządkowanie licznych podmiotów organizacyjnych i planistycznych; zbudowanie i zintegrowanie systemów telekomunikacyjnych oraz informatycznego wsparcia procesu decyzyjnego.

Z kolei doskonalenie podsystemów operacyjnych, ich transformacja i rozwój powinny dotyczyć:

- w podsystemie obronnym: przyjęcia ustawy o obronności (powinnościach obronnych) zastępującej ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP; o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP; przyspieszenia procesu transformacji, w tym zwłaszcza konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej SZ RP; reorganizacji (konsolidacji) systemu kierowania i dowodzenia na poziomie polityczno-strategicznym i operacyjnym; rozwoju potencjału wojsk operacyjnych (bojowych z uwzględnieniem priorytetów dla systemów informacyjnych, obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej, oraz mobilności wojsk lądowych, zwłaszcza śmigłowcowej; rozwijania zdolności do prowadzenia samodzielnych operacji przeciwzaskoczeniowych, przyjęcia na terenie Polski sojuszniczych sił wzmocnienia oraz prowadzenia wspólnych operacji obronnych; doskonalenia systemu szkolenia, w tym konsolidacji systemu szkolnictwa wojskowego; utrzymania finansowania Sił Zbrojnych RP na poziomie nie niższym niż 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego; zapewnienia systemu łączności umożliwiającego współdziałanie Sił Zbrojnych RP ze służbami ratowniczymi, porządkowymi oraz wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego;
- w podsystemie ochronnym: likwidacji zjawiska powielania się kompetencji; wyznaczenia „liderów” w poszczególnych obszarach zagrożeń (terroryzm, przestępstwa finansowe i „pranie” brudnych pieniędzy, bezpieczeństwo ruchu drogowego i nielegalny obrót materiałami specjalnymi); zmniejszenia liczby (konsolidacji) służb informacyjno-analitycznych; utworzenia instytucji odpowiedzialnej za syntezę (integrację) informacji służb specjalnych na potrzeby narodowych organów kierowania państwem; integracji służb ochrony granicy i polityki imigracyjnej;

integracji zarządzania kryzysowego ze służbami ratownictwa i ochrony ludności oraz konsolidacji służb ochrony interesów finansowych państwa; przyjęcia nowych regulacji dotyczących infrastruktury krytycznej, w tym infrastruktury cyberbezpieczeństwa; zdefiniowania platform partnerstwa publiczno-prywatnego w zwalczaniu niektórych rodzajów przestępczości, w tym cyberprzestępczości, i edukacji dla bezpieczeństwa.

W zakresie przygotowania ogniów wsparcia bezpieczeństwa działania doskonalące powinny uwzględniać:

- w społecznych ogniach wsparcia bezpieczeństwa: przyjęcie systemowych rozwiązań zwiększających rolę organizacji społecznych, opinotwórczych, ośrodków analitycznych i innych w sprawach bezpieczeństwa państwa; wzmocnienie roli sektora pozarządowego w sprawach bezpieczeństwa; wzmocnienie w sprawach bezpieczeństwa roli organów lokalnych i obywatelskich; poprawę koordynacji i finansowania działań w sferze ochrony wolności i praw człowieka oraz badań i edukacji; zawarcie bezpieczeństwa narodowego w misji mediów publicznych i w kształceniu dziennikarzy;
- w gospodarczych ogniach wsparcia bezpieczeństwa: określenie struktury bezpieczeństwa gospodarczego przez przekazanie konkretnym organom, podmiotom lub osobom (w tym prawnym) odpowiedzialności i zadań, wraz z narzędziami umożliwiającymi ich realizację; dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej, m.in. poprzez budowę elektrowni jądrowej i rozwój odnawialnych źródeł energii; przeprowadzenie reformy finansów publicznych, uwzględniającej ograniczenie nadmiernego deficytu budżetowego, a także zmianę organizacji i zarządzania finansami publicznymi; zachowanie przez Skarb Państwa kontroli nad strategicznymi elementami infrastruktury energetycznej; opracowanie długoterminowej strategii dotyczącej zasobów geologicznych Polski oraz rozbudowanie zdolności magazynowych na paliwa płynne; przyjęcie rządowego programu rezerw strategicznych i zapewnienie finansowania go na poziomie umożliwiającym realizację zadań zaplanowanych w wieloletniej perspektywie.

Zakończenie

Realizacja Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego była zadaniem niełatwym. Było to strategiczne wyzwanie w wymiarze

organizacyjnym i wykonawczym. Brakowało podobnych doświadczeń zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Mimo tych trudności Przegład osiągnął założony cel: stworzył niepowtarzalną szansę wzmocnienia narodowego bezpieczeństwa, a przede wszystkim wyeliminowania sprzeczności między bieżącymi decyzjami a potrzebami patrzenia długofalowego, strategicznego. Zredukował także ryzyko – jak określa to Andrzej Karpiński – podejmowania krótkowzrocznych decyzji bieżących, dokonywanych kosztem potrzeb i wymogów racjonalności długookresowej oraz kosztem pokoleń, które po nas przyjdą⁴.

Zwieńczeniem SPBN będzie implementacja jego wyników. Kluczowe wnioski i rekomendacje z Przegładu mają stanowić merytoryczną podstawę przygotowywania stosownych inicjatyw legislacyjnych oraz projektów decyzji w zakresie bezpieczeństwa narodowego przez prezydenta RP, rząd, parlament oraz ewentualnie inne organy państwa. Dotyczy to np. nowelizacji lub projektowania regulacji ustawowych w sprawach bezpieczeństwa, weryfikacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, planów operacyjnych funkcjonowania struktur państwa w czasie zagrożenia i wojny, w tym planów użycia Sił Zbrojnych RP, programów doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym rozwoju Sił Zbrojnych RP, i innych dokumentów o znaczeniu strategicznym. Szczególną formą implementacji rezultatów SPBN będzie wydanie pierwszej w Polsce Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego.

Nie hierarchizując jednak wagi powyższych kierunków przyszłościowych działań, najważniejszym efektem SPBN powinna być budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Systemu, który w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego będzie łączyć (integrować) nie tylko jego poszczególne dziedziny i sektory, ale też uwzględniać aspekty bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, militarnego i pozamilitarnego, centralnego i lokalnego; kwestie pokojowe, kryzysowe i wojenne; będzie zespalał w jeden spójny system działania, kierowanie, profesjonalizację ogniw operacyjnych i powszechność przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa wszystkich struktur państwa i obywateli.

⁴ Więcej na temat korzyści płynących z myślenia strategicznego, długofalowego zob.: A. Karpiński, *Co trzeba wiedzieć o studiach nad przyszłością?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 27–28.

Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego

Rekomendowana w SPBN polityka bezpieczeństwa sprowadza się zasadniczo do prewencyjnego myślenia i działania. W podejściu tym można dostrzec przesunięcie środka ciężkości z modelu sił zbrojnych o charakterze ekspedycyjnym w kierunku zwiększenia zdolności obronnych. Ponadto dąży się do usprawnienia podsystemu obronnego poprzez wyposażenie go w rozbudowane zdolności przeciwwaskoczeniowe. Stąd też priorytety modernizacyjne sił zbrojnych kładą nacisk na zwiększenie mobilności i siły rażenia, lepsze zinformatywanie i „zrobotyzowanie” pola walki oraz wsparcie procesu kierowania i dowodzenia. Chodzi zatem o wejście w posiadanie narzędzi i zdolności, które pozwalałyby przede wszystkim uprzedzić powstanie sytuacji politycznie niejasnych, a w chwili ich zaistnienia i być może osamotnienia sojuszniczego nie dać się całkowicie zaskoczyć i natychmiast odpowiednio zareagować. (oprac. Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN)

Na przestrzeni dziejów bezpieczeństwo opierało się głównie na sile militarnej. To właśnie ona stanowiła fundament bezpieczeństwa imperiów, królestw, księstw, a później państw narodowych. Budowie siły wojskowej podporządkowane były także istotne obszary, takie jak zasoby naturalne, potencjał demograficzny, zaawansowanie naukowo-techniczne itp. Apogeum tego zjawiska było obserwowane w czasie dwóch wojen światowych w XX w., a później w dwubiegunowym systemie ładu światowego, charakteryzującego się wyścigiem zbrojeń i zimną wojną. Jego rozpad sprawił, że zostały „odmrożone” wielopłaszczyznowe potrzeby i interesy państw narodowych, ponownie pojawiły się stare problemy i konflikty, a w ślad za tym nowe formy i typy zagrożeń.

Zasadniczo urzeczywistniły się one nie tyle w zewnętrznym, ile w wewnętrznym wymiarze. Spadło prawdopodobieństwo groźby wybuchu konfliktu na dużą skalę, natomiast wzrosło zagrożenie sporami wewnętrznymi o charakterze etnicznym, kulturowym i religijnym. Efektem tych zmian

Opracował Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (BBN) na podstawie wniosków SPBN.

była redefinicja zagrożeń, która przesunęła punkt ciężkości z klasycznych niebezpieczeństw militarnych, występujących głównie pod postacią agresji zbrojnej, w kierunku zagrożeń pozamilitarnych. Zakończył się również czas, w którym samo rozumienie bezpieczeństwa sprowadzało się do tradycyjnych sposobów przeciwdziałania zagrożeniom militarnym i rozbudowy potencjału wojskowego. W konsekwencji nastąpiło również przedefiniowanie pojęcia siły państwowej, która przestała być już postrzegana głównie z wojskowego punktu widzenia. Nowe, pozamilitarne zagrożenia przeniknęły do wszelkich sfer i dziedzin aktywności państwa, odsuwając tym samym wymiar bezpieczeństwa militarnego na dalszy plan. Obok obronności, zaczęto akcentować szerszy termin – bezpieczeństwo – jako bardziej adekwatny do istniejących i wyłaniających się zagrożeń i wyzwań.

Można by więc odnieść wrażenie, że współcześnie siła militarna przestała odgrywać istotną rolę w polityce i strategiach bezpieczeństwa państw. Nic bardziej mylnego. Mimo zmian i przewartościowań, priorytet bezpieczeństwa militarnego, dotyczący integralności i suwerenności państw narodowych, pozostaje niezachwiany zarówno w strategiach, jak i w praktycznej działalności politycznej. Warto więc prześledzić, jak kwestia bezpieczeństwa militarnego została przedstawiona w pracach i wynikach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, będącego zwieńczeniem niemal dwuletnich prac poświęconych systemowej i zintegrowanej ocenie stanu oraz przyszłości międzynarodowego i narodowego bezpieczeństwa. Przeprowadzony Przegląd skłania do przedstawienia, jak ujęto w nim zagadnienia: charakteru prognozowanych zagrożeń militarnych; koncepcji użycia Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa agresją zbrojną; rozwoju i modernizacji technicznej wojska; stanu przygotowań obronnych RP i doskonalenia podsystemu obronnego. Nie sposób tego dokonać bez wyjaśnienia kilku zasadniczych kwestii bezpieczeństwa militarnego: czym jest bezpieczeństwo militarne? Co je opisuje i wyróżnia? Jakie jest jego miejsce w systemie polityk i strategii bezpieczeństwa państwa oraz jakie zależności występują między nimi?

Teoria bezpieczeństwa militarnego

Powszechnie przyjmuje się, że militarne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego obejmują użycie lub groźbę użycia siły militarnej przez podmioty prawa międzynarodowego (państwa). Tezę tę weryfikują w pewnym stopniu zamachy terrorystyczne i zdolność struktur niepaństwowych do

posługiwania się zbrojną przemocą¹ w osiągnięciu własnych celów. W tym kontekście pojęcie zagrożeń militarnych to realna możliwość zastosowania przemocy zbrojnej². W tradycyjnym ujęciu, zagrożenie militarne postrzegane jest jako najpoważniejsze zagrożenie bezpieczeństwa państwa i rozumiane jest najogólniej jako potencjalne lub istniejące niebezpieczeństwo użycia przemocy zbrojnej – bezpośrednio lub pośrednio – przeciwko wartościom i interesom narodowym. W historii można znaleźć wiele przykładów bezpośredniego i pośredniego użycia przemocy zbrojnej jako narzędzia osiągnięcia celów polityki. Zalicza się do nich: demonstrację siły; dywersję, blokadę i prowokację militarną; szantaż militarny; incydent graniczny; ograniczone użycie środków przemocy zbrojnej; zbrojne starcie graniczne; napaść zbrojną grup nieformalnych, konflikt lokalny lub między państwami itp.³.

Kolejną istotną cechą zagrożeń militarnych jest to, że stanowią one pochodną problemów i zagrożeń powstających lub prognozowanych w innych sferach i dziedzinach polityki. Nierozwiązanie pojawiających się problemów, sprzeczności i napięć o podłożu politycznym, gospodarczym lub społecznym może skutkować pojawieniem się zagrożeń militarnych. Nie jest to jednak warunek konieczny. Warunkiem niezbędnym do ich powstania jest natomiast podjęcie decyzji politycznej skutkującej użyciem sił zbrojnych (przemoc zbrojna), stąd też dość często tego typu zagrożenia określa się jako polityczno-militarne. Istnieje także przekonanie, że źródłem zagrożeń militarnych jest nie tylko potencjał militarny innych państw czy organizacji niepaństwowych oraz możliwość ich agresywnego użycia, lecz także własna słabość militarna prowokująca przeciwników do przemocy. Przeciwstawienie się tej formie przemocy jest domeną polityki obronnej (obronności). Jej istotą jest maksymalizacja szans na zachowanie bytu państwowego w warunkach występowania zagrożeń militarnych, a w dalszej kolejności – optymalizacja funkcjonowania państwa we wszelkich dziedzinach jego aktyw-

¹ Według R. Wróblewskiego, przemocy zbrojnej: „nie należy sprowadzać jedynie do zagrożeń płynących ze strony państw. Zagrożenie takie stanowią mogą również niepaństwowi aktorzy polityki międzynarodowej tj.: ekstremistyczne ugrupowania etniczne i religijne, kartele narkotykowe i przemytnicze. Posiadają one uzbrojone formacje nieposiadające statusu wojska lub legalnych sił porządkowych. Z punktu widzenia władzy są to podmioty nielegalne, które dysponować mogą środkami wojskowymi, nowocześniejszymi niż te, które pozostają w dyspozycji legalnych rządów, w tym najnowszymi technologiami wojny informacyjnej i broni masowego rażenia”; R. Wróblewski, *Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych i ich wpływ na planowanie sił zbrojnych państwa – członka NATO*, cz. II, Warszawa 2000, s. 76.

² B. Balcerowicz, *Strategia obronna państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 13.

³ Na podstawie: B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 74.

ności⁴. Stąd też obronność swoim zakresem obejmuje działalność całego państwa i zasadniczo sprowadza się do przeciwdziałania zagrożeniu militarnemu i redukowania jego skutków lub jego neutralizacji przy wykorzystaniu wszelkich posiadanych instrumentów, narzędzi i zasobów. W związku z powyższym, obronność nie jest wyłącznie obszarem aktywności sił zbrojnych, choć często i dość powszechnie jest tak właśnie postrzegana. Wynika to m.in. stąd, że w warunkach wystąpienia militarnego zagrożenia bezpieczeństwa siły zbrojne często stają się jednym z ostatecznych instrumentów polityki obronności, a walka zbrojna zasadniczym jej środkiem. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy zastosowanie innych narzędzi okazuje się niecelowe, niemożliwe lub nieefektywne, a państwo nie może odstąpić od dążenia do osiągnięcia strategicznego celu, jego odroczenia lub obniżenia wymagań dotyczących jego osiągnięcia. Bezpieczeństwo militarne utożsamiane jest zatem z obronnością⁵.

W tym kontekście bezpieczeństwo militarne państwa będzie się określać jako pewien stan świadomości, w którym istniejący, prognozowany lub możliwy poziom zagrożeń militarnych nie wywołuje strachu o zachowanie uznawanych wartości, realizację fundamentalnych interesów i osiągnięcie strategicznych celów dzięki przekonaniu o skuteczności realizowanych i planowanych działań własnych oraz innych podmiotów, a także dzięki posiadanym zdolnościom ochronno-obronnym. W ramach bezpieczeństwa militarne prowadzenie polityki obronności polega na utrzymywaniu odpowiednio zorganizowanych i wyposażonych sił zbrojnych, a także posiadaniu strategicznej koncepcji użycia tych sił, zachowaniu odpowiednich sojuszy wojskowych oraz utrzymywaniu na odpowiednim poziomie pozamilitarnych przygotowań obronnych⁶.

Globalne środowisko bezpieczeństwa – rola siły militarnej, konflikty i zagrożenia

Od dłuższego czasu obserwowany jest proces przesuwania się środka ciężkości globalnego układu sił z obszaru euroatlantyckiego w stronę Azji

⁴ C. Rutkowski, *Obronność RP. Przegląd sytuacji strategicznej bezpieczeństwa w XXI wieku*, cz. II, Warszawa 2001, s. 112.

⁵ Por. S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa*, Warszawa/Ursynów 2010, s. 3, http://www.koziej.pl/files/Teoria_i_historia_bezpieczenstwa.doc (dostęp: 17 października 2012 r.).

⁶ Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

Wschodniej i Pacyfiku. W związku z tym wyzwaniem dla istniejącego układu sił w globalnym wymiarze stanowią rosnące w siłę Chiny i – w mniejszym zakresie – Rosja, Indie i Brazylia. Prawdopodobnie za sprawą wschodzących potęg (Chin, Indii i Brazylii) oraz średnich mocarstw regionalnych (Iran, Indonezja, Pakistan, RPA, Turcja i Nigeria) relatywnie osłabi się dominująca pozycja „tradycyjnego” Zachodu (USA i UE), Japonii, a także Rosji⁷.

Zmienia się również charakter globalnego środowiska bezpieczeństwa. Państwa stają dzisiaj przed coraz większymi i bardziej zróżnicowanymi wyzwaniami ze strony podmiotów niepaństwowych, np. ponadnarodowych korporacji, zorganizowanej przestępczości, organizacji terrorystycznych, a nawet paramilitarnych prywatnych firm ochroniarskich. Ponadto następuje też zmiana roli i znaczenia międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa. W przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) dostrzega się osłabienie jej politycznej i militarnej funkcji (misje pokojowe), a także tendencję do upoważniania innych organizacji regionalnych, w tym NATO i Unii Europejskiej, do opanowywania i rozwiązywania światowych konfliktów militarnych. Z kolei Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) – spychana na margines przez NATO i UE, zawłaszczające jej kompetencje, a także przez rosyjską politykę niechętną wprowadzaniu ograniczeń w zakresie kontroli zbrojeń oraz przeciwną ingerowaniu w zamrożone konflikty na obszarze poradzieckim – jest w stanie głębokiego kryzysu.

Na tle spadku roli siły militarnej w stosunkach między mocarstwami oraz na skutek słabości organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego wzrasta rola struktur typu G-20, G-7/8, BRICS⁸ oraz doraźnych działań i spotkań dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego. Ponadto następuje erozja wielu ważnych porozumień międzynarodowych, zwłaszcza dotyczących reżimów nieprolifracji i kontroli zbrojeń⁹; nieratyfikowane pozostają również porozumienia w sprawie zakazu prób jądrowych i produkcji materiałów rozszczepialnych. Rośnie liczba ognisk zapalnych, zróżnicowanych w swym charakterze i intensywności, co przekracza zdolność społeczności

⁷ Przyszłość Rosji jest niepewna głównie z powodu trudności w modernizacji państwa oraz dostosowywaniu struktur państwowych i społeczeństwa do utraty statusu imperium. Ta degradacja jest, i na długo pozostanie, głównym źródłem poczucia zagrożenia u bezpośrednich sąsiadów Rosji, w tym również Polski.

⁸ Skrót pochodzi od pierwszych liter angielskich nazw państw: Brazylii, Rosji, Indii, Chin i Republiki Południowej Afryki.

⁹ Mowa jest tu o następujących traktatach: nierozprzestrzeniania broni jądrowej (*Treaty on Nuclear Non-Proliferation*), konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*) oraz o ograniczeniu systemów raketowych średniego zasięgu (*Treaty on Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*).

międzynarodowej do utrzymania stabilności. Do ognisk tych należy zaliczyć: sytuację polityczno-społeczną w świecie arabskim, uwzględniając wzrost tendencji islamistycznych; problem palestyński oraz irańskie ambicje mocarstwowe i nuklearne; region na południu Morza Śródziemnego, który stał się centralnym elementem tzw. łuku kryzysowego, rozpiętego między Oceanem Atlantyckim a Oceanem Indyjskim; konflikty w Azji Południowej (Afganistan, Pakistan i Indie), które ostatecznie mogą wywołać wojnę o globalnych implikacjach; niepewną sytuację na Półwyspie Koreańskim oraz zaostrzającą się rywalizację o Arktykę i jej zasoby. Wśród globalnych zagrożeń bezpieczeństwa duże znaczenie mają: postępująca proliferacja broni masowego rażenia¹⁰, osłabienie reżimu konwencjonalnych kontroli zbrojeń¹¹, rozpowszechnianie się broni rakietowej i środków jej zwalczania, zjawisko terroryzmu (zarówno w aspekcie globalnym, jak i państwowym) oraz wzrost podatności nie tylko państwowych systemów informatycznych na zagrożenia cybernetyczne.

Siła i słabości militarne wymiaru europejskiego systemu bezpieczeństwa a regionalne interesy i polityka bezpieczeństwa RP

Europejski system bezpieczeństwa opiera się obecnie na następujących ewoluujących i powiązanych ze sobą elementach: Sojuszu Północnoatlantyckim, strategicznej obecności USA na kontynencie europejskim, Unii Europejskiej, systemie bezpieczeństwa zbiorowego ONZ, OBWE oraz zinstytucjonalizowanych formach współpracy z Rosją.

Z racji tego, że układ ten jest w dużej mierze „natocentryczny”, nie zapewnia wszystkim państwom europejskim jednakowej ochrony przed ewentualną agresją zbrojną i nie jest też w stanie w pełni uwzględnić źródeł napięć wywołanych procesami gospodarczymi, migracyjnymi, ekonomicznymi czy też innymi niż polityczno-militarne. Siłą Sojuszu jest zdolność do: skutecznego odstraszenia i projekcji siły militarnej w skali całego globu; ochrony geopolitycznych więzi transatlantyckich oraz utrwalania amerykańskiej obecności na kontynencie; zapewniania równowagi strategicznej

¹⁰ Proliferację broni masowego rażenia można sprowadzić do trzech następujących sytuacji: „anarchii nuklearnej” w wyniku rozpadu globalnego reżimu nieprolifacji; destabilizacji państwa wyposażonego w broń jądrową oraz użycia lub groźby użycia (dysponowania) przez terrorystów środkami nuklearnymi.

¹¹ Reżim CFE osłabił się istotnie w wyniku niewykonania przez Rosję tzw. zobowiązań stambulskich, a następnie „zawieszenia” wykonywania traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych.

z Rosją oraz rozwijania partnerstwa z krajami trzecimi. Wśród słabości Sojuszu wskazać można m.in. różnice wewnętrzne, zwłaszcza w odniesieniu do oceny zagrożeń i potrzebnych zdolności wojskowych, działań poza obszarem traktatowym oraz w odniesieniu do stosunków z Rosją. Co istotne, wyzwaniem dla Sojuszu pozostaje kwestia sprecyzowania postanowień art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Brak jasności sformułowania w traktacie działań uznanych za konieczne w razie ataku na Sojusz lub któregoś z jego członków może w sytuacjach militarnego zagrożenia osłabiać NATO w kwestii wiarygodności i automatyzmu działania. Rolę Sojuszu może podważać także tendencja do przekształcania go w organizację bezpieczeństwa zbiorowego, co osłabiłoby klasyczną funkcję obronną. Poza wspomnianymi słabościami niebezpiecznymi tendencjami, które także mogą podkopywać zwartość NATO, są: nasilanie się praktyki tworzenia ograniczonych liczebnie koalicji *ad hoc*, postrzeganie Sojuszu jako „skrzynki z narzędziami” oraz osłabianie systemu konsultacji sojuszniczych na podstawie art. 4 traktatu waszyngtońskiego.

Unia Europejska nie zdołała dotychczas przekształcić swej potęgi ekonomicznej w polityczną i militarną, koncentrując się jedynie na użyciu „miękkiej siły” w działaniach stabilizujących sytuację międzynarodową. W dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony UE brakuje spójności przy wzmagających się tendencjach do renacjonalizacji polityk. Do słabości zaliczyć należy również istniejący poważny rozdźwięk między relatywnie dużymi łącznymi nakładami na obronność państw unijnych a ich ograniczoną realną siłą militarną¹². Przyszłość Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) zależy w dużym stopniu od postępu integracji wewnętrznej UE i intensyfikacji współdziałania z NATO oraz od spójnej polityki wobec Rosji. Niestety spór Turcji z Cyprzem oraz występujące na tym tle napięcia poważnie utrudniają współpracę między NATO a UE. Oczekiwanego rezultatu nie przynoszą również zinstytucjonalizowane i inne formy współpracy z Rosją (w ramach NATO, UE, OBWE i Rady Europy), mające na celu budowę wzajemnego zaufania i poczucia bezpieczeństwa oraz rozbrojenie w dziedzinie zbrojeń konwencjonalnych. Powodem tego są rosyjskie dążenia do budowy na obszarze byłego ZSRR zależnych od siebie, równoległych do NATO, struktur o charakterze integracyjnym¹³.

¹² Członkowie UE, posiadający łącznie 1,8 mln żołnierzy, czyli o 0,5 mln więcej niż USA, nie są w stanie od wielu lat stworzyć sił szybkiego reagowania, które miałyby liczyć 60 tys. żołnierzy, a ponad 70 proc. wojsk państw unijnych nie jest zdolnych do działań zagranicznych.

¹³ Mowa tu o Wspólnocie Niepodległych Państw, Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym i Unii Euroazjatyckiej.

W kontekście polskich interesów w Europie Sojusz Północnoatlantycki pozostaje dla Polski podstawowym i wielostronnym zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa. W interesie Polski szczególnie istotne jest dbanie na forum Sojuszu o równy poziom bezpieczeństwa dla wszystkich jego członków, skuteczność wielonarodowego systemu dowodzenia operacjami NATO, automatyzm działania w razie zagrożeń, gotowość bojową systemu obrony powietrznej, budowa systemu kontynentalnej obrony przeciwrakietowej oraz umacnianie narzędzi szybkiego reagowania. Kolejnym polskim priorytetem strategicznym, a drugim po NATO zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa jest rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Z punktu widzenia polskich interesów istotne jest, aby rozwój WPBiO był zharmonizowany z systemem sojuszniczym i nie podważał ani roli NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego, ani wojskowej pozycji USA na kontynencie europejskim. Co więcej, z punktu widzenia interesów Polski szczególnie istotne, oprócz zachowania znaczącej obecności USA w Europie, jest odgrywanie przez USA aktywnej i głównej roli w NATO – zaangażowanie się ich w utrzymywanie równowagi sił na teatrze europejskim oraz współudział (obok NATO) w gwarantowaniu bezpieczeństwa Polski. Ponadto, mając na uwadze mocarstwowe ambicje Rosji oraz jej dążenia do przekształcenia systemu bezpieczeństwa Europy w rodzaj nieformalnego koncertu mocarstw, polska polityka bezpieczeństwa dąży do skutecznego przeciwdziałania rosyjskim wpływom w Europie¹⁴.

Sytuacja bezpieczeństwa w Europie a polityczno-militarne zagrożenia bezpieczeństwa Polski w perspektywie 20 lat

Obecnie mamy do czynienia z jakościowo nową sytuacją bezpieczeństwa, w której wyzwania dla systemu bezpieczeństwa Polski stają się liczniejsze, a zarazem bardziej rozproszone oraz dominuje nieprzewidywalność i niedookreśloność zjawisk oraz procesów międzynarodowych. Dostrzegalny jest także spadek znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych wobec zagrożeń o charakterze asymetrycznym i cybernetycznym. Z perspektywy bezpieczeństwa Polski niekorzystne jest to, że w jej pobliżu położone są najważniejsze

¹⁴ Wpływ ten dostrzec można m.in. w rosyjskim sprzeciwie wobec lokowania systemów amerykańskiej broni rakietowej oraz sojuszniczej infrastruktury w Polsce, Czechach i Rumunii, żądaniach specjalnego traktowania regionu w sprawach wojskowych (ograniczona obecność wojsk amerykańskich i struktur NATO), tzw. zawieszeniu wykonywania CFE, uzyskaniu jakiejś formy wpływu na sprawy NATO i Unii Europejskiej oraz uznaniu Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

europiejskie punkty zapalne – potencjalne i realne. W rejonie Morza Czarnego i Kaspijskiego wciąż istnieją cztery zamrożone konflikty (Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach i Naddniestrze), a także silne tendencje separatystyczne oraz napięcia na tle etnicznym i religijnym (Krym i Kaukaz Północny). U granic Polski znajduje się obwód kaliningradzki – najbardziej zmilitaryzowany obszar w Europie – oraz niepewna Białoruś, która może zdestabilizować sytuację w regionie; wciąż nieprzesądzona jest również sytuacja na Bałkanach. Mimo wspomnianych ognisk zapalnych, w perspektywie najbliższych dwudziestu lat bezpośrednie zagrożenie zewnętrznym użyciem siły militarnej na dużą skalę w stosunku do Polski jest mało prawdopodobne, chociaż istnieje możliwość wystąpienia gróźb czy też szantażu z użyciem przemocy zbrojnej. W sytuacji szczególnie niekorzystnej, wynikającej z niekontrolowanej eskalacji kryzysu, może dojść do konfliktu zbrojnego ograniczonego do strefy granicznej. Natomiast jednym z bardziej prawdopodobnych wyzwań związanych z koniecznością użycia siły zbrojnej wydaje się powstanie katastrofy humanitarnej zaistniałej w następstwie kryzysu społeczno-ekonomicznego, politycznego lub klęski żywiołowej w którymś z państw za wschodnią granicą, skutkujących niekontrolowaną, masową migracją ludności na terytorium Polski. W tym kontekście niepokoi przyszłość Białorusi, bowiem istnieje prawdopodobieństwo, że kraj ten może stać się źródłem destabilizacji ładu regionalnego ze względu na trudną sytuację ekonomiczną, co sprzyjać może stopniowemu jego podporządkowywaniu Rosji w wymiarze politycznym i militarnym. Czynnikiem dodatkowo komplikującym sytuację może okazać się fakt istnienia kilkuset tysięcy mniejszości polskiej na Białorusi i potencjalna konieczność obrony jej praw, która mogłaby okazać się bardzo trudna.

W perspektywie kilkunastu lat nie dostrzega się państw lub ugrupowań, które mogłyby mieć wyraźny zamiar dokonania agresji zbrojnej na Polskę. Jednak bezpieczeństwo naszego kraju może zostać zagrożone w przypadku: powstania niekorzystnych zmian geopolitycznych w sąsiedztwie naszego kraju (nieprzewidywalne procesy na obszarze byłego ZSRR i wzrost tendencji do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa na Zachodzie); różnicowania się interesów z naszymi sąsiadami (np. z Niemcami w kwestiach energetycznych i w kwestii prowadzenia stosunków z Rosją kosztem solidarności euroatlantyckiej); prób uzależnienia Polski od dostaw surowców; nacisków politycznych z odwołaniem się do groźby użycia siły militarnej; niekontrolowanych zbrojeń oraz ataków terrorystycznych i cybernetycznych. Choć wymienione zagrożenia militarne cechują się niską intensywnością i zróżnicowanym potencjałem, to jednak nieskuteczność polityki odstraszenia

NATO oraz ewentualna słabość gospodarcza i militarna Polski mogłyby stać się zachętą do podejmowania tego typu działań lub prób.

Polska musi być przygotowana na zagrożenia militarne (konwencjonalne i jądrowe), które mogą przyjąć formę:

- szantażu militarnego w formie groźby użycia broni jądrowej rozmieszczonej w pobliżu terytorium RP (obwód kaliningradzki i Białoruś), z zamiarem podważenia równoprawnego statusu Polski jako członka NATO i stworzenia strefy obniżonego bezpieczeństwa w stosunku do terytoriów pozostałych państw członkowskich;
- demonstracji siły pod postacią ćwiczeń wojskowych, a także czasowej lub stałej dyslokacji jednostek wojskowych w pobliżu polskich granic oraz wód terytorialnych, łącznie z naruszeniem suwerenności wód terytorialnych oraz przestrzeni powietrznej RP;
- nacisku militarnego w formie gwałtownej rozbudowy potencjału militarnego w pobliżu polskich granic, wymuszającej podjęcie adekwatnej reakcji ze strony Polski;
- prowokacji militarnej lub incydentu granicznego o różnych możliwych celach politycznych.

Całościowa ocena środowiska bezpieczeństwa oraz zidentyfikowane możliwe i pożądane kierunki jego rozwoju umożliwiły w ramach Przeglądu wypracowanie rekomendowanej opcji, która równoważyłaby elementy umiędzynarodowienia i usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, jako strategii polskiej polityki bezpieczeństwa w perspektywie najbliższych 20 lat.

Polityka obronności oraz zadania Sił Zbrojnych RP w ramach strategii zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia bezpieczeństwa

Rekomendowana strategia, oprócz wytyczenia strategicznych celów polityki bezpieczeństwa¹⁵, określa również ramy oraz cele polityk szczegółowych:

¹⁵ W SPBN założono, że opcja zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa powinna zawierać trzy główne kierunki działań strategicznych:

- pierwszy – utrzymywanie determinacji i gotowości do działania we wszystkich obszarach bezpieczeństwa z priorytetowym traktowaniem tych sfer, w których sojusznicze działanie może być utrudnione;
- drugi – umacnianie międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych opartych na wspólnocie interesów;
- trzeci – udział w działaniach prewencyjnych, mających na celu zapobieganie powstawaniu źródeł zagrożeń oraz rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów.

obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej, w tym także polityk transsektorowych. W kontekście polityki obronnej do zadań strategicznych zaliczyć należy:

- utrzymywanie determinacji strategicznej i gotowości operacyjnej do odstraszania (powstrzymywania, zniechęcania) potencjalnego przeciwnika;
- prowadzenie samodzielnych operacji uprzedzających, obronnych i odwetowych w razie agresji zbrojnej na małą skalę;
- prowadzenie obrony i kontrofensywy strategicznej w ramach Sojuszu w przypadku agresji zbrojnej na pełną skalę;
- samodzielne reagowanie na bezpośrednie zagrożenia kryzysowe i uczestniczenie w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym;
- promowanie konsolidacji NATO, wzmacniające obronę kolektywną;
- pogłębianie procesów integracyjnych w UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony;
- wspieranie rozwoju strategicznej współpracy między NATO a UE;
- podtrzymywanie zaangażowania oraz obecności sił zbrojnych USA w Europie;
- włączanie się w działania społeczności międzynarodowej zwiększające stabilność środowiska bezpieczeństwa;
- wspieranie procesów demokratyzacyjnych i modernizacyjnych w Rosji;
- wzmacnianie podmiotowości państw Europy Wschodniej oraz nawiązanie i rozwój stosunków z tzw. mocarstwami wschodzącymi.

Strategiczne cele polskiej polityki obronności nakładają na Siły Zbrojne RP listę zadań operacyjnych. Należą do nich:

- zapewnienie zdolności do obrony i zachowania integralności terytorialnej Polski;
- utrzymanie odpowiedniej gotowości do udziału w przeciwstawieniu się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych;
- rozszerzanie zakresu współpracy wojskowej między NATO a UE na zasadzie komplementarności;
- przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom stosunku sił wojskowych w regionie; wsparcie wojskowe w zwalczaniu dużego ataku terrorystycznego;
- utrzymanie zdolności do udziału w operacjach reagowania kryzysowego w wymagającym środowisku operacyjnym;
- rozwijanie zdolności przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium Polski oraz ćwiczenie prowadzenia wspólnych operacji;

- wnoszenie wkładu w rozwój wojskowych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego;
- zacieśnianie dwustronnej i wielostronnej współpracy wojskowej z sojusznikami, koalicjantami i partnerami;
- budowanie zaufania w stosunkach z Rosją przez rozszerzanie współpracy w dziedzinie wojskowej w ramach istniejących możliwości wynikających z członkostwa w NATO;
- uczestniczenie w przedsięwzięciach dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz tworzenia środków budowy zaufania;
- współdziałanie przy unowocześnianiu i przebudowie przemysłowego potencjału obronnego stosownie do potrzeb narodowych;
- monitorowanie i ochrona przestrzeni powietrznej oraz wsparcie ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych Polski;
- pomoc w ewakuacji obywateli polskich z zagranicy w sytuacji zagrożenia ich życia;
- monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju;
- oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, prowadzenie działań poszukiwawczo-ratowniczych;
- pomoc władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia.

Posiadany potencjał Sił Zbrojnych RP w dużym stopniu odpowiada podstawowym potrzebom obronnym. Istnieją jednak pewne obszary, które wymagają zmian. Przyspieszenia wymaga m.in. proces transformacji wojska, zgodnie z priorytetami określonymi w Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022. W tym kontekście rekomenduje się wdrożenie modernizacyjnej strategii „przeskoku generacyjnego”, która polegałaby na wycofaniu z użycia przestarzałego sprzętu wojskowego i zastąpieniu go uzbrojeniem i wyposażeniem spełniającym wymogi sieciocentrycznego pola walki oraz kompatybilności z innymi armiami państw NATO. Ponadto strategia ta obejmowałaby wprowadzenie do wyposażenia sił zbrojnych najnowocześniejszych technologicznie rozwiązań z obszaru robotyki i z informatyzowanych systemów walki, rozpoznania, dowodzenia, działań w cyberprzestrzeni, kierowania systemami uzbrojenia oraz zdalnego sterowania systemami bezzałogowymi. Koncepcja obejmowałaby również rozbudowanie systemu obrony powietrznej o zdolności zwalczania rakiet najkrótszego i krótkiego zasięgu, manewrujących oraz średniego zasięgu w ich końcowej

fazie lotu. Umożliwiłaby zwiększenie mobilności wojsk lądowych przez uzyskanie śmigłowców wsparcia bojowego i zabezpieczenia oraz zwiększenie morskiego potencjału bojowego skoncentrowanego na obronie wód terytorialnych RP oraz zdolnego do wypełniania określonych zadań poza Bałtykiem¹⁶.

Strategia ta zakłada również przeprowadzenie reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Reforma objęłaby swoim zakresem utworzenie połączonych organów dowodzenia oraz ograniczyłaby rozbudowane wojskowe struktury sztabowe i administracyjne. W wyniku tych zmian rozdzielone zostałyby funkcje planowania, dowodzenia ogólnego i dowodzenia operacyjnego. W ślad za tym, za planowanie strategiczne użycia sił zbrojnych, doradztwo strategiczne oraz nadzór strategiczny odpowiadałby szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, za dowodzenie ogólne – dowódca generalny Sił Zbrojnych, a operacyjne – dowódca operacyjny Sił Zbrojnych. Zastosowanie powyższych rozwiązań umożliwiłoby siłom zbrojnym uzyskanie m.in. zdolności przeciwzaskoczeniowych. Wśród dodatkowych zadań wspomnieć należy o konieczności usprawnienia procesu uzupełniania Sił Zbrojnych RP przez Narodowe Siły Rezerwowe (NSR), które umożliwiłyby wzmocnienie zdolności operacyjnych na potrzeby lokalnego reagowania w sytuacjach kryzysowych i w warunkach działań poza granicami kraju.

Usprawnienia wymaga też system wojskowej opieki medycznej. Przede wszystkim chodzi o odbudowę korpusu medycznego, uregulowanie funkcjonowania wojskowej służby zdrowia w trakcie prowadzenia misji poza granicami kraju, uzyskanie i wprowadzenie do użytkowania zmodernizowanych zestawów medycznych oraz nowego sprzętu i wyposażenia (umożliwiającego doskonalenie systemu ewakuacji medycznej z pola walki), a także rozwijanie telemedycyny, diagnostyki i reagowania w zakresie bioterroryzmu.

Dostosowania do współczesnych potrzeb wymaga również system edukacji wojskowej. Postulowanym rozwiązaniem w tym zakresie jest jego konsolidacja organizacyjna. Efektem tych zmian byłoby powstanie na bazie istniejącego dziś potencjału szkolnictwa wojskowego dwóch uczelni wyższych: jednej połączonej akademii wojskowej (na potrzeby sił zbrojnych) i jednej akademii bezpieczeństwa narodowego (jako uczelni ponadresortowej, zaspokajającej potrzeby edukacyjne całego zintegrowanego systemu

¹⁶ Zakłada się, że na modernizację Marynarki Wojennej RP będzie się przeznaczać corocznie 900 mln zł. Dzięki temu finansowaniu marynarka w 2030 r. mogłaby dysponować: około 20 nowymi okrętami; 10 samolotami An-28; 13 śmigłowcami; 6 bezpilotowymi samolotami rozpoznawczymi; 10 bezzałogowymi systemami poszukiwania i zwalczania min; 48 wyrzutniami rakiet ziemia-woda oraz kilkoma bazowymi środkami pływającymi.

bezpieczeństwa narodowego). Wśród innych zidentyfikowanych potrzeb wymienić należy kreowanie korzystnego wizerunku sił zbrojnych w społeczeństwie, utrzymywanie trwałej więzi wojska ze społeczeństwem oraz tworzenie i wspieranie istniejących organizacji pozamilitarnych.

Z kolei w obszarze szeroko rozumianego zarządzania w sytuacjach kryzysowych proponuje się dokładne określenie zakresu odpowiedzialności i zadań podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego na szczeblach administracji rządowej i samorządowej oraz objęcie kształceniem i doskonaleniem wszystkich uczestników tego procesu. Usprawnienia wymaga również system pozamilitarnych przygotowań obronnych w zakresie organizacji i zabezpieczenia logistyczno-technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych; szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych; przygotowania przedsiębiorców do realizacji zadań obronnych oraz objęcia militaryzacją wybranych podmiotów administracji publicznej. Proponuje się również usprawnienie działania systemu zarządzania kryzysowego przez zwiększenie udziału wojska w ćwiczeniach i treningach organizowanych na szczeblu administracji samorządowej, a także wyposażenie wojska w system łączności kompatybilny z krajowym systemem zarządzania kryzysowego, zapewniający współdziałanie z pozostałymi służbami ratowniczymi, porządkowymi oraz wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego.

Rekomendacje militarne w ramach operacyjnej strategii zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia działań

W ramach strategii zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa – zakładającej koncentrację działań na dwóch kierunkach: kształtowaniu integracji europejskiej i konsolidacji NATO, oraz budowie zdolności do samodzielnego reagowania w sytuacjach, w których trudno osiągnąć konsens – w zakresie bezpieczeństwa militarnego rekomenduje się:

- wydanie w 2014 r. polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, która powstałaby na bazie planowanej do wydania w 2013 r. strategii bezpieczeństwa narodowego. W ślad za dyrektywą proponuje się także zaktualizowanie planu użycia Sił Zbrojnych RP oraz operacyjne plany funkcjonowania ministerstw, województw, samorządów w czasie zagrożenia i wojny, z jednoczesnym zintegrowaniem ich z planami zarządzania kryzysowego;

- osiągnięcie zdolności i gotowości do samodzielnego działania w sytuacjach, w których nie ma pełnej gwarancji właściwego sojuszniczego reagowania;
- konsolidowanie NATO wokół podstawowej funkcji obrony kolektywnej;
- doprowadzenie do opracowania przez UE nowej strategii bezpieczeństwa opartej na wspólnocie interesów i efektywnym współdziałaniu UE–NATO;
- przyjęcie aktywnej polityki wykorzystania szans i uprzedzającego redukowania ryzyk poprzez rozwijanie partnerstwa poza sojuszami oraz udział w międzynarodowych operacjach kryzysowych;
- zapewnienie skutecznej ochrony i obrony podmiotów społecznych i gospodarczych w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Rekomendacje militarne w ramach preparacyjnej strategii zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa państwa

W przypadku strategicznych przygotowań, a zatem dotyczących utrzymania, rozwoju, transformacji i doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego, rekomenduje się opcję zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego (SBN). Opcja ta zakłada ekstrapolację obecnych kierunków transformacji SBN, która może sprzyjać budowie bezpieczeństwa RP poprzez umiarkowaną specjalizację, np. w sferze produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W ramach strategii preparacyjnej proponuje się:

- konsekwentne realizowanie priorytetów modernizacyjnych (obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa; mobilność wojsk lądowych, zwłaszcza śmigłowcowa oraz z informatyzowane systemy walki);
- zreformowanie systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, aby w wyniku przeprowadzenia tego procesu doprowadzić do konsolidacji organizacyjnej armii;
- uregulowanie kwestii dotyczących realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny oraz zadań i zasad funkcjonowania SZ RP;
- doprecyzowanie roli i kompetencji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych;
- przeorganizowanie szkolnictwa wojskowego w celu jego konsolidacji, a także powołanie ponadresortowej akademii bezpieczeństwa narodowego;
- dążenie do utrzymania w wieloletniej perspektywie budżetu obronnego na poziomie 1,95 proc. PKB;
- dalsze rozwijanie Rządowego programu rezerw strategicznych.

Podsumowanie

W Przeglądzie jako wykładnię polskiej polityki bezpieczeństwa w perspektywie najbliższych 20 lat rekomenduje się strategię zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa. Filozofia tej koncepcji sprowadza się zasadniczo do prewencyjnego myślenia i działania w obszarze bezpieczeństwa i polityki obronności. W podejściu tym można dostrzec przesunięcie środka ciężkości z modelu sił zbrojnych o charakterze ekspedycyjnym w kierunku wyraźnego zwiększenia własnych zdolności obronnych, szczególnie w wymiarze przeciwwaskoczeniowym. Jest to konsekwencja dostrzegalnego spadku znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych, gdzie bezpośrednie zagrożenie zewnętrznym użyciem siły militarnej na dużą skalę w stosunku do Polski jest mało prawdopodobne, aczkolwiek nie można wykluczyć możliwości wystąpienia gróźb czy też szantażu z użyciem przemocy zbrojnej, w tym również przy użyciu broni niekonwencjonalnej (jądrowej). Stąd też w rekomendacjach SPBN daje się wyraźnie odczuć dążenie do usprawnienia systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym podsystemu obronnego państwa, poprzez wyposażenie go w rozbudowane zdolności przeciwwaskoczeniowe, a zatem takie, które gwarantowałyby państwu możliwość obrony i ochrony społeczeństwa, a także infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami militarnymi w sytuacjach politycznie niejasnych. Chodzi o możliwość pojawienia się zaskakującego, selektywnego zagrożenia militarnego o ograniczonym charakterze, wywołanego niejasnymi lub skrytymi motywami politycznymi, w warunkach prawdopodobnego niepodjęcia przez Sojusz Natychmiastowej i adekwatnej odpowiedzi militarnej lub niemożności wypracowania wspólnego polityczno-militarnego stanowiska w ramach NATO czy UE. Zamysłem rekomendowanej strategii jest zatem wejście w posiadanie narzędzi i zdolności, które pozwalałyby przede wszystkim uprzedzić powstanie tego typu sytuacji, a w chwili jej zaistnienia i być może w warunkach osamotnienia sojuszniczego, nie dać się całkowicie zaskoczyć i natychmiast odpowiednio zareagować. W tym też przypadku siłom zbrojnym zostały jasno wytyczone strategiczne priorytety rozwojowe. Wskazują one trzy kierunki: rozbudowę szeroko rozumianych systemów informacyjnych (rozpoznania i dowodzenia); wzmocnienie obrony powietrznej, w tym o zdolności przeciwrakietowe, oraz zwiększenie mobilności wojsk lądowych, zwłaszcza mobilności śmigłowcowej. Priorytety modernizacyjne sił zbrojnych wyraźnie kładą nacisk na zwiększenie

mobilności i siły rażenia, lepsze z informatyzowanie i „zrobotyzowanie” pola walki oraz wsparcie procesu kierowania i dowodzenia. Postęp w tych trzech wymiarach ma być realizowany zgodnie z zasadą przeskoku generacyjnego, co m.in. oznacza unikanie wprowadzania do wojska sprzętu starej generacji, ale i niewydatkowanie pieniędzy na niesprawdzone, niepewne operacyjnie systemy uzbrojenia.

Przyjęcie takiej strategii wcale nie oznacza dążenia do uzyskania zdolności przeciwzaskoczeniowych kosztem priorytetowej funkcji obronnej państwa. Obrona własnego terytorium pozostaje podstawowym zadaniem systemu obronnego. Z kolei strategiczna koncepcja obronna w razie wystąpienia zagrożenia bytu państwowego pozostaje niezmienna. Sojusz Północnoatlantyki jest dla Polski podstawowym, zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa, obok UE z jej Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, aktywną rolą USA i ich wkładem w utrzymywanie równowagi interesów państw europejskich oraz współudziałem w gwarantowaniu bezpieczeństwa RP. Stąd też Polska wciąż zainteresowana jest wzmacnianiem funkcji obronnej NATO i budową możliwości obronnych UE, w tym zwiększaniem efektywności struktur militarnych obu organizacji i pogłębianiem powiązań w sferze wojskowej zarówno między państwami członkowskimi, jak i partnerskimi. Oprócz porozumień sojuszniczych zakłada się, że potencjał sił zbrojnych dysponujących nowoczesnymi z informatyzowanymi systemami rozpoznania i dowodzenia, najnowszą generacją uzbrojenia i wyposażenia spełniających wymogi sieciocentrycznego pola walki oraz kompatybilności z innymi armiami państw NATO, a także wysoką mobilnością wojsk, dużą siłą rażenia oraz rozbudowanym systemem obrony powietrznej będzie w stanie obronić Polskę w razie konfliktu lokalnego o małej skali, jak również wziąć udział w operacji obrony sojuszniczej w razie ataku na inne państwo członkowskie, zgodnie z zasadami obrony kolektywnej. Polska koncepcja obronna uwzględnia sytuację strategicznego osamotnienia. Mimo posiadania stosownych mechanizmów w zakresie konsultacji i reagowania militarnego, w razie konfliktu zbrojnego o dużej skali Polska może być zdana sama na siebie w pierwszej fazie tego konfliktu, tj. do momentu otrzymania wsparcia ze strony NATO. W takim przypadku siły zbrojne mają dążyć do wykonania strategicznego rozwinięcia całości sił, utrzymania priorytetowych obszarów państwa, aby w następnej kolejności móc przyjąć na własnym terytorium sojusznicze siły wzmocnienia NATO i wspólnie przystąpić do udziału w sojuszniczej operacji obronnej mającej na celu stworzenie warunków do politycznego rozwiązania konfliktu, zgodnie z polskim interesem narodowym.

Przegląd wybranych aspektów bezpieczeństwa militarnego pozwala wnioskować, że obecnie brakuje istotnych powodów, aby sądzić, że istniejący lub prognozowany w perspektywie dwóch dekad poziom zagrożeń militarnych miał prowadzić do utraty uznawanych przez państwo narodowych wartości, zagrozić realizacji fundamentalnych interesów czy też w znaczny sposób ograniczyć osiągnięcie strategicznych celów. Realizowane i planowane działania własne oraz działania podejmowane w kooperacji z sojusznikami oraz innymi podmiotami międzynarodowymi w wymiarze bezpieczeństwa i polityki obronnej, a także posiadane i aktualnie rozwijane zdolności ochronno-obronne powodują, że Polska jest i czuje się bezpieczna w prognozowanych warunkach układu sił w Europie i na świecie.

Bezpieczeństwo pozamilitarne Polski w świetle rezultatów SPBN

Zmiany w zakresie sposobu pojmowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego związane są przede wszystkim ze znacznym wzrostem znaczenia komponentu pozamilitarnego. Diagnoza systemu ochronnego bezpieczeństwa państwa oraz społecznych i gospodarczych źródeł bezpieczeństwa i stabilności państwa, a także wskazanie najważniejszych legislacyjnych kierunków zmian prowadzących do optymalizacji bezpieczeństwa narodowego należały do najważniejszych zadań Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Efekty prac podjętych i przeprowadzonych przez Komisję SPBN z udziałem Biura Bezpieczeństwa Narodowego stwarzają możliwość postulowanego doskonalenia systemu, zwłaszcza poprawy efektywności jego funkcjonowania. (oprac. Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego BBN)

XXI wiek przyniósł zmianę rozumienia bezpieczeństwa, zarówno narodowego, jak i międzynarodowego. Według współczesnego paradygmatu, bezpieczeństwo jest nie tylko reagowaniem na twarde zagrożenia o charakterze militarnym, lecz obejmuje także gwarancje w zakresie prawa do realizacji potencjału rozwojowego w obszarze kulturalnym, społecznym czy gospodarczym oraz ochronę praw i wolności obywatelskich. Nie można więc współcześnie oddzielać obowiązków państwa w zakresie obrony terytorium od jego obowiązków dbania o jakość życia obywateli i funkcjonowania podmiotów gospodarczych działających na jego terytorium i na podstawie jego prawa.

Kolejnym istotnym czynnikiem, pod kątem którego należy analizować system bezpieczeństwa państwa, jest ewolucja zagrożeń, które stawia przed nim współczesne środowisko bezpieczeństwa. Obecne źródła zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego wynikają ze splotu wielu czynników destabilizujących, powstających często daleko od granic Polski, których skutki godzą w państwo i jego obywateli. Ze względu na przeniesienie punktu ciężkości z zagrożeń militarnych na zagrożenia o charakterze asymetrycznym, niezwykle istotne dla prawidłowego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa jest zdiagnozowanie obszarów, które stanowią największe wyzwania

dla utrzymania stabilności państwa. Należy zatem postrzegać współczesny system bezpieczeństwa nie tylko jako system wewnętrznie zintegrowany, ale także silnie powiązany z innymi systemami warunkującymi optymalne funkcjonowanie państwa. Przykładem tego może być gospodarka, której stan oraz niezakłócony rozwój mają decydujący wpływ na bezpieczeństwo państwa, zarówno w sferze militarnej, jak i społecznej oraz politycznej.

Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa, zakładające kompleksowe spojrzenie na zadania i cele państwa w tym obszarze, było jednym z najważniejszych założeń Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Dzięki takiemu podejściu można przedstawić wyniki SPBN w odniesieniu do bezpieczeństwa pozamilitarnego w postaci złożonej analizy czynników, które uwzględniają społeczne i gospodarcze podstawy ładu narodowego, warunkujące zapewnienie sił i środków niezbędnych do funkcjonowania podsystemów operacyjnych systemu bezpieczeństwa państwa, oraz zaprezentować podsystem ochronny jako tę część mechanizmu bezpieczeństwa państwa, która stanowi podstawową odpowiedź na zagrożenia pozamilitarne.

Społeczne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa narodowego

Społeczne i gospodarcze sektory bezpieczeństwa państwa związane są z dążeniami do zapewnienia spójności społecznej oraz odpowiedniej kondycji gospodarczej państwa. Ich znaczenie wzrasta wobec rosnącej obecnie globalnej rywalizacji o prymat gospodarczy, zmieniającego się modelu gospodarczo-społecznego oraz redefinicji źródeł wzrostu. Poradzenie sobie ze związanymi z tym problemami wymaga więc decyzji politycznych opartych na szerokim porozumieniu społecznym. Obecnie Polska stoi przed koniecznością uzyskania społecznego poparcia dla procesu przebudowy i modernizacji państwa. Budowa nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy wymaga jednak znacznego zwiększenia środków publicznych przeznaczonych na ten cel, przy jednoczesnej konsolidacji fiskalnej¹.

W dziedzinie bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego cele strategiczne powinny być osiągnięte poprzez: zwiększanie innowacyjności, efektywności i konkurencyjności polskiej gospodarki; zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, odpowiedniej ochrony środowiska i finansowej stabilno-

¹ Rozumianej jako dążenie do zmniejszenia deficytu budżetowego oraz zadłużenia publicznego.

ści; opracowanie i implementację efektywnej polityki prorodzinnej oraz stworzenie spójnej polityki migracyjnej.

Analiza zadań strategicznych w społeczno-gospodarczych sektorach bezpieczeństwa państwa wskazuje, że szczególnie nacisk należy położyć na stworzenie skutecznej polityki ludnościowej. Zgodnie z prognozami polskich i europejskich ośrodków badawczych, Polska zmierza w kierunku zapadzi demograficznej, znaczącego spadku liczby osób aktywnych zawodowo oraz zmniejszającego się i tak niskiego wskaźnika dzietności. Wskazane zagrożenia w istotny sposób wpływają zarówno na sytuację gospodarczą kraju, powodując spadek dostępnej siły roboczej oraz przeciążenie systemu emerytalnego, jak i na pozycję Polski na arenie międzynarodowej.

Szacunki Eurostatu wskazują, że do 2060 r. co trzeci Polak będzie miał więcej niż 65 lat². Obecnie osoby powyżej 65. roku życia stanowią 13 proc. społeczeństwa³. Prognozowane zmiany demograficzne sprawią, że Polska stanie się krajem o najwyższym odsetku osób starszych w całej Europie. W związku z powyższymi prognozami znacznie wzrośnie obciążenie systemu emerytalnego, szczególnie biorąc pod uwagę przewidywany spadek zastępowalności pokoleń. Wspomniane zmiany w połączeniu z niską dzietnością oraz odpływem ludności związanym z emigracją zarobkową w najbliższej przyszłości wpływać będą na zmianę struktury polskiego społeczeństwa. Biorąc jednak pod uwagę zależności między systemem emerytalnym a rynkiem pracy i rynkiem kapitałowym, stanowić będą również zagrożenie dla polskiej gospodarki, generując m.in. znaczny wzrost zadłużenia państwa. Jedną z prób rozwiązania tego problemu jest wydłużenie od 1 stycznia 2013 r. wieku emerytalnego do 67 lat w przypadku kobiet i mężczyzn⁴.

W 2007 r. współczynnik dzietności⁵ wynosił 1,21, a w 2010 r. wahał się między 1,3 a 1,4⁶. Chwilowy wzrost wynika jednak z wejścia w okres pro-

² *Projected old-age dependancy ratio*, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde511&plugin=1> (dostęp: 5 listopada 2012 r.).

³ *Rocznik demograficzny 2011*, Główny Urząd Statystyczny, s. 129, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2011.pdf (dostęp: 6 listopada 2012 r.).

⁴ Uchwalona przez Sejm nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, że każdego roku wiek emerytalny będzie wzrastał o 3 miesiące, co oznacza osiągnięcie zakładanego wieku emerytalnego (67 lat) przez mężczyzn w 2020 r. a przez kobiety w 2040 r.

⁵ Współczynnik oznaczający liczbę urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę w ciągu całego okresu rozrodczego (między 15. a 49. rokiem życia). Przyjmuje się, że zastępowalność pokoleń jest zapewniana przy poziomie współczynnika na poziomie 2,10–2,15.

⁶ *Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku*, Główny Urząd Statystyczny, s. 2–3, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l_podst_inf_o_syt_demograficznej_2011.pdf (dostęp: 5 listopada 2012 r.).

kreacji pokolenia wyżu demograficznego z początku lat 80. Niepokoić powinien fakt, że zgodnie ze statystykami Banku Światowego, liczba rodzących się dzieci w Polsce jest jedną z najniższych w Europie. Na sytuację demograficzną rzutuje również odpływ ludności wynikający z emigracji poakcesyjnej, związanej głównie z chęcią uzyskania satysfakcjonującej czy stabilnej sytuacji ekonomicznej. W ostatnim czasie zaobserwować można zmniejszenie emigracji, ale i tak jej poziom jest niepokojący, szczególnie biorąc pod uwagę liczbę Polaków przebywających za granicą i nierozważających powrotu do kraju. Skala problemu jest istotna szczególnie z powodu odpływu wielu wykwalifikowanych specjalistów i wykształconych osób, których brak osłabia potencjał intelektualny, a przez to i gospodarczy Polski.

Dlatego jednym z najistotniejszych zagadnień wymagających niezwłocznej reakcji państwa w sferze bezpieczeństwa społecznego jest kwestia prognozowanych zmian demograficznych. Rozwiązanie musi uwzględniać działania długoterminowe i kompleksowe. Istotne jest opracowanie zarówno spójnej polityki prorodzinnej, promującej i ułatwiającej posiadanie dzieci, zapewniającej młodym rodzicom zabezpieczenie socjalne, zdrowotne oraz dostęp do bezpłatnych żłobków i przedszkoli, jak i odpowiedniej polityki mieszkaniowej oraz rozważenie ulg podatkowych lub finansowej gratyfikacji. Jednym z rozwiązań ułatwiających podejmowanie decyzji o posiadaniu dzieci może być wydłużenie urlopu macierzyńskiego⁷.

Przy opracowaniu strategii demograficznej instrumentem wsparcia systemu powinna być spójna polityka migracyjna. Zachęcenie wykwalifikowanych, wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców do osiedlenia się w Polsce będzie miało wpływ nie tylko na kwestie demograficzne, ale także na rynek pracy. Należy również rozważyć zainteresowanie migracją do kraju pracowników niższego szczebla, szczególnie takich, którzy mogliby pracować w zawodach niecieszących się zainteresowaniem wśród Polaków. Przy opracowywaniu polityki migracyjnej należy wziąć pod uwagę homogeniczny kształt społeczeństwa polskiego i uwzględnić elementy integrujące cudzoziemców ze społeczeństwem w celu uniknięcia ewentualnych niepokojów społecznych. W kontekście tworzenia polityki migracyjnej, która mogłaby zmienić strukturę etniczną społeczeństwa, szczególny nacisk należy położyć nie tylko na integrację cudzoziemców, ale również wykształcenie postaw większej

⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pracuje nad projektem zmian do ustawy Kodeks pracy wydłużających urlop macierzyński do 12 miesięcy, przy założeniu otrzymywania 100 proc. wynagrodzenia za urlop trwający maksymalnie 6 miesięcy oraz 80 proc. wynagrodzenia przy dłuższym urlopie; planowane zmiany mają obowiązywać od początku 2013 r.

tolerancji i otwartości w stosunku do ludzi odmiennych kulturowo, etnicznie, rasowo i światopoglądowo. Z drugiej strony rolą państwa powinno być również promowanie kultury narodowej, budowanie postaw patriotycznych i tożsamości narodowej oraz kształtowanie postaw prospołecznych, które mogą mieć później wpływ na decyzję o wyjeździe z kraju lub pozostaniu w nim. Silna identyfikacja ze społecznością i krajem, w którym się żyje, może okazać się ważniejsza niż potencjalny i niepewny zysk ekonomiczny związany z wyjazdem. Przy wypracowywaniu polityki migracyjnej należy również pamiętać o Polakach przebywających na emigracji, a mogących stanowić potencjał krajowej gospodarki, jeśli zdecydowaliby się wrócić i wykorzystać zdobyte za granicą wiedzę i doświadczenie.

Wobec postępującego procesu integracji europejskiej i rozwoju kultury masowej, jednym z najważniejszych zadań stojących przed państwem jest dążenie do zachowania i rozwijania kultury oraz ochrony dziedzictwa narodowego. Niezbędne jest rozwinięcie tego potencjału w celu rozwoju i budowy nowoczesnego państwa.

W sytuacji wzrastającego bezrobocia, rozwarstwienia ekonomicznego oraz nasilającego się w wyniku kryzysu zubożenia społeczeństwa państwo powinno skupić się na działaniach niwelujących powstające niezadowolenie społeczne i poczucie wykluczenia wśród najuboższych. Świadomość odrzucenia powodować może wzrost skrajnych postaw i przestępczości oraz zjawiska patologiczne. Szczególnie istotne jest wsparcie rodzin z dziećmi, gdyż dorastanie w ubóstwie czy w środowisku patologicznym znacznie utrudnia szanse na opuszczenie go.

Potencjał intelektualny i technologiczny ma pośredni, ale istotny wpływ na potencjał obronny państwa. Wystarczy spojrzeć na kraje skandynawskie, w których państwo silnie współpracuje z instytucjami i ośrodkami naukowo-badawczymi. Polska gospodarka wychodzi już z etapu, w którym o jej rozwoju decydowała wydajność i wchodzi w etap, w którym wzrost gospodarczy jest uwarunkowany przez innowacyjność. W rankingu innowacyjności Polska zajmuje odległe miejsce, a tempo wzrostu innowacyjności naszej gospodarki jest jednym z najniższych wśród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę rankingi, w których polskie uczelnie nie są klasyfikowane wśród najlepszych na świecie, należy rozważyć konieczność zmiany systemu szkolnictwa wyższego i zachęcić studentów do wybierania kierunków najbardziej pożądaných z perspektywy interesów państwa (np. technologicznych czy bioinżynieryjnych) i zwiększenie tą drogą liczbę pracowników dysponujących kwalifikacjami umożliwiającymi nie

tylko absorpcję wysokich technologii, ale również ich tworzenie. Zmiana systemu nauczania i zaoferowanie wysokich standardów kształcenia pozwoli też zachęcić cudzoziemców do przyjazdu do Polski na studia, co będzie miało także wpływ na wzrost potencjału intelektualnego. Należy promować postawy proinnowacyjne, praktycznie wykorzystywać wyniki prowadzonych badań oraz starać się zmniejszać zbędną biurokrację. Konieczne jest także ograniczenie drenażu mózgow, który znacząco osłabia rynek pracy i spowalnia wzrost gospodarczy.

Jednym z podstawowych fundamentów rozwoju gospodarczego państwa jest jego bezpieczeństwo finansowe, którego istotnymi elementami są bezpieczny i stabilny sektor finansowy oraz wielkość długu publicznego. Dla Polski w perspektywie najbliższych lat najważniejszym wyzwaniem związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowego będzie ograniczenie wysokości deficytu budżetowego oraz powstrzymanie przyrostu długu publicznego, a w dalszej kolejności jego zmniejszenie. Rosnące obecnie zadłużenie państwa oraz ujemny bilans w handlu zagranicznym w dłuższej perspektywie poważnie ograniczą możliwości jego rozwoju gospodarczego. Mogą doprowadzić także do uzależnienia kraju od międzynarodowych instytucji finansowych oraz innych państw. Narzędziem umożliwiającym przeciwdziałanie tym zagrożeniom powinna być restrukturyzacja wydatków państwa, m.in. poprzez obniżenie dynamiki ich wzrostu oraz zwiększenie efektywności, a także wzrost aktywności gospodarczej obywateli, przejawiający się w ograniczeniu wydatków indywidualnych na rzecz wzrostu oszczędności oraz zaangażowania części tych środków w inwestycje.

Dla wzmocnienia stabilności systemu finansów publicznych państwa istotnym działaniem będzie również objęcie nadzorem finansowym wszystkich instytucji świadczących usługi o charakterze bankowym⁸. W szczególności dotyczy to instytucji parabankowych, tj. świadczących usługi finansowo-bankowe (gromadzenie oszczędności, udzielanie pożyczek i kredytów), które nie posiadają statusu prawnego banku i pozostają obecnie poza nadzorem finansowym. Zarządzanie przez te instytucje dużymi środkami finansowymi, bez możliwości ich nadzoru, może w określonych sytuacjach prowadzić do niekontrolowanego wzrostu zjawiska przekredytowania i w konsekwencji utraty możliwości spłaty zaciągniętych długów przez poszczególne osoby czy instytucje.

⁸ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (ogłoszona w Dz. U. z dnia 26 lipca 2012 r.) wprowadziła nad SKOK-ami nadzór, który od 27 października 2012 r. sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego.

Bezpieczny i ustabilizowany rynek finansowy umożliwi poprawę wewnętrznych warunków ekonomicznych oraz minimalizuje zewnętrzne zagrożenia, które mogłyby ograniczyć rozwój gospodarczy Polski. Pozwala również na podjęcie zmian strukturalnych w polskiej gospodarce, jej modernizację oraz wzmocnienie konkurencyjności i wszechstronności, co może być podstawą przyszłego wzrostu gospodarczego. Wymaga to jednak stworzenia systemu finansowego wsparcia sektora naukowo-badawczego, zwiększającego innowacyjność i konkurencyjność polskiej gospodarki, ze strony świata biznesu i gromadzenie w ten sposób środków, zwłaszcza na prowadzenie badań rozwojowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa posiadające ograniczoną możliwość ich finansowania.

Zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw oraz konkurencyjności polskiej nauki będzie miało istotne znaczenie wobec coraz szybciej rosnącej na świecie konkurencji w sektorze nowych i zaawansowanych technologii. Polska, chcąc być aktywnym uczestnikiem międzynarodowej wymiany gospodarczej, musi zaoferować produkty wysoko przetworzone oraz zaawansowane technologicznie. Brak takiej oferty redukuje jej pozycję do poziomu państwa-konsumenta nowoczesnych technologii, zdolnego produkować towary jedynie przy wykorzystaniu przestarzałych technologii, wymagających znacznego nakładu środków i dających w efekcie niewielkie zyski.

Istotnym elementem rozwoju gospodarczego państwa, mającym także duże znaczenie dla jego bezpieczeństwa, jest sprawny system transportowy. Ważna jest zatem rozbudowa i modernizacja istniejącej już sieci transportowej, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa uczestników ruchu.

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z filarów bezpieczeństwa. Państwo musi więc zapewnić swobodny dostęp do energii, łącznie z dywersyfikacją mocy wytwórczych energii oraz dywersyfikacją zaopatrzenia w surowce energetyczne.

Polska zajmuje stosunkowo wysoką pozycję w UE pod względem poziomu niezależności energetycznej; jest on jednak różny dla poszczególnych sektorów przemysłu energetycznego. O ile w sektorze wytwarzania energii elektrycznej, ze względu na krajowe złoża węgla kamiennego i brunatnego, sytuacja jest lepsza niż w wielu krajach UE, o tyle sektor gazu ziemnego oraz ropy naftowej cechuje wysokie uzależnienie od dostaw z jednego kierunku i od jednego dostawcy. W najbliższych latach najpoważniejsze zagrożenia w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, rzutujące na politykę bezpieczeństwa, będą związane m.in. z: omijaniem Polski i regionu Europy Środkowo-Wschodniej przez linie przesyłowe gazu ziemnego z Rosji do Europy

Zachodniej; nasileniem się procesu uzależnienia bezpieczeństwa dostaw od stanu relacji z producentami i eksporterami nośników energii (Rosja) oraz państwami tranzytowymi (Ukraina, Białoruś), a także z groźbą destabilizacji w tych państwach. Zagrożenia w sektorze energetyki elektrycznej mogą wynikać też z dekapitalizacji infrastruktury wytwórczej, sieci przesyłowych i dystrybucyjnych (dotyczy to niemal 70 proc. tej infrastruktury).

Dotychczasowa stabilność dostaw i korzystna cena surowców energetycznych z kierunku wschodniego wiązała się z dogodnym usytuowaniem Polski. Jednak w związku z dynamicznymi procesami zachodzącymi w rosyjskim sektorze paliwowo-energetycznym przed Polską pojawiają się wyzwania dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, chodzi o zwiększenie odporności krajowego systemu energetycznego na potencjalne zakłócenia bądź ograniczenia dostaw paliw kopalnych z Rosji. Po drugie, konieczne jest zbudowanie konkurencyjnego rynku energii (przede wszystkim gazu), który ograniczyłby możliwości wykorzystywania pozycji monopolistycznej przez krajowych i zagranicznych dostawców. Z tej perspektywy celem Polski jest osiągnięcie odpowiedniego poziomu dywersyfikacji dostaw, gwarantującego bezpieczeństwo energetyczne oraz zrównoważenie bilansu energetycznego. Skala i charakter tej dywersyfikacji pozostają sprawą otwartą. Im będzie ona większa, tym bardziej stabilne będą podstawy rozwoju Polski, a także jej bezpieczeństwo wewnętrzne. Polska dysponuje kilkoma możliwościami dywersyfikacji bilansu i dostaw.

W sektorze gazu ziemnego temu celowi służą m.in. budowa w Świnoujściu terminalu morskiego do odbioru gazu skroplonego (LNG), prace nad rozwinięciem na skalę przemysłową wydobywania gazu łupkowego oraz budowa podziemnych magazynów gazu ziemnego. Polska posiada obecnie osiem podziemnych magazynów, które należą do PGNiG. Ich łączna pojemność wynosi 1,82 mld m³ gazu⁹, co oznacza możliwość zmagazynowania surowca na około 45 dni średniego zużycia.

W sektorze dostaw ropy naftowej istotne znaczenie ma projekt budowy rurociągu naftowego Odessa–Brody–Płock–Gdańsk, który pozwoli na import do Polski ropy wydobywanej w regionie Morza Kaspijskiego. Polska posiada już odpowiednią infrastrukturę do magazynowania tego surowca. Spółka PERN „Przyjaźń” dysponuje trzema bazami o łącznej pojemności około 3 mln m³ ropy¹⁰, ale pojemność przeznaczona na zasoby interwen-

⁹ <http://www.osm.pgnig.pl/osm/magazyny> (dostęp: 5 listopada 2012 r.).

¹⁰ <http://www.pern.com.pl/?q=node/35> (dostęp: 5 listopada 2012 r.).

cyjny wynosi około 1,4 mln m³. Magazyny ropy naftowej posiada również Grupa Kapitałowa PKN Orlen. Ich pojemność wynosi 6,4 mln m³, z czego 5,8 mln m³ przeznaczona jest na magazynowanie ropy naftowej i paliw¹¹.

Polsce potrzebny jest także wielki program modernizacji infrastruktury energetycznej. 37 proc. produkowanej w Polsce elektryczności pochodzi z elektrowni mających 20–30 lat, a 43 proc. z elektrowni ponadtrzydziestoletnich; zaledwie 8 proc. to instalacje stosunkowo nowe (5–10 lat). Wbrew oczekiwaniom, po 1989 r. w Polsce nie rozpoczął się proces intensywnej rozbudowy infrastruktury technicznej kraju i jej modernizacji. Przeciwnie: brak koniecznych inwestycji tzw. odtworzeniowych doprowadził do dramatycznej degradacji technicznej. Niezbędne są środki i działania w celu odwrócenia tej tendencji. Między innymi z tego powodu istotnym zagrożeniem dla polskiego sektora wytwarzania energii elektrycznej może być znaczący wzrost kosztów związany z prognozowanym wzrostem opłat za emisję dwutlenku węgla. Szansą na dywersyfikację polskiego bilansu energetycznego jest wzrost udziału energii odnawialnej. Przede wszystkim chodzi o rozwój energetyki jądrowej. Pierwsza elektrownia jądrowa w Polsce ma mieć łącznie moc ok. 3 tys. MW, a jej uruchomienie planowane jest po 2020 r.¹². Realizacja tych planów poważnie zwiększy stabilność sieci elektroenergetycznych i zapewni większe bezpieczeństwo energetyczne.

Zagadnienia związane z bezpieczeństwem energetycznym nie mogą być rozpatrywane bez uwzględniania problematyki z zakresu ochrony środowiska, zarówno w kontekście międzynarodowym (porozumienia międzynarodowe, kwoty emisyjne CO₂), jak i krajowym (racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych i ochrona przed zanieczyszczeniami). Zadania państwa w tym zakresie powinny koncentrować się na profilaktyce oraz kompleksowej polityce poprawy jakości środowiska (wód i powietrza) i dotyczyć monitorowania czystości powietrza, wód i gleby oraz doraźnych badaniach kontrolnych

Polityka poprawy jakości środowiska naturalnego jest skoncentrowana na redukcji emisji zanieczyszczeń do atmosfery w procesie spalania surowców energetycznych. Oprócz prowadzonych działań redukcji emisji CO₂, celem jest obniżenie poziomu spalania dwutlenku siarki (SO₂) i dwutlenku azotu (NO₂) oraz pyłu drobnego. Redukcje emisyjne wymienionych

¹¹ A. Maciejewski, A. Zawisza, *Magazyny tawernowe*, <http://www.log24.pl/artykuly/magazyny-ka-wernowe,2030> (dostęp: 5 listopada 2012 r.).

¹² *Idea budowy elektrowni jądrowej w Polsce*, <http://elektrownia-jadrowa.pl/21.html> (dostęp: 5 listopada 2012 r.).

substancji są efektem przyjętych przez Polskę zobowiązań na szerokim forum międzynarodowym oraz w Unii Europejskiej. Prowadzone są także kompleksowe działania zmierzające do poprawy jakości wód poprzez realizację programu budowy oczyszczalni ścieków i sieci oraz kanalizacji w większości polskich wsi i miasteczek. Celowi poprawy środowiska naturalnego służy także proces wywozu nieczystości i budowy wysypisk śmieci komunalnych, a także zwiększania poziomu odzyskiwanych odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych oraz budowa świadomości ekologicznej społeczeństwa. Wiąże się z tym również stworzenie skutecznego systemu nadzoru nad substancjami chemicznymi dopuszczonymi na rynek, zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego oraz usuwanie i utylizowanie niebezpiecznych surowców wykorzystywanych wcześniej w budownictwie (np. azbestu).

Wyzwania w obszarze bezpieczeństwa pozamilitarnego

W Koncepcji Strategicznej NATO przyjętej w Lizbonie w 2010 r. charakterystyka współczesnego środowiska bezpieczeństwa zaczyna się od sformułowania: „dzisiaj obszar euroatlantycki jest spokojny i zagrożenie terytorium NATO atakiem konwencjonalnym jest niewielkie”. Wprawdzie przywódcy NATO zwracają uwagę na to, że „konwencjonalne zagrożenie nie może być [...] zignorowane”¹³, lecz wskazują także na znacznie więcej zagrożeń o charakterze asymetrycznym, w ramach których wyzwanie bezpieczeństwu państw rzucają aktorzy niepaństwowi (jak choćby ugrupowania terrorystyczne) lub też grupy i zjawiska istniejące wewnątrz państwa. Zagrożenia te dotyczą w szczególności obszarów: bezpieczeństwa publicznego (zwłaszcza przestępczość zorganizowana), bezpieczeństwa informacyjnego (działania wywiadowcze), terroryzmu i związanego z nim ekstremizmu politycznego oraz obszaru cyberprzestrzeni (cyberprzestępczość, szpiegostwo w sieci, działania hakerskie etc.), a także ochrony ludności cywilnej¹⁴.

W obszarze zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego za priorytetowe należy uznać zwalczanie przestępczości zorganizowanej, która coraz częściej przybiera formy przestępczości gospodarczej i narkotykowej, a także

¹³ Koncepcja Strategiczna NATO, Lizbona, 19–20 listopada 2010 r., http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2694/Koncepcja_Stragiczna_NATO__tlumaczenie.html.

¹⁴ Patrz także: P. Piasecka, *Zagrożenia ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, w: K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011, s. 32–37.

ochronę porządku publicznego, którego pogwałcenia często przybierają postać naruszeń bezpieczeństwa w czasie imprez masowych oraz zgromadzeń o charakterze społecznym. Przestępczość zorganizowana jest szczególnym zjawiskiem dynamicznie rozwijającym się w warunkach globalizacji i doświadczającym intensywnego rozkwitu w aspekcie *modus operandi*. Mająca swoje źródła praktycznie we wszystkich aspektach życia społecznego, przestępczość zorganizowana stała się domeną grup ponadnarodowych, współdziałających na zasadach luźnych korporacji i ukierunkowanych na zyski czerpane z przestępczego procederu. Głównym wyzwaniem w tym obszarze jest osiągnięcie wysokiej efektywności w rozpoznawaniu przestępstw i naruszeń porządku publicznego, karaniu ich sprawców, odzyskiwaniu utraconego mienia oraz niwelowaniu strat Skarbu Państwa, przy równoczesnym zachowaniu standardów praw człowieka i zasad demokratycznego państwa prawa. W Polsce od kilku lat zauważalna jest tendencja spadkowa przestępczości pospolitej oraz wzrost wskaźnika jej wykrywalności. Utrzymanie tej tendencji jest związane ze skutecznym współdziałaniem poszczególnych społeczeństw oraz podmiotów odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości, a także wdrażaniem działań profilaktycznych. Podkreślić należy, że coraz częściej mechanizmy korupcyjne przybierają postać zorganizowanych działań przestępczych, a czynnikami temu sprzyjającymi są m.in. duży zakres uznaniowości przy wydawaniu decyzji administracyjnych i poziom regulacji w sferze gospodarowania, mała skuteczność mechanizmów kontrolnych oraz niedoskonałe kryteria doboru kadry urzędniczej. To także problem jakości i przejrzystości życia publicznego, edukacji i kontroli funkcjonujących mechanizmów życia społeczno-gospodarczego państwa.

Kolejnym istotnym zagrożeniem jest terroryzm, którego globalny zasięg i skala stanowią obecnie poważne wyzwanie dla większości krajów na świecie¹⁵. Jest on narzędziem prowadzenia walki politycznej i – niezależnie od pierwotnej motywacji sprawców oraz doskonalenia krajowych mechanizmów i systemów przeciwdziałania, jak również międzynarodowych inicjatyw mających na celu jego zwalczanie – nie jest możliwe jego skuteczne i stałe wyeliminowanie z katalogu zagrożeń dla społeczności międzynarodowej. W kontekście europejskim zagrożenie terroryzmem wiąże się głównie z działalnością organizacji islamskich powiązanych z Al-Kaidą i światowym dżihadem, a dotyczy zarówno potencjalnych ataków na terytorium Polski,

¹⁵ Zob. także: T. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne*, w: K. Liedel (red.), *Transsektorowe... op. cit.*, s. 81–87.

jak i ataków na placówki dyplomatyczne oraz obywateli polskich przebywających za granicą.

Terroryzm ewoluuje. Zmianie podlegają głównie metody i taktyki działania, które stają się coraz bardziej wyrafinowane i często przygotowywane przez wysokiej klasy specjalistów z zakresu budowy ładunków wybuchowych i znawców technologii informacyjnych, co pozwala terrorystom na skuteczne wykorzystywanie luk w systemach zabezpieczeń państw. Zamachów coraz częściej dokonują także jednostki nienależące do konkretnej organizacji, a jedynie zainspirowane ekstremistyczną interpretacją islamu, które wiedzę na temat metod i technicznych sposobów przeprowadzania zamachów czerpią przede wszystkim z zasobów internetowych (*open source jihad*). Pewną zmianą jest także przeniesienie ciężaru aktywności islamistów do wnętrza świata zachodniego i intensyfikacja działań w ramach tzw. terroryzmu rodzimego (*home-grown terrorism*).

Mający inne przesłanki ideologiczne i dotychczas nieuważany za znaczące zagrożenie dla Europy, jest odradzający się terroryzm skrajnie lewicowy, związany m.in. z kryzysem finansowym, ultraprawicowy oraz nacjonalistyczno-separatystyczny, wynikający głównie ze wzrastającej ksenofobii i postaw nieakceptujących idei multikulturowości. Warto zwrócić uwagę, że wszelkie działania wpisujące się w ekstremizm zagrażają stabilności politycznej i mogą w konsekwencji prowadzić do wykorzystania terroryzmu jako metody walki czy protestu.

W skali światowej coraz bardziej powszechne są zagrożenia związane z cyberprzestępczością i cyberterroryzmem¹⁶. Dlatego też na szczególną uwagę w kontekście zagrożeń i wyzwań dla większości krajów, w tym także Polski, zasługuje obszar cyberprzestrzeni. W ostatnich latach stał się on polem działania przestępczości wymierzonej zarówno w interesy obywateli, państwa i podmiotów gospodarczych, jak i w obronność i bezpieczeństwo. Zapewnienie bezpieczeństwa tej sfery, jako nieodłącznego elementu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa, stanowi ogromne wyzwanie. Innym rodzajem zagrożenia występującego w cyberprzestrzeni jest wojna informacyjna, która może przybierać postać działalności o charakterze agresji cybernetycznej mającej bardzo różną motywację – od politycznej, przez religijną po biznesową – po którą sięgać mogą zarówno władze i służby państw

¹⁶ Patrz także: E. Lichocki, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożeń dla bezpieczeństwa*, w: K. Liedel (red.), *Transsektorowe...*, op. cit., s. 81–87.

wrogich, jak i organizacje o charakterze pozarządowym i ponadnarodowym oraz organizacje przestępcze.

Inną kategorią zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego są zdarzenia będące następstwem katastrof naturalnych lub innych niewynikających z celowego działania, których konsekwencją jest osłabienie systemu państwa i obywateli. W tym zakresie działania skupione są na bieżącej analizie ryzyka, rozpoznawaniu i identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz ochrony ludności i infrastruktury krytycznej. Niewątpliwie wyzwaniem stanowi skuteczna neutralizacja i minimalizacja skutków wystąpienia sytuacji kryzysowej, co wymaga współdziałania i koordynowania działań wielu podmiotów oraz wypracowania właściwych mechanizmów usprawniających reagowanie.

Potencjał ochronny Polski jako odpowiedź na wyzwania i zagrożenia współczesnego świata

Potencjał ochronny państwa tworzony jest przez służby, instytucje i podmioty, których zadaniem jest – najogólniej – przeciwdziałanie zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze pozamilitarnym. Działalność ta obejmuje wykorzystywanie w tym obszarze szans, zmniejszanie ryzyka oraz zapobieganie obiektywnym i potencjalnym zagrożeniom, mogącym wpływać destabilizująco na bezpieczeństwo ludności, instytucji, zasobów czy infrastruktury w państwie. System ten z racji przeniesienia w ostatnich latach akcentów na zagrożenia o charakterze asymetrycznym zyskuje sukcesywnie na znaczeniu. Jednocześnie zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochrona ludności staje się coraz bardziej skomplikowanym zadaniem, a stworzenie efektywnych mechanizmów ochronnych wymaga nakładów, które niekiedy przekraczają możliwości państwa.

Głównymi ośrodkami kierującymi zadaniami w obszarze systemu ochronnego są minister spraw wewnętrznych oraz inni ministrowie konstytucyjni, nadzorujący podległe im, wyspecjalizowane służby i straże oraz wyodrębnione inspekcje (np. Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Handlowa). W ramach tego systemu można wskazać kilka podstawowych grup zagadnień oraz podmiotów realizujących szczegółowe zadania. Najobszerniejszym zagadnieniem jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, którą zajmują się organy władzy publicznej,

służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w poszczególnych aspektach tej problematyki. Działania w tym obszarze wymagają właściwego określenia zagrożeń, zapobiegania i zwalczania negatywnych zjawisk, w tym także efektywnego ścigania ich sprawców. Kluczowym zadaniem jest tu zwalczanie wszelkiego rodzaju przestępczości, z uwzględnieniem jej specyfiki.

Największą, liczącą około 100 tys. funkcjonariuszy i 20 tys. pracowników cywilnych, służbą jest Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu, przeznaczona do ochrony ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W celu realizacji powierzonych jej zadań wyposażona została w uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-porządkowych¹⁷.

Siły i środki, jakimi dysponuje Policja, są znaczne, jednak dopiero właściwa alokacja tych zasobów decyduje o efektywności ich użycia. Konieczne jest koncentrowanie się na tych zadaniach, które uznano za priorytetowe, bez zbędnego rozpraszania zasobów. Kluczowe jest dostosowanie potencjału Policji do rzeczywistych lub bardzo prawdopodobnych zagrożeń. Przykładem takich działań była reorganizacja lub tworzenie zupełnie nowych pionów do walki z przestępczością (reorganizacja dotyczyła pionu przestępczości gospodarczej na początku lat 90. XX w., natomiast nowe struktury powstały do walki z przestępczością narkotykową czy zorganizowaną). Trzeba również dokonać wyraźnego podziału kompetencji między Policją, służbami specjalnymi i strażami, likwidując częste dublowanie działań, wymagając równocześnie skuteczne, a nie deklaratywne, współdziałanie.

Działania o charakterze ochronnym w stosunku do najważniejszych osób w państwie realizuje także Biuro Ochrony Rządu, które jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, funkcjonującą w ramach resortu spraw wewnętrznych. Do zadań BOR należy ochrona osób i obiektów ważnych ze względu na dobro państwa¹⁸. W zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa, w związku z międzynarodowym zaangażowaniem Polski, kluczowa w kontekście zadań BOR staje się ochrona polskich przedstawicielstw dyplomatycznych w miejscach dużych napięć społecznych czy rejonach zagrożenia terroryzmem. Istotną kategorią działań w obszarze zadań realizowanych przez BOR, które służą zagwarantowaniu ciągłości kierowania bezpieczeństwem państwa, jest także planowanie i wdrażanie procedur bezpieczeństwa dotyczących miejsc przebywania VIP-ów, zwłaszcza w sytuacji

¹⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 t.j.).

¹⁸ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 t.j.).

wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, w czasie wojny oraz w momencie transportu, szczególnie środkami lotniczymi.

Ważne miejsce w systemie ochronnym odgrywają służby specjalne. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego¹⁹. W ostatnich latach ABW odgrywa również szczególnie istotną rolę w związku z cyberprzestępczością oraz zagrożeniami o charakterze terrorystycznym. Istotnym elementem działalności Agencji jest działalność analityczno-informacyjna, polegająca na gromadzeniu, analizie, przetwarzaniu i przekazywaniu właściwym organom informacji mogących mieć znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Agencja Wywiadu jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, realizując swoje zadania, co do zasady, poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Centralne Biuro Antykorupcyjne²⁰ jest właściwe w sprawach zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych. Wśród służb specjalnych wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa RP wskazać należy także służby wojskowe: Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego²¹. W obszarze funkcjonowania służb specjalnych, z uwzględnieniem zmian strukturalnych, jakie miały miejsce w ostatnich latach, aktualna pozostaje kwestia właściwego nadzoru i koordynacji ich działań. W związku z działalnością służb pojawia się także problem braku jednolitych uregulowań określających i katalogujących prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jednolite uregulowania uporządkowałyby kwestie tego: kto, kiedy i w jakich okolicznościach oraz za czyją zgodą może takie działania prowadzić.

Ochrona granicy państwowej

Zapewnienie nienaruszalności granic jest istotnym wyznacznikiem suwerenności każdego kraju, dlatego ochrona granicy państwowej to jedno z kluczowych, strategicznych zadań w systemie bezpieczeństwa narodowego państwa. W tym zakresie wyznaczone organy podejmują szereg czynności ochronnych, mających na celu zachowanie trwałości granic i kontrolę ruchu granicznego. Pierwszoplanową rolę odgrywa tu jednolita, umundurowana

¹⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 t.j.).

²⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. Nr 621 t.j.).

²¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709 ze zm.).

i uzbrojona formacja, jaką jest Straż Graniczna, wykonująca zadania związane z ochroną granicy państwowej i kontrolą ruchu granicznego²². Specyfika zadań Straży Granicznej zmieniała się istotnie w ciągu ostatnich lat w związku z wejściem Polski do UE i przystąpieniem do strefy Schengen. Zmiany wiązały się przede wszystkim z zaprzestaniem fizycznej ochrony na przejściach granicznych na tych odcinkach granicy RP, które stały się granicami wewnętrznymi UE, oraz wzmocnieniem kontroli na tych fragmentach, które stały się jednocześnie zewnętrznymi granicami UE. W związku z koniecznością skutecznego wykonywania powyższych zobowiązań przygotowano i wdrożono szereg dokumentów koncepcyjnych, zmian legislacyjnych i organizacyjnych zmierzających do przekształcenia Straży Granicznej w nowoczesną służbę graniczno-immigracyjną, odpowiadającą za dokonywanie odpraw granicznych i ochraniającą granicę zewnętrzną UE, a jednocześnie wykonującą zadania kontrolne na terytorium kraju. Jednak zakres zadań strategicznych tej formacji, mimo pewnych modyfikacji wynikających z integracji europejskiej, nie uległ zasadniczym zmianom.

Istotną rolę w podsystemie ochrony granicy państwowej pełni szef Urzędu do spraw Cudzoziemców będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, pobytu i wyjazdu z niego, nadawania statusu uchodźcy i udzielania cudzoziemcom azylu²³. Nadzór nad szefem Urzędu sprawuje minister spraw wewnętrznych. W polityce migracyjnej RP istotną rolę – w zakresie współdziałania w kontroli legalności pobytu i zatrudnienia – w podsystemie ochrony granicy państwowej odgrywają wojewodowie.

Kolejną służbą szeroko rozumianej ochrony granicy państwowej jest Służba Celna, podległa ministrowi finansów, czyli jednolita umundurowana formacja, której zadaniem jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego UE, w tym zgodności z prawem przywozu i wywozu towarów. Wykonuje także obowiązki określone w odrębnych przepisach, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier²⁴.

Służby ratownictwa i ochrony ludności

W zakresie ratownictwa i ochrony ludności wiodącą rolę pełni Państwowa Straż Pożarna (PSP) – zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt zorganizowana formacja, realizująca zadania w zakresie

²² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 t.j.).

²³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 t.j.).

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323 ze zm.).

organizowania i prowadzenia akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych, katastrof komunikacyjnych, budowlanych czy chemicznych oraz ratownictwa i reagowania kryzysowego²⁵. Ponadto PSP sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz prowadzi prace naukowo-badawcze. Działania zawodowej straży uzupełniają ochotnicze straże pożarne, z których prawie 4 tys. jednostek, skupiających ponad 120 tys. strażaków–ochotników wchodzi w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Ewolucja zagrożeń dla ludności cywilnej, związana z rozwojem cywilizacyjnym (katastrofy skutkujące skażeniami chemicznymi i biologicznymi) i działaniem sił natury (powodzie, osuwiska) sprawia, że niezbędne wydaje się podjęcie próby przebudowania systemu ratownictwa i ochrony ludności, z uaktualnieniem kwestii obrony cywilnej.

System zarządzania kryzysowego

Szczególną uwagę przy rozpatrywaniu elementów potencjału w dziedzinie bezpieczeństwa należy zwrócić na system zarządzania kryzysowego. Dotyczy on administrowania państwem oraz działalności organów administracji publicznej w sytuacjach szczególnych, rozpoczynając od najniższego szczebla (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a kończąc na Radzie Ministrów. Zarządzaniem kryzysowym w Polsce na szczeblu centralnym kieruje Rada Ministrów (w sytuacjach szczególnych zadanie to może realizować minister spraw wewnętrznych), przy pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. W tym obszarze konieczne jest doprecyzowanie roli i zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, usprawnienie procedury wymiany informacji między ośrodkami operacyjno-ratowniczymi, wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego a szczeblem centralnym. Dodatkowo mechanizmy współpracy w sytuacji kryzysowej muszą być stale doskonalone za pomocą wspólnych ćwiczeń.

Sektor prywatny

W kontekście potencjału ochronnego nie można zapominać o sektorze prywatnym, czyli instytucjach prywatnych, takich jak komercyjne podmioty ochrony osób i mienia. W Polsce prywatny sektor usług ochrony pojawił się na początku lat 90. XX w. i szybko się rozwinął. Prywatny sektor ochrony w Polsce świadczy szeroki wachlarz usług: fizyczną ochronę obiektów i terenów; konwojowanie pieniędzy i kosztowności; osobistą, fizyczną

²⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 t.j.).

ochronę osób oraz ochronę imprez sportowych i artystycznych. Ochrona osób i mienia jest również wykonywana w formie zabezpieczenia technicznego. W perspektywie pojawiających się trendów w kierunku prywatyzacji niektórych zadań sektora publicznego, nie można zapominać o potencjale, który w Polsce obejmuje 100–150 tys. pracowników ochrony.

Propozycje zmian uregulowań prawnych w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego

Opisany podsystem ochronny stanowi narzędzie będące do dyspozycji państwa, gotowe na reakcję i podjęcie właściwych działań w obszarze dbałości o bezpieczeństwo. Wobec ewolucji wyzwań i zagrożeń (zmian w zakresie środowiska bezpieczeństwa) nie można zaprzestać działań służących doskonaleniu tego podsystemu.

W ramach dokonanego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) wiele uwagi poświęcono problematyce prawnej, obejmującej szerokie spektrum zagadnień: od kwestii ustrojowo-politycznych, związanych z bezpieczeństwem narodowym i ujętych w Konstytucji RP, do konkretnych rozwiązań prawnych związanych z funkcjonowaniem i kompetencjami podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, zawartych w ustawodawstwie oraz aktach rangi podustawowej.

Zasadniczym wnioskiem SPBN jest potrzeba integracji całego systemu bezpieczeństwa, co może w konsekwencji doprowadzić do powstania stosownej inicjatywy legislacyjnej scalającej poszczególne elementy tego systemu. Istniejące przepisy ujęte są bowiem w różnych aktach prawnych i brakuje klamry ich spięcia. Powoduje to, że wiele różnych instytucji i podmiotów zajmuje się kwestiami bezpieczeństwa przy braku właściwej koordynacji. Stąd postulat przyjęcia ustawy o systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, to jest stworzenia aktu prawnego regulującego fundamenty funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego i zasad kierowania nim. Konieczne jest sformułowanie precyzyjnych norm określających rolę organów władzy publicznej w systemie bezpieczeństwa narodowego, zasad ich współpracy zarówno w warunkach „normalnego” funkcjonowania, jak i stanach zagrożenia (stanach nadzwyczajnych). Ustawa powinna określić procedury zapewnienia warunków realizacji zadań przez Prezydenta RP, Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów związanych z bezpieczeństwem i sprawowaniem kierownictwa w zakresie obronności w sytuacjach szczególnych.

Wiele jednak zależy od stabilności obecnych rozwiązań konstytucyjnych, które – jak powszechnie wiadomo – dają w tych kwestiach powody do wątpliwości interpretacyjnych.

Rolą proponowanej regulacji byłoby zapewnienie istnienia jednolitego kierowania bezpieczeństwem na wszystkich poziomach administracji publicznej – krajowym, wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym, a także doprowadzenie do uniwersalizacji organizacji aparatu zarządzającego. Nie może ona pominąć potrzeby zintegrowania procesu planowania kryzysowego i planowania operacyjnego funkcjonowania podmiotów w czasie zagrożenia i wojny, a w konsekwencji zintegrowania dokumentów planistycznych przygotowywanych na różnych szczeblach kierowania. Można pozwolić sobie na stwierdzenie, że obowiązujące regulacje prawne w niedostatecznym stopniu odzwierciedlają zmiany zachodzące w rozumieniu pojęcia i zakresu bezpieczeństwa narodowego, związane ze wzrostem znaczenia jego pozamilitarnych aspektów, a także pojawieniem się zupełnie nowych zagrożeń o tym charakterze.

W ramach zagadnień wiążących się z bezpieczeństwem pozamilitarnym Polski, SPBN wskazał na potrzebę nowelizacji istniejących regulacji prawnych bądź też ustanowienie nowych aktów prawnych dotyczących poszczególnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego, wchodzących w zakres sektorów bezpieczeństwa należących do dziedziny ochronnej, społecznej i gospodarczej, a także tych określanych jako transsektorowe obszary bezpieczeństwa (np. cyberbezpieczeństwo).

Spośród proponowanych niezbędnych działań legislacyjnych wymienić należy konieczność wprowadzenia nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony ludności. Funkcjonująca obecnie obrona cywilna oparta jest na anachronicznych rozwiązaniach prawnych. Analiza dokonana w ramach SPBN wskazała, że nowa ustawa powinna zapewnić utworzenie sprawnego systemu ochrony ludności. Z dotychczasowego strukturalnego charakteru powinna nadać mu charakter zadaniowy, a także umożliwić „zresetowanie” i odnowienie obrony cywilnej. Szeroko rozumiane zadania ochrony ludności obejmować muszą reagowanie na wszelkie możliwe sytuacje zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego, które w większości przypisane są już w istniejących regulacjach jako zadania organów administracji samorządowej i organów administracji rządowej, a także poszczególnych służb i innych podmiotów. Zadania te muszą ponadto uwzględniać postanowienia Protokołu dodatkowego (Protokołu I) do konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 12 sierpnia 1949 r., związane z udzielaniem

pomocy humanitarnej, które dotychczas nie zostały uregulowane w polskim ustawodawstwie. Oprócz właściwego określenia zadań systemu ochrony ludności, oczywiste jest, że ustawa powinna ustalić również jego organizację oraz zasady funkcjonowania, a także formułować reguły udziału obywateli w realizacji zadań służących ochronie ludności. Utworzony system powinien być dostosowany do współczesnych zagrożeń i sprawnie reagować w szczególności w stanach nadzwyczajnych. Nowa regulacja nie może przy tym pominąć zagadnień związanych z funkcjonowaniem obrony cywilnej w czasie wojny.

W rekomendacjach Przeglądu uwagę poświęcono również potrzebie przyjęcia nowych regulacji dotyczących służb specjalnych. Niezbędna jest konsolidacja istniejących służb, uporządkowanie ich kompetencji oraz zapewnienie ich interoperacyjności. W ramach Przeglądu wykazano, że w obecnym stanie prawnym ma miejsce wzajemne nakładanie się i powtarzanie kompetencji poszczególnych służb. Przykładowo można w tym miejscu zauważyć, że obowiązek ścigania przestępstw godzących w interesy ekonomiczne państwa przewidziany został zarówno jako zadanie ABW, CBA, jak i Policji oraz wywiadu skarbowego, a niektóre z rodzajów tych przestępstw ścigane są także przez inne podmioty, np. Straż Graniczną i Służbę Celną.

Reorganizacji wymaga także nadzór nad służbami specjalnymi. W nowej ustawie w bezpośredniej gestii prezesa Rady Ministrów powinny zostać jedynie kwestie kadrowe dotyczące kierownictw poszczególnych służb oraz nadzór nad służbą odpowiedzialną za wywiad. Koordynacja i nadzór nad pozostałymi służbami powinna być wykonywana odpowiednio przez ministra spraw wewnętrznych i ministra obrony narodowej.

Nowa ustawa wymagać będzie także ujednoczenia uprawnień funkcjonariuszy poszczególnych służb, a co za tym idzie, nowelizacji ich pragmatyk służbowych. Ujednoczenia wymagają także procedury działania poszczególnych służb specjalnych. Proponuje się opracowanie projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. Pozwoliłoby to na ujęcie w jednym akcie prawnym całości terminologii, procedur operacyjnych oraz zasad i zakresu koordynacji działań.

Kolejnym obszarem związanym z bezpieczeństwem pozamilitarnym pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Podjęto tu już znaczące działania legislacyjne. Z inicjatywy prezydenta Bronisława Komorowskiego znowelizowana została w 2011 r. ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych

innych ustaw. Po raz pierwszy w polskim systemie prawnym zdefiniowano cyberprzestrzeń oraz przewidziano możliwość wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych w razie cyberataku na Polskę. Przyjęte w ustawie rozwiązania przekładają się na system funkcjonowania organów odpowiedzialnych za całą sferę bezpieczeństwa narodowego i poszczególne jego segmenty. Tworzą one, w myśl wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu, prawną podstawę do działań umożliwiających programowanie, przygotowywanie i wdrażanie konkretnych przedsięwzięć niezbędnych do wyeliminowania zagrożeń z obszaru cyberprzestrzeni. Treść ustawy nie wnosi zmian do zasad i procedur wprowadzania stanów nadzwyczajnych, nie przewiduje też dodatkowych ograniczeń praw i wolności obywatelskich. Umożliwia ona jednak konstytucyjnie uprawnionym organom uwzględnienie dodatkowych przesłanek, wynikających z dynamicznego rozwoju wykorzystywania cyberprzestrzeni w działalności publicznej, jeszcze przed ewentualnym podjęciem decyzji o wprowadzeniu tych stanów.

Ustawa nie tworzy jednak pełnego systemu cyberbezpieczeństwa, bowiem zawiera wyłącznie elementy niezbędne do reagowania państwa w sytuacjach mogących skutkować koniecznością wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Przyjęte w niej rozwiązania wkomponują się jednak w przygotowywany przez Radę Ministrów program ochrony cyberprzestrzeni, otwierając drogę dla dalszych inicjatyw ustawodawczych. Przegląd wykazał potrzebę prowadzenia dalszych prac w obszarze prawa w celu zapewnienia właściwego poziomu cyberbezpieczeństwa. Uregulowania wymagają zasady prowadzenia aktywnej obrony cyberprzestrzeni w razie jej zagrożenia. Potrzebne wydaje się również wprowadzenie zmian organizacyjnych, które umożliwiłyby realizację przez wyspecjalizowane służby, organy i podmioty państwowe działań wyprzedzających w obszarze bezpieczeństwa teleinformatycznego. Przestrzeń wirtualna jest coraz częściej obszarem ataków ze strony hakerów oraz nielegalnych organizacji, wymaga zatem stosownej ochrony. Prawo natomiast musi reagować na pojawiające się nowe zagrożenia pozamilitarne.

Podsumowanie

Współczesny system bezpieczeństwa państwa to złożony, oparty na wielu współzależnościach mechanizm, zarówno w wymiarze wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym. Dyskusja o strategicznych celach w zakresie

bezpieczeństwa narodowego to debata nie tylko o mechanizmach bezpieczeństwa, ale także o ewoluujących zagrożeniach zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Diagnoza społecznych i gospodarczych źródeł bezpieczeństwa i stabilności państwa oraz systemu ochronnego bezpieczeństwa państwa, a także wskazanie najważniejszych legislacyjnych kierunków zmian prowadzących do optymalizacji bezpieczeństwa narodowego należała do najważniejszych zadań Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

Należy mieć nadzieję, że efekty prac podjętych i przeprowadzonych przez Komisję SPBN z udziałem Biura Bezpieczeństwa Narodowego stworzą możliwość postulowanego doskonalenia systemu, zwłaszcza poprawy efektywności jego funkcjonowania.

Organizacja Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego¹

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego był przedsięwzięciem nowatorskim w wielu aspektach, w tym również pod względem organizacyjnym. Stanowił pierwszy krok w porządkowaniu cyklu planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa i dostarczył wielu doświadczeń, które pozwolą na doskonalenie rozwiązań organizacyjnych dotyczących tego typu przedsięwzięć w przyszłości. Niniejsza publikacja prezentuje refleksje koordynatorów Przeglądu tuż po jego zakończeniu. (oprac. Departament Analiz Strategicznych BBN).

Zapis o cyklicznym prowadzeniu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) jest zawarty w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. W związku z nim oraz na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, prezydent RP wydał zarządzenie w sprawie przeprowadzenia Przeglądu. W zarządzeniu określił: cel Przeglądu, ogólne ustalenia dotyczące jego zakresu, sposobu przeprowadzania, ram czasowych i organizacyjnych, a także dokumenty wynikowe. Na podstawie zarządzenia prezydenta RP szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego opracował i wprowadził regulamin Przeglądu. Doprecyzował w nim cele i zasady przygotowania i przeprowadzenia Przeglądu, w tym zakres merytoryczny (problemowy), strukturę, zadania i organizację prac Komisji oraz inne ustalenia organizacyjne.

Administracyjne uregulowanie wyżej wymienionych spraw miało szczególne znaczenie ze względu na brak norm formalno-prawnych w tej dziedzinie czy nawet ugruntowanych w praktyce opracowań dotyczących całościowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego. O ile o ogólnych założeniach SPBN dyskutowano wcześniej, o tyle praktycznej organizacji podjęto się po raz pierwszy.

Opracował Departament Analiz Strategicznych (BBN) na podstawie wniosków SPBN.

¹ Problematyka organizacji SPBN była podejmowana w artykule K. Sikorskiego: *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego na półmetku – bilans przedsięwzięć* („Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, s. 63-80), gdzie przedstawiono wiele informacji faktograficznych, w tym wykazy uczestników oraz instytucji, tematy ekspertyz itp. Niniejsza publikacja przywołuje tylko niektóre z nich w zakresie niezbędnym do uzasadnienia formułowanych wniosków.

Przegląd stanowił szerszą refleksję dotyczącą bezpieczeństwa państwa i nie był elementem cyklu planowania strategicznego na szczeblu państwa. Dzięki temu istniała możliwość skoncentrowania się na istocie analizowanych problemów, poświęcenie im więcej czasu, niż można byłoby sobie na to pozwolić w rygorach cyklu planistycznego.

Ponadto SPBN odbywał się równoległe z pracami rządu nad strategiami rozwojowymi i zintegrowanymi, które prowadził zespół koordynacyjny pod kierownictwem ministra administracji i cyfryzacji Michała Boniego. W ten sposób została stworzona możliwość pełnej korelacji strategicznego myślenia o bezpieczeństwie i rozwoju: w pracach zespołu koordynacyjnego uczestniczyli przedstawiciele BBN, zaś w pracach nad Przeglądem – przedstawiciele rządu.

Rysunek 1. Korelacja czasowa planowania strategicznego w dziedzinie rozwoju i bezpieczeństwa



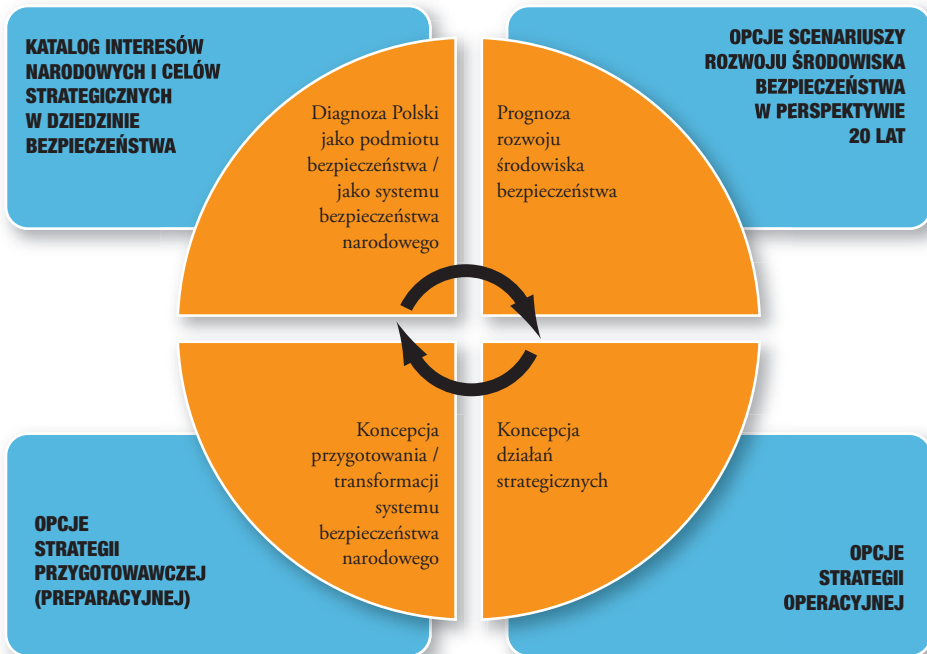
Źródło: opracowanie własne.

W rekomendacjach SPBN przedstawiono propozycje jego umiejscowienia w systemie planowania strategicznego państwa w powiązaniu z cyklem wyborczym, co zapewne będzie przedmiotem opracowań dotyczących merytorycznych i innych aspektów Przeglądu.

Pierwsze dylematy założeń organizacyjnych stanowiących punkt wyjścia do rozpoczęcia SPBN były ściśle związane z zakresem i algorytmem prac. Zadanie było niełatwe, bowiem Przegład zakładał całościowe podejście do bezpieczeństwa narodowego oraz zaangażowanie przedstawicieli możliwie największej liczby podmiotów szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego. Istniały doświadczenia z pierwszego Strategicznego Przegładu Obronnego (SPO) zakończonego w 2006 r., jednak zgodnie z jego celem zakres rozpatrywanej problematyki był ograniczony do obronności. Z tych samych powodów nie można było wykorzystać doświadczeń kolejnego SPO zakończonego w 2011 r.

W poszukiwaniu doświadczeń odwołano się do przeglądów prowadzonych przez sojuszników, przede wszystkim przez Francję i Wielką Brytanię. Należy podkreślić pełną otwartość naszych rozmówców i ich gotowość do udzielenia daleko idącej pomocy. Analizie poddano również doświadczenia USA, Ukrainy i Gruzji. Okazało się jednak, że każde z nich ma inne. Dlatego też w Polsce przyjęto własne rozwiązania organizacyjne dostosowane do algorytmu badań zakładającego podejście o charakterze diagnostyczno-prognostycznym (rysunek 2).

Rysunek 2. Macierz procesu SPBN



Źródło: opracowanie własne.

Przegląd przeprowadzono w czterech ściśle ze sobą powiązanych obszarach problemowych. Punktem wyjścia była diagnoza Polski jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa narodowego, prowadząca do identyfikacji interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Kolejne obszary obejmowały:

- prognozę strategicznych zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa narodowego RP – scenariusze rozwoju środowiska bezpieczeństwa w perspektywie 20 lat;
- koncepcję działań strategicznych państwa umożliwiających osiągnięcie zidentyfikowanych celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa w prognozowanych scenariuszach rozwoju środowiska bezpieczeństwa – opcje strategii operacyjnej;
- możliwe i pożądane strategiczne kierunki i sposoby przygotowywania systemu bezpieczeństwa narodowego RP – opcje strategii preparacyjnej.

Przegląd potraktowano jako przedsięwzięcie praktyczne. Dlatego też przyjęto kilka założeń zapewniających spójność prac oraz zapobiegających angażowaniu się w debaty o charakterze naukowym i akademickim:

- przygotowano matrycę, w której określono problem główny, problemy etapowe oraz szczegółowe zagadnienia studyjne. Matryca ustanawiała ogólne ramy merytoryczne Przeglądu oraz wskazywała – w formie pytań – problematykę, która powinna zostać opracowana. W czasie prowadzenia Przeglądu dokonywano w niej niewielkich korekt wynikających z prowadzonych dyskusji i rozważań;
- sformułowano definicje głównych i pomocniczych kategorii pojęciowych, przyjętych na potrzeby Przeglądu. Wobec znaczących rozbieżności w definiowaniu bezpieczeństwa narodowego oraz innych pojęć w tej dziedzinie przez różne instytucje i indywidualnych ekspertów konieczne było uporządkowanie warsztatu pracy pod tym względem;
- określono strukturę spektrum bezpieczeństwa narodowego, w której wyróżniono dziedziny (obronną, ochronną i bezpieczeństwo społeczno-gospodarcze), sektory (w ramach poszczególnych dziedzin) oraz obszary transsektorowe (np. cyberbezpieczeństwo). Poszczególnym dziedzinom i sektorom przyporządkowano podmioty bezpieczeństwa narodowego – instytucje aktualnie realizujące zadania w poszczególnych sektorach;
- przyjęto zasadę możliwie najszerszego konsultowania rezultatów prac na wszystkich etapach Przeglądu, między innymi poprzez różne formy

Tabela 1. Bezpieczeństwo narodowe

DZIEDZINY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO																	
Obronna		Ochronna		Społeczna				Gospodarcza									
Sektory bezpieczeństwa narodowego																	
dypłomatyczny	militarny	wywiadowczy	kontrwywiadowczy	prawa i porządku publicznego	ratownictwa	kulturowy	edukacyjny	socjalny	demograficzny	migracyjny	...	finansowy	energetyczny	transportowy	infrastruktury krytycznej	środowiska naturalnego	...
Transsektorowe obszary bezpieczeństwa (np. cyberbezpieczeństwo; terroryzm)																	
Podmioty bezpieczeństwa narodowego realizujące strategiczne zadania BN (operacyjno-wspierające)																	
MSZ, ---, MON, MSW	MON, ---, MSW, MSZ	AW, SWW	ABW, SWW	MSW (Policja, SG, BOR), MS (SW) --- MAC, CBA, Prokuratura	MSW (PSP OC) --- MAC, MKE	MKIDN --- MEN, podmioty publiczne i niepubliczne SIOS	MNISZW, MEN --- MKIDN, uczelnie, szkoły publiczne i niepubliczne, SIOS	MPiPS, ---, MZ, ośrodki państwowe i samorządowe	MPiPS --- MZ, SIOS	UDSC --- MAC, MSW	...	MF --- MG, MRIRW, MSP, MRR, MTBiGM	MG --- MSP	MTBiGM --- MG	MTBiGM --- MG, MSP	MŚ --- podmioty państwowe i samorządowe	...

Źródło: opracowanie własne.

- angażowania przedstawicieli podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań w poszczególnych sektorach bezpieczeństwa, jak również ekspertów niezależnych i akademików w proporcji umożliwiającej maksymalne ograniczenie wpływu interesów korporacyjnych na rezultaty prac. Temu celowi miało również służyć powierzenie prac w każdym z czterech obszarów problemowych niezależnym zespołom roboczym;
- ustanowiono mechanizm sprzężeń zwrotnych w celu zapewnienia spójności prac, który obejmował systematyczną wymianę informacji oraz konsultacje między zespołami problemowymi w toku Przeglądu – od jego rozpoczęcia do zakończenia – drogą elektroniczną lub poprzez delegowanie swoich przedstawicieli na spotkania innych zespołów;
 - uznano konieczność uwzględnienia w rezultatach Przeglądu wyników prac zespołu ministra administracji i cyfryzacji Michała Boniego nad

długo- i średniookresowymi strategiami rozwoju oraz strategiami zintegrowanymi, zwłaszcza nad Strategią rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego.

Stosownie do przyjętych założeń do przeprowadzenia Przeglądu powołana została przez prezydenta RP Komisja, w której skład wchodziły: cztery zespoły problemowe (Zespół interesów narodowych i celów strategicznych – nr 1, Zespół oceny środowiska – nr 2, Zespół koncepcji działań strategicznych – nr 3, Zespół systemu bezpieczeństwa narodowego – nr 4), Zespół doradczo-konsultacyjny oraz Sztab. Ogółem Komisja w ostatnim etapie Przeglądu liczyła ponad 80 osób reprezentujących ponad 30 instytucji. Uczestniczyli w niej przedstawiciele prezydenta RP, parlamentu, instytucji rządowych i samorządowych, uczelni, instytucji pozarządowych oraz niezależni eksperci.

Prezydent RP powierzył funkcję przewodniczącego Komisji Przeglądu szefowi Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisławowi Koziejowi. Na przewodniczących zespołów problemowych i ich zastępców powołani zostali praktycy i akademicy, odpowiednio: w pierwszym zespole – dr Janusz Onyszkiewicz (były minister obrony narodowej, przewodniczący zespołu) i prof. dr hab. Stanisław Zajas (prorektor w Akademii Obrony Narodowej, z-ca przewodniczącego zespołu), w drugim zespole – dr hab. Jerzy M. Nowak (były ambasador w Madrycie i b. stały przedstawiciel RP przy NATO, przewodniczący zespołu) i prof. dr hab. Edward Haliżak (Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, z-ca przewodniczącego zespołu), w zespole trzecim – Paweł Świeboda (prezes Fundacji demosEUROPA, Centrum Strategii Europejskiej, przewodniczący zespołu) i dr Tomasz Aleksandrowicz (Collegium Civitas, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora w Pułtuskach, z-ca przewodniczącego zespołu), w zespole czwartym – dr Andrzej Karkoszka (były wiceminister obrony narodowej, przewodniczący zespołu) i płk dr hab. Maciej Marszałek (dziekan Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Obrony Narodowej, z-ca przewodniczącego zespołu). Zespół Doradczo-Konsultacyjny nie posiadał przewodniczącego.

Osobiste zaangażowanie prezydenta RP w prace SPBN, który uczestniczył we wszystkich konferencjach plenarnych oraz udostępniał na ten cel reprezentacyjne pomieszczenia Pałacu Prezydenckiego, podnosiło rangę Przeglądu i zwiększało możliwości angażowania w to przedsięwzięcie specjalistów najwyższej klasy.

Główny wysiłek merytoryczny spoczywał na zespołach problemowych. Przygotowywały one analizy, ekspertyzy i inne materiały. Zasadniczymi rezultatami

ich prac były materiały robocze przedstawiane na konferencjach plenarnych Komisji, korygowane o wnioski i propozycje wynikające z dyskusji w czasie tych konferencji. Te były następnie dyskutowane podczas spotkań zespołów. Spotkania były podstawową formą ich pracy i odbywały się głównie w siedzibie BBN. Ogółem odbyło się 46 spotkań roboczych i 4 seminaria.

Każdy zespół był wspierany organizacyjnie i merytorycznie przez koordynatora ze Sztabu Komisji, pracownika BBN, co zapewniało sprawny obieg informacji między zespołami a kierownictwem Komisji, zespołami a Sztabem oraz zespołami a wspierającymi je ekspertami zewnętrznymi. Współpraca z ekspertami zewnętrznymi była niezwykle istotna, bowiem wspierali oni zespoły wiedzą w tych obszarach, w których członkowie zespołów potrzebowali pogłębionych analiz, a nie posiadali w swoim składzie kompetentnych merytorycznie ekspertów. Ogółem na potrzeby Przeglądu przygotowano 84 ekspertyzy.

Stosunkowo duża autonomiczność zespołów problemowych utrudniała niekiedy uzyskanie porozumienia między nimi, zwłaszcza jeśli chodzi o eliminowanie dublowania się diagnostycznych elementów analiz środowiska bezpieczeństwa oraz szczegółowości i proporcji objętościowej prezentowania problematyki pozamilitarnych sektorów bezpieczeństwa narodowego. Niektórzy specjaliści, odnosząc się z uznaniem do możliwości zaprezentowania po raz pierwszy danej problematyki w kontekście bezpieczeństwa narodowego, dążyli do jak najpełniejszego jej opisu. Rozstrzygnięcie spornych kwestii w wielu przypadkach ułatwiały recenzje opracowywane przez ekspertów spoza Komisji, zamawiane przez przewodniczących poszczególnych zespołów problemowych. Recenzje były omawiane przed konferencjami plenarnymi podczas spotkań zespołów.

Sprężenia zwrotne potwierdziły swoją przydatność dla zachowania spójności prac zespołów, choć konieczne było wzbogacenie form współpracy stosowanych w ramach tego mechanizmu. Obok elektronicznej wymiany roboczych dokumentów, organizowano wspólne posiedzenia zespołów. W miarę zaawansowania prac pojawiły się symptomy obniżenia zaangażowania i chęci niektórych specjalistów, a w konsekwencji całych zespołów, do weryfikacji rezultatów swoich analiz, dlatego też w drugiej części Przeglądu zaistniała potrzeba ściślejszej koordynacji prac. Dla jej zapewnienia przewodniczący Komisji Przeglądu organizował comiesięczne posiedzenia Kolegium przewodniczących zespołów, w czasie których uzgadniano najważniejsze kwestie wymagające rozstrzygnięcia na szczeblu kierownictwa Komisji. Dotyczyły one zarówno strony merytorycznej, jak i organizacyjnej Przeglądu.

Konieczność większej koordynacji prac dostrzegli także przewodniczący zespołów problemowych, gdy założenia ogólne Przeglądu – opracowane przed jego rozpoczęciem – okazały się niewystarczające do rozstrzygnięcia kompetencji merytorycznych w stosunku do problemów cząstkowych pojawiających się równolegle w różnych zespołach. W związku z tym Sztab Komisji opracował koncepcję uszczegóławiającą matrycę problematyki SPBN (tzw. *concept paper*). Przedstawiono ją w postaci spisu treści raportu końcowego SPBN rozwiniętego do poziomu problemów niższego rzędu zidentyfikowanych przez zespoły. W ten sposób została uporządkowana problematyka Przeglądu we wszystkich rozpatrywanych kontekstach: diagnozy, prognozy, koncepcji działań operacyjnych i koncepcji działań preparacyjnych (przygotowawczych).

Zespół doradczo-konsultacyjny wspierał merytorycznie zespoły problemowe. W jego skład wchodził przewodniczący komisji parlamentarnych zajmujących się bezpieczeństwem, przedstawiciele prezydenta RP, ośrodków akademickich i badawczych, byli szefowie BBN oraz indywidualni eksperci. Zasadniczą formą pracy zespołu był udział w dyskusjach na forum Komisji Przeglądu. Członkowie zespołu uczestniczyli także w seminariach i warsztatach zespołów problemowych, organizowanych zwykle w celu przedyskutowania przygotowanych przez nie materiałów na konferencje plenarne.

Uwagi i propozycje – dotyczące spraw merytorycznych i organizacyjnych – zgłaszane przez Zespół doradczo-konsultacyjny były niezwykle cenne; wdrażano je na bieżąco.

Sztab Komisji tworzyło Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Szefem Sztabu, a równocześnie zastępcą przewodniczącego Komisji był zastępca szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego Zdzisław Lachowski, zaś jego zastępcą dyrektor Departamentu Analiz Strategicznych BBN Kazimierz Sikorski. Zadaniem Sztabu było zapewnienie obsługi organizacyjnej podmiotów uczestniczących w SPBN. Sztab pełnił rolę sekretariatu Komisji, wspierał organizacyjnie prace zespołów problemowych oraz Zespołu doradczo-konsultacyjnego. Przygotował merytorycznie i organizacyjnie wszelkie przedsięwzięcia związane z pracami w ramach SPBN, w tym konferencje, warsztaty oraz konsultacje społeczne za pośrednictwem platformy internetowej. Wyznaczeni przez szefa BBN pracownicy BBN udzielali organizacyjnego wsparcia poszczególnym Zespołom.

Ze składu Sztabu zostali wyznaczeni specjaliści pełniący rolę ekspertów kierunkowych (koordynatorów), którzy utrzymywali stałe, robocze kontakty z przewodniczącymi poszczególnych Zespołów Problemowych, m.in.

w celu udostępniania niezbędnych materiałów i opracowań będących wynikami prac innych grup i ekspertów oraz udzielania pomocy w organizowaniu spotkań, warsztatów lub seminariów – stosownie do potrzeb.

Przedstawiciele Sztabu uczestniczyli w spotkaniach roboczych i seminariach zespołów problemowych oraz konferencjach plenarnych Komisji Przeglądu. Sztab pełnił kluczową rolę na etapie redagowania dokumentów końcowych Przeglądu.

Główną formę pracy Komisji stanowiły konferencje plenarne. W każdej z nich uczestniczył prezydent RP. Ogółem odbyło się sześć konferencji plenarnych, w tym: konferencja inauguracyjna (20 grudnia 2010 r.), cztery konferencje Zespołów Problemowych (nr 1 – w kwietniu 2011 r., nr 2 – w czerwcu 2011 r., nr 3 – w listopadzie 2011 r., nr 4 – w marcu 2012 r.) oraz podsumowująca (w maju 2012 r.). Celem konferencji zespołów problemowych była dyskusja nad przygotowanymi przez nie materiałami oraz przedstawianie wniosków i propozycji. W czasie konferencji podsumowującej zaprezentowano wypracowane rezultaty wszystkich zespołów, a także przedstawiono wnioski i propozycje.

Przeгляд miał trzy etapy: przygotowawczy, wykonawczy i końcowy. W etapie przygotowawczym zostały wydane zarządzenia prezydenta RP i szefa Biura, a także odbyła się inauguracyjna konferencja plenarna Komisji. W czasie konferencji przedstawiono ogólne założenia Przeglądu, a prezydent RP wręczył akty nominacyjne do składu Komisji.

W etapie wykonawczym zespoły problemowe wypracowały i w czasie konferencji plenarnych Komisji przedstawiły – w kolejności – swoje materiały robocze. Materiały te były poddane pod dyskusję, a następnie w jej wyniku – skorygowane. Czas trwania etapu wykonawczego został przedłużony. Wynikało to przede wszystkim z dłuższego czasu przygotowywania materiałów roboczych na konferencje plenarne przez zespoły problemowe – głównie z powodu konieczności rozpatrywania wielu problemów po raz pierwszy w kontekście bezpieczeństwa narodowego.

W etapie końcowym redagowano Raport Komisji Przeglądu. Powołany został nieformalny zespół redakcyjny, który odpowiadał za przygotowanie finalnej wersji Raportu. W skład zespołu wchodził wybrani członkowie zespołów problemowych oraz koordynatorzy. Następnie odpowiedzialność za redagowanie Raportu przejął Sztab Komisji – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Sztab skupił szczególną uwagę na zapewnieniu spójności wszystkich części Raportu oraz rekomendacjach.

Zainteresowanie Przeglądem wzrastało w czasie jego trwania, a także po zakończeniu prac. Przejawiało się ono w liczniejszym uczestnictwie w konferencjach plenarnych, a także coraz częstszym napływaniem sugestii od przedstawicieli administracji publicznej oraz środowisk eksperckich niezwiązanych bezpośrednio z Przeglądem, dotyczących problemów, które ich zdaniem należałoby jeszcze uwzględnić. Stawiało to Sztab Komisji przed dylematem konieczności weryfikowania rezultatów analiz lub uzupełniania treści zamieszczonych w Raporcie. Duża dynamika wydarzeń w środowisku bezpieczeństwa w 2012 r. spowodowała konieczność aktualizowania treści raportu SPBN zarówno na podstawie sugestii napływających z zewnątrz, jak i z powodu autokorekt, co spowodowało wydłużenie prac na tym etapie.

7 września 2012 r. Raport Komisji Przeglądu został przedstawiony prezydentowi RP. Z przebiegiem oraz wynikami Przeglądu zapoznana została Rada Bezpieczeństwa Narodowego: w styczniu oraz w listopadzie 2012 r.

Informacje o przebiegu Przeglądu były przedstawiane przez przedstawicieli BBN i innych członków Komisji – zarówno w czasie jego trwania, jak i po zakończeniu – w ramach spotkań, seminariów oraz konferencji na różnych forach. Były także publikowane w prasie, w różnej formie.

Na potrzeby Przeglądu zostały uruchomione: strona internetowa² oraz forum internetowe. Strona internetowa spełniła pokładane w niej nadzieje w zakresie popularyzowania informacji o SPBN oraz wspomagania sprzężeń zwrotnych między zespołami problemowymi: była platformą publikowania materiałów oraz udostępniania bieżących i archiwalnych informacji o Przeglądzie. Do dzisiaj jest wartościowym bankiem informacji dla zainteresowanych SPBN. Forum internetowe, które miało wesprzeć merytorycznie dyskusje Komisji, nie spotkało się jednak z oczekiwanym zainteresowaniem i nie wniosło wartości dodanej, na którą liczyli organizatorzy. Stało się tak prawdopodobnie ze względu na zamknięty charakter forum (dostęp na podstawie zaproszenia bądź zgody administratora).

Doświadczenia organizacyjne i metodologiczne z przebiegu Przeglądu gromadził ekspert spoza składu Komisji Przeglądu – dr hab. inż. Andrzej Dawidczyk. Uczestniczył on w pracach Przeglądu, dzieląc się uwagami z jego uczestnikami oraz zgłaszając wnioski i propozycje co do dalszego prowadzenia tego i kolejnych przeglądów. Zgromadzone przez niego materiały i opracowania zostały zarchiwizowane. Uznano konieczność dalszego doskonalenia założeń organizacyjnych i merytorycznych przyjętych na

² <http://www.spbn.gov.pl/>.

potrzeby tego Przeglądu po jego zakończeniu – w szczególności konieczność teoretycznego uzasadnienia głównych problemów podejmowanych w Przeglądzie. W związku z tym opracowano i zgłoszono do Komitetu Sterującego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju założenia do projektu naukowo-badawczego „System bezpieczeństwa narodowego”. Komitet włączył je do konkursu w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

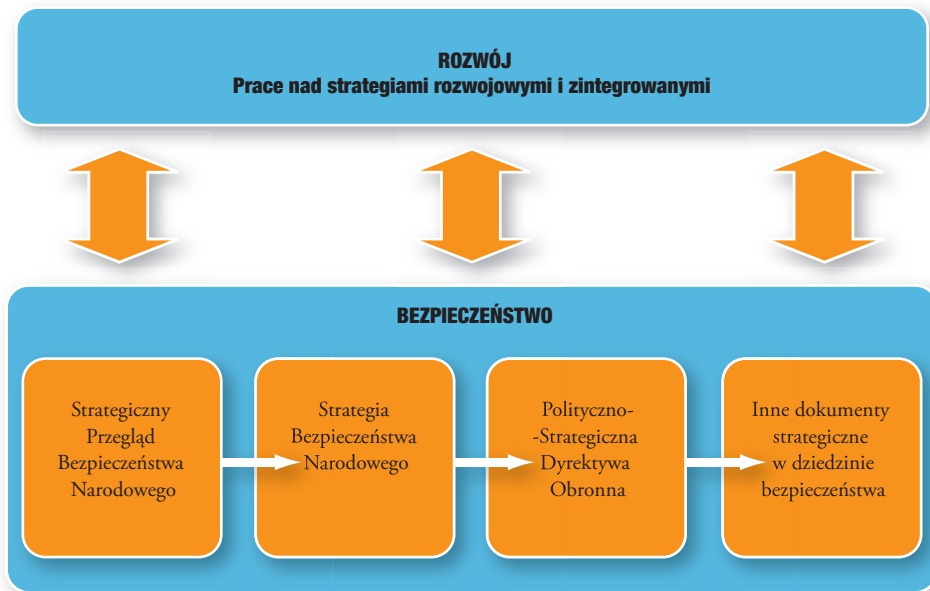
Zakres rozpatrywanych problemów spowodował konieczność zaangażowania szerokiego grona przedstawicieli różnych środowisk. Dzięki temu możliwe było prowadzenie pogłębionej, wszechstronnej i otwartej dyskusji uwzględniającej teoretyczne i praktyczne aspekty problematyki bezpieczeństwa państwa, w tym przedstawienie dorobku najważniejszych ośrodków i instytucji naukowych i akademickich oraz społecznych: Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytetu Warszawskiego, Akademii Obrony Narodowej, Szkoły Głównej Handlowej, Wyższej Szkoły Policji, Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, Fundacji Demos-Europa, Stowarzyszenia Euroatlantycznego i wielu innych.

Uczestniczenie w pracach Przeglądu sprzyjało nawiązywaniu relacji między różnymi instytucjami i ekspertami zajmującymi się bezpieczeństwem, a także wypracowywaniu dobrych zasad współpracy i współdziałania w tych kręgach. Niezbędne jest pielęgnowanie i rozwijanie tych doświadczeń. Jednym ze sposobów ich wykorzystania może być wirtualne forum debat z użyciem narzędzi stworzonych na potrzeby SPBN, a także organizowanie bezpośrednich systematycznych konsultacji na wybrane tematy bezpieczeństwa, np.: interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, przyszłości NATO, rozwijania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Szef BBN podjął już cykliczne konsultacje dotyczące kluczowych problemów bezpieczeństwa narodowego z przedstawicielami różnych środowisk, między innymi: niezależnymi ekspertami, dziennikarzami, ośrodkami analitycznymi i innymi instytucjami pozarządowymi zajmującymi się tą problematyką.

Sformułowanie wniosków na przyszłość będzie wymagało wnikliwej analizy zgromadzonych doświadczeń. Jednak już dzisiaj nasuwa się kilka istotnych spostrzeżeń dotyczących kolejnych przeglądów:

- BBN jako sekretariat Rady Bezpieczeństwa Narodowego wydaje się podmiotem właściwym do koordynowania SPBN, lecz uczestniczyć w nim powinni przedstawiciele wszystkich instytucji zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, w tym przedstawiciele rządu, samorządu oraz instytucji pozarządowych;
- w cyklu planowania strategicznego na szczeblu państwa wskazane byłoby zapewnienie równoległej pracy umożliwiającej budowanie tandemowych zdolności (bezpieczeństwo i rozwój). W dziedzinie bezpieczeństwa należałoby zapewnić następującą sekwencję wydarzeń: SPBN, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna, inne dokumenty strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa;
- przeglądy powinny być organizowane cyklicznie, najlepiej w okresie prezydenckiej kampanii wyborczej, tak aby kandydaci do urzędu prezydenckiego mieli możliwość odniesienia się do kluczowych problemów identyfikowanych w czasie przeglądu, a zwycięzca już od początku swojego urzędowania posiadał merytoryczne podstawy do realizacji swoich kompetencji ustawowych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

Rysunek 3. Rekomendowana kolejność prac w dziedzinach bezpieczeństwa i rozwoju



Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego spełnił swoje zadanie. Przede wszystkim zainicjował nowy rodzaj kultury strategicznej opartej na całościowym podejściu do bezpieczeństwa, szerokiej bazie konsultacji międzyinstytucjonalnych i społecznych, ścisłej korelacji problematyki bezpieczeństwa i rozwoju oraz postrzeganiu systemu bezpieczeństwa państwa jako zbioru wszystkich jego struktur, uporządkowanego ze względu na funkcje realizowane na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA

JANUSZ TOMASZEWSKI

Ogłoszony w ostatnim kwartale 2011 r. strategiczny zwrot Stanów Zjednoczonych ku regionowi Azji i Pacyfiku spowodował zmiany w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa. Przy zachowaniu istotnego znaczenia Bliskiego Wschodu, spada jednocześnie pozycja Europy w optyce USA. Stany Zjednoczone są zmuszone do zmierzenia się z wyzwaniami, jakie w świecie arabskim przyniosła fala antyrządowych wystąpień, która obaliła niektórych amerykańskich sojuszników oraz przerodziła się w wojnę domową w Syrii. USA nieustannie muszą zmagać się również z zagrożeniami ze strony Iranu i Korei Płn. Wszystkim tym czynnikom towarzyszy konieczność redukcji amerykańskiego budżetu obronnego o blisko 500 mld dolarów w perspektywie najbliższych 10 lat.

Stany Zjednoczone Ameryki wkroczyły w drugą dekadę XXI w. jako jedyne światowe supermocarstwo. USA, chcąc nie tyle zaadaptować się do zmieniającej sytuacji geopolitycznej, ile zachować decydujący wpływ na jej kształtowanie oraz utrzymać swą pierwszoplanową rolę w światowej polityce, dokonują istotnych przemian w swej polityce bezpieczeństwa. Europa – pogrążona w kryzysie finansowym i stopniowo zmniejszająca swój potencjał militarny – przestaje być kluczowym punktem odniesienia dla amerykańskiej strategii. USA uznały, że nadszedł czas ogłosić „strategiczny zwrot” ku regionowi Azji i Pacyfiku, który ma sprawić, że również obecny wiek będzie w przyszłości określany mianem kolejnego „amerykańskiego stulecia”.

Rok 2011 był dla Stanów Zjednoczonych niejednoznaczny. Niespodziewany bunt arabskich mas przeciw dotychczasowym rządóm niósł wprawdzie idealistyczne nadzieje związane z demokryzacją, lecz dla Amerykanów oznaczał przede wszystkim obalenie egipskiego sojusznika Hosniego Mubaraka oraz chaos w Jemenie, który doprowadził do ustąpienia jemeńskiego prezydenta Alego Saleha w lutym 2012 r. Z kolei operacja w Libii – mimo że zakończona sukcesem – podsyciła wątpliwości, czy NATO, dumnie określające się jako najpotężniejszy sojusz w historii, jest w stanie sprostać wyzwaniom współczesnego świata. Natomiast w Syrii „arabska wiosna” przekształciła się w wojnę domową, a państwo to z miejsca stało się jednym z najbardziej zapalnych punktów globu.

Po dekadzie nieustannych poszukiwań amerykańskim służbom i siłom specjalnym udało się w końcu wytropić i zlikwidować Osamę bin Ladena, symbol zamachów z 11 września 2001 r. i światowego terroryzmu. Raptem kilkanaście tygodni później prezydent Barack Obama ogłosił harmonogram wycofania części amerykańskich wojsk z Afganistanu, przygotowując się do ostatecznego zakończenia międzynarodowej operacji w tym kraju. Zwieńczenie 2011 r. przyniosło potężne rozczarowanie z powodu przegranej z Iranem geopolitycznej bitwy o Irak – tak bowiem należy traktować fiasko negocjacji w sprawie pozostania amerykańskich wojsk w tym ostatnim państwie. Kwestia irańskiego programu nuklearnego powróciła z nową siłą na przełomie 2011 i 2012 r., kiedy to Iran groził zablokowaniem cieśniny Ormuz, mającej istotne znaczenie dla transportu ropy naftowej z rejonu Zatoki Perskiej. Z kolei niespodziewana śmierć Kim Dzong Ila postawiła przed USA kolejne wyzwanie na Półwyspie Koreańskim.

Dynamicznym przemianom na scenie międzynarodowej towarzyszyły dalsze zmagania amerykańskich władz z kryzysem finansowym. Stany Zjednoczone musiały dokonać licznych cięć wydatków, co nie ominęło oczywiście sfery obronności – oszczędności w tej dziedzinie wyniosą nie mniej niż 487 mld dolarów w ciągu najbliższych dziesięciu lat. Ciągłe istnieje poważne ryzyko, że budżet obronny ucierpi jeszcze bardziej, jeżeli amerykańskim politykom nie uda się znaleźć dodatkowych źródeł oszczędności.

Znaczna część tych czynników znalazła swój wyraz w ogłoszonych w styczniu 2012 r. strategicznych wytycznych w sprawie obronności USA. Istotne z punktu widzenia amerykańskiej administracji punkty zawarto również w deklaracjach szczytu NATO z Chicago, przede wszystkim sankcjonujących wcześniejsze ustalenia w sprawie planów stopniowego zakończenia misji w Afganistanie. Niniejszy artykuł stanowi próbę analizy przyczyn i założeń reorientacji amerykańskiej polityki bezpieczeństwa.

Strategiczny zwrot ku Azji i Pacyfikowi

W październiku 2011 r. sekretarz stanu USA Hillary Clinton opublikowała artykuł *America's Pacific Century*¹, w którym ogłosiła zwrot w amerykańskiej polityce zagranicznej ku regionowi Azji i Pacyfiku. Zmianę tę

¹ H. Clinton, *America's Pacific Century*, 11 października 2011 r., Departament Stanu USA, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm> (dostęp: 20 października 2012 r.).

potwierdził podczas swej wizyty w Australii prezydent Barack Obama, podkreślając, że USA znacząco i długoterminowo zaangażują się w regionie Pacyfiku². Zaznaczył przy tym, że mimo planowanych redukcji w dziedzinie obronności, cięcia te nie obejmą sił zaangażowanych w regionie Pacyfiku. Odniósł się tym samym do opracowywanych strategicznych wytycznych w sprawie obronności, które zostały ogłoszone 5 stycznia 2012 r.³ W tym ostatnim dokumencie także została podkreślona konieczność reorientacji amerykańskiej polityki w stronę Azji.

Należy przy tym pamiętać, że pierwsze kroki ku „strategicznemu zwrotowi” poczyniła już administracja George’a W. Busha. To za jego kadencji Stany Zjednoczone m.in. wzmocniły współpracę z Indiami, Indonezją i Wietnamem oraz rozpoczęły negocjacje w sprawie przyjęcia transpacyficznego partnerstwa (*Trans-Pacific Partnership*), które ma na celu wzmocnienie współpracy gospodarczej między poszczególnymi państwami Ameryki Północnej i Południowej oraz Azji i Pacyfiku⁴.

H. Clinton we wspomnianym artykule programowym za kluczowe dla rozwoju tak amerykańskiej, jak i światowej gospodarki uznała pokój i bezpieczeństwo na obszarze Azji i Pacyfiku. Cele te miały zostać osiągnięte poprzez zapewnienie wolności żeglugi na Morzu Południowochińskim, przeciwstawienie się nuklearnym ambicjom Korei Płn. oraz transparentność polityki zbrojeniowej i działań wojskowych „kluczowych graczy regionu”. Zarówno pierwszy, jak i trzeci priorytet były ewidentnie wymierzone w Chiny. Warto jednak zauważyć, że aby nie zaostrzać tej deklaracji, amerykańska sekretarz stanu nie wyszczególniła *explicite* zagadnienia ochrony niezależności Tajwanu (w całym artykule nie ma zresztą wzmianki o tej nieuznawanej przez ChRL republice). Wymieniła także sześć wytycznych amerykańskiej strategii w tym regionie: wzmocnianie dwustronnych sojuszy z państwami obszaru Azji i Pacyfiku; pogłębianie współpracy z nowymi mocarstwami (w tym z Chinami); współpracę z regionalnymi organizacjami międzynarodowymi; zwiększanie wymiany handlowej i inwestycji; stałą obecność wojskową oraz wspieranie procesów demokratycznych i ekspansji praw człowieka.

² *Remarks by President Obama to the Australian Parliament*, Biały Dom, 17 listopada 2011 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (dostęp: 20 października 2012 r.).

³ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defence*, 5 stycznia 2012 r. Polskie tłumaczenie dokumentu zob. *Utrzymanie światowego przywództwa USA: priorytety polityki obronnej w XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 147–160.

⁴ *Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s “Rebalancing” Toward Asia*, CRS Report for Congress, 28 marca 2012 r., s. 2.

W kwestiach bezpieczeństwa kluczowe znaczenie pełnić ma stała obecność wojskowa Stanów Zjednoczonych oraz sieć lokalnych sojuszy. Sekretarz obrony Leon Panetta zapowiedział, że do 2020 r. 60 proc. amerykańskich okrętów wojennych będzie operowało w tym regionie⁵. Wielokrotnie też zarówno on, jak i prezydent B. Obama podkreślali, że cięcia budżetowe i redukcje personelu nie dotkną wojsk w tym rejonie (obecnie służy tam około 85 tys. żołnierzy)⁶. Jeżeli chodzi o sojusze, to szczególne miejsce zajmuje Australia, z którą USA porozumiały się w sprawie rozlokowania 2,5 tys. amerykańskich żołnierzy w bazie Darwin. Toczą się również rozmowy – m.in. ze względu na pewne problemy Stanów Zjednoczonych z bazą na wyspie Diego Garcia – na temat usytuowania bazy amerykańskiego lotnictwa na należących do Australii Wyspach Kokosowych, z której możliwe byłoby m.in. patrolowanie Morza Południowochińskiego⁷. W debacie na temat współpracy obu państw pojawiła się również zaprezentowana przez jeden z amerykańskich *think tanków* propozycja zmodernizowania bazy Stirling w pobliżu Perth w celu umożliwienia goszczenia tam lotniskowców. Mimo że propozycja ta nie została zgłoszona przez żadnego z przedstawicieli władz USA, to australijski minister obrony publicznie odrzucił ten pomysł⁸. Nie można jednak wykluczyć, że wraz ze wzrostem zaangażowania i interesów Stanów Zjednoczonych w regionie, w przyszłości powracać będzie sprawa nowej bazy dla amerykańskich lotniskowców. Obecnie USA mają na tym obszarze jedną przystosowaną do przyjmowania tego typu okrętów bazę – Yokosuka w Japonii (oprócz niej mogą korzystać również z portu Changi w Singapurze). Sprawa ewentualnej budowy stałej bazy z pewnością wzbudzi zdecydowany sprzeciw ze strony Chin, dlatego usytuowanie jej w Australii mogłoby być problematyczne, jednak wraz z zaostrzeniem się sporów terytorialnych na Morzu Południowochińskim, inne państwa – np. Filipiny – mogą być skore do użyczenia swego terytorium na ten cel. Na razie jednak

⁵ Panetta: *U.S. Shifting 60% of Warships to Pacific by 2020*, „USA Today”, 1 czerwca 2012 r., <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012-06-01/panetta-asia-warships-pacific/55337092/1> (dostęp: 20 października 2012 r.).

⁶ *U.S. Pivots Eastward to Address Uneasy Allies*, „The New York Times”, 24 października 2011 r., <http://www.nytimes.com/2011/10/25/world/asia/united-states-pivots-eastward-to-reassure-allies-on-china.html> (dostęp: 20 października 2012 r.).

⁷ *U.S., Australia to Broaden Military Ties Amid Pentagon Pivot to SE Asia*, „The Washington Post”, 27 marca 2012 r., http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-to-expand-ties-with-australia-as-it-aims-to-shift-forces-closer-to-se-asia/2012/03/19/gIQAPSLcS_story.html (dostęp: 20 października 2012 r.).

⁸ *Australia Rejects Proposal To Base US Carrier*, „The Guardian”, 2 sierpnia 2012 r., <http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/10368146> (dostęp: 20 października 2012 r.).

Stany Zjednoczone oficjalnie twierdzą, że nie planują żadnych nowych baz w tym regionie, stosując się do zasady „miejsca, nie bazy” (*places not bases*), która zakłada możliwość korzystania przez Amerykanów z baz państw sojusznicznych, bez konieczności tworzenia tam stałych placówek.

Z Japonią i Koreą Płd. USA łączą tradycyjne i stabilne sojusze, których konieczność wzmacniania czy korekty⁹ nie była dotąd podnoszona. Chęć zacieśniania więzi ze Stanami Zjednoczonymi wyraziło z kolei szereg innych państw, zaniepokojonych chińską ekspansją. Takim krajem są choćby Filipiny, które stają się największym, obok Singapuru, orędownikiem zwiększonej amerykańskiej obecności w regionie. Państwo to – na którego terytorium stacjonuje obecnie 600 amerykańskich wojskowych – zapowiedziało, że jest gotowe przyjąć więcej żołnierzy USA oraz zwiększyć liczbę wspólnych manewrów wojskowych¹⁰. Singapur z kolei użycza Amerykanom swoich baz wojskowych, a rotacyjnie stacjonują tam amerykańskie myśliwce¹¹. W styczniu 2012 r. ustalono również, że w singapurskich bazach rotacyjnie stacjonować będą cztery amerykańskie okręty walki przybrzeżnej¹². Za kadencji prezydenta B. Obamy zacieśniona została współpraca Stanów Zjednoczonych z Indonezją, szczególnie w zakresie ćwiczeń w walce z terroryzmem. Oprócz tego Amerykanie przekazali temu państwu 19 okrętów patrolowych¹³. Tajlandia przeprowadza wspólne manewry wojskowe z USA, jednak amerykańska obecność wojskowa w tym państwie jest niewielka – stacjonuje tam 142 żołnierzy¹⁴. Niewielkie kontyngenty znajdują się także w Malezji i Kambodży. Wzrasta za to współpraca Stanów Zjednoczonych z Wietnamem. W 2011 r. podpisano porozumienie o współpracy w zakresie medycyny wojskowej, co jest pierwszą umową w sferze współpracy militarnej między tymi państwami od czasu zakończenia wojny wietnamskiej. Wskazuje się przy tym,

⁹ Wyjątek stanowi tu amerykańska baza na Okinawie, której zamknięcia chce spora część japońskiego społeczeństwa. Stany Zjednoczone i Japonia kilkakrotnie podejmowały rozmowy w tej kwestii, ostatecznie w kwietniu 2012 r. podpisując porozumienie, na mocy którego amerykański garnizon na Okinawie zostanie zmniejszony.

¹⁰ *Philippines Agrees to Larger U.S. Troop Presence*, Defense News, 27 stycznia 2012 r., <http://www.defensenews.com/article/20120127/DEFREG03/301270002/Philippines-Agrees-Larger-U-S-Troop-Presence?odyssey=tab|topnews|text|FRONTPAGE> (dostęp: 20 października 2012 r.).

¹¹ E. Chanlett-Avery, *Singapore: Background and U.S. Relations*, CRS Report for Congress, 25 lutego 2011 r., s. 5.

¹² *Singapore Will Now Host 4 Littoral Combat Ships*, „Navy Times”, 2 stycznia 2012 r., <http://www.navytimes.com/news/2012/06/navy-singapore-host-4-littoral-combat-ships-060212d/> (dostęp: 20 października 2012 r.).

¹³ X. Dormandy, *Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region*, Chatham House, czerwiec 2012 r., s. 5.

¹⁴ *Ibidem*, s. 11.

że nieoficjalna współpraca obu państw w zakresie wojskowości rozpoczęła się już kilka lat wcześniej¹⁵. Wietnam jest o tyle ważny, że jest zaciętym przeciwnikiem chińskich roszczeń na Morzu Południowochińskim. Stany Zjednoczone będą zapewne chciały w dłuższej perspektywie wzmocnić relacje z tym państwem i być może uzyskać zgodę na rotacyjną obecność swoich okrętów w jego bazach. Nie należy zapominać także o amerykańskich dążeniach do wzmocnienia współpracy z Indiami. Już teraz indyjskie siły zbrojne przeprowadzają więcej wspólnych ćwiczeń z wojskami USA niż z jakąkolwiek inną armią świata¹⁶.

Największym wyzwaniem dla Stanów Zjednoczonych na obszarze Azji i Pacyfiku pozostają Chiny, mające ambicje stać się supermocarstwem i dążące do przejęcia kontroli nad Morzem Południowochińskim, przez które przechodzą strategicznie ważne szlaki handlowe. Na tym akwenie znajdują się także pokaźne zasoby surowców naturalnych, szczególnie w rejonie wysp Spratly. Pretensje do tych ostatnich zgłaszają, oprócz ChRL, również Wietnam, Filipiny, Malezja oraz w najbardziej ograniczonym zakresie Brunei. Kilkakrotnie już dochodziło do poważnych sporów dyplomatycznych między Chinami a innym zaangażowanymi państwami, szczególnie z Wietnamem. Z kolei na Morzu Wschodniocchińskim odżył niedawno z nową siłą chińsko-japoński spór o wyspy Senkaku (Diaoyu), wokół których także usytuowane są pokaźne złoża surowców naturalnych. Efektem tego sporu było zaostrzenie stosunków między oboma krajami, a w Państwie Środka dochodziło także do antyjapońskich wystąpień na masową skalę.

Kolejnym niepokojącym aspektem jest nieprzejrzystość chińskiej polityki zbrojeniowej – zarówno w wymiarze konwencjonalnym, jak i nuklearnym – za którą Chiny są od dawna krytykowane. Stany Zjednoczone wielokrotnie domagały się od władz w Pekinie transparentności w ich polityce zbrojeniowej, jednak apele te pozostawały bez odzewu. W marcu 2012 r. ChRL ogłosiła, że zwiększy o 11 proc. swoje wydatki na cele wojskowe w tymże roku, z 96 do 106 mld dolarów¹⁷. Te oficjalne dane są jednak kwestionowane przez amerykańskie władze, które oceniają, że chińskie wydatki wojskowe są znacznie większe. Amerykański Departament Obrony szacuje, że w 2011 r.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11.

¹⁶ M. Flournoy, J. Davidson, *Obama's New Global Posture*, „Foreign Affairs”, nr 91, lipiec–sierpień 2012, s. 59–60.

¹⁷ *Continuing Buildup, China Boosts Military Spending More Than 11 Percent*, 4 marca 2012 r., „The New York Times”, http://www.nytimes.com/2012/03/05/world/asia/china-boosts-military-spending-more-than-11-percent.html?_r=0 (dostęp: 20 października 2012 r.).

Chiny przeznaczyły na zbrojenia od 120 do 180 mld dolarów¹⁸ – czyli więcej niż w oficjalnie prezentowanych danych od około 30 do nawet 90 proc. Z tych samych względów trudno jest oszacować rzeczywistą wielkość chińskiego arsenału nuklearnego. Stany Zjednoczone szczególnie niepokoi rozwój zdolności Chin do uniemożliwiania lub utrudnienia dostępu do teatru działań (*Anti-Access/Area Denial*, A2/AD). Żeby temu przeciwdziałać, Departament Obrony w 2009 r. powołał m.in. specjalny zespół, który zajął się opracowaniem nowej strategii dla amerykańskich wojsk – *AirSea Battle Concept*, która ma przygotować amerykańskie siły zbrojne do unieszkodliwienia zdolności A2/AD oraz zapewnić im dostęp i swobodę żeglugi na wszystkich akwenach. Oficjalnie ta strategia nie jest oczywiście wymierzona w Chiny, lecz w strategicznych wytycznych w sprawie obronności to właśnie ChRL z Iranem zostały wymienione jako państwa rozwijające A2/AD.

Osobnym zagadnieniem pozostaje Tajwan. Wprawdzie od kilku lat nie dochodziło do poważniejszych incydentów między tym państwem a Chinami, jednak nieuznawana przez ChRL republika nieustannie pozostaje istotną przeszkodą w rozwoju stosunków amerykańsko-chińskich. Jak wspomniano wyżej, próżno szukać wzmianek o Tajwanie zarówno we wspomnianym manifestie H. Clinton, jak i w deklaracjach innych amerykańskich polityków. Należy zwrócić uwagę, że w 2011 r. USA podpisały z Tajwanem kontrakt zbrojeniowy o wartości około 5,8 mld dolarów, który zakłada m.in. modernizację myśliwców F16A/B i szkolenie pilotów¹⁹, jednak jednocześnie odrzuciły tajwańską prośbę o sprzedaż nowej partii myśliwców F-16C/D. Amerykańska odmowa sprzedaży nowych samolotów była zapewne spowodowana obawą przez pogorszeniem relacji z Chinami. USA nie mogą sobie pozwolić na zbyt mocne wspieranie Tajwanu, jeżeli zależy im na uzyskaniu wsparcia Chin np. w kwestii zapobieżenia nuklearnym ambicjom Korei Płn. czy Iranu²⁰.

Nieustannie istotne miejsce w polityce Stanów Zjednoczonych zajmuje Korea Północna, której największym sojusznikiem pozostaje rząd w Pekinie. Śmierć przywódcy KRLD Kim Dzong Ila w grudniu 2011 r. i przejęcie władzy przez jego syna Kim Dzong Una postawiło amerykańskie służby w stan gotowości. Jako że Korea Płn. to permanentnie *terra incognita* dla zachod-

¹⁸ *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012*, Departament Obrony USA, maj 2012 r., s. 6, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf (dostęp: 20 października 2012 r.).

¹⁹ S.A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, CRS Report for Congress, 21 maja 2012 r., s. 64.

²⁰ Szerzej o stosunkach chińsko-amerykańskich zob. P. Pacuła, *Duopol 2020? Stan relacji amerykańsko-chińskich i perspektywy ich rozwoju*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 41–53.

nich wywiadów, proces zmiany władzy w tym państwie budził poważne zaniepokojenie. Scenariusze wydarzeń były różne – od potencjalnego upadku reżimu, przez konflikt z Koreą Płd. w celu scementowania władzy, po stabilny, przynajmniej z zewnątrz, przebieg tego procesu. Obecnie wydaje się, że zrealizowany został ten ostatni scenariusz. KRLD pod kierownictwem Kim Dzong Una na razie nie sprowokowała żadnego incydentu na granicy ze swym południowym sąsiadem, ograniczając się w niektórych momentach do wojennej retoryki. To właśnie zbrojne prowokacje za ostatnich lat rządów Kim Dzong Ila spowodowały, że przełożone na 2015 r. zostało przekazanie południowokoreańskim władzom przez USA kierownictwa nad siłami zbrojnymi Korei Płd. w czasie wojny (pierwotnie porozumienie to miało wejść w życie w 2012 r.)²¹. Sytuacja pozostaje jednak napięta, gdyż Korea Płn. pozostaje państwem nieprzewidywalnym. Stany Zjednoczone muszą utrzymywać odpowiednio liczne wojska na Półwyspie Koreańskim nie tylko w obawie przed atakiem ze strony KRLD, ale także aby mieć możliwość szybkiego reagowania w razie upadku północnokoreańskiego reżimu. W tym ostatnim przypadku USA byłyby prawdopodobnie zmuszone do interwencji w celu zabezpieczenia arsenału nuklearnego tego państwa.

Interwencja w Libii i krytyka europejskich sojuszników

Stany Zjednoczone – na mocy rezolucji nr 1973 Rady Bezpieczeństwa ONZ, ustanawiającej strefę zakazu lotów nad Libią w celu ochrony ludności cywilnej²² – wraz z Francją i Wielką Brytanią rozpoczęły 19 marca 2011 r. interwencję wymierzoną w reżim Muammara Kaddafiego. USA nie były specjalnie skore do zaangażowania się w Libii. Najbardziej parły do takiego rozwiązania Francja i Wielka Brytania. Szczególna rola przypadła temu pierwszemu państwu – to francuskie samoloty pierwsze uderzyły na libijskie cele, i to jeszcze przed zakończeniem szczytu w Paryżu²³ poświęconego sytuacji w Libii.

Amerykańska administracja zdecydowała o włączeniu się w interwencję w Libii z kilku powodów. Po pierwsze, libijska armia była słabym przeciwni-

²¹ X. Dormandy, *op. cit.*, s. 9.

²² Rezolucja nr 1973 (2011) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa ONZ podczas 6498 posiedzenia 17 marca 2011 r.

²³ *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 30 marca 2011 r., s. 15.

kiem. Po drugie, oceniano, że wśród Libijczyków sprzeciw wobec rządów M. Kaddafiego jest powszechny. Po trzecie, interwencja miała szerokie poparcie międzynarodowe – nie tylko wśród europejskich sojuszników, ale również u państw arabskich. Warto nadmienić, że Stany Zjednoczone od początku deklarowały, że wykorzystanie amerykańskich sił lądowych w tej operacji nie wchodzi w grę – nie zmieniły zdania w tej kwestii nawet w momencie, w którym ważyły się losy powstania przeciw libijskiemu reżimowi²⁴.

USA bardzo szybko wycofały się z przeprowadzania operacji bojowych w Libii. W związku z przejściem przez NATO 31 marca 2011 r. dowodzenia nad siłami koalicji zaangażowanymi w libijską operację²⁵, Stany Zjednoczone poinformowały, że skoncentrują się na wsparciu rozpoznawczym i logistycznym operacji „Zjednoczony Obrońca”²⁶. Stanowiło to znaczną zmianę choćby w stosunku do natowskiej interwencji w Kosowie w 1999 r., gdzie Amerykanie od początku do końca pełnili istotną rolę. Jednym z powodów zmniejszenia zaangażowania były oczywiście kwestie finansowe – amerykańska administracja do dziś jest bardzo zadowolona z faktu, że libijska operacja kosztowała ją jedynie około miliarda dolarów²⁷. USA przede wszystkim wysłały czytelny przekaz europejskim sojusznikom – Libia leży w obszarze odpowiedzialności i interesów Europy. Można się także zastanowić, czy operacja „Zjednoczony Obrońca” nie stanowiła w pewnym stopniu testu dla skuteczności operacyjnej i decyzyjnej Sojuszu. Testu, którego NATO – według Amerykanów – nie zdało.

Najdobitniej dał temu przekonaniu wyraz ówczesny sekretarz obrony USA Robert Gates. Amerykański sekretarz obrony – który wcześniej zapowiedział, że 30 czerwca 2011 r. odejdzie ze stanowiska – na spotkaniu ministrów obrony państw Sojuszu 8 czerwca 2011 r. skrytykował Niemcy i Polskę za to, że nie biorą udziału w libijskiej operacji, mimo że posiadają ku temu odpowiednie środki. Wezwał również Hiszpanię, Holandię i Turcję do silniejszego zaangażowania się w operację²⁸. Prawdziwy dyplomatyczny

²⁴ G. Dyer, A. Fifield, *The „Obama Doctrine” Begins To Take Shape*, „The Financial Times”, 24 października 2011 r., s. 6.

²⁵ *NATO Takes Command in Libya Air Operations*, NATO, 31 marca 2011 r., http://www.nato.int/cps/en/SID-BAB432F7-0BB65D37/natolive/news_71867.htm?mode=pressrelease (dostęp: 20 października 2012 r.).

²⁶ *Gates Outlines U.S. Role as NATO Takes Libya Mission*, Departament Obrony USA, 31 marca 2011 r., <http://www.defense.gov//News/NewsArticle.aspx?ID=63378> (dostęp: 20 października 2012 r.).

²⁷ G. Dyer, A. Fifield, *op. cit.*, s. 6.

²⁸ *Gates criticizes five NATO allies over Libya*, ACUS, 8 czerwca 2011 r., <http://www.acus.org/natosource/gates-criticizes-five-nato-allies-over-libya> (dostęp: 20 października 2012 r.).

wstrząs przyszedł jednak dwa dni później, kiedy sekretarz obrony na forum publicznym poddał ówczesną sytuację Sojuszowi potężnej krytyce.

R. Gates ocenił, że NATO składa się z dwóch rodzajów państw – pierwsza kategoria to kraje, które *de facto* zapewniają bezpieczeństwo i biorą na siebie ciężar operacji bojowych, natomiast druga składa się z beneficjentów tych działań. Odnosząc się do operacji „Zjednoczony Obrońca”, skrytykował sojuszników za brak odpowiednich zdolności do prowadzenia działań bojowych bez wsparcia USA. Przypomniał, że to Amerykanie w zdecydowanej większości przypadków odpowiadają za wywiad i rozpoznanie, jak również tankowanie sojusznicznych samolotów w powietrzu – wykonywali od 70 do 80 proc. tego typu zadań²⁹. Wypomniał również, że nawet do dowództwa natowskiej operacji powietrznej z siedzibą w Neapolu Amerykanie musieli wysłać dodatkowy personel, bowiem zabrakło wykwalifikowanych specjalistów z państw europejskich. R. Gates zauważył, że już po 11 tygodniach prowadzenia przez Sojusz kampanii powietrznej przeciwko słabemu przeciwnikowi, części sojuszników zaczęło brakować amunicji. Jak wyliczył szef Pentagonu, jedynie połowa członków Sojuszu zaangażowała się w operację w Libii, a raptem osiem państw brało udział w działaniach bojowych. Kolejną gorzką konstatacją R. Gatesa było stwierdzenie, że część sojuszników nie bierze udziału w operacji nie z braku woli politycznej, lecz z faktu nieposiadania odpowiednich środków.

Amerykański sekretarz obrony w swej krytyce nie ograniczył się jedynie do interwencji w Libii, ale odniósł się także do operacji w Afganistanie i generalnej kondycji Sojuszu. Zauważył, że chociaż państwa NATO – nie licząc Stanów Zjednoczonych – dysponują 2 milionami żołnierzy, to miały problem z utrzymaniem od 25 do 45 tys. ludzi na afgańskim terytorium. Ostrzegł także przed wyczerpaniem się cierpliwości amerykańskich władz, które mogą w przyszłości dojść do wniosku, że nie warto przeznaczać gigantycznych środków na zapewnienie bezpieczeństwa państw, które nie są skore do zwiększenia własnych nakładów na obronność³⁰. Zaznaczył, że Stany Zjednoczone przekazują środki na ponad 75 proc. wydatków obronnych Sojuszu.

R. Gates zaapelował do sojuszników, aby odwrócili niekorzystne trendy w swych politykach obronnych, rozpoczynając od rezygnacji ze zmniejszania

²⁹ *Gates Calls on NATO Allies to Do More in Libya*, Departament Obrony USA, 8 czerwca 2011 r., <http://www.defense.gov//News/NewsArticle.aspx?ID=64241> (dostęp: 20 października 2012 r.).

³⁰ *Gates: NATO Has Become Two-tiered Alliance*, Departament Obrony USA, 10 czerwca 2011 r., <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=64268> (dostęp: 20 października 2012 r.).

wydatków wojskowych. Przestrzegł jednocześnie przed traktowaniem inicjatywy „inteligentnej obrony” (*smart defence*) jako remedium na problemy NATO. Zdaje się, że sekretarz obrony obawiał się, że ta koncepcja – forsowana przez sekretarza generalnego Sojuszu Andersa Fogha Rasmussena – może w najlepszym razie nie spełnić pokładanych w niej nadziei, w najgorszym zaś, stanowić idealną wymówkę dla zmniejszenia wydatków na obronność przez państwa sojusznicze.

Odchodzący sekretarz obrony dosadnie przedstawił zastrzeżenia Stanów Zjednoczonych wobec europejskich sojuszników, jednocześnie wyręczając w tym swego następcę i zapewniając mu *carte blanche* na start kadencji. Dalszy przebieg libijskiej operacji potwierdził, że amerykańska krytyka była uzasadniona, bowiem „Zjednoczonego Obrońcę” trudno jednoznacznie zakwalifikować jako bezsporny sukces. Reżim M. Kaddafiego został wprawdzie obalony, ale zajęło to ponad siedem miesięcy. Mimo że armia Libii była słaba, lotnictwo i obrona przeciwlotnicza tego kraju praktycznie nie istniały, a libijskie plemiona zjednoczyły się przeciw M. Kaddafiemu, czas trwania natowskiej operacji musi budzić niepokój. Tym bardziej, że nawet ten sukces byłby wątpliwy bez zapewnienia przez Stany Zjednoczone odpowiedniego zaplecza dla operacji. Nie można również zapominać, że stabilizacja i demokratyzacja Libii nie jest przesądzona – wprawdzie wybory do zgromadzenia konstytucyjnego w tym kraju przebiegły bez większych zakłóceń, jednak wieloma rejonami kraju wciąż rządzą plemienne milicje, a nie siły – słabego jak na razie – rządu. Wątpliwości znacznie wzrosły po śmierci ambasadora USA w Libii we wrześniu 2012 r., który zginął w wyniku ataku na amerykański konsulat w Bengazi.

Wojna domowa w Syrii

W Syrii antyrządowe protesty rozpoczęły się w marcu 2011 r. i z miejsca były brutalnie tłumione. Wraz z upływem czasu, antyreżimowe demonstracje przeistoczyły się w regularną wojnę domową. W przeciwieństwie jednak do *casusu* libijskiego, w tym przypadku Zachód nie zdecydował się na zbrojną interwencję. Tylko częściowo można tłumaczyć ten fakt sprzeciwem Chin i Rosji, które skutecznie blokują większość międzynarodowych inicjatyw wymierzonych w reżim Baszara Assada na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Siły zbrojne syryjskiego reżimu są silniejsze niż armia Libii, posiadają ponadto jedno z największych składów broni chemicznej na Bliskim

Wschodzie³¹, która dotychczas nie została użyta. Trzeba również zwrócić uwagę, że Baszar Assad – w przeciwieństwie do M. Kaddafiego – ma możliwość wciągnięcia sąsiednich państw w konflikt. Należy także podkreślić, że sytuacja w Syrii w zasadniczy sposób różni się od *casusu* libijskiego w jeszcze jednym aspekcie. Można zaryzykować stwierdzenie, że w tym wypadku mamy już do czynienia nie tylko z wojną domową, ale wręcz z wojną religijną³².

Stany Zjednoczone nie chcą kolejnej wojny na pełną skalę, natomiast sama interwencja lotnicza mogłaby okazać się niewystarczająca. Amerykańskie władze są ponadto świadome swoistego dualizmu światowej opinii publicznej, która z jednej strony – gdy w którymś miejscu globu wybucha poważny konflikt – żąda podjęcia zdecydowanych działań przez USA, z drugiej jednak na wszelką aktywność militarną tego kraju reaguje negatywnie. Paradoksalnie więc, sprzeciw Chin i Rosji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ wobec bardziej zdecydowanych działań międzynarodowych względem Syrii jest korzystny dla Zachodu, a zwłaszcza dla Stanów Zjednoczonych, na które zapewne znowu spadłby główny ciężar prowadzenia potencjalnej operacji militarnej. Państwa zachodnie dalej stosują więc swoistą politykę nieinterwencji, która polega nie tylko na unikaniu zbrojnego konfliktu, ale również na niedostarczaniu uzbrojenia syryjskim rebeliantom.

Ci ostatni tworzą zresztą bardzo niejednorodne środowisko. Trzeba bowiem pamiętać, że trwający już półtora roku konflikt doprowadził do radykalizacji znacznej części opozycji. Coraz częstsze są ataki przy wykorzystaniu zamachowców-samobójców. Są przesłanki świadczące o tym, że swoje wpływy wśród przeciwników syryjskiego reżimu zwiększa Al-Kaida³³, a według niektórych źródeł w Syrii walczy już kilkuset powiązanych z tą organizacją bojowników. To kolejna różnica dzieląca syryjski konflikt od sytuacji w Libii – w tym ostatnim państwie problem ekstremistycznych bojowników był marginalny. Inna sprawa, że ekstremizm mógł się rozwinąć w Syrii właśnie dzięki bierności Zachodu. Mając to na uwadze, trudno jednak oczekiwać,

³¹ *Syria Says It Has Chemical Weapons*, „The Wall Street Journal”, 24 lipca 2012 r., <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390443437504577544632378473006.html> (dostęp: 20 października 2012 r.).

³² Alawicka mniejszość jest zdeterminowana, aby utrzymać się przy władzy, dopuszczając się przy tym zbrodni przeciw powstańcom. Pytaniem rzadko stawianym wobec sytuacji w Syrii jest kwestia odpowiedzialności Zachodu za potencjalne czystki religijne na alawitach po ewentualnym obaleniu reżimu Assadów.

³³ *In Syria, Group Suspected of al-Qaeda Links Gaining Prominence in War to Topple Assad*, „The Washington Post”, 20 sierpnia 2012 r., http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/in-syria-group-suspected-of-al-qaeda-links-gaining-prominence-in-war-to-topple-assad/2012/08/19/c7cfd66-ea22-11e1-9ddc-340d5efb1e9c_story.html (dostęp: 20 października 2012 r.).

aby Stany Zjednoczone, pomne swych doświadczeń z przeszłości, zdecydowały się dostarczać syryjskim powstańcom nowoczesne uzbrojenie. Ryzyko przejęcia go przez islamskich bojowników byłoby bowiem zbyt wielkie, zwłaszcza że możliwość weryfikacji odbiorców broni byłaby ograniczona.

Stany Zjednoczone ograniczają się w kwestii syryjskiego konfliktu do wspierania działań dyplomatycznych³⁴, jak choćby zakończonej fiaskiem misji Kofiego Annana. USA są świadome, że w sprawie ewentualnej interwencji wsparcie ze strony sojuszników nawet na tym samym poziomie, co podczas operacji w Libii, byłoby niewystarczające. Stosunkowo bierna postawa Amerykanów sprawia jednak, że wzrasta zagrożenie eskalacji syryjskiego konfliktu na inne państwa regionu. Chaos w Syrii stwarza również ryzyko, że na terytorium tego państwa rozwiną swoją działalność organizacje terrorystyczne, stwarzając tym samym nowe zagrożenia nie tylko dla USA, ale również dla Izraela. W najczarniejszym scenariuszu islamscy ekstremiści mogą przejąć nawet część syryjskiej broni chemicznej.

Warto jeszcze rozpatrzyć sprawę Turcji. Co zrobią Stany Zjednoczone i pozostali członkowie NATO w momencie, w którym potencjalna strefa zakazu lotów nad Syrią przeistoczyłaby się w konwencjonalny konflikt zbrojny między Syrią a Turcją? Jak przy takim obrocie spraw zadziałałyby inne państwa Sojuszu? Jeżeli agresorem byłaby strona syryjska, to konieczne byłoby uruchomienie art. 5 traktatu waszyngtońskiego i wypełnienie wynikających z niego zobowiązań. Czy wszyscy członkowie NATO byłiby skłonni zaangażować się na większą skalę w obronie tureckiego sojusznika? Odpowiedź na to pytanie byłaby wyznacznikiem wiarygodności i skuteczności Sojuszu. Pierwszą próbą dla solidarności Paktu było prawdopodobne zestrzelenie przez syryjską obronę przeciwlotniczą tureckiego myśliwca³⁵ w czerwcu 2012 r. Druga miała miejsce w październiku tegoż roku, kiedy to na terytorium Turcji spadły pociski wystrzelone z Syrii, a w ciągu następnego dnia kilkakrotnie dochodziło do wymiany ognia na granicy między wojskami obu państw. Sojusz Północnoatlantycki jednoznacznie poparł wprawdzie tureckie władze, a sekretarz generalny A.F. Rasmussen zapowiedział, że NATO

³⁴ Choć pod koniec września 2012 r. Stany Zjednoczone poinformowały, że przeznaczą około 15 mln dolarów na zakup sprzętu komunikacyjnego dla syryjskiej opozycji. *Remarks at the Ad Hoc Friends of the Syrian People Ministerial*, 28 września 2012 r., <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/09/198455.htm> (dostęp: 20 października 2012 r.).

³⁵ Okoliczności tego zdarzenia nie są do końca jasne. Między oboma krajami wybuchł spór, czy turecki samolot naruszył syryjską przestrzeń powietrzną czy nie. Pojawiły się również doniesienia, że turecki samolot nie padł ofiarą ostrzału, lecz awarii technicznej.

będzie bronić Turcji³⁶, jednak Zachód starał się raczej tonować tureckie reakcje. Pytanie, co Sojusz zrobi w razie ewentualnego konfliktu syryjsko-tureckiego na pełną skalę, pozostaje otwarte.

Bliski Wschód i Iran

Fala antyrządowych wystąpień w Egipcie w ramach „arabskiej wiosny” przyniosła obalenie długoletniego prezydenta i sojusznika Stanów Zjednoczonych Hosniego Mubaraka. Po ponad roku tymczasowych rządów Najwyższej Rady Sił Zbrojnych, na stanowisko prezydenta wybrany został Mohammed Mursi, wywodzący się ze Stowarzyszenia Braci Muzułmanów. Nowemu egipskiemu przywódcy, po pewnych trudnościach, udało się znacznie ograniczyć wpływy wojskowych³⁷. Stany Zjednoczone cały czas stoją przed wyzwaniem ułożenia na nowo stosunków z Egiptem po jego demokratycznych przemianach. Wątpliwy wydaje się powrót do równie bliskiej współpracy obu państw, jak za rządów H. Mubaraka, jednak nadzieję budzi fakt, że zarówno nowy egipski prezydent, jak i zdominowany przez Stowarzyszenie Braci Muzułmanów parlament nie szafowali dotąd antyamerykańską retoryką. Największy niepokój obecnie budzi pogorszenie relacji egipsko-izraelskich oraz wzrost ekstremizmu na półwyspie Synaj.

USA z obawami przypatrywały się także antyrządowym wystąpieniom w Bahrajnie, gdzie mieści się siedziba amerykańskiej 5. floty. Zamieszki w tym kraju zostały jednak stłumione przez lokalne władze przy wydatnej pomocy Rady Współpracy Zatoki (Gulf Cooperation Council). Zdecydowanie bardziej krwawy przebieg miały protesty w Jemenie, który przy amerykańskim wsparciu prowadzi zakrojoną na szeroką skalę kampanię przeciwko Al-Kaidzie na Półwyspie Arabskim. W państwie tym dochodziło do regularnych walk między zwolennikami a przeciwnikami prezydenta Alego Saleha. Po kilkumiesięcznym impasie udało się nakłonić – dzięki naciskom ze strony USA i przede wszystkim Arabii Saudyjskiej – jemeńskiego prezydenta do podpisania w listopadzie 2011 r. porozumienia z opozycją, na mocy którego w lutym 2012 r. ustąpił ze stanowiska. Proamerykańskie nastawienie władz centralnych Jemuenu zostało jednak zachowane, gdyż następca A. Saleha został dotychczasowy

³⁶ *Nato Backs Turkey in Standoff with Syria*, „The Guardian”, 9 października 2012 r., <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/09/nato-turkey-syria> (dostęp: 20 października 2012 r.).

³⁷ *Egypt President Mursi Explains Army Chief Replacement*, BBC, 13 sierpnia 2012 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19238919> (dostęp: 20 października 2012 r.).

wiceprezydent Abd ar-Rahman Mansur al-Hadi, który zapowiedział kontynuowanie walki z Al-Kaidą³⁸. Sytuacja pozostaje jednak napięta, bowiem Jemen jest państwem słabym, targanym konfliktami w różnych regionach kraju. Potencjalny rozpad tego państwa czy też jego postępująca „somalizacja” byłaby poważnym ciosem dla USA, gdyż oznaczałoby to potężne wzmocnienie prawdopodobnie najgroźniejszej obecnie „franczyzy” Al-Kaidy.

Irański program jądrowy nieustannie stanowi jedno z największych zagrożeń dla stabilności międzynarodowej. Stany Zjednoczone od wielu lat bezskutecznie naciskają na ten kraj, aby zrezygnował z rozwijania tego projektu. W 2012 r. USA wraz z Unią Europejską i sojusznikami z innych regionów świata rozszerzyły sankcje nałożone na irański reżim, obejmując nimi m.in. bank centralny Iranu i eksport irańskiej ropy naftowej. Władze w Teheranie pozostają jednak nieugięte i nieskore do negocjacji. Według francuskiego ministra spraw zagranicznych Laurenta Fabiusa, Iran może uzyskać zdolność do wyprodukowania broni atomowej już w pierwszej połowie 2013 r.³⁹. Nie wydaje się jednak, aby Stany Zjednoczone mogły środkami dyplomatycznymi zahamować ten proces. Od dłuższego czasu USA bardziej koncentrowały się na próbach temperowania zamierzeń Izraela, który wielokrotnie już zapowiadał gotowość do przeprowadzenia ataku na Iran. Pojawiały się jednak wątpliwości, czy izraelskie siły zbrojne dysponują odpowiednim uzbrojeniem, aby zastopować irański program nuklearny. Taka broń znajduje się w arsenale Stanów Zjednoczonych, które pozostają niechętnie konfliktowi zbrojnemu z Iranem. Wydaje się, że rząd w Tel Awiwie będzie zwlekał z ewentualnym atakiem przynajmniej do czasu przeprowadzenia w Izraelu przyspieszonych wyborów parlamentarnych, rozpisanych na 22 stycznia 2013 r. Izraelskie władze zapewne liczą też na to, że USA, które będą już wtedy po wyborach prezydenckich, będą bardziej skore do zdecydowanych działań wobec irańskiego reżimu.

Dążenia Iranu do zbudowania bomby nuklearnej, jak i jego wojenna retoryka skierowana w stronę Izraela, nie są jedynymi elementami irańskiej polityki, z którymi muszą się zmagać Stany Zjednoczone. Władze w Teheranie aktywnie wspierają reżim Baszara Assada oraz są obecnie głównym

³⁸ *Yemen Swears In New President to the Sound of Applause, and Violence*, „The New York Times”, 25 lutego 2012 r., <http://www.nytimes.com/2012/02/26/world/middleeast/abed-rabu-mansour-hadi-sworn-in-as-yemens-new-president.html?ref=abdurabbumansourhadi&r=0> (dostęp: 20 października 2012 r.).

³⁹ *France: Iran Appears to be on Track to Nuclear Weapon by Mid-2013*, „Haaretz”, 21 października 2012 r., <http://www.haaretz.com/news/middle-east/france-iran-appears-to-be-on-track-to-nuclear-weapon-by-mid-2013-1.471367> (dostęp: 25 października 2012 r.).

darczyńcą libańskiego Hezbollahu. Irańczycy starają się także zwiększać swoje wpływy w Afganistanie, jednak nie udało im się zablokować podpisania amerykańsko-afgańskiego porozumienia o strategicznym partnerstwie, zawartego w maju 2012 r. Pół roku wcześniej Iran odniósł jednak znaczący sukces w Iraku.

Przedstawiane przez władze w Waszyngtonie jako sukces całkowite wycofanie amerykańskich wojsk z Republiki Iraku w grudniu 2011 r. jest w rzeczywistości niepowodzeniem polityki USA. Niemal do ostatniej chwili bowiem toczyły się amerykańsko-irackie negocjacje w sprawie pozostawienia w Iraku kontyngentu Stanów Zjednoczonych, które jednak zakończyły się fiaskiem – w znacznej mierze dzięki staraniom i wpływom Iranu. Ośmioletnia obecność Amerykanów w Iraku kosztowała USA blisko 4,5 tys. zabitych żołnierzy oraz setki miliardów dolarów. W końcowym rozrachunku Stanom Zjednoczonym nie udało się zachować żadnej bazy w tym państwie ani też pomóc Irakijczykom w zbudowaniu w pełni stabilnego państwa. Ciągłe dochodzi w nim do wielu samobójczych zamachów, a spory między szycką większością a sunnicką mniejszością nie zostały zażegnane.

Przeciwwagą dla regionalnych ambicji Iranu są państwa Rady Współpracy Zatoki z Arabią Saudyjską na czele, które są sojusznikami Stanów Zjednoczonych. W 2011 r. monarchia Saudów podpisała z USA gigantyczny kontrakt zbrojeniowy, opiewający na kwotę przeszło 29 mld dolarów. Zakłada on m.in. zakup 84 myśliwców F-15SA, modernizację 70 maszyn F-15S oraz długoterminowe umowy szkoleniowe. Zjednoczone Emiraty Arabskie za 3,5 mld dolarów natomiast otrzymają od Stanów Zjednoczonych system obrony przeciwrakietowej THAAD. Nowe myśliwce zakupił od Amerykanów również Oman⁴⁰. Wzmocnienie tych państw przed zagrożeniem ze strony Iranu – a tym samym zabezpieczenie stabilności eksportu ropy naftowej z tego regionu – nabiera dla USA szczególnego znaczenia w kontekście utraty wpływów w Iraku.

Afganistan i Pakistan

Stany Zjednoczone – w uzgodnieniu z innymi sojusznikami – rozpoczęły proces wycofywania wojsk z Afganistanu. Na szczycie NATO w Chicago

⁴⁰ R. Grimmett, P. Kerr, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004–2011*, CRS report for Congress, 24 sierpnia 2012 r., s. 8.

ustalono, że do połowy 2013 r. siły międzynarodowe prześlą afgańskim władzom odpowiedzialność za bezpieczeństwo całego terytorium Afganistanu oraz potwierdzono, że misja bojowa w tym państwie zakończy się do 31 grudnia 2014 r.⁴¹. Sojusz Północnoatlantycki zadeklarował ponadto, że jest gotów po zakończeniu misji bojowej kontynuować w Afganistanie działania o charakterze doradczo-szkoleniowym. Skala amerykańskiego zaangażowania w tym państwie po 2014 r. wciąż pozostaje jednak niewiadomą. W maju 2012 r. USA i Afganistan podpisały wprawdzie porozumienie o strategicznym partnerstwie⁴², jednak liczebność i szczegółowy charakter zadań amerykańskich wojsk po 2014 r. będą przedmiotem dalszych negocjacji, które mają zakończyć się podpisaniem porozumienia w sprawach bezpieczeństwa między oboma państwami.

Stany Zjednoczone niezmiennie mają dwa podstawowe i powiązane ze sobą cele w Afganistanie – uczynić z niego względnie stabilne państwo oraz uniemożliwić ponowne przeistoczenie się jego terytorium w bazę dla ekstremistów i terrorystów. Jednak mimo trwających ponad dekadę walk talibowie, stanowiący największe zagrożenie dla stabilności Afganistanu, nie zostali ostatecznie pokonani. Fiaskiem jak na razie okazały się podejmowane z nimi negocjacje pokojowe. Sytuacji nie poprawia pogorszenie amerykańskich relacji z afgańskim prezydentem Hamidem Karzajem, który coraz wyraźniej stara się afiszować swoją niezależność od działań Stanów Zjednoczonych.

Problemem pozostają także stosunki amerykańsko-pakistańskie. USA wielokrotnie naciskały na władze w Islamabadzie, aby te w pełni zaangażowały się w walkę z talibami i innymi ugrupowaniami, które wykorzystują pakistańskie terytorium jako bazę do ataków na siły międzynarodowe w Afganistanie. Sytuacja zaostrzyła się w maju 2011 r., kiedy Amerykanie wyeliminowali Osamę bin Ladena na pakistańskim terytorium, nie informując o tym władz Pakistanu. Z kolei pod koniec września 2011 r. admirał Mike Mullen, ówczesny przewodniczący amerykańskiego Połączonego Kolegium Szefów Sztabów, wprost oskarżył pakistański wywiad o silne związki z siecią Hakkanich, która m.in. dokonała zamachu na amerykańską ambasadę w Kabulu kilka dni wcześniej⁴³. Punkt kulminacyjny wzajemnych na-

⁴¹ Chicago Summit Declaration, NATO, punkt 5 i 6.

⁴² *Enduring Strategic Partnership Agreement Between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America*, Biały Dom, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01u.s.-afghanistansassignedtext.pdf> (dostęp: 30 października 2012 r.).

⁴³ *Adm Mike Mullen's Address*, BBC, 22 września 2011 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-15024941> (dostęp: 30 października 2012 r.).

pięć przypadł na listopad 2011 r., kiedy w wyniku natowskiego ataku na pograniczu Afganistanu i Pakistanu zginęło ponad dwudziestu pakistańskich żołnierzy⁴⁴. Po tym incydencie Pakistan na wiele miesięcy zablokował tranzyt zaopatrzenia dla międzynarodowych wojsk w Afganistanie. Dopiero w lipcu 2012 r. – po długotrwałych negocjacjach – sekretarz stanu Hillary Clinton poinformowała, że udało się zawrzeć porozumienie z władzami w Islamabadzie co do ponownego otwarcia szlaków zaopatrzeniowych⁴⁵.

Zmniejszenie zaangażowania w Europie

W amerykańskich strategicznych wytycznych w sprawie obronności Europa została umieszczona dopiero na trzecim miejscu – za regionem Azji i Pacyfiku oraz Bliskim Wschodem. Wprawdzie USA potwierdziły swoje zobowiązania wynikające z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego oraz podkreśliły, że Europa pozostaje ich głównym partnerem w dziedzinie bezpieczeństwa, jednak niemal równocześnie ogłosiły wycofanie dwóch brygad bojowych ze Starego Kontynentu. Chociaż Stany Zjednoczone zapowiedziały, że wzrośnie liczba jednostek rotacyjnie stacjonujących w Europie⁴⁶, to jednak pozostały obawy, że proces ten naruszy interoperacyjność europejskich i amerykańskich wojsk⁴⁷. Pojawiły się również przypuszczenia, że w związku z wycofaniem dwóch brygad z Europy, zmniejszy się także rola europejskiego dowództwa wojsk USA w strukturze amerykańskiej armii⁴⁸. Obawy te zostały jednak rozwiane po tym, jak Stany Zjednoczonych desygnowały dowódcę wojsk międzynarodowych w Afganistanie gen. Johna Allena na stanowisko naczelnego dowódcy połączonych sił zbrojnych NATO w Europie (pełniący tę funkcję dowodzi jednocześnie amerykańskimi wojskami w Europie)⁴⁹.

⁴⁴ *Pakistan Stops NATO Supplies After Deadly Raid*, Reuters, 26 listopada 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/11/26/us-pakistan-nato-idUSTRE7AP03S20111126> (dostęp: 30 października 2012 r.).

⁴⁵ *Pakistan Reopens NATO Supply Routes to Afghanistan*, CNN, 4 lipca 2012 r., <http://edition.cnn.com/2012/07/03/world/asia/us-pakistan-border-routes/index.html> (dostęp: 30 października 2012 r.).

⁴⁶ *Army to Replace 2 Brigades in Europe With Rotating Units*, Departament Obrony USA, 12 stycznia 2012 r., <http://www.defense.gov//News/NewsArticle.aspx?ID=66780> (dostęp: 20 października 2012 r.).

⁴⁷ *NATO's Sea of Trouble*, „The Economist”, 30 marca 2012 r., s. 60–61.

⁴⁸ A. Juszczak, *Strategiczne wytyczne w sprawie obronności USA. Komentarz*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 145.

⁴⁹ *NATO Secretary General Announces North Atlantic Council Approval of New Supreme Allied Commander Europe*, NATO, 10 października 2012 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90678.htm (dostęp: 20 października 2012 r.).

Stany Zjednoczone pozostają – co dobitnie podkreślił R. Gates – mocno zaniepokojone postępującą redukcją europejskich wydatków na obronność, jednak nie są w stanie zaradzić tym tendencjom. Jako że krytyka ze strony R. Gatesa nie przyniosła żadnych konstruktywnych rezultatów, amerykańskie władze uznały, że najlepszym remedium na zmniejszanie wydatków zbrojeniowych przez Europę jest program „inteligentnej obrony”, którą zadeklarowały się wspierać⁵⁰. Stany Zjednoczone nie są gorącymi zwolennikami tej koncepcji, jednak nie widzą obecnie realnej alternatywy.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest obecność amerykańskich taktycznych głowic nuklearnych na Starym Kontynencie. Obecnie w Belgii, Holandii, Niemczech, Turcji i we Włoszech rozmieszczonych jest około 180 bomb typu B-61⁵¹. Trzy pierwsze państwa kwestionują jednak sens dalszej obecności amerykańskich głowic taktycznych w Europie⁵². Dodatkowo nakłada się na to konieczność modernizacji samych bomb oraz zarysowująca się konieczność wymiany środków przenoszenia głowic w perspektywie najbliższych dziesięciu lat. W ogłoszonym w maju 2012 r. na szczycie NATO w Chicago Przeglądzie polityki odstraszenia i obrony (*Deterrence and Defence Posture Review*) nie zaprezentowano żadnych nowych rozwiązań w tej kwestii. Wyrażona została jednak gotowość do rozważenia wycofania taktycznej broni nuklearnej z Europy, jeżeli Rosja zrobiłaby to samo⁵³. Ta „zasada wzajemności” warta jest docenienia ze względu na fakt postawienia rosyjskiemu partnerowi określonych warunków. Potencjalne wycofanie amerykańskich taktycznych głowic nuklearnych z Europy rodzi jednak pewne ryzyko, bowiem ich ponowne rozmieszczenie na Starym Kontynencie byłoby niezwykle trudne. Federacja Rosyjska nie miałaby z kolei większych problemów z ponownym rozlokowaniem taktycznej broni jądrowej w europejskiej części swego państwa. W dłuższej perspektywie wycofanie amerykańskich taktycznych głowic ze Starego Kontynentu wydaje się jednak prawdopodobnym scenariuszem.

Szansą na zostanie najmocniejszym spoiwem amerykańsko-europejskiej współpracy militarnej pozostaje europejski system obrony przeciwrakietowej. Spore znaczenie w tym zakresie będzie miał dalszy przebieg negocjacji z Rosją na temat rozmieszczenia systemu i jego parametrów technicznych.

⁵⁰ *Sustaining...*, op. cit., s. 3.

⁵¹ T. Seay, *Escalation by Default? The Future of NATO Nuclear Weapons in Europe*, „NATO Policy Brief”, European Leadership Network, maj 2012 r., s. 1.

⁵² J. Durkalec, *Ocena rezultatów Przeglądu odstraszenia i obrony NATO*, „Biuletyn PISM”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 24 maja 2012 r., s. 1.

⁵³ *Deterrence and Defence Posture Review*, NATO, 20 maja 2012 r., punkt 26.

Federacja Rosyjska nieustannie prezentuje negatywne stanowisko względem tego projektu, proponując w zamian zastosowanie innych rozwiązań, jak choćby wizji obrony sektorowej. Kluczową rolę w tych rozmowach odgrywają rzecz jasna Stany Zjednoczone, od których w sporej mierze zależy, jak ostatecznie będzie wyglądał natowski system obrony przeciwrakietowej oraz czy zostaną udzielone jakieś koncesje na rzecz Rosji w zamian za zawarcie porozumienia w sprawie tego projektu⁵⁴.

Redukcja budżetu obronnego

Stany Zjednoczone zmuszone były podjąć szereg działań, aby ograniczyć wydatki publiczne w celu walki z kryzysem gospodarczym. W związku z tym zadaniem konieczne były również cięcia w sektorze obronności. Ich efektem było zmniejszenie wydatków Departamentu Obrony na lata 2012–2021 o 487 mld dolarów⁵⁵. Możliwa jest jednak dalsza redukcja amerykańskich wydatków na bezpieczeństwo. Ustawa o kontroli budżetu (*Budget Control Act*) z 2011 r. zakłada, że jeżeli Kongres do końca 2012 r. nie zdoła wypracować porozumienia w sprawie planu redukcji deficytu USA o 1,2 bln dolarów do 2021 r., to w ramach tzw. sekwestracji budżet obronny Stanów Zjednoczonych zostanie automatycznie zmniejszony o kolejne 500 mld dolarów w tym okresie⁵⁶. Amerykański sekretarz obrony wielokrotnie zapowiadał, że taki obrót spraw byłby katastrofą dla bezpieczeństwa narodowego USA⁵⁷. Zaznaczył też, że zapewne uniemożliwiłoby to realizację strategicznych wytycznych w sprawie obronności⁵⁸. Ten stan niepewności utrudnia też Departamentowi Obrony długofalowe planowanie budżetu. Dość powiedzieć, że w obliczu sekwestracji niepewny pozostaje nawet przedstawiony przez Pentagon budżet na 2013 r. Ten ostatni zakłada wydatki Departamentu Obrony

⁵⁴ Szerzej o systemie obrony przeciwrakietowej zob. Ł. Kulesa, *Perspektywy współpracy NATO–Rosja w dziedzinie obrony przeciwrakietowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 97–114.

⁵⁵ S. Daggett, P. Towell, *FY2013 Defense Budget Request: Overview and Context*, CRS Report for Congress, 20 kwietnia 2012 r., s. 15.

⁵⁶ Panetta: *Congress ‘On The Clock’ to Avert Sequestration*, Departament Obrony USA, 25 października 2012 r., <http://www.defense.gov//News/NewsArticle.aspx?ID=118344> (dostęp: 25 października 2012 r.).

⁵⁷ Panetta *Describes Strategy, Warns Against Sequestration*, Departament Obrony USA, 6 sierpnia 2012 r., <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=117418> (dostęp: 20 października 2012 r.).

⁵⁸ Panetta, *Dempsey: Sequestration Would Defeat Defense Strategy*, Departament Obrony USA, 16 lutego 2012 r., <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=67226> (dostęp: 20 października 2012 r.).

na poziomie 614 mld dolarów, z czego 525 mld to tzw. budżet bazowy (*base budget*), a pozostałe 89 mld przeznaczone jest na operacje zagraniczne⁵⁹.

Nie ulega wątpliwości, że ewentualna sekwestracja zmusiłaby Stany Zjednoczone do błyskawicznego poszukiwania dalszych oszczędności, kolejnych redukcji w zakresie programów zbrojeniowych, a także do całościowej rewizji strategii bezpieczeństwa na nadchodzące lata. Dobrą ilustracją tego przykładu są amerykańskie zbrojenia morskie, szczególnie ważne w perspektywie zwrotu ku Azji i Pacyfikowi. Budżet na 2013 r. zakłada utrzymanie w służbie wszystkich lotniskowców oraz kontynuację prac nad nową generacją lotniskowców Ford. Odroczone jednak budowę jednego nowego okrętu podwodnego klasy Virginia oraz pracę nad nowym typem okrętów podwodnych, który miałby zastąpić jednostki typu Ohio. Istnieje przez to obawa, że w przypadku sekwestracji cięcia mogłyby objąć także lotniskowce, które są kluczowym elementem amerykańskiej supremacji morskiej⁶⁰. Podobne obawy związane są z finansowaniem tzw. triady nuklearnej, które według budżetu na 2013 r. pozostanie na niezmiennym poziomie. Dalsze redukcje wydatków mogą jednakże spowodować cięcia również w tej dziedzinie⁶¹.

Co istotne, wytyczne nie przewidują już możliwości prowadzenia operacji militarnych w dwóch dużych konfliktach regionalnych, jak również wykluczają ukierunkowanie sił zbrojnych na prowadzenie długotrwałych misji stabilizacyjnych na dużą skalę, takich jak w Afganistanie czy Iraku⁶². Zmiany te nie powinny zaskakiwać, szczególnie rezygnacja z koncepcji „dwóch dużych konfliktów”. Już w opublikowanym w 2010 r. raporcie z przeprowadzonego co cztery lata Przeglądu Bezpieczeństwa (*Quadrennial Defense Review*) zasygnalizowano konieczność odejścia od tej doktryny ze względu na zmieniający się charakter zagrożeń dla amerykańskiego bezpieczeństwa⁶³. Oczywiście nie jest to jedyny powód – istotne znaczenie miała tu także reorientacja ku Azji i Pacyfikowi oraz konieczność cięć budżetowych. Siły lądowe mają zostać zmniejszone z 570 tys. żołnierzy do 490 tys., natomiast korpus piechoty morskiej ma zostać zredukowany z 202 tys. do 182 tys. Rozwiązanych ma zostać osiem brygad bojowych⁶⁴. Jak jednak podkreśla amerykań-

⁵⁹ S. Daggett, P. Towell, *op. cit.*, s. 1.

⁶⁰ T. Harrison, *The Fiscal Year 2013 Defense Budget: Continuity or Change?*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, luty 2012 r., s. 1.

⁶¹ *Ibidem*, s. 1.

⁶² *Sustaining...*, *op. cit.*, s. 6.

⁶³ *Quadrennial Defense Review*, Departament Obrony USA, luty 2010 r., s. 42.

⁶⁴ *Defense Budget Priorities and Choices*, Departament Obrony USA, styczeń 2012 r., s. 11–12.

ski resort obrony, siły zbrojne USA nawet po tych cięciach będą większe niż przed zamachami z 11 września 2001 r.

Redukcje nie ominą także w pewnym zakresie lotnictwa i marynarki wojennej. Jeżeli chodzi o siły powietrzne, to planowane jest zlikwidowanie sześciu taktycznych eskadr bojowych oraz jednej treningowej. Wycofanych ze służby zostanie także m.in. 65 najstarszych samolotów transportowych C-130 oraz 27 maszyn C-5A. Siły morskie z kolei – oprócz cięć przedstawionych wyżej – mają zostać uszczuplone m.in. o siedem krążowników, z których sześć nie jest przystosowanych do obrony przed atakiem raketowym⁶⁵. Zagrożeniem pozostaje ryzyko uruchomienia procesu sekwestracji, jednakże nawet to nie spowoduje zniesienia amerykańskiej supremacji militarnej, choć będzie stanowiło dla niej potężny cios. Budżet obronny tego państwa jest równie wielki, jak połączone wydatki na zbrojenia dziewięciu kolejnych państw na świecie⁶⁶. Następne w rankingu Chiny, prowadzące intensywną politykę zbrojeniową, przeznaczają na ten cel kilkakrotnie mniejsze fundusze niż Stany Zjednoczone.

Walka z terroryzmem

W lipcu 2011 r. nastąpiło oczekiwane „przemieszczenie” w amerykańskiej administracji. Na emeryturę odszedł R. Gates, którego zastąpił dotychczasowy dyrektor CIA L. Panetta. Stanowisko tego ostatniego przejął z kolei David Petraeus, ówczesny dowódca wojsk ISAF w Afganistanie. Te decyzje personalne stanowiły jasny przekaz prezydenta B. Obamy – dotychczasowa polityka w wojnie z terroryzmem oraz w operacji afgańskiej zdały egzamin i będą kontynuowane. Zarówno L. Panetta, jak i D. Petraeus to zwolennicy zwiększonego wykorzystywania samolotów bezzałogowych i szerszego korzystania z sił specjalnych. Dodatkowo D. Petraeus jest twórcą strategii przeciwpartyzanckiej (*counterinsurgency*), która była stosowana w Afganistanie i przedstawiana jest przez amerykańską administrację jako skuteczna droga do pomyślnego zakończenia misji.

Walka z terroryzmem w dalszym ciągu pozostaje amerykańskim priorytetem. Choć likwidacja Osamy bin Ladena w 2011 r. była ważnym wydarzeniem, miała jednak wartość w znacznej mierze symboliczną. Wprawdzie

⁶⁵ *Ibidem*, s. 6.

⁶⁶ *Background...*, *op. cit.*

„twarde jądro” Al-Kaidy zostało znacznie osłabione w Afganistanie i Pakistanie, to jednak regionalne „franczyzy” tej organizacji ciągle stanowią zagrożenie. W ciągu ostatniego roku swoje powstanie proklamowała kolejnego typu organizacja – Al-Kaida Półwyspu Synaj⁶⁷. Za najgroźniejszą ze wszystkich „francyz” uchodzi obecnie Al-Kaida na Półwyspie Arabskim, która nie tylko prowadzi regularną wojnę z siłami rządowymi Jemenu, ale nie rezygnuje również z zamiarów przeprowadzania zamachów na amerykańskim terytorium. Obecnie Stany Zjednoczone z niepokojem obserwują również sytuację w Mali, którego północna część została opanowana przez islamskich bojowników, powiązanych z Al-Kaidą Islamskiego Maghrebu. Aby przeciwdziałać rozszerzaniu się wpływów tej organizacji, USA rozpoczęły rozmowy m.in. z Francją, ciągle posiadającą realne wpływy w rejonie zachodniej Afryki, w sprawie potencjalnych działań, mających na celu wyparcie terrorystów z malijskiego terytorium⁶⁸. Nie tylko Al-Kaida i jej „franczyzy” stanowią zagrożenia w amerykańskiej ocenie. W strategicznych wytycznych w sprawie obronności zwrócono również uwagę na działalność organizacji takich jak Hezbollah. Podkreślono ponadto zagrożenia płynące ze strony ugrupowań terrorystycznych w Azji Południowo-Wschodniej. Nie należy zapominać, że Amerykanie intensywnie angażują się w szkolenie państw tego regionu w zakresie zwalczania terroryzmu.

Z tym zagadnieniem związany jest w znacznej mierze dynamiczny rozwój amerykańskiego sektora samolotów bezzałogowych. Uzbrojone drony zostały po raz pierwszy wykorzystane do przeprowadzenia ataków w 2004 r., jednak „złota era” bezzałogowców rozpoczęła się wraz z prezydenturą Baracka Obamy. Za jego kadencji miało miejsce prawdopodobnie sześć razy więcej ataków przy użyciu dronów niż za czasów rządów G.W. Busha⁶⁹. Obecnie operacje z wykorzystaniem uzbrojonych samolotów bezzałogowych prowadzone są w trzech państwach: Jemenie, Pakistanie i Somalii. Nie ma oficjalnych danych dotyczących zarówno liczby ataków przy użyciu dronów, jak i całkowitej liczby ofiar. Istnieją jednak niezależne statystyki, obrazujące (nieoficjalną) skalę i zakres tych operacji. Najwięcej ataków przy użyciu dronów miało miejsce w Pakistanie – od 2004 r.

⁶⁷ *Zamach w Jemenie*, Tygodnik BBN, nr 86, 17–23 maja 2012 r., s. 4, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3881/Tygodnik_BBN_nr_86_1723_maja_2012_r.html (dostęp: 20 października 2012 r.).

⁶⁸ *AP Exclusive: France to Send Drones to Mali Region*, Associated Press, 22 października 2012 r., http://hosted.ap.org/dynamic/stories/F/FRANCE_MALI?SITE=AP&SECTION=HOME&TEMPLATE=DEFAULT (dostęp: 25 października 2012 r.).

⁶⁹ *Drone is Obama's Weapon of Choice*, CNN, 19 września 2012 r., <http://edition.cnn.com/2012/09/05/opinion/bergen-obama-drone/index.html?iref=allsearch> (dostęp: 20 października 2012 r.).

ich całkowita liczba miała wynieść 350. W ich wyniku miało zginąć od ponad 2,5 tys. do blisko 3,4 tys. osób. Dla porównania w Jemenie od 2002 r. bezzałogowce miały zabić od 350 do nieco ponad tysiąca osób⁷⁰. Drony mają cały szereg zalet – są względnie tanie w porównaniu z regularnym lotnictwem, trudne do wykrycia, efektywne, a przede wszystkim pozwalają oszczędzać życie amerykańskich żołnierzy. Dlatego też Stany Zjednoczone będą dalej rozwijać ten sektor obronny, stopniowo zwiększając przeznaczane na to środki. Niektóre prognozy zakładają nawet, że amerykańskie nakłady na bezzałogowce będą rosły w tempie 12 proc. rocznie, osiągając w 2018 r. blisko 19 mld dolarów⁷¹.

Wojska specjalne Stanów Zjednoczonych, zajmujące szczególną rolę w zwalczaniu terroryzmu, są jednym z nielicznych elementów amerykańskich sił zbrojnych, który nie zostanie osłabiony. Wprowadzie amerykańskie Dowództwo Operacji Specjalnych (*US Special Operations Command*) ma w 2013 r. otrzymać 10,4 mld dolarów, czyli o 100 mln dolarów mniej niż w roku 2012, jednak do 2015 r. ma się docelowo zwiększyć jego stan osobowy z obecnych 66 tys. osób (w które wlicza się personel pomocniczy i pracowników cywilnych) do 70 tys.⁷². Odpowiednie wyszkolenie, przygotowanie do prowadzenia nieregularnych działań bojowych oraz wysoka mobilność sprawiają, że amerykańskie jednostki specjalne mogą być wykorzystane niemal na całym świecie i w każdych warunkach. Są one ponadto kierowane do wspierania sojuszników USA – szczególnie w procesie szkolenia wojsk sojuszniczych.

Zakończenie

Mimo pewnych oznak osłabienia, które są wynikiem wyczerpujących misji w Afganistanie i Iraku, jak również kryzysu finansowego, wojskowa hegemonia Stanów Zjednoczonych nie podlega dyskusji. Amerykańskie wojsko pozostaje najnowocześniejsze i najlepiej wyszkolone na świecie, a przemysł zbrojeniowy tego kraju jest niekwestionowanym liderem w produkcji broni.

⁷⁰ *Covert War on Terror*, The Bureau of Investigative Journalism, stan na 30 października 2012 r., <http://www.thebureauinvestigates.com/who/> (dostęp: 30 października 2012 r.).

⁷¹ *U.S. Military Unmanned Aerial Vehicles (UAV) Market Forecast 2013–2018*, Market Research Media, <http://www.marketresearchmedia.com/?p=509> (dostęp: 20 października 2012 r.).

⁷² *SOCOM Posture Statement*, 6 marca 2012 r., s. 3–4, http://www.socom.mil/Documents/2012_SOCOM_POSTURE_STATEMENT.pdf (dostęp: 20 października 2012 r.).

To Amerykanie cały czas wyznaczają światowe trendy w dziedzinie wojskowości – są choćby pionierem w wykorzystywaniu samolotów bezałogowych, które teraz pragną mieć wszystkie armie świata. Cały czas to Stany Zjednoczone w zdecydowanej mierze odpowiadają za siłę i wiarygodność Sojuszu Północnoatlantyckiego, a zależność NATO od Amerykanów, zamiast maleć, wydaje się wzrastać. USA nieustannie odgrywają kluczową rolę w kwestii zarówno irańskiego programu nuklearnego, jak i w przeciwdziałaniu zagrożeniu ze strony Korei Północnej.

Niemniej jednak amerykańska polityka bezpieczeństwa się zmienia, starając się dostosować do wyzwań XXI stulecia. Dlatego też Stany Zjednoczone przenoszą centrum swego zainteresowania do dynamicznego regionu Azji i Pacyfiku, podważając – jeżeli jeszcze nie zrywając – paradygmat wyjątkowej pozycji Europy w amerykańskiej polityce, czemu Stary Kontynent nie potrafi skutecznie przeciwdziałać. Amerykański „strategiczny zwrot” jest również sygnałem, że pewnemu przewartościowaniu może ulec pozycja Bliskiego Wschodu w polityce USA, które są coraz mniej zależne od importu surowców z tego regionu. Potencjalne ograniczenie zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie i na Bliskim Wchodzie nie ma jednak na celu rezygnacji z pozycji supermocarstwa, lecz jest wynikiem szerszej zmiany amerykańskiej strategii, która ma utrzymać pierwszoplanową rolę i wyjątkową pozycję USA w światowej polityce.

Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń w najbliższych latach

KATARZYNA PRZYBYŁA

Przełom lat 2011 i 2012 w Rosji minął nie tylko pod znakiem wyborów parlamentarnych i prezydenckich, ale przede wszystkim – demonstracji i protestów przeciwko przedstawicielom władzy i fałszerstwom wyborczym. Aby niezadowolenie społeczne nie eskalowało aż do punktu destabilizacji państwa, potrzebne jest wprowadzenie gruntownych reform w wielu dziedzinach. Społeczeństwo rosyjskie zbudziło się z letargu i domaga się większej demokratyzacji w stosunkach z władzą. Nie wiadomo jednak, czy władzy starczy odwagi politycznej do wprowadzenia zmian. Tymczasem przyszłość Rosji zależy od poradzenia sobie z licznymi wewnętrznymi wyzwaniami i zagrożeniami, w tym: bezrobociem; korupcją; problemami religijnymi, etnicznymi i nacjonalistycznymi; terroryzmem, a także reformą gospodarczą i sił zbrojnych.

Rok 2012 był okresem ważnych wydarzeń wyborczych w polityce międzynarodowej. Pod koniec roku amerykańscy wyborcy wybrali nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych, o obsadzie najważniejszego urzędu w państwie zdecydowali Francuzi, a wcześniej, na początku roku wybory prezydenckie odbyły się w Federacji Rosyjskiej. Jedynie w Rosji po ogłoszeniu kandydatów na prezydenta przyszły wynik wyborów nie pozostawiał żadnych złudzeń i nie rodził wątpliwości ani wśród jej obywateli, ani poza Rosją. Od dłuższego czasu wydarzenia w tym państwie potwierdzały tezę, że zmiany, które następują gdzie indziej, w minimalnym stopniu albo wcale nie dotyczą Rosji.

Naiwne byłoby oczekiwanie na diametralną zmianę rosyjskiej polityki. Trudno było zresztą o kandydata na prezydenta, który byłby na tyle silny, aby zagrozić elicie władzy. Poziom arogancji władz mógł jednak zaskoczyć nawet największych jego zwolenników, a co dopiero – osoby jemu nieprzychylnie. We wrześniu 2011 r., gdy w czasie zjazdu rządzącej partii Jedna Rosja zatwierdzono listy kandydatów na grudniowe wybory do Dumy Państwowej, ówczesny prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew przyjął zaproponowane mu pierwsze miejsce na liście i wyraził swoje poparcie dla pomysłu, aby w wyborach prezydenckich, mających odbyć się w marcu 2012 r.,

wystartował ówczesny premier Władimir Putin. Ten z kolei poinformował, że na czele przyszłego rządu mógłby stanąć D. Miedwiediew – w swoistej zamianie miejsc.

Spółeczeństwo rosyjskie nie pozostało obojętne wobec politycznej gry na szczytach władzy, co w Rosji stanowi *novum*. Nie dość, że spadło poparcie dla najsilniejszej partii, to jeszcze na ulice wielu miast wyszli obywatele w proteście przeciwko fałszerstwom wyborczym. Były to największe demonstracje, z jakimi władze miały do czynienia od rozpadu Związku Radzieckiego. I choć Władimir Putin po raz kolejny został zaprzysiężony na prezydenta, a następnie Dmitrij Miedwiediew został premierem – pojawiła się szansa, że w Rosji coś się zmienia.

Początek nowej kadencji W. Putina, który rządzi już od 12 lat – 8 lat jako prezydent i 4 lata jako premier – to dobry moment, aby zastanowić się nad wewnętrznymi wyzwaniami i zagrożeniami dla Rosji. Choć dotychczasowe metody działania obecnego prezydenta są znane, to nie wiadomo, jaką strategię przyjmie wobec problemów, które trapią Rosję na początku drugiej dekady XXI w. Bez wątpienia „nowe-stare” władze będą musiały się zmierzyć z problemami, których *gros* stanowi efekt działania decydentów z lat poprzednich (sytuacja na Kaukazie Północnym, problemy społeczne i gospodarcze itd.), wiele nie zmieniło się, a jedynie nasiliło w porównaniu z tymi, które towarzyszyły poprzednim kadencjom (korupcja, nowy nacjonalizm, neonazizm czy terroryzm). Niestety do jednych i drugich doszły kolejne – nowe, nierzadko jeszcze trudniejsze do rozwiązania (niezadowolone obywateli, protesty i demonstracje, problem zapewnienia bezpieczeństwa w czasie igrzysk olimpijskich w Soczi czy reforma sił zbrojnych).

Zasadnicze pytanie, w którym kierunku pójdzie Rosja, jest nieustannie zadawane zarówno w Rosji, jak i poza nią. Kierunek rozwoju wydarzeń zdefiniuje nie tylko jej kondycję wewnętrzną, ale i pozycję międzynarodową. Tymczasem arsenał instrumentów, jakim dysponują władze rosyjskie na niwie wewnętrznej, wyczerpuje się. Z powodu ograniczeń redakcyjnych niemożliwe jest przeanalizowanie całej złożoności wyzwań i problemów stojących przed Rosją. Dalej autorka podejmie próbę zarysowania tych spraw w krytycznych obszarach wewnętrznej polityki polityczno-społecznej, gospodarczej oraz związanej z kluczowymi obszarami bezpieczeństwa wewnętrznego.

Kryzys relacji społeczeństwo–władza

W demokratycznym państwie władza zależy od społeczeństwa, które swoje poparcie lub niezadowolenie wyraża m.in. poprzez oddane głosy w wyborach, prezydenckich czy parlamentarnych. Weryfikacji dokonuje również opozycja. Żle jest, gdy bierność społeczeństwa łączy się z niezdolnością do działania opozycjonistów. Władza czuje się wtedy bezkarna i łatwiej się korumpuje (zużywa). Rosja w ostatnich latach stała się przykładem takiej sytuacji.

Niezadowolenie społeczne

Do niedawna truizmem było stwierdzenie, że społeczeństwo rosyjskie jest bierne i apatyczne: ufa władzom i akceptuje ich decyzje, pozwala sobą kierować i rzadko zgłasza gwałtowny, masowy sprzeciw wobec prowadzonych przez nie działań. Przychylność wobec silnej władzy, ale i obawa przed nią są wciąż obecne. Rosyjscy obywatele zostali przyzwyczajeni – przez władzę carską, a następnie bolszewików – do tego, że odpowiedzialność za losy państwa leży w rękach decydentów. Wyzbycie się prawa do podejmowania decyzji jest swego rodzaju układem między władzą a społeczeństwem. Jeśli władza zapewnia obywatelom stabilność i dobrobyt – społeczeństwo nie protestuje. W grudniu 2011 r. ten mechanizm przestał jednak działać i nastąpiła eksplozja społecznego niezadowolenia. Po wyborach do Dumy Państwowej, które miały miejsce 4 grudnia 2011 r., na ulice wyszły tysiące Rosjan¹ – o różnych poglądach politycznych i z różnych klas społecznych². Mniejsze protesty odbyły się też w innych miastach Rosji. Tysiące osób zostało aresztowanych, w tym inicjatorzy demonstracji.

Od czasu upadku Związku Radzieckiego rosyjskie władze nie miały do czynienia z takim zrywem społecznym demonstrującym niechęć do ich działań. Tymczasem zaraz po wyborach 5 i 6 grudnia 2011 r. obywatele domagali się powtórzenia głosowania, uznając wybory za sfałszowane³, odwołania przewodniczącego centralnej komisji wyborczej, przeprowadzenia dochodzeń dotyczących nieprawidłowości, jakie miały miejsce w czasie głosowania, oraz wypuszczenia aresztowanych. Demonstracje nie były

¹ Organizatorzy demonstracji w Moskwie informowali o 100 tys. osób, policja o 25 tys. – najczęściej podawana liczba przez zachodnich dziennikarzy oscylowała wokół 50 tys. demonstrujących.

² *Russian election: biggest protests since fall of USSR*, BBC, 10 grudnia 2011 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16122524> (dostęp: 5 maja 2012 r.).

³ Prasa zachodnia kwaśno skomentowała oficjalne wyniki wyborów: Jedyna Rosja uzyskała w Czeczenii 99,5 proc. głosów; podobny rezultat uzyskała w szpitalu psychiatrycznym w Moskwie.

jednorazowym wystąpieniem społeczeństwa, lecz powtarzały się później wielokrotnie, choć już na mniejszą skalę. Protestowała nie tylko stolica, ale również Sankt Petersburg, Władywostok, Kurgan, Jekaterynburg i wiele innych rosyjskich miast.

Wspomniana wyżej reakcja Rosjan ma liczne korzenie. Możliwości podróżowania, kontaktów między ludźmi, poznawania innych społeczeństw i państw, wzrost poziomu życia i dostępu do dóbr są dzisiaj bezprecedensowe w kontekście rosyjskim. Globalizacja umożliwia dostęp do szerokiej gamy szybko uzyskiwanej informacji. Przeciętny człowiek dowiaduje się dzięki prasie, a także internetowi, o problemach i wyzwaniach, przed jakimi stoją jemu podobni na świecie, i sposobach na ich rozwiązanie. Fora społecznościowe oferują szerokie możliwości porozumiewania się i wymiany opinii, a ludzie domagają się coraz szerszej przestrzeni wolności i indywidualnego decydowania o swoim losie⁴.

Mimo protestów, eksperci nie oczekują rewolucji na wzór „arabskiej wiosny”, która wybuchła na początku 2012 r., lub chociażby – choć faktycznie nieudanej – „pomarańczowej rewolucji”, która miała miejsce na Ukrainie w 2004 r. Rozwój wydarzeń od grudnia 2011 r. wskazuje, że ewidentnie społeczeństwo rosyjskie optuje raczej za ewolucją niż rewolucją – chce reform, modernizacji i zmian, które zmienią Rosję w nowoczesne, prężnie się rozwijające państwo. Co jednak ważne, chodzi o państwo rosyjskie ze swoją specyfiką, a nie kopię któregoś z ustrojów zachodnich mocarstw.

Partie i stowarzyszenia opozycyjne

Grudniowe demonstracje i następnie każde kolejne utwierdzały władze w przekonaniu, że tym razem odpowiedź decydentów jest niezbędna, a głosu obywateli nie można zignorować. Ówczesny prezydent Dmitrij Miedwiediew 20 lutego 2012 r. spotkał się z przedstawicielami opozycji, m.in. liderami partii, którym odmówiono rejestracji przez wyborami parlamentarnymi.

⁴ Sondáže Centrum Levady konsekwentnie wskazują, że Rosjanie nie tyle pragną odbudowy wielkiego mocarstwa wojskowego (22 proc. w sierpniu 2012 r.), ile kraju komfortowego, odpowiednich warunków życia, gdzie dba się zwłaszcza o prawa człowieka, jego dobrobyt i możliwości rozwoju (78 proc. w sierpniu 2012 r.). *Россиянам нужны свободы слова, собраний и выезда за рубеж [Rosjanom potrzeba wolności słowa, swobody zgromadzeń i wyjazdów za granicę]*, Levada-Centr, 28 sierpnia 2012 r., <http://www.levada.ru/29-08-2012/rossiyanam-nuzhny-svobody-slova-sobranii-i-vyezda-zarubezh> (dostęp: 10 września 2012 r.).

W czasie spotkania przyznał, że rosyjski system polityczny jest daleki od ideału i że przyszedł czas na zmiany⁵.

Za słowami poszły działania. Z inicjatywy D. Miedwiediewa doszło do stworzenia projektu nowego prawa, ułatwiającego rejestrację partii politycznych. Ustawa została przyjęta przez Dumę Państwową i Radę Federacji, a następnie podpisana przez Dmitrija Miedwiediewa 3 kwietnia 2012 r.⁶. Główną zmianą, jaką wprowadziła, było zmniejszenie liczby członków partii koniecznych do jej zarejestrowania z 40 tys. do 500 osób. Zmiana jest dość radykalna i budzi kontrowersje, nawet wśród opozycji. Z jednej strony bowiem ułatwia uczestnictwo polityczne większej liczbie zainteresowanych aktorów, którzy do tej pory nie byli w stanie zdobyć wystarczającej liczby podpisów poparcia. Z drugiej jednak – przed czym ostrzegają analitycy międzynarodowi, a także sami opozycjoniści – nowe zasady sprawią, że i tak już podzielona opozycja zostanie jeszcze bardziej rozdrobniona, przez co jej szanse na walkę z Jedną Rosją będą jeszcze mniejsze. Głosy tej części społeczeństwa, której nie odpowiada obecna polityka władz, rozłożą się na wiele partii. Nie wzmocni to opozycji, tylko ją osłabi⁷. Problem może pojawić się np. przy przydzielaniu czasu antenowego związanego z kampanią wyborczą wszystkim partiom. Eduard Limonow, szef opozycyjnej Innej Partii, która nie została zarejestrowana, zauważył, że pozornie korzystne dla opozycji zmiany sprawią, że na scenie politycznej będzie „150 partii”, których społeczeństwo nie będzie nawet w stanie odróżnić od siebie. W konsekwencji nowe zasady sprawią po prostu, że „uwaga wyborców zostanie rozproszona”⁸.

Słaba, rozbita opozycja stanowi więc problem jakości rosyjskiej polityki. Trudno jest kształtować nową rzeczywistość, gdy przedstawiciele opozycji nie są w stanie dojść do porozumienia, a brak jedności skutecznie utrudnia egzekwowanie żądań od władzy. Na dodatek, część opozycji jest sterowana przez władze, co daje jedynie iluzję przeciwwagi politycznej, a nie jej realne istnienie.

⁵ *Medvedev meets with opposition protests leaders*, Radio Free Europe, 20 lutego 2012 r., http://www.rferl.org/content/medvedev_to_meet_with_opposition_protest_leaders/24489878.html (dostęp: 13 maja 2012 r.).

⁶ N. Doff, *Medvedev signs party registration bill*, Moscow Times, 3 kwietnia 2012 r., <http://themoscownews.com/politics/20120403/189587173.html> (dostęp: 12 maja 2012 r.).

⁷ Władimir Żyrinowski, lider Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji, jeszcze przed podpisaniem ustawy ostrzegł, że nowe prawo może nawet opóźnić wybory: „Jeśli obecnie Centralna Komisja Wyborcza rejestruje cztery partie i zajmuje jej to miesiąc, to co będzie przy 100 partiach?”. *Opposition: New registration rules will lead to poll failure*, 21 marca 2012 r., <http://rt.com/politics/opposition-new-bill-parties-084/> (dostęp: 4 sierpnia 2012 r.).

⁸ *Ibidem*.

W ostatnich wyborach parlamentarnych, które odbyły się pod koniec 2011 r., wygrała – tak jak poprzednio – partia Jedna Rosja, zdobywając 49,32 proc. głosów. Oprócz niej – również bez zmian w porównaniu z poprzednim głosowaniem – do Dumy Państwowej dostały się trzy partie: Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej, Sprawiedliwa Rosja i Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji. Dwie pierwsze znacząco zyskały w porównaniu z wyborami w 2007 r. (tabela 1). Inne partie otrzymały zbyt mało głosów, aby wprowadzić swoich reprezentantów do rosyjskiego parlamentu⁹.

Tabela 1. Wyniki rosyjskich partii politycznych w wyborach do Dumy Państwowej w 2007 i 2011 r. (w proc.)

Partia	2007 r.	2011 r.
Jedna Rosja	64,30	49,32
Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej	11,57	19,19
Sprawiedliwa Rosja	7,74	13,24
Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji	8,14	11,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej, http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100021960186&type=242 (dostęp: 4 sierpnia 2012 r.), http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100028713304&vrn=100100028713299®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100028713304&type=242 (dostęp: 4 sierpnia 2012 r.).

Dobre wyniki partii komunistycznej, Sprawiedliwej Rosji i Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji dowiodły, że społeczeństwo jest mniej przychylnie rządzącej partii i chce zmian. Głosowanie pokazało także, że mimo wzrostu niechęci do Jednej Rosji, opozycja wciąż nie jest wystarczająco silna, aby wymusić przemianę w Rosji i zdobyć zaufanie obywateli.

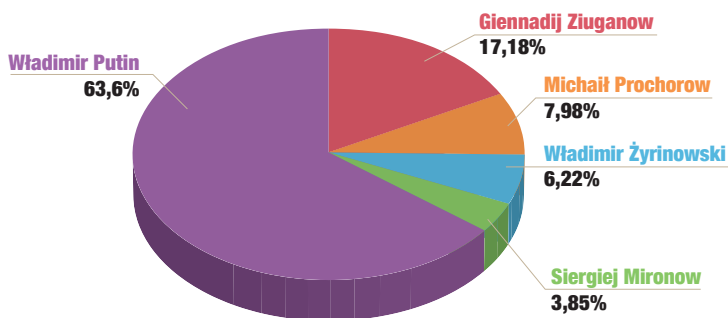
Co jednak istotne, rosyjskie społeczeństwo powoli się zmienia. Zaczyna zdawać sobie sprawę z tego, że jest w stanie wpłynąć na teraźniejszość i przyszłość w Rosji. W przeciwieństwie do wcześniejszej postawy świadczącej o braku wiary w możliwość wpłynięcia na władzę, rosyjscy obywatele

⁹ Wyniki wyborów podane przez Centralną Komisję Wyborczą Federacji Rosyjskiej, http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100028713304&vrn=100100028713299®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100028713304&type=242 (dostęp: 4 sierpnia 2012 r.).

demonstrują obecnie większą dojrzałość polityczną. Dostrzegają to liderzy partii opozycyjnych, poprzednio często wzywający do bojkotu wyborów, a obecnie mający strategię działania, która może przynieść efekty. Znaczenie tej przemiany podkreśla analityk Ośrodka Studiów Wschodnich: „W Rosji nie ma już możliwości głosowania «przeciwko wszystkim kandydatom» (opcję taką zlikwidowano w 2006 r.). Dlatego nieformalni liderzy «oburzonych» [...] apelowali o udział w wyborach i głosowanie na dowolną partię, która ma szansę przekroczyć próg wyborczy, byle nie na Jedną Rosję. W tym kontekście nawet osoby o poglądach demokratycznych zachęcały do głosowania nie na partię Jabłoko (która nie miała szans przekroczyć progu wyborczego, więc oddane na nią głosy poszłyby na konto zwycięskiej «partii władzy»), lecz na Sprawiedliwą Rosję czy komunistów, których programu w normalnych warunkach by nie poparli”¹⁰.

Aby jednak opozycja miała szansę zaistnienia, potrzebne są nie tylko działania ją jednoczące, ale również lider, który wzbudzi zaufanie, „pociągnie” za sobą elektorat i będzie w stanie konkurować z obecnym prezydentem Rosji. Na rosyjskiej arenie politycznej takiego na razie brakuje, co pokazały wybory prezydenckie w marcu 2012 r. (wykres 1). Nie było zaskoczeniem, że zwyciężył – po raz trzeci – W. Putin, otrzymując 63,6 proc. głosów. Dobry

Wykres 1. Wyniki głosowania na prezydenta Rosji w wyborach w 2012 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej, http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100031793509&vrn=100100031793505®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100031793509&type=226 (dostęp: 10 sierpnia 2012 r.).

¹⁰ J. Rogoża, *Wybory parlamentarne w Rosji: powrót polityki*, Tydzień na Wschodzie, Ośrodek Studiów Wschodnich, 7 grudnia 2011 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-12-07/wybory-parlamentarne-w-rosji-powrot-polityki> (dostęp: 10 sierpnia 2012 r.).

wynik (17,18 proc.), jak na warunki rosyjskie, miał również Giennadij Żuiganow, lider partii komunistycznej. Mimo to, od dwóch dekad plasuje się on w kategorii prezydenckich „niewybieralnych”. Na trzeciej lokacie uplasował się z kolei Michaił Prochorow, rosyjski biznesmen, który dopiero niedawno zaangażował się w politykę, a który – choć sam odżegnuje się od tego – jest przez wielu uznawany za „licencjonowanego” opozycjonistę podstawionego przez „technologów politycznych” Władimira Putina.

W 2012 r. Rosjanie dokonali wyboru. Przyszły lider, który będzie chciał konkurować z obecnym prezydentem, ma na przygotowanie 6 lat (w Rosji od tegorocznych wyborów długość kadencji jest dłuższa o 2 lata). To dużo, choć jeśli opozycja nie dojdzie do porozumienia i nie stworzy długoterminowej strategii działania (pamiętając o tym, że wystawiani do wyborów ci sami kandydaci nie mają szans), krajobraz polityczny Rosji pozostanie niezmienny.

Organizacje pozarządowe

Niezadowolenie społeczne zmusiło władze do zmian. Nie były to jednak gruntowne reformy. Decyzje podjęte przez prezydenta i rząd były wymuszone, bardziej „na pokaz” niż treściwe. Ich celem było uspokojenie ruchów społecznych, bez dotykania głębi problemów.

21 lipca 2012 r., po wcześniejszym przyjęciu przez Dumę Państwową i Radę Federacji, prezydent Rosji Władimir Putin podpisał nowe prawo dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych w Rosji¹¹. Zgodnie z nowymi zasadami, organizacje, które otrzymują środki finansowe z zagranicy, otrzymają status „agentów zagranicznych” i będą musiały wpisać się do specjalnego rejestru bez względu na to, czy wykonują zadania zlecane z zagranicy, czy jedynie są wspierane finansowo¹². Decyzja o wprowadzeniu zmian spotkała się z krytyką zarówno w kraju, jak i za granicą. Wprowadzenie statusu „agenta zagranicznego” zaostriży konflikt między władzą a opozycją, a także spowoduje spadek zaufania do wielu organizacji,

¹¹ Внесены изменения в законодательство, регулирующие деятельность НКО, выполняющих функции иностранного агента [Wprowadzono zmiany w przepisach regulujących działalność organizacji pozarządowych działających jako zagraniczny agent], 21 lipca 2012 r., <http://kremlin.ru/acts/16034> (dostęp: 10 sierpnia 2012 r.).

¹² Nowe prawo przygotowywano w pośpiechu. Między pierwszym a drugim czytaniem przygotowanej ustawy stwierdzono, że godziłoby ono w interesy dwóch instytucji sprzymierzonych z Kremlem: rosyjską Cerkiew prawosławną, która otrzymuje subwencje z zagranicy, oraz kanał telewizyjny RT, zarabiający na reklamach od firm zagranicznych. Obie kwalifikowałyby się do kategorii „agentów zagranicznych”. Szybko zaradzono temu ryzyku. *If you can't suppress them, squeeze them*, „The Economist”, 21 lipca 2012 r.

w tym tych, które od lat działają na rzecz praw człowieka i zasad demokracji oraz przeciwko korupcji. Z dużym prawdopodobieństwem to właśnie jest celem zmian¹³. Od końca 2011 r., kiedy zaczęły się demonstracje i protesty społeczne, rosyjskie władze coraz mniej przychylnie odnoszą się do organizacji pozarządowych. Oskarżenia wysuwane pod ich adresem, sugerujące, że organizatorami i prowadzycami ruchów w Rosji są inne państwa i zagraniczne organizacje, znajdują więc wreszcie potwierdzenie „czarno na białym”, że dana instytucja pełni podejrzaną funkcję godzącą w interesy narodowe.

Nowe prawo, mające również wpływ na stosunki Federacji Rosyjskiej z innymi państwami (Stany Zjednoczone otwarcie skrytykowały podpisane przez W. Putina zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych), będzie niekorzystnie oddziaływać na zachodzące w Rosji procesy. Jeśli dodatkowo status agenta zagranicznego zostanie rozszerzony na rosyjskie media finansowane z zagranicy, czego chcieliby niektórzy posłowie Jednej Rosji¹⁴, Rosja zrobi krok wstecz w procesie demokratyzacji¹⁵.

Problemy społeczno-gospodarcze

Relacje władzy ze społeczeństwem nie są jedynym problemem Federacji Rosyjskiej. Zagrożenia płyną bowiem z różnych stron. Istotnym wyzwaniem jest demografia. Kolejne spisy powszechne pokazują, że ludności w Rosji ubywa, a liczba przyjeżdżających do kraju Rosjan, mieszkających po rozpadzie ZSRR poza Federacją Rosyjską, kurczy się z roku na rok (okres największych powrotów po rozpadzie Związku Radzieckiego już się skończył). Władze wciąż przegrywają walkę ze społecznymi plagami, takimi jak alkoholizm czy AIDS. Tymczasem w niektórych regionach bezrobocie sięga nawet kilkudziesięciu procent, a państwu coraz trudniej jest utrzymać pomoc

¹³ Nowa ustawa w sprawie organizacji pozarządowych w Rosji, Tygodnik BBN nr 94, 12–18 lipca 2012 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

¹⁴ Д. Рункевич, С. Субботина, Депутаты сделают «иностранными агентами» и СМИ [I z mediów posłowie zrobią zagranicznych agentów], „Известия”, 16 lipca 2012 r., <http://izvestia.ru/news/530365> (dostęp: 10 sierpnia 2012 r.).

¹⁵ Pod koniec października 2012 r. w Dumie Państwowej przyjęto ustawę rozszerzającą określenie zdrady stanu. Obrońcy praw człowieka ostrzegają, że nowe przepisy będą mogły zostać użyte przeciwko opozycjonistom. Swoje zaniepokojenie wyraziła również szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton. Совет Федерации принял закон о госизмене [Rada Federacji przyjęła ustawę o zdradzie stanu], „Известия”, 31 października 2012 r., <http://izvestia.ru/news/538786> (dostęp: 18 listopada 2012 r.).

sojalną, a także wypłaty świadczeń (emerytury, renty) na odpowiednim poziomie. Problemów tych nie łagodzi niestety eksportowy charakter rosyjskiej gospodarki, która w dużej mierze opiera się na sprzedaży surowców energetycznych.

Gospodarka

W 2009 r. ogłoszona została przez Dmitrija Miedwediewa idea modernizacji rosyjskiej gospodarki i społeczeństwa, oparta na innowacyjności i rozwiniętej technologii. Zanim rozwinęła skrzydła, ta liberalna w zamierzeniu reforma ekonomiczna, wzbudzająca spore nadzieje zarówno w Rosji, jak i na Zachodzie, ewidentnie wytraciła tempo.

11 kwietnia 2012 r. premier i prezydent-elekt wystąpił z dorocznym raportem na temat osiągnięć rządu w 2011 r.¹⁶. W. Putin przedstawił obraz Rosji postępu i pomyślnych perspektyw: na początku 2012 r. Rosja przekroczyła przedkryzysowy poziom dochodu narodowego z 2008 r.; za kilka lat Federacja Rosyjska znajdzie się wśród pięciu głównych gospodarek świata i nawet spadające ceny paliw nie zakłócą tempa rozwoju oraz realizacji zobowiązań socjalnych państwa; w kraju utworzonych zostanie w ciągu kilku lat 25 mln miejsc pracy, a dochody i emerytury wzrosną wraz z długością życia.

Katalog dokonań i zamiarów rządu rosyjskiego jest długi, jednak eksperci ekonomiczni skłonni są raczej głosić sceptycyzm niż optymizm. Konjunktura gospodarcza nie jest gwarantowana. Wprawdzie Rosja ma duże rezerwy walutowe – ponad pół biliona dolarów, jednak zależność od cen paliw czyni gospodarkę tego państwa wyjątkowo wrażliwą. Jesienią 2011 r. nastąpiło spowolnienie, które z jednej strony było efektem kryzysu finansowo-ekonomicznego w Europie, a z drugiej obaw inwestorów zagranicznych o stagnacyjne trendy pod rządami W. Putina¹⁷. Rosyjskie władze ogłaszają co pewien czas kolejne „strategie”, projekty rozwojowe i reformy bądź bodźce dla przedsiębiorców, jednak z trudem lub wcale nie przekładają się one na konsekwentną politykę państwa. Aby ominąć kryzys, niezbędne będą „zabiegi budżetowe” – odkładanie realizacji pewnych projektów, w tym wydatków wojskowych i na inne resorty „siłowe”. Na to ostatnie zwracał

¹⁶ *Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин выступил в Государственной Думе с отчётом о деятельности Правительства Российской Федерации за 2011 год [Premier Federacji Rosyjskiej W. Putin wystąpił w Dumie Państwowej ze sprawozdaniem działalności rządu Federacji Rosyjskiej w 2011 r.]*, Moskwa, 12 kwietnia 2012 r., <http://premier.gov.ru/events/news/18671/> (dostęp: 12 listopada 2012 r.).

¹⁷ Andrzej Szeptycki, *Obszar WNP: więcej niestabilności*, „Rocznik Strategiczny 2011/12”, Scholar, 2012, s. 140.

uwagę poprzedni minister finansów Aleksiej Kudrin, odchodząc w proteście ze stanowiska jesienią 2011 r.¹⁸. Dla inwestorów, w tym zagranicznych, ważne jest również bezpieczeństwo inwestycyjne i eliminowanie takich patologii jak korupcja.

Przekształceniom powinna również ulec sama struktura gospodarcza. Jej eksportowy charakter – zyski ze sprzedaży gazu ziemnego i ropy naftowej wciąż odpowiadają za około połowę przychodu państwa – może być bowiem dla Rosji niebezpieczny. Aspiracje mocarstwowe wymagają zdwersyfikowanych przychodów, do czego powinny prowadzić m.in. inwestycje w nowe firmy, dobre warunki dla powstawania małych i średnich przedsiębiorstw oraz sektora usług. W tym kontekście „The Economist” ostrzega, że źle skończyć może się tworzenie iluzji, że „stabilizacja i porządek” wystarczą, aby gospodarka się rozwijała. Takie podejście może bowiem doprowadzić do stagnacji¹⁹.

Kryzys demograficzny

Wstępne wyniki spisu powszechnego z 2010 r. potwierdziły obawy analityków co do kondycji demograficznej państwa. W porównaniu z 2002 r., kiedy dokonano poprzedniego spisu ludności, liczba mieszkańców Rosji zmniejszyła się o ponad 2 mln osób i wynosi obecnie 142,9 mln²⁰. Rosną również dysproporcje – część regionów wyludnia się, część jest bardzo gęsto zaludniona; w miastach liczba mieszkańców wzrasta, natomiast niektóre wsie w ogóle przestają istnieć, czy to ze względu na emigrację, czy to ze względu na wymieranie lokalnej ludności. Charakterystyczne jest rozmieszczenie ludności – prawie 27 proc. ludności Rosji mieszka tylko w centralnym okręgu federalnym, podczas gdy na terenie dalekowschodniego okręgu federalnego mieszka zaledwie 4,4 proc. ludności całej Federacji Rosyjskiej (tabela 2). W najbliższych latach tendencja do przenoszenia się do europejskiej części państwa może się jeszcze nasilać.

¹⁸ A. Kudrin, który wyprowadzał Rosję z kryzysu lat 2008–2009, sprzeciwił się inicjatywie D. Miedwiediewa wydatkowania o 65 mld dolarów więcej na wojsko w okresie następných trzech lat.

¹⁹ *Vladimir the Victor*, „The Economist”, 3–9 listopada 2012 r., s. 23.

²⁰ K. Jarzyńska, *Wyniki spisu powszechnego 2010 – pogłębiający się kryzys demograficzny w Rosji*, Tydzień na Wschodzie, 21 grudnia 2011 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-12-21/wyniki-spisu-powszechnego-2010-poglebiajacy-sie-kryzys-de#a> (dostęp: 15 sierpnia 2012 r.).

Tabela 2. Rozmieszczenie mieszkańców Federacji Rosyjskiej (w proc.)

Okręg	2002 r.	2010 r.
Centralny okręg federalny	26,2	26,9
Dalekowschodni okręg federalny	4,6	4,4
Nadwożański okręg federalny	21,5	20,9
Południowy okręg federalny	9,6	9,7
Północnokaukaski okręg federalny	6,2	6,6
Północno-zachodni okręg federalny	9,6	9,5
Syberyjski okręg federalny	13,8	13,5
Uralski okręg federalny	8,5	8,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Rosstat.

Przyczyn takiej sytuacji należy szukać w specyfice Federacji Rosyjskiej. Rosja jest bowiem bardzo zróżnicowana pod każdym względem (klimat, kultura, zdobycze cywilizacyjne itd.). Bywa, że mieszkańców dzieli pochodzenie etniczne, a także – choć rosyjski to *lingua franca* – używany na co dzień język (*vide*: Kaukaz Północny). W spisie powszechnym wyraźnie widać, że udział rdzennej rosyjskiej ludności w całej populacji Federacji Rosyjskiej zmniejsza się. Przybywa natomiast mieszkańców północnokaukaskiego okręgu federalnego, głównie wyznawców islamu (do czego autorka wróci później). Rośnie również liczba imigrantów, szczególnie z Azji Środkowej. Spis mówi co prawda o kilkudziesięciu tysiącach imigrantów z poszczególnych republik byłego Związku Radzieckiego, ale skala imigracji jest w praktyce dużo większa ze względu na nielegalne przyjazdy. To, co zachęca do przyjazdu mieszkańców np. Tadżykistanu, nie jest jednak wystarczające dla Rosjan. Polityka prorodzinna nie przynosi efektów, a dzieci rodzi się coraz mniej. Do tego dochodzi problem rodziny – rośnie liczba rozwodów, społeczeństwo jako całość ma problemy z AIDS, alkoholem i innymi używkami, wciąż zbyt mało uwagi poświęca się zdrowemu trybowi życia. Aby to się zmieniło, potrzeba czasu i odpowiedniej wielowymiarowej polityki państwa.

Bezrobocie

Aby odwrócić negatywny trend, rząd musi oferować perspektywy młodym ludziom, np. że po skończonej szkole znajdą pracę (konieczne są więc działania sprzyjające wzrostowi miejsc pracy) i będą mieć szansę nie tylko na utrzymanie rodziny, ale także na rozwój. Jeśli tak się nie stanie, coraz więcej osób będzie szukało perspektyw za granicą. Jak podaje „The Economist”, wśród młodych ludzi trend emigracji jest coraz silniejszy, a według badań przeprowadzonych wśród mieszkańców, cieszących się zarobkami wyższymi od średnich, ponad 68 proc. rodziców chce, aby ich dzieci studiowały za granicą, a 37 proc. jest za tym, aby ich syn lub córka wyjechali za granicę na dobre²¹. Wyjazd młodych, często wykwalifikowanych pracowników, osób z doświadczeniem i zapałem do pracy nie pomoże Rosji w dążeniu do celu, jakim jest nowoczesna gospodarka. Z kolei wzrost liczby imigrantów, choć teoretycznie mógłby pomóc zasklepić lukę demograficzną, ze względu na brak dobrej polityki migracyjnej Rosji – skutkuje raczej wzrostem nastrojów nacjonalistycznych i ksenofobicznych.

Obecnie jednak wyzwaniem jest nie tylko adekwatna polityka migracyjna, ale również walka z uciążliwym problemem bezrobocia. Na rynku pracy widoczne są duże dysproporcje między poszczególnymi regionami. Bezrobocie w Rosji, według danych statystycznych głównego urzędu statystycznego Rosstat, nie jest wysokie – w 2009 r. wyniosło ok. 10 proc., w 2011 r. już tylko niecałe 7 proc. Informacje o bezrobociu podawane przez różne instytucje różnią się jednak między sobą ze względu na przyjętą metodologię²². I tak – w 2011 r. realna stopa bezrobocia w Rosji, według Instytutu Gallupa (The Gallup Organization), wynosiła nie 7 proc., lecz 22 proc.²³. Jest to znacząca różnica. Bez względu jednak na to, jaką przyjąć metodologię, pomoc ludziom niemogącym znaleźć pracy powinna znaleźć się wśród priorytetów władz. W Rosji są bowiem miejsca, gdzie problem ten jest wręcz dramatyczny – w niektórych rosyjskich republikach na Kaukazie Północnym bezrobocie przekracza 30 proc. (Czeczenia i Inguszetia)²⁴.

Bezrobocie nie stanowi jedynie problemu o charakterze gospodarczym. Wpływa na zdolności państwa jako całości, determinuje wskaźniki ekonomiczne, jednak jego znaczenie społeczne jest równie ważne. Niemożność

²¹ *Vladimir...*, *op. cit.*

²² Rosyjski urząd statystyczny za bezrobotnych uznaje osoby, które są zarejestrowane jako niemające pracy, ale mogące ją podjąć i aktywnie jej szukające. Instytut Gallupa bada realne bezrobocie.

²³ *Безработица в России оказалась в 3 раза выше по методике Gallup [Bezrobocie w Rosji okazało się trzy razy wyższe według metodologii Gallupa]*, 6 lipca 2012 r., <http://www.polit.ru/news/2012/07/06/gallup/> (dostęp: 15 sierpnia 2012 r.).

²⁴ Rosstat, http://www.gks.ru/free_doc/2009/demo/tab111-3.xls (dostęp: 15 sierpnia 2011 r.).

podjęcia pracy daje sygnał o ułomności państwa i budzi niepokój. To z kolei może doprowadzić do ruchów społecznych – nie bez przyczyny jednym z głównych motywów działań ludzi w czasie tzw. „arabskiej wiosny” była trudna sytuacja materialna. Rosyjskie władze już w momencie rozpoczęcia demonstracji w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu miały świadomość, że jest to niebezpieczne zjawisko nie tylko w kontekście bezpieczeństwa tego regionu, ale w kontekście nastrojów społecznych, jakie panują w Rosji²⁵. Istnieją bowiem spore podobieństwa między Federacją Rosyjską a państwami arabskimi, w których wybuchły rewolucje²⁶. Eksperci – zarówno rosyjscy, czy to sprzyjający władzy, czy to opozycyjni, jak i zagraniczni – właściwie od początku ruchów społecznych w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie nie prognozowali powtórzenia scenariusza arabskiego w Federacji Rosyjskiej²⁷. Ryzyko niepokojów może jednak skłonić władze do działań wzmacniających gospodarkę, a co za tym idzie poziom życia obywateli. Nieprzypadkowo tereny, na których bezrobocie jest największe, są najmniej stabilne w Rosji. Kaukaz Północny, charakteryzujący się najwyższym poziomem bezrobocia w kraju (o czym była już mowa), jest miejscem, gdzie rozkwita radykalizm. Przywódcom ekstremistów jest bowiem łatwiej zwerbować ochotników, gdy pozbawieni są oni pracy i perspektyw rozwoju oraz utrzymania rodziny.

Korupcja

Budzące się z letargu rosyjskie społeczeństwo może nie zadowolili się jedynie kosmetycznymi zmianami. Potrzebne są zmiany nie tyle spektakularne, ile sięgające istoty problemów, takich jak wspomniana korupcja. Jej poziom jest na tyle wysoki, że władza nie próbuje nawet udawać, że problem ten nie istnieje. Władimir Putin, jeszcze jako premier, napisał w artykule dla „The Guardian”, że walka z korupcją to nie tylko represje, gdyż problem jest

²⁵ Rosja (a także Chiny) konsekwentnie blokuje np. rezolucje w sprawie Syrii w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Upadek reżimu Baszara Assada mógłby Rosji zaszkodzić. Więcej zob.: *Międzynarodowy kryzys w obliczu rozlewu krwi w Syrii*, Tygodnik BBN, nr 71, 2–8 lutego 2012 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3674/Tygodnik_BBN_nr_71_28_lutego_2012_r.html (dostęp: 6 sierpnia 2012 r.).

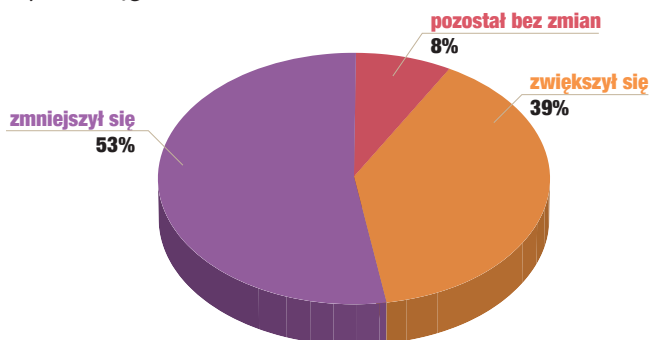
²⁶ A. Zikibayeva, *What Does the Arab Spring Mean for Russia, Central Asia, and the Caucasus?*, A report of the CSIS Russia and Eurasia Program, Center for Strategic and International Studies, wrzesień 2011 r., http://csis.org/files/publication/110912_Zikibayeva_ArabSpring_Web.pdf (dostęp: 10 sierpnia 2012 r.).

²⁷ Zob. np. С. Неверов, *Почему в Россию не придет арабская весна Подробнее [Dlaczego do Rosji nie przyjdzie arabska wiosna, w szczególach]*, „Независимая газета”, 10 lutego 2012 r., http://www.ng.ru/politics/2012-02-10/1_arab_vesna.html (dostęp: 16 sierpnia 2012 r.).

głębszy, a wiąże się z: „brakiem przejrzystości i odpowiedzialności instytucji rządowych przed społeczeństwem i złą motywacją pracowników służby cywilnej [...]”, a wielu ludzi „postrzega służbę publiczną jako źródło szybkich i łatwych pieniędzy”²⁸. Jako remedium W. Putin proponuje rozdzielenie władzy i własności, a także władzy wykonawczej od systemu kontroli nad nią, zapewniając, że Rosji udało się już pokonać oligarchię, a więc uda się także zwalczyć i korupcję²⁹.

Cel ten będzie jednak trudno osiągnąć. Ta patologia społeczna jest bowiem bardzo mocno zakorzeniona w stosunkach społecznych i bardzo często uznawana za normę. Jak wynika z sondaży Transparency International, pozarządowej organizacji zajmującej się wykrywaniem, badaniem i zwalczaniem korupcji, większość Rosjan uważa, że w ciągu ostatnich lat poziom korupcji wzrósł (wykres 2)³⁰.

Wykres 2. Odpowiedź Rosjan na pytanie: Jak zmienił się poziom korupcji w Twoim kraju w ciągu ostatnich 3 lat?



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Global Corruption Barometr 2010/2011*, Transparency International, <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/> (dostęp: 17 sierpnia 2012 r.).

Raczej negatywnie oceniana jest również walka władz z korupcją. Z Globalnego barometru korupcji Transparency International 2010/2011 wynika, że 52 proc. pytanych Rosjan uważa działania władz za nieefektywne, chociaż 26 proc. dostrzega postęp. W tym samym badaniu ankietowani poziom

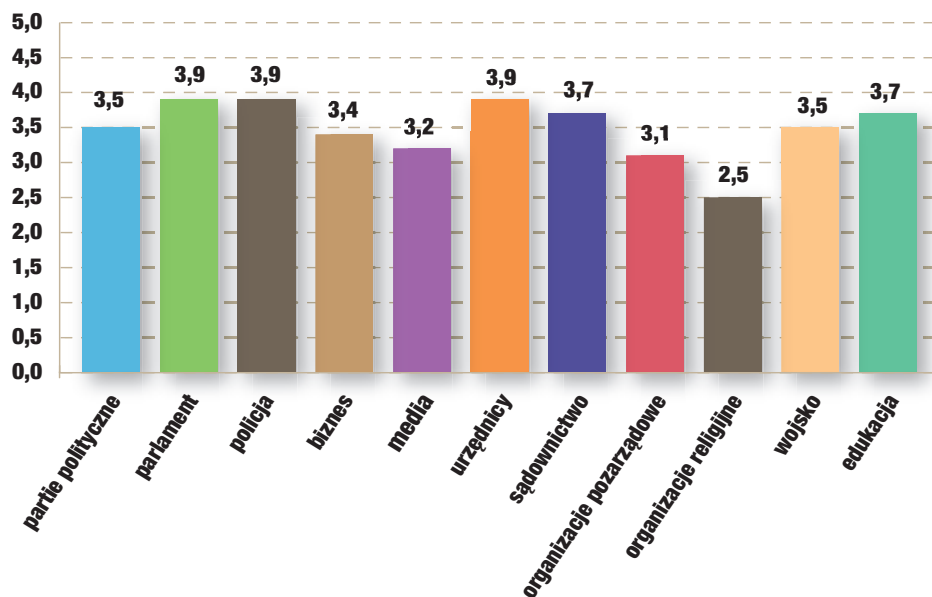
²⁸ W. Putin, *Russia must reject corruption and build a modern democracy*, „The Guardian”, 7 lutego 2012 r., <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/feb/07/russia-reject-corruption-modern-democracy> (dostęp: 16 sierpnia 2012 r.).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Global Corruption Barometr 2010/2011*, Transparency International, <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/> (dostęp: 17 sierpnia 2012 r.).

skorumpowania urzędników, a także policji i parlamentu ocenili na 3,9 (w skali 1 do 5, gdzie 5 oznacza zupełnie skorumpowany, a 1 – nieskorumpowany). Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że za wysoko skorumpowane Rosjanie uznali również inne instytucje, o które pytano w badaniu, takie jak partie, prasę czy biznes. Stosunkowo lepszą oceną cieszą się instytucje religijne (wykres 3)³¹.

Wykres 3. Skorumpowanie danych instytucji/dziedzin w Rosji w skali od 1 do 5, według Rosjan



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Global Corruption Barometr 2010/2011*, Transparency International, <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/> (dostęp: 17 sierpnia 2012 r.).

Na tle innych państw Rosja postrzegana jest jako państwo o szczególnie wysokim poziomie korupcji. Według Indeksu percepcji korupcji 2011, Federacja Rosyjska zajmuje 143. miejsce na 180 państw, z wynikiem 2,4 pkt. w skali od 0 do 10, gdzie 0 oznacza państwo bardzo skorumpowane, a 10 – wolne od korupcji. Rosję wyprzedzają takie państwa jak Bośnia i Hercegowina, Zambia, Burkina Faso, Kosowo, Senegal, Wietnam, Iran czy Syria. Z kolei z Federacją Rosyjską miejsce *ex aequo* zajmują m.in. Azerbejdżan, Białoruś i Uganda³². Szansą na poprawę sytuacji jest przystąpienie Rosji – po

³¹ *Ibidem*.

³² *Corruption Perceptions Index 2011*, Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (dostęp: 17 sierpnia 2012 r.).

19 latach negocjacji – do Światowej Organizacji Handlu, dla której wzrost konkurencyjności na rynku i uczciwe praktyki handlowe są podstawą wymaganą od państw członkowskich.

Najważniejsze kwestie bezpieczeństwa narodowego

Wszystkie dotychczas poruszane wewnętrzne problemy stanowią wyzwania dla bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, jednak pewne kwestie mają szczególne znaczenie dla stabilności i integralności państwa. Tak jest zarówno w przypadku ruchów separatystycznych na Kaukazie Północnym, jak i w ogóle w kwestii terroryzmu. W tym kontekście nie bez znaczenia jest również prowadzona modernizacja sił zbrojnych, od kondycji których zależy przecież zdolność Rosji do opanowywania kryzysów spowodowanych wymienionymi zagrożeniami; tym bardziej że prowadzący ją do tej pory minister obrony, a także jego zastępcy i szef Sztabu Generalnego w listopadzie 2012 r. utracili swoje stanowiska.

Państwo w państwie, czyli Kaukaz Północny

Rosja wygrała starcie o Kaukaz Północny w XIX w., lecz nigdy nie wygrała „walki o serca” jego mieszkańców³³. Po dwudziestu latach od rozpadu Związku Radzieckiego Kaukaz Północny nadal stanowi problem bezpieczeństwa Rosji. Ci sami ludzie w większości bezskutecznie próbują ten problem rozwiązać: obecny prezydent Władimir Putin w 1999 r. – jeszcze jako premier – zdecydował o ponownym wejściu rosyjskich wojsk do Czeczenii, a nowo mianowany szef sztabu rosyjskiej armii – Walerij Gierasimow – był szefem sztabu 58. armii podczas drugiej wojny czeczeńskiej³⁴.

Działania wojenne przyczyniły się do zubożenia społeczeństwa, co jest czynnikiem, który potęguje zapaść tego regionu. Czeczenia i Inguszetia są jednymi z republik o najwyższym wskaźniku bezrobocia. Poważnym problemem jest korupcja oraz system klanowy, które wzmagają patologiczne zjawiska, takie jak nepotyzm, w kręgach lokalnych władz. Mimo wielomiliardowych nakładów inwestycyjnych – według projektu przedstawionego

³³ Więcej o Kaukazie Północnym: K. Przybyła, *Kaukaz Północny a bezpieczeństwo Rosji – nierozwiązywalny problem czy zaprzepaszczona szansa?*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

³⁴ *Генштаб возглавил Валерий Герасимов* [Walerij Gierasimow został szefem Sztabu Generalnego], 9 listopada 2012 r., <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=275082> (dostęp: 18 listopada 2012 r.).

w zeszłym roku, w latach 2012–2015 inwestycje na rosyjskim Kaukazie mają sięgnąć 140 mld dolarów³⁵ – region wciąż jest niedoinwestowany, a część obiecanych środków albo na Kaukaz w ogóle nie dociera, albo – w dużej mierze – jest rozkradana. Osobnym problemem jest przestępczość zorganizowana, w tym handel narkotykami. Wszystkie te czynniki powodują, że ludność jest nieprzychylna władzy³⁶, a młodzi ludzie skłaniają się ku radykalnej ideologii. Islamscy ekstremiści trafiają w Dagestanie czy Czeczenii na podatny grunt i młodymi ludźmi uzupełniają szeregi bojowników.

Bojownicy walczą nie tylko o niepodległość, jak miało to miejsce w czasie pierwszej wojny czeczeńskiej, ale też o państwo islamskie. Powstanie islamskiego emiratu kaukaskiego ogłosił 31 października 2007 r. Doku Umarow, już nie bojownik o wolność, a terrorysta i przywódca kaukaskiej grupy terrorystycznej. Gaszenie konfliktu w jednym miejscu skutkuje jego proliferacją w innych. Głównym problemem nie jest już Czeczenia, gdzie konflikt przygasł, ale ruch separatystyczny o charakterze terrorystycznym, który swoim zasięgiem obejmuje cały Kaukaz Północny, przy czym najbardziej niestabilne są: Dagestan i Kabardyno-Bałkaria.

Mimo że polityka siły – konsekwentnie realizowana przez rosyjskie władze – nie sprawdza się, nie odważono się na nową strategię, zakładającą inne niż siłowe metody zintegrowania regionu z resztą Rosji. Rosyjskie wojsko i siły specjalne stale obecne są w tym rejonie. Tylko w pierwszej połowie 2012 r. na Kaukazie Północnym doszło do 326 przestępstw o charakterze terrorystycznym (to oficjalnie zgłoszone, rzeczywista liczba może być inna), co oznacza, że 90 proc. wszystkich aktów terrorystycznych w całej Rosji ma miejsce właśnie w tym regionie. Jak podano we wrześniu, od początku 2012 r. w wyniku operacji sił państwowych zginęło lub zostało rannych ponad 400 bojowników i ok. 300 przedstawicieli władzy. Najgorsza sytuacja była w Dagestanie, gdzie zabito lub raniono ok. 180 przedstawicieli sił rosyjskich, a także ponad 130 cywilów³⁷.

³⁵ *Moscow's Preliminary Plans to Invest Even More Heavily In the North Caucasus Raise Skepticism*, Eurasia Daily Monitor Volume: 8 Issue: 144, The Jamestown Foundation, 27 lipca 2011 r., [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=38230&cHash=31569209386b3be7af3110f601d11c40](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=38230&cHash=31569209386b3be7af3110f601d11c40) (dostęp: 17 listopada 2011 r.).

³⁶ W oficjalnych wynikach np. wyborów prezydenckich, okazuje się, że kandydat Jednej Rosji ma zawsze największe poparcie właśnie na Kaukazie Północnym.

³⁷ *Свыше 400 боевиков задержано и уничтожено на Кавказе с начала года [Ponad 400 bojowników raniono lub zlikwidowano na Kaukazie od początku roku]*, 3 września 2012 r., http://ria.ru/defense_safety/20120903/742400630.html (dostęp: 18 listopada 2012 r.).

Kaukaz Północny stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji również ze względu na konflikty o podłożu etnicznym i narodowościowym. Nie dość, że na tym obszarze mieszkają różne grupy etniczne, nierzadko mające sprzeczne interesy i będące ze sobą skonfliktowane, to jeszcze ludność migrująca z Kaukazu do innych regionów Rosji budzi często wśród etnicznych Rosjan negatywne odczucia. Dochodzi do starć między nacjonalistami „słowiańskimi” a „kaukaskimi”, a władzom coraz trudniej jest opanować budzący się w Rosji neonazizm, który zdaje się być jednym z poważniejszych problemów Federacji Rosyjskiej, mogącym eskalować w przyszłości.

Terroryzm

Rosja dotkliwie odczuwa globalną tendencję wzrostu liczby ataków terrorystycznych. Z jednej strony radykalizm lewacki, z drugiej nacjonalizm i neonazizm budzą słuszne obawy, jednak do tej pory największe niebezpieczeństwo płynie ze strony radykalizmu religijnego, w przypadku Rosji – islamskiego. O ile dążenia niepodległościowe na Kaukazie Północnym spotkały się ze zrozumieniem (ograniczonym) na arenie międzynarodowej, to już sięganie po metody terrorystyczne zostało jednoznacznie potępione. Czeczenia, a także Kaukaz Północny wizerunkowo i moralnie przegrały już w Budionnowsku, w ataku na teatr w Dubrowce w 2002 r, a także w czasie tragedii w szkole w Biesłanie w 2004 r. Społeczność międzynarodowa przestała mieć wątpliwości, gdy kaukascy islamiści brali odpowiedzialność za największe zamachy, do jakich w Rosji dochodziło w ostatnich latach: atak na Newskij Ekspres jadący z Moskwy do Sankt Petersburga w 2009 r., zamachy na stacjach moskiewskiego metra w 2010 r. czy atak przeprowadzony na lotnisku Domodiedowo w 2011 r.³⁸

Z dużym prawdopodobieństwem obawa przed zamachami spowodowała utworzenie na początku 2010 r. północnokaukaskiego okręgu federalnego, w celu oddzielenia niestabilnego regionu od reszty terytorium. Poza okręgiem znalazła się Adygeja i Kraj Krasnojarski, przez co prawdopodobnie chciano zademonstrować, że miejsce, gdzie mają się odbyć zimowe igrzyska olimpijskie w 2014 r., jest niezagrażone. Obawy o bezpieczeństwo w czasie tej imprezy, mającej ogromną skalę, nie są bezpodstawne. Nie dość, że wątpliwości może budzić bezpośrednio sąsiedztwo „niepokornych” republik, to jeszcze miejsce, na które będą zwrócone oczy całego świata (a w którym

³⁸ Statystyka aktów terrorystycznych na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2005–2011, http://nak.fsb.ru/nac/media/terrorism_today/history.htm (dostęp: 18 listopada 2012 r.).

równocześnie przebywać będzie wielu przedstawicieli państw), jest idealnym celem do zorganizowania zamachu, jeśli weźmie się pod uwagę ewentualny rozgłos i skalę paniki³⁹. Rosyjskie władze – choć zapewniają, że nie ma powodów do obaw – są świadome niebezpieczeństw. Świadczyć mogą o tym doniesienia prasowe, według których Rosja wyda równowartość ok. 2 mld dolarów, aby zapewnić bezpieczeństwo w czasie igrzysk, co stanowi rekordową kwotę (dla porównania, Kanada, która organizowała Zimowe Igrzyska Olimpijskie w 2010 r., na zapewnienie bezpieczeństwa wydała 900 mln dolarów, a Grecja na to samo w czasie igrzysk letnich – 1,5 mld dolarów⁴⁰). Można mieć niemalże pewność, że terroryści będą usiłować zrobić wszystko, co w ich mocy, aby przedostać się na teren olimpiady i dokonać zamachu (lub – ewentualnie – dokonać go w mniej oczekiwanym miejscu, jako że większość służb zabezpieczać będzie właśnie międzynarodowe zmagania), a rosyjskie władze uczynią, co tylko będą mogły, aby do tego nie dopuścić.

Reforma Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej

Mocarstwowa pozycja, o jaką walczy Federacja Rosyjska, a także skala problemów, z którymi muszą sobie radzić rosyjskie władze, wymaga dobrze zorganizowanych i skutecznych sił zbrojnych. Sił zbrojnych, które byłyby w stanie odpowiedzieć na współczesne wyzwania, a technologicznie nie odbiegałyby od czołowych armii świata. Po rozpadzie Związku Radzieckiego na poważną reformę czekano w Rosji jednak prawie 20 lat.

Najpierw w 2007 r. na stanowisko ministra obrony mianowany został cywil – Anatolij Sierdiukow, co już wzbudziło kontrowersje, szczególnie wśród przedstawicieli wojska, a następnie ogłoszono reformę Sił Zbrojnych Rosji, za którą od początku – od 2008 r. – odpowiadał właśnie nowy szef resortu. Zmiany miały być zdecydowane. Wojna z Gruzją w 2008 r. pokazała wady dotychczasowego systemu, stąd szef resortu obrony poszedł dalej. Jego planem było – oprócz walki z korupcją – uzdrowienie struktury, która była spuścizną jeszcze po ZSRR. Pierwszym krokiem było stworzenie armii zawodowej – wojska składającego się z bardziej efektywnych jednostek – brygad, lepiej przygotowanych do stawiania czoła współczesnym wyzwaniom. W praktyce oznaczało to zmniejszenie ich liczby, a także liczby służących

³⁹ Samo miejsce budzi już wiele kontrowersji, jako że Krasnaja Polana jest miejscem, w którym prawie 150 lat temu dokonano masowego mordu Czerkiesów.

⁴⁰ 1,4 milliard d'euros pour la sécurité des Jeux Olympiques de Sochi [1,4 mld euro na bezpieczeństwo igrzysk olimpijskich w Soczi], 19 lutego 2012 r., http://www.lematin.ma/journal/Russie_14-milliard-d-euros-pour-la-securite-des-Jeux-Olympiques-de-Sochi/162841.html (dostęp: 18 listopada 2012 r.).

oficerów. Naturalnym efektem było więc stworzenie sobie wrogów w armii przez Sierdiukowa⁴¹. Jak pisał już w 2008 r. analityk Ośrodka Studiów Wschodnich: „Ujawnione jesienią plany znaczących redukcji kadry oficerskiej Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej oraz odziedziczonego przez armię rosyjską po kompleksie wojskowym ZSRR zaplecza (przedsiębiorstw, placówek medycznych, ośrodków wypoczynkowych, mediów itp.) wywołały opór ze strony wojskowych. Wbrew pozorom głównego problemu nie stanowią zapowiedziane redukcje kadry oficerskiej, a prawdopodobne odsunięcie przez autorów reformy grupy generałów i wyższych oficerów zaplecza armii rosyjskiej od planowanych zysków z procesu jego komercjalizacji, w tym uwłaszczenia się na prywatyzowanym majątku”⁴².

Reforma sił zbrojnych nie miała się jednak ograniczyć do redukcji etatów. Jednym z głównych założeń „nowego oblicza” (*nowyj oblik*) sił zbrojnych było unowocześnienie technologiczne posiadanych zasobów. To jednak okazało się jeszcze trudniejsze. Po pierwsze, wymaga to dużych nakładów finansowych, a po drugie – przemysłu obronnego, który jest w stanie sprostać wymaganiom nowoczesności uzbrojenia i wyposażenia. Stało się jasne, że mimo chęci, aby to rosyjskie przedsiębiorstwa w głównej mierze odpowiadały za technologiczne unowocześnienie armii, nie będzie to możliwe i konieczne są zakupy na zewnątrz (*vide*: umowa o zakup francuskich *Mistrali*, wraz z przekazaniem technologii). Taka perspektywa niekoniecznie odpowiadała jednak przedstawicielom przemysłu obronnego, którzy choć odpowiedzialni są za realizację większości kontraktów na zamówienia dla armii, nie dostają największych zleceń. Wy tłumaczenie jest dość proste – w rzeczywistości nie byłoby w stanie zrealizować najważniejszych projektów ze względu na przestarzałe technologie i brak odpowiedniego *know how*.

Anatolij Sierdiukow, dopóki miał poparcie W. Putina (i D. Miedwiediewa), prowadził szeroki front zmian w samych siłach zbrojnych i ich infrastrukturze. Jeszcze przed wyborami prezydenckimi W. Putin poparł kierunki reform, mówiąc, że Rosja nie ma właściwie innego wyboru, jeśli nie chce utracić potencjału militarnego⁴³. Ze zmian wprowadzonych przez szefa resortu obro-

⁴¹ R. Weitz, *Serdyukov's Fall Puts Russia's Military Reform Under Threat*, 8 listopada 2012 r., <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12485/sedyukovs-fall-puts-russias-military-reform-under-threat> (dostęp: 18 listopada 2012 r.).

⁴² P. Zochowski, *Kolejny etap reformy Sił Zbrojnych FR wzbudza opór generalicji*, Tydzień na Wschodzie, Ośrodek Studiów Wschodnich, 16 grudnia 2008 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-12-17/kolejny-etap-reformy-sil-zbrojnych-fr-wzbudza-opor-genera> (dostęp: 17 listopada 2012 r.).

⁴³ R. Weitz, *Serdyukov's...*, *op. cit.*

ny niezadowoleni byli natomiast wysocy rangą wojskowi, mający niedobre kontakty z cywilnym ministrem, oraz lobby wojskowo-przemysłowe.

Jesienią 2012 r. sytuacja diametralnie się zmieniła, ewidentnie w wyniku zmiany układu sił wewnątrz władzy. Prezydent w ciągu zaledwie kilku dni odwołał w listopadzie – najpierw ministra obrony narodowej Anatolija Sierdiukowa (nowym szefem resortu obrony został Siergiej Szojgu) i jego zastępców, a później przyjął dymisję szefa Sztabu Generalnego rosyjskiej armii – Nikołaja Makarowa. Oficjalnym powodem zmian był skandal korupcyjny w państwowej spółce zbrojnej (co nie jest żadną nowością w armii). Pojawiły się też sugestie o niezadowoleniu z efektów przeprowadzanej reformy, która – co należy podkreślić – do 2020 r. ma kosztować Rosję równowartość ponad 700 mld dolarów⁴⁴. Doniesienia prasowe z końca listopada 2012 r. wskazywały, że po zmianach w kierownictwie sił zbrojnych rozpoczął się proces odwrotu od niektórych reform A. Sierdiukowa.

Zakończenie

W marcu 2012 r., w przededniu wyborów w Rosji, opiniotwórczy konserwatywny tygodnik brytyjski „The Economist” dał tytuł swojej analizie o sytuacji w tym kraju „Początek końca Putina”⁴⁵, stwierdzając, że mało prawdopodobna, choć niewykluczona, jest gruntowna zmiana (reforma) w ustroju i rządach ekipy Władimira Putina. W kulturze politycznej i praktyce demokracji przyjmuje się, że długoletnie rządy względnie szybko zużywają się i ulegają korupcji, stąd wprowadzane są pewne ograniczenia (np. liczby kadencji). Rządy niedemokratyczne, o autorytarnym bądź innym wadliwym z zachodniego punktu widzenia systemie, tym bardziej narażone są na wspomniane ryzyko. Bilans dwunastu lat sprawowania władzy w Rosji przez Władimira Putina, bezpośrednio i pośrednio (słabsza pozycja „liberalnego” Dmitrija Miedwiediewa w tandemie najwyższych władz w Moskwie nie budzi wątpliwości) nie napawał więc szczególnym optymizmem jej partnerów i sąsiadów, tak samo jak nie napawa optymizmem perspektywa następnych 12 lat pod tymi rządami.

To, że w Rosji potrzebne są reformy, nie budzi wątpliwości – wymaga tego zarówno gospodarka, jak i szeroko pojęty system społeczny. Zastanawia

⁴⁴ http://polish.ruvr.ru/2012_11_10/Ministerstwo-Obrony-Rosja/ (dostęp: 17 listopada 2012 r.).

⁴⁵ *The beginning of the end of Putin.* „The Economist”, 3 marca 2012 r., s. 11.

natomiast to, czy obecne władze są w stanie dokonać niezbędnych zmian. Reformatorzy gospodarczy opuścili już bowiem w ten czy inny sposób szeregi ekipy rządzącej. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, można założyć, że w najbliższym czasie nie dojdzie do żadnych gruntownych zmian, a wprowadzane będą jedynie kosmetyczne decyzje pozornie usprawniające państwo – tak jak to miało miejsce do tej pory. Zasadnicze jest pytanie – jak długo będzie tolerowane i przetrwa obecne *status quo*, zanim system stanie na progu destabilizacji lub, co gorsze, załamania? Również społeczność międzynarodowa pilnie obserwuje wydarzenia w Rosji – Rosji, której grozi marginalizacja, jeśli zamiast szukać rozwiązań dla obecnych zagrożeń i wyzwań (jak to czynią inne mocarstwa), będzie zamrażać obecną sytuację. Gdyby tak się stało, Władimir Putin ryzykuje utratę zaufania struktur i grup lobbingsowych, które dotychczas go wspierały, i zmianę. Pozostaje mieć nadzieję, że będzie to dotyczyć podejścia do zarządzania państwem i demokratyzacji stosunków władza–społeczeństwo, a nie tylko wymiany rozgrywającego lub ludzi z jego ekipy.

Polityka Chin wobec Afganistanu w kontekście zakończenia misji ISAF

WOJCIECH ZABOROWSKI

Afganistan jest obecny w polityce zagranicznej Chin, jakkolwiek nie jest jej kierunkiem priorytetowym. Chińskie zaangażowanie ogranicza się tu do skromnej pomocy rozwojowej i inwestycji w wybrane sektory gospodarki. Zaangażowanie to wynika głównie z potrzeby uzyskania dostępu do rynków zbytu dla własnych produktów i usług, źródeł surowców naturalnych oraz nowych szlaków tranzytowych. Chiny wstrzymują się od udzielenia szerszej pomocy militarnej w stabilizacji Afganistanu, a relacje afgańsko-chińskie podporządkowane są sojuszowi chińsko-pakistańskiemu. Analiza genezy, rozwoju i aktualnego stanu stosunków afgańsko-chińskich pozwala prognozować, że mimo dużych możliwości oddziaływania na sytuację w regionie, polityka Chin wobec Afganistanu nie ulegnie radykalnym zmianom po zakończeniu misji ISAF w 2014 r.

Zaangażowanie Chin w stabilizację i odbudowę Afganistanu pozostaje równie wąskie, jak biegnący przez granie Karakorum 76-kilometrowy odcinek granicy chińsko-afgańskiej u szczytu tzw. korytarza wachańskiego. Granicy na dodatek od przeszło 100 lat zamkniętej. Jak w soczewce ogniskuje się w tym miejscu ogólny obraz relacji Chin z Afganistanem, a także stosunek do toczącego się tu konfliktu. Strona chińska dotychczas nie odniosła się bowiem pozytywnie do próśb o otwarcie granicy na wachańskiej przełęczy Wachdżir, wysuwanych zarówno przez afgańskich sąsiadów¹, jak i – w grudniu 2009 r. – przez przedstawicieli Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force, ISAF) i Stanów Zjednoczonych. Wobec Afgańczyków odmowa uzasadniana była troską o ochronę dochodowego ruchu granicznego między Afganistanem

¹ Istnieje tu jednak szansa na porozumienie. Wobec przewidywanych obustronnych korzyści ekonomicznych, jakie wynikają z ruchu granicznego, Chiny obiecały pozytywne podejście do planów Afganistanu dotyczących rozwoju prowincji Badachschan poprzez rozbudowę infrastruktury drogowej w stronę chińskiej prowincji Sinkiang. Zob.: D.S. Rajan, *China: Xinjiang's Wakhan Corridor as US Base?*, South Asia Analysis Group, 31 grudnia 2009 r., <http://www.southasiaanalysis.org/papers36/paper3579.html> (dostęp: 1 lipca 2012 r.).

a sojusznikiem Chin – Pakistanem i uwzględnieniem jego interesów regionalnych². Wobec ISAF, brak zgody wynikał z niechęci do bezpośredniego wspierania ich sił w walce z talibami, nieufności wobec rywala, za jakiego postrzegane są Stany Zjednoczone, i w końcu z obaw, że konflikt afgański mogły ogarnąć i tak niespokojną chińską prowincję Sinkiang (Xinjiang)³.

Geneza relacji afgańsko-chińskich

Stosunki dyplomatyczne między Królestwem Afganistanu a proklamowaną przez Mao Tse-tunga 1 października 1949 r. Chińską Republiką Ludową oficjalnie nawiązane zostały w 1955 r.

W drugiej połowie XX w. Chiny i Afganistan podtrzymywały wzajemne kontakty, a Chiny zrealizowały szereg projektów infrastrukturalnych w Afganistanie. Stosunki między obu państwami nie były jednak intensywne, gdyż Afganistan skupiony był bardziej na równoważeniu wpływów USA i ZSRR na swoim terytorium, a Chiny zacieśniały polityczną, gospodarczą i wojskową współpracę z Pakistanem.

Po dokonaniu zamachu stanu przez afgańskiego premiera Mohammada Dauda i odsunięciu od władzy króla Zahira Szacha w 1973 r. władze chińskie uznały nowy rząd proklamowanej afgańskiej republiki. Strona chińska nie uznała jednak rewolucyjnego, proradzieckiego gabinetu Babraka Karmala, powstałego po obaleniu rządu M. Dauda w 1979 r., a także potępiła inwazję wojsk radzieckich na Afganistan. Chiny zbojkotowały również

² R. Pantucci, *In Afghanistan, It's Only Chinese Takeout*, „Foreign Policy”, 29 listopada 2010 r., http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/in_afghanistan_its_only_chinese_takeout?page=full (dostęp: 30 czerwca 2012 r.).

³ Chiny odmówiły zarówno otwarcia korytarza wachańskiego dla NATO, jak i odrzuciły prośbę Stanów Zjednoczonych o zgodę na rozwinięcie logistycznych baz w prowincji Sinkiang, w okolicach miast Kaszgar i Urumki, mających poprzez korytarz wachański zaopatrywać pododdziały w Afganistanie. Por.: S. Torjesen, *Fixing Afghanistan: What Role for China?*, „Noref Policy Brief”, nr 7, Norwegian Peacebuilding Centre, 22 czerwca 2010 r., http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/bc84220ac6a1587a2886fdb18c0a14fd.pdf (dostęp: 30 czerwca 2012 r.). Zob. także: A. Kuhn, *China Becomes A Player In Afghanistan's Future*, National Public Radio, 21 października 2009 r., <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=113967842> (dostęp: 3 lipca 2012 r.); S. Souza, *Karzai's Balancing Act: Bringing 'China' In?*, „EuroAsia Review”, 18 maja 2010 r., <http://www.eurasiareview.com/18052010-karzais-balancing-act-bringing-china-in/> (dostęp: 2 lipca 2012 r.); Z. Haishou, *US Seeks Bigger Role for China in Afghanistan*, „China Daily”, 5 maja 2010 r., http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-05/05/content_9809311.htm (dostęp: 5 lipca 2012 r.). Obecnie jedynym działaniem Chin w rejonie granicy z Afganistanem jest modernizacja infrastruktury granicznego garnizonu.

igrzyska olimpijskie w Moskwie w 1980 r., a także wsparły, w tym militarnie, afgańskich mudżahedinów⁴. W okresie interwencji radzieckiej relacje między obu państwami uległy drastycznemu ochłodzeniu, a stosunki dyplomatyczne zredukowane zostały do poziomu konsularnego. Placówka chińska ewakuowana została jednak dopiero w 1993 r., w związku z nasilającą się w Afganistanie wojną domową. Zanim to nastąpiło, prezydent proklamowanej w 1992 r. republiki islamskiej – Burhanuddin Rabbani – na krótki okres znormalizował stosunki z Pekinem.

Chiny nie uznały reżimu talibów i oficjalnie nie utrzymywały z nim relacji, ale również nigdy go nie potępiły i bezpośrednio nie zwalczały. Niemniej, ze względu na fakt wspierania i szkolenia w znajdujących się na terenach kontrolowanych przez talibów bazach Al-Kaidy członków ujgurskich organizacji separatystycznych oraz zagrożenie rozprzestrzenienia się radykalnych ideologii islamskich na zamieszkane przez ludność muzułmańską zachodnie prowincje Chiny zaczęły wspierać walczący z talibami „Sojusz Północny”.

Władze chińskie z dystansem podeszły do rozpoczętych jesienią 2001 r. działań zbrojnych przeciw talibom, obawiając się skutków obecności amerykańskich sił w pobliżu swych granic. Mimo to, po obaleniu talibów i konferencji w Bonn w sprawie Afganistanu w grudniu 2001 r., gdzie wyłonione zostały nowe, tymczasowe władze afgańskie, Chiny wysłały do Afganistanu zespół roboczy w celu odtworzenia politycznych i ekonomicznych relacji afgańsko-chińskich. Chińska ambasada w Kabulu wznowiła działalność w lutym 2002 r., a rok później w maju podpisano pierwszą ważną umowę międzypaństwową – Umowę o współpracy ekonomicznej i technicznej, dzięki której Afganistan otrzymał od Chin 15 mln dolarów bezzwrotnej pomocy.

Działania Chin wobec Afganistanu w tym okresie wskazywały na pragmatyzm i elastyczność chińskiej polityki zagranicznej, nastawionej głównie na rozwój ekonomiczny, poprzez wymianę handlową, dostęp do rynków zbytu i surowców naturalnych, bez angażowania się w kwestie ideologiczne, polityczne czy religijne lub ingerowanie w wewnętrzne sprawy partnerów.

⁴ A.Z. Hilali, *China's Response to the Soviet Invasion of Afghanistan*, „Central Asian Survey”, tom 20, temat 3, 2001, s. 323–351; J. Fox, D. Korski, *Can China Save Afghanistan?*, European Council on Foreign Relations, 29 września 2008 r., http://www.ecfr.eu/content/entry/can_china_save_afghanistan/ (dostęp: 5 lipca 2012 r.); T.M. Ashraf, *Afghanistan in Chinese Strategy Toward South and Central Asia*, „China brief”, tom 8, temat 10, The Jamestown Foundation, 13 maja 2008 r., http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=4915&tx_ttnews%5BbackPid%5D=168&no_cache=1 (dostęp: 4 lipca 2012 r.).

Chińska pomoc rozwojowa dla Afganistanu

Wkrótce po odtworzeniu wzajemnych relacji Chiny zaangażowały się w odbudowę Afganistanu, a także dążyły do ożywienia i intensyfikacji wymiany handlowej. Udzielona przez Chiny pomoc rozwojowa pozostaje jednak relatywnie skromna, gdy porówna się przekazywane środki – z jednej strony – z potrzebami Afganistanu, który od 2002 r. otrzymał łącznie blisko 60 mld dolarów pomocy rozwojowej, a z drugiej – z możliwościami samych Chin⁵. Realne ożywienie współpracy gospodarczej nastąpiło natomiast dopiero około 2007 r., kiedy pojawiła się szansa eksploatacji afgańskich złóż surowców naturalnych.

W 2001 r. Chiny przekazały Afganistanowi pomoc rozwojową wartą 4 mln dolarów⁶, a do końca 2011 r. chińska pomoc przeznaczona dla Afganistanu osiągnęła wartość około 250 mln dolarów⁷. Dla porównania, zniszczonemu powodzią w 2010 r. Pakistanowi władze w Pekinie jednorazowo udzieliły 200 mln dolarów pomocy⁸. Chiny, podczas spotkania w Stambule w styczniu 2010 r., zapowiedziały anulowanie części afgańskich długów⁹,

⁵ Zgodnie z danymi Center of Global Development, Chiny rocznie wydają na pomoc rozwojową od 1,5 do 2 mld dolarów. W ciągu 9 lat (2002-2010) Chiny przekazały Afganistanowi około 200 mln dolarów, co daje rocznie około 22,2 mln dolarów. Udział Afganistanu w chińskiej pomocy rozwojowej wynosi więc 1,1–1,47 proc. Za: S.A. Zyck, *The Role of China in Afghanistan's Economic Development & Reconstruction*, Civil-Military Fusion Centre, marzec 2012 r., s. 2, https://www.cimicweb.org/cmof/afg/Documents/Economic/Role_of_China_in_Afghanistan_Economy_Development.pdf (dostęp: 30 czerwca 2012 r.); C. Lancaster, *The Chinese Aid System*, Center For Global Development, lipiec 2007 r., http://www.cgdev.org/files/13953_file_Chinese_aid.pdf (dostęp: 30 czerwca 2012 r.).

⁶ J. Fox, D. Korski, *Can... op. cit.*; T.P. Ng, *China's Role in Shaping the Future of Afghanistan*, Carnegie Endowment for International Peace Policy Outlook, 1 września 2010 r., s. 3, http://carnegieendowment.org/files/china_role_afghanistan.pdf (dostęp: 2 lipca 2012 r.).

⁷ Dane dotyczące pomocy rozwojowej przekazanej w latach 2002–2010 Afganistanowi przez Chiny nie są ścisłe i wahają się od 130 mln dolarów – zob.: Z. Haishou, *US Seeks... op. cit.*; S. Souza, *Karzai's... op. cit.*; R. Pantucci, *In Afghanistan... op. cit.* – poprzez 180 mln, zob.: S. Torjesen, *Fixing... op. cit.* i 200 mln dolarów – zob.: *China-Funded Irrigation Project Helps Boost Farming in Afghanistan*, Xinhua, 8 stycznia, 2012 r., http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-01/08/c_131348931_2.htm (dostęp: 8 lipca 2012 r.), do 255 mln dolarów (do roku 2011) – K. Katzman, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, Congressional Research Service, 3 maja 2012 r., s. 59, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> (dostęp: 5 lipca 2012 r.). Wynika to z czerpania przez badaczy z różnych źródeł danych, różnych definicji, co jest, a co nie jest „pomocą rozwojową”, a także z faktu, że chińskie władze dokładne rozmiary swojej pomocy traktują jako tajemnicę państwową. Zob.: C. Lancaster, *The Chinese... op. cit.*

⁸ *China Pledges Another US\$200m Pakistan Flood Aid*, „Asia Pacific News”, 23 września 2010 r., http://www.channelnewsasia.com/stories/afp_asiapacific/view/1082878/1.html (dostęp: 1 lipca 2012 r.) i inne.

⁹ *Afghan President Gains Regional Support at Istanbul Summit*, Permanent Mission of Afghanistan to the United Nations in New York, 27 stycznia 2010 r., <http://www.afghanistan-un.org/2010/01/afghan-president-gains-regional-support-at-istanbul-summit/> (dostęp: 5 lipca 2012 r.).

natomiast podczas dotyczącej Afganistanu konferencji Szanghajskiej Organizacji Współpracy (Shanghai Cooperation Organization, SzOW) w Moskwie w 2009 r. i II Konferencji Afgańskiej w Londynie w 2010 r., obiecały na ten cel kolejne 75 mln dolarów w latach 2010–2015¹⁰. W trakcie XII szczytu SzOW w Pekinie, w czerwcu 2012 r., prezydent Hu Jintao obiecał, że Chiny będą kontynuowały pomoc dla Afganistanu również po wycofaniu żołnierzy NATO w 2014 r. Zadeklarował ponadto, że Chiny prześlą Afganistanowi kolejną transzę pomocy rozwojowej w wysokości 24 mln dolarów jeszcze w 2012 r.¹¹. Niemniej, analiza Kennetha Katzmana dla Kongresu Stanów Zjednoczonych stwierdza, że Chiny jak dotąd „zobowiązały się” do przekazania Afganistanowi łącznie od 2002 r. około 255 mln dolarów, ale z tej kwoty dostarczyły dotychczas około 75 proc.¹².

Chińskie finansowe wsparcie Afganistanu wypada skromnie w porównaniu z przeszło 48 mld dolarów, które od 2001 r. przekazały Afganistanowi Stany Zjednoczone¹³, czy wartą 1,3 mld dolarów pomocą udzieloną przez głównego rywala Chin w regionie – Indie¹⁴. Jako dostawca pomocy rozwojowej dla Afganistanu, Chiny wyprzedzane są także choćby przez Iran, Danię i Włochy.

Skromne pozostaje również zaangażowanie Chin w bezpośrednią odbudowę Afganistanu. Do najważniejszych przedsięwzięć z nią związanych zaliczyć można: renowację szeregu szpitali w Kabulu i Kandaharze, wybudowanie nowego szpitala w Kabulu, a także renowację systemów irygacyjnych w prowincji Parwan. W 2010 r. stronie afgańskiej przekazana została wybudowana przy chińskiej pomocy wielofunkcyjna sala kongresowa przy

¹⁰ *China, Afghanistan Forge Closer Economic Ties as New Agreements are Signed*, Xinhua, 24 marca 2010 r., http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-03/24/c_13223397.htm (dostęp: 5 lipca 2012 r.); S. Souza, *Karzaï's... op. cit.*; R. Pantucci, *In Afghanistan... op. cit.*

¹¹ *China to Provide 150-million-yuan Grant to Afghanistan During 2012*, „People's Day Online”, Xinhua, 8 czerwca 2012 r., <http://english.people.com.cn/90883/7840117.html> (dostęp: 30 czerwca 2012 r.); J. Gajda, *Chiny kolejnym partnerem strategicznym Afganistanu*, psz.pl, 9 czerwca 2012 r., http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=41791 (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

¹² Zob.: K. Katzman, *Afghanistan... op. cit.*, s. 59. T.P. Ng wskazuje natomiast, że do 2009 r. wpłacono 58 mln dolarów. Zob.: T.P. Ng, *China's... op. cit.*, s. 5.

¹³ *Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance*, „Donor Financial Review”, Report 1388, listopad 2009, <http://www.undp.org.af/Publications/KeyDocuments/Donor'sFinancialReview%20ReportNov2009.pdf> (dostęp: 2 lipca 2012 r.). Por.: L. Poole, *Afghanistan. Tracking Major Resource Flows 2002–2010*, styczeń 2011 r., <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/gha-Afghanistan-2011-major-resource-flows.pdf> (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

¹⁴ J. Bajoria, *India–Afghanistan Relations*, Council on Foreign Relations, 22 lipca 2009 r., <http://www.cfr.org/india/india-afghanistan-relations/p17474> (dostęp: 3 lipca 2012 r.). K. Katzman wskazuje kwotę 1,5 mld dolarów do 2011 r. Zob.: K. Katzman, *Afghanistan... op. cit.*, s. 80.

pałacu prezydenckim w Kabulu. Ponadto trwają realizowane przez Chiny prace przy rozbudowie kabulskiego uniwersytetu.

Specyficznym rodzajem pomocy jest wsparcie i szkolenie afgańskich sił bezpieczeństwa. Od 2006 r. Chiny przeszkoliły ponad 200 oficerów afgańskiej policji i armii, a także dostarczyły Afgańskiej Armii Narodowej sprzęt techniczny i zapasy logistyczne warte 4 mln dolarów. Jesienią 2009 r. rozpoczęły się szkolenia w zakresie rozminowania dla członków afgańskich sił bezpieczeństwa realizowane przez instruktorów Ludowej Armii Wyzwoleńczej na uniwersytecie w Nankinie. Chiny zobowiązały się do dalszego szkolenia sił afgańskich, a także wspierania ich technicznie i logistycznie, również po zakończeniu misji ISAF. Jak widać, wsparcie afgańskich sił bezpieczeństwa pozostaje ograniczone.

Obok działalności pomocowej i szkoleniowej chińskie firmy budowlane, tak jak afgańskie, biorą udział w regularnych komercyjnych przetargach i są zatrudniane przez innych zagranicznych dostawców pomocy rozwojowej do realizacji projektów infrastrukturalnych. Wskazuje to, że nie tyle bezzwrotna pomoc, ile działalność gospodarcza stanowi podstawę chińskiego zaangażowania w Afganistanie.

Chińsko-afgańska współpraca gospodarcza

Od 2006 r., kiedy podpisano Traktat o przyjaźni, współpracy i stosunkach dobrosąsiedzkich, na którym opierają się współczesne relacje handlowe obu państw, Chiny zniosły opłaty celne na 278 produktów eksportowanych przez Afganistan. Ponadto zdefiniowane zostały sektory gospodarki rokujące szczególnie dobre perspektywy współpracy, do których zaliczono: zasoby naturalne, elektryczność, rozbudowę dróg i rolnictwo. W 2007 r. Chiny stały się piątym co do wielkości partnerem handlowym Afganistanu, jednakże, według danych CIA, w 2010 r. nie znajdowały się w pierwszej piątce największych importerów afgańskich dóbr.

Na rozwój wymiany gospodarczej wskazuje również lawinowy wzrost wydawanych wzajemnie przez oba państwa wiz wjazdowych, powstawanie regularnych połączeń lotniczych i apele o otwarcie bezpośredniego przejścia granicznego w korytarzu wachańskim.

Podczas pobytu prezydenta Afganistanu Hamida Karzaja w Chinach w marcu 2010 r. podpisano trzy ważne umowy regulujące stosunki afgańsko-chińskie: Traktat o dobrosąsiedzkiej przyjaźni i współpracy, Umowę

dotyczącą współpracy szkoleniowej i Umowę dotyczącą przyznawania specjalnych, preferencyjnych taryf na niektóre towary wyprodukowane w Afganistanie i eksportowane do Chin. Ponadto H. Karzaj zachęcał do inwestycji w przemysł, górnictwo, koleje, drogi, energię i nieruchomości, obiecywał zapewnienie bezpieczeństwa zagranicznym kontraktorom, a także zapowiedział preferencyjne warunki dla firm chińskich. Z kolei prezydent Chin przewidywał rozwój współpracy z Afganistanem w pięciu aspektach: politycznym i dyplomatycznym, ekonomicznym i handlowym, humanitarnym, bezpieczeństwa oraz wielostronnych stosunków międzynarodowych. Chiński premier Wen Jiabao zapowiedział natomiast przyznanie Afganistanowi 23 mln dolarów pomocy rozwojowej. Doszło również do oddzielnych rozmów ministrów obrony narodowej obu państw na temat współpracy wojskowej¹⁵. Od 2010 r. widoczna jest duża dynamika we wzajemnych stosunkach, a gospodarcze relacje afgańsko-chińskie dotyczą coraz to nowych wymiarów.

W kontekście największych chińskich inwestycji wspomnieć należy o zrealizowanej w 2003 r. przez chińskie firmy Huawei i Zhong Xing Telecommunication Equipment Company Ltd., we współpracy z afgańskim Ministerstwem Komunikacji, modernizacji sieci komórkowej i internetowej. Dużo emocji wzbudził wart 3,5 mld dolarów afgańsko-chiński kontrakt na wydobycie miedzi w kopalni Aynak w prowincji Logar – była to największa jak dotychczas bezpośrednia inwestycja zagraniczna we współczesnym Afganistanie, wyceniona na 2 mld dolarów. W postępowaniu przetargowym należące do chińskiego rządu konsorcjum Metallurgical Corporation Group i Jiangxi Copper Company Ltd. pokonało osiem innych firm, w tym przedsiębiorstw z kapitałem rosyjskim, brytyjskim, kanadyjskim i amerykańskim. Zawartej w 2007 r. transakcji towarzyszyły oskarżenia wobec ówczesnego afgańskiego ministra do spraw kopalń Mohammada Ibrahima Adela o przyjęcie 30 mln dolarów łapówki, a także obawy środowisk eksperckich przed ewentualną katastrofą ekologiczną i społeczną, spowodowaną intensywnym i potencjalnie niekontrolowanym wydobyciem. Prace konstrukcyjne rozpoczęły się w lipcu 2009 r., zostały jednak wstrzymane ze względu na

¹⁵ *Bilateral Relations*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 22 sierpnia 2011 r., <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zjzg/yzs/gjlb/2676/> (dostęp: 3 lipca 2012 r.). Zob. także: A. Yang, *Karzai Visit Yields Major Pacta*, „China Daily”, 25 marca 2010 r., http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-03/25/content_9637982.htm (dostęp: 3 lipca 2012 r.); *Afghan and Chinese Presidents Sign Trade Agreements*, BBC, 24 marca 2010 r., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8584331.stm> (dostęp: 3 lipca 2012 r.); *Afghan President Signs Economic Agreements on China Visit*, „Radio Free Europe Radio Liberty”, 24 marca 2010 r., www.rferl.org/content/Afghan_President_Meets_China_Leadership/1992126.html (dostęp: 5 lipca 2012 r.).

znajdujące się na terenie przyszłej eksploatacji stanowiska archeologiczne obejmujące ruiny starożytnych buddyjskich klasztorów. Budowle te ulegną całkowitemu zniszczeniu podczas prac górniczych, w związku z czym strona chińska czeka na zakończenie trwających aktualnie intensywnych działań badawczych i archiwizacyjnych.

Reakcje na ten gigantyczny przetarg były różne. Poza wspomnianymi oskarżeniami, obawami oraz wątpliwościami dotyczącymi poświęcenia dziedzictwa kulturalnego Afganistanu na rzecz przyszłych i niepewnych zysków, wielu komentatorów krytykowało Chiny za żerowanie na wysiłku Stanów Zjednoczonych i innych członków ISAF wkładanym w zapewnienie bezpieczeństwa w Afganistanie¹⁶. Obiektywnie przyznać trzeba, że koalicyjne wojska przyczyniły się do ustabilizowania Afganistanu na tyle, aby Chińczycy mogli rozpocząć inwestycje. Stany Zjednoczone są jednak zadowolone z ożywienia afgańskiego rynku. Rzecznik amerykańskiego Departamentu Stanu Gordon Duguid stwierdził, że inwestycja ta zachęci społeczność międzynarodową do zwiększenia zainteresowania ekonomicznym rozwojem Afganistanu. Poza tym prawdopodobne jest, że gdyby to koncern amerykański wygrał przetarg, to natychmiast pojawiłyby się oskarżenia o rozpętanie wojny w celu zagarnięcia bogactw mineralnych okupowanego państwa¹⁷.

Poza oskarżeniami o korupcję, które nie mogą dziwić w drugim co do rozmiarów tego zjawiska państwie na świecie, należy zauważyć, że koncern chiński nie tylko podwoił wartość swojej oferty przetargowej wobec szacowanej ceny projektu, ale zaproponował również najkorzystniejsze warunki. Ponadto zobowiązał się do realizacji szeregu dodatkowych inwestycji infrastrukturalnych, na jakie nie mogłaby się zgodzić żadna komercyjna, prywatna firma, gdyż godziłyby one w przewidywane zyski. Tylko ogromne, oparte na kapitale państwowym i podporządkowane bezpośrednio centralnym władzom chińskie korporacje, do tego działające w tak strategicznym dla Chin sektorze jak surowce naturalne, mogły przedstawić tak rozbudowaną ofertę. Podmioty gospodarcze tego rodzaju są w stanie przyjąć ogromne i długofalowe ryzyko związane z wydobyciem surowców mineralnych w rejonie słabo

¹⁶ Obiegową opinię dobrze scharakteryzował Frederick S. Starr, szef Central Asia-Caucasus Institute, stwierdzając, że NATO nieświadomie zrealizowało fazę przygotowań Afganistanu do chińskiej penetracji ekonomicznej, dodając, że NATO wykonuje najcięższą pracę, a Chiny zbierają jej owoce. Za: T. Tran, *As U.S. Fights, China Spends to Gain Afghan Foothold*, Associated Press, 7 marca 2010 r., http://www.msnbc.msn.com/id/38076136/ns/world_news-south_and_central_asia/t/us-fights-china-spends-gain-afghan-foothold/ (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

¹⁷ M. Wines, *China Willing to Spend Big on Afghan Commerce*, „The New York Times”, 29 grudnia 2009 r., http://www.nytimes.com/2009/12/30/world/asia/30mine.html?_r=1 (dostęp: 4 lipca 2012 r.).

kontrolowanym przez lokalne władze i podatnym na zbrojne oddziaływanie rebeliantów, przy aktualnie zupełnym braku niezbędnej infrastruktury, gdzie na zyski liczyć można co najmniej po dekadzie.

Otwarta pozostaje również kwestia, czy i w jakim zakresie strona chińska wywiąże się z podpisanych obietnic. Dotyczy to zarówno zatrudnienia lokalnych pracowników¹⁸, profitów dla lokalnej ludności, jak i rozbudowy towarzyszącej infrastruktury. Pesymiści twierdzą, że Chiny będą dążyć do renegotjacji kontraktu i wycofają się z wielu założeń. Nie dopuszczą oni również do szerszego zatrudnienia Afgańczyków, co usprawiedliwiane będzie brakiem fachowej wiedzy, a ludność lokalna poza niedogodnościami związanymi z sąsiedztwem kopalni i degradacją środowiska naturalnego nie odczuje żadnych realnych korzyści. Jednak, jeśli projekt w Aynak i jemu podobne powiodą się, to rozwój infrastruktury i wpływy do afgańskiego budżetu będą na tyle duże, że rząd afgański będzie w stanie m.in. współfinansować swoje siły bezpieczeństwa, więc tym samym samodzielnie „płacić” za swoje bezpieczeństwo, a także inwestować w inne sektory gospodarki – rozwijając i stabilizując państwo. Na tym, w pewnym stopniu, opiera się chińska strategia stabilizowania Afganistanu, która akurat w tym zakresie współgra z celami, które chcą tam osiągnąć państwa zachodnie.

Drugą co do wielkości chińską inwestycją w Afganistanie jest wart 700 mln dolarów, a podpisany na 25 lat kontrakt na wydobycie i przetwarzanie ropy naftowej w dorzeczu rzeki Amu-darii, w prowincjach Sar-e-Pul i Faryab, zawarty w grudniu 2011 r. z afgańskim Ministerstwem Kopalń przez chiński koncern China National Petroleum Corporation. Jest to pierwsza koncesja dotycząca wydobycia ropy naftowej w Afganistanie, a przyznaniu jej chińskiemu koncernowi paliwowemu również towarzyszyły oskarżenia o korupcję. Jednakże, podobnie jak w przypadku kopalni miedzi, sukces inwestycji poważnie zasiliby afgański budżet, spowodował powstanie nowych miejsc pracy, a także w pewnym stopniu uniezależniły Afganistan od dostaw ropy naftowej z Iranu i Azji Środkowej.

¹⁸ A. Kuhn i S. Fazl-e-Haider uważają, że chiński koncern zatrudnił do prac konstrukcyjnych podwykonawców i robotników w zdecydowanej większości z Chin, a nie spośród Afgańczyków. Zob.: A. Kuhn, *China... op. cit.*; S. Fazl-e-Haider, *Afghan Cash Starts Going to China*, „Asia Times”, 11 listopada 2009 r., http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/KK11Df04.html (dostęp: 3 lipca 2012 r.). Natomiast A. Paliwal określa udział zatrudnionych przy projekcie Afgańczyków na 15 proc. Zob.: A. Paliwal, *Silent Game: China's Engagement in Afghanistan*, Observer Research Foundation, „Issue Brief”, nr 31, sierpień 2011 r., http://www.observerindia.com/cms/sites/orfonline/modules/issuebrief/attachments/ORF_Ib_32_1314860801793.pdf (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

Jak widać, w przeciwieństwie do niskich nakładów finansowych w zakresie odbudowy Afganistanu, Chiny pozostają czołowym inwestorem w sektor wydobywczy tego państwa. Do powodów takiego stanu rzeczy zaliczyć można przede wszystkim „większą atrakcyjność” inwestowania niż udzielanie pomocy, tym bardziej, jeśli inwestycje wpisują się mocno w funkcję rozwojową, a także kreują obopólne zyski. Ponadto inwestowanie wymusza na obu partnerach dyscyplinę w wywiązywaniu się z przyjętych zobowiązań, tym samym zawierając w sobie pewną funkcję edukacyjną i integrującą. Niemniej są to funkcje wtórne. Pierwotnie inne podmioty musiały ustabilizować poziom bezpieczeństwa i merytorycznie przygotować afgańskie władze, aby omawiane inwestycje mogły mieć miejsce.

Afganistan odstrasza większość inwestorów wciąż niskim poziomem bezpieczeństwa, a wysokim korupcji, co wywołuje duże ryzyko inwestycyjne. W relacjach afgańsko-chińskich działania inwestycyjne Chin mają jednak szerszy kontekst, wykraczający poza generowanie ekonomicznych zysków.

Motywy działań Chin wobec Afganistanu

Nieprzypadkowo Chiny upodobały sobie do inwestycji w Afganistanie sektory energetyczny, wydobywczy i transportowy. Wynika to z faktu, że co najmniej od dekady wyróżnić można dwa, ściśle ze sobą związane, strategiczne cele Chin w regionie Azji Środkowej, w tym wobec Afganistanu. Po pierwsze – zapewnienie sobie zdywersyfikowanego, stałego i pewnego dopływu surowców energetycznych dla własnej gospodarki, co wiąże się zarówno z możliwością eksploatacji złóż mineralnych w regionie, jak i rozbudową odpowiedniej infrastruktury przesyłowej. Po drugie – stabilizację sąsiednich państw poprzez współpracę gospodarczą stymulującą ich rozwój, opartą na eksploatacji posiadanych złóż mineralnych i wymianie handlowej¹⁹, przekładającą się na zapewnienie bezpieczeństwa na własnym terytorium. Dążenie do tych celów odbywa się poprzez dwustronną i wielostronną współpracę gospodarczą Chin z jak najszerszym gronem sąsiadujących państw.

¹⁹ Por.: K. Zasztowt, *Polityka Chin w regionie Azji Środkowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 13, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2010, s. 67.

Bezpieczeństwo energetyczne

Do końca XX w. Chiny pozostawały samowystarczalne w zakresie produkcji energii, jednakże gwałtowny rozwój technologiczny w tym stuleciu, a co za tym idzie wzrost zapotrzebowania na energię, spowodował konieczność poszukiwania jej źródeł poza granicami. Głównymi eksporterami ropy naftowej do Chin pozostają państwa Zatoki Perskiej, w tym przede wszystkim Arabia Saudyjska i Iran. Ropa dostarczana musi być jednak drogą morską, podatną na różne zagrożenia militarne i niemilitarne, w związku z czym Chiny zwróciły się w stronę byłych republik ZSRR oraz Afganistanu, zarówno w celu zyskania nowych źródeł energii, jak i nowych, lądowych szlaków przesyłowych. Towarzyszy temu konieczność stawienia czoła wspólnym dla regionu zagrożeniom, jak islamski terrorizm, ruchy separatystyczne i handel narkotykami.

Afganistan dysponuje nieeksploatowanymi złożami ropy naftowej i gazu ziemnego w północnej części terytorium, a ponadto występują tam złoża żelaza, złota i miedzi. Łączną wartość nieeksploatowanych jeszcze złóż mineralnych szacuje się na co najmniej 1 bln dolarów²⁰. Biorąc pod uwagę wcześniejsze energetyczne inwestycje Chin w niestabilnych rejonach Afryki i strategiczne pierwszeństwo w budżecie państwa wydatków związanych z sektorem energetycznym, założyć można, że zaangażowanie inwestycyjne Chin w Afganistanie będzie rosnąć. Z jednej strony spowoduje to dopływ funduszy do budżetu afgańskiego, ale z drugiej strony doprowadzić może do napięć między innymi potencjalnymi i realnymi rywalami w wyścigu o dostęp do złóż. Tym niemniej, to właśnie w wydobywaniu i eksporcie surowców naturalnych upatrywać można szansy na społeczny i ekonomiczny rozwój Afganistanu, a co za tym idzie stabilizację i poprawę bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo regionalne

Inwestowanie w wydobywanie zasobów naturalnych i infrastrukturę zarówno Afganistanu, jak i innych państw regionu związane jest również z długofalowym planem Chin dotyczącym poprawy własnego i regionalnego bezpieczeństwa. Rozwój regionalnych szlaków handlowych i tranzytowych oraz

²⁰ A. Mojumdar, *Afghanistan: Mining Boom Nurtures Transparency Concerns*, EurasiaNet, 11 lipca 2011 r., <http://www.eurasianet.org/node/63852> (dostęp: 4 lipca 2012 r.) i inni. Niektórzy szacują zasoby Afganistanu nawet na 3 bln dolarów. Zob.: J. Irish, *Interview-Afghans Eye Rail to Ease \$3 Trillion in Projects*, Reuters, 4 czerwca 2011 r., <http://af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFLDE7631BI-20110704?sp=true> (dostęp: 2 lipca 2012 r.); A. Flak, *Update 1-Afghanistan Signs Major Oil Deal with China's CNPC*, Reuters, 28 grudnia 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/12/28/afghanistan-cnpc-idUSL3E7NS40J20111228> (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

dopływ surowców energetycznych przyczynia się do modernizacji technologicznej i ekonomicznej zachodnich i północnych części Chin, zacofanych względem rozwiniętego wschodu, a także narażonych na oddziaływanie islamskich grup terrorystycznych i separatystycznych, operujących często z sąsiednich państw. Naturalnym beneficjentem tego procesu będą również państwa sąsiadujące, w tym Afganistan. Uzyskują one fundusze ze sprzedaży swoich zasobów naturalnych, a także możliwość korzystania z transportowej infrastruktury, co przyspieszy ich rozwój i stabilizację. Dzięki infrastrukturalnym i ekonomicznym więzom stanowić będą one w przyszłości pewną strefę bezpieczeństwa dla chińskich prowincji zachodnich i naturalny rejon do inwestycji.

Transgraniczna integracja gospodarcza ma nie dopuścić do rozwoju radykalnej ideologii islamskiej w zamieszkanym przez muzułmanów, zachodnich częściach Chin. Ponadto ma ona uniemożliwić odrodzenie się na terenie Afganistanu oraz spacyfikowanie w Pakistanie ośrodków mogących wspierać separatystyczne ruchy islamskich mniejszości w Chinach²¹. Kluczową kwestią jest w tym kontekście zapewnienie bezpieczeństwa i spokoju w zamieszkanym przez wyznających islam Ujgurów – Ujgurskim Rejonie Autonomicznym Sinkiang, który graniczy aż z pięcioma islamskimi państwami: Kazachstanem, Kirgistanem, Tadżykistanem, Pakistanem i Afganistanem, a gdzie w 2009 r. doszło do krwawych zamieszek na tle etnicznym. Chiny obawiają się, że po wycofaniu wojsk ISAF z Afganistanu, jego terytorium, podobnie jak plemienne terytoria Północnego i Południowego Waziristanu w Pakistanie, stać się może ponownie bazą dla separatystycznych organizacji, jak wspierana przez talibów Islamska Partia Turkiestanu, uznawana przez ONZ za organizację terrorystyczną. Pod tym względem stabilny i bezpieczny Afganistan jest Chinom bardzo potrzebny²².

Z bezpieczeństwem związana jest również kwestia przemytu narkotyków i handlu nimi. W silnym rządzie w Kabulu i sprawnych afgańskich siłach bezpieczeństwa władze chińskie upatrują szansy na ograniczenie przemytu

²¹ Więcej o działaniach Chin wobec ruchów terrorystycznych w: R. Weitz, *The Limits of Partnership: China, NATO and the Afghan War*, World Security Institute, „China Security”, tom 6, nr 1, 2010 r., s. 21–35.

²² P. Woźniak, *Islamski kalifat w Azji Środkowej*, „Polityka Wschodnia”, 24 lutego 2012 r., <http://politykawschodnia.pl/index.php/2012/02/24/wozniak-islamski-kalifat-w-azji-srodkowej/> (dostęp: 5 lipca 2012 r.); Ch. Le Mière, *Kabul's New Patron?*, Foreign Affairs, 13 kwietnia 2010 r., <http://www.foreignaffairs.com/articles/66194/christian-le-miere/kabuls-new-patron> (dostęp: 2 lipca 2012 r.); P. Bhattacharji, *Uighurs and China's Xinjiang Region*, „Council on Foreign Relations”, 6 lipca 2009 r., <http://www.cfr.org/publication/16870/#5> (dostęp: 3 lipca 2012 r.) i inne.

do Chin produkowanej w Afganistanie heroiny²³. Od 2008 r. w Chinach obserwowany jest gwałtowny wzrost liczby osób uzależnionych, a także wzrost ilości narkotyków na czarnym rynku. Ponadto rozprzestrzenia się HIV i AIDS²⁴. Chińskie służby bezpieczeństwa dysponują również dowodami potwierdzającymi zaangażowanie grup terrorystycznych w przemysł i sprzedaż narkotyków.

Ekspansja gospodarcza

W celu intensyfikacji wymiany handlowej Chiny stosują strategię udzielania sąsiadującym państwom tanich i korzystnych kredytów pod zastaw wydobywanych zasobów naturalnych. Środki z nich uzyskiwane spożytkowywane są następnie na zakup chińskich technologii, materiałów i dóbr, m.in. poprzez wymianę handlową z zachodnimi prowincjami Chin, co z kolei przekłada się na uzyskiwanie surowców, kreowanie rynków zbytu dla chińskiego eksportu oraz ożywienie handlu²⁵. Przykładowo, podczas spotkania SzOW w czerwcu 2012 r. Chiny zaoferowały pozostałym członkom pożyczkę w wysokości 10 mld dolarów na rozwój telekomunikacji, kolei i rurociągów energetycznych²⁶.

Biorąc pod uwagę, że Chińczycy inwestują głównie w przemysł wydobywczy, nie przykładając większego znaczenia do rozwoju pozostałych gałęzi lokalnych gospodarek i wzrostu zatrudnienia, gospodarcza ekspansja Chin przekształcić może region w jeden wielki rynek zbytu dla chińskich produktów i źródło surowców dla chińskiego przemysłu²⁷. Tak więc, zachowanie

²³ W 2004 r. oceniano, że 20 proc. znajdującej się na terytorium Chin heroiny pochodzi z Afganistanu. Ch. Bodeen, *Afghan President Karzai Seeks Help from China*, „The China Post”, 25 marca 2010 r., <http://www.chinapost.com.tw/asia/other/2010/03/25/249778/Afghan-President.htm> (dostęp: 2 lipca 2012 r.).

²⁴ *Drug Crime on the Increase in China*, Xinhua, 25 lutego 2009 r., http://news.xinhuanet.com/english/2009-02/25/content_10897343.htm (dostęp: 2 lipca 2012 r.); *Golden Crescent' Drug Spell Plagues China's Northwest*, Xinhua, 1 września 2007 r., http://news.xinhuanet.com/english/2007-09/01/content_6644790.htm (dostęp: 2 lipca 2012 r.).

²⁵ Strategia ta wywodzi się z własnych doświadczeń chińskich, kiedy to w latach siedemdziesiątych XX w., w celu zdobycia środków na nowoczesne technologie, Chiny uzyskały kredyty pod surowce naturalne od Japonii. Chiny spłaciły kredyty dostawami węgla i ropy. Chiny wykorzystały ten model w co najmniej siedmiu państwach afrykańskich na łączną kwotę około 14 mld dolarów. Za: G. Kleponis, *China's Role In The Stabilization Of Afghanistan*, Strategic Studies Institute, 8 lipca 2009 r., s. 5, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/Pubs/display.cfm?pubid=1006> (dostęp: 4 lipca 2012 r.).

²⁶ W. Zhicheng, *Afghanistan, Iran, Chinese Aid and Shanghai Group*, 9 czerwca 2012 r., <http://www.asianews.it/news-en/Afghanistan,-Iran,-Chinese-aid-and-Shanghai-group-24985.html> (dostęp: 4 lipca 2012 r.).

²⁷ Sygnalizuje to m.in. Konrad Zasztowt. Zob.: K. Zasztowt, *Polityka... op. cit.*, s. 66–68.

z jednej strony pozytywnych relacji z obecnymi i potencjalnymi podmiotami wymiany handlowej oraz budowa stabilnego regionalnego rynku dla chińskiego eksportu, a z drugiej – tłumienie w zarodku wszelkich napięć związanych z własnym politycznym i ekonomicznym rozwojem wymaga od Chin bardzo ostrożnej i wyważonej polityki dwu- i wielostronnej. Wiąże się to z wysiłkami Chin nakierowanymi na rozwój oraz udział w forach dialogu i wymiany gospodarczej, jak np. SzOW lub regionalne konferencje współpracy ekonomicznej z Afganistanem²⁸.

Inwestycje w strategiczne gałęzie gospodarki i przemysłu sąsiednich państw, w tym Afganistanu, udzielanie tanich kredytów, zwłaszcza w dobie kryzysu, a także rozbudowa linii przesyłowych i komunikacyjnych świadczą o aspiracjach Chin do stania się głównym i najbardziej wpływowym państwem w regionie i na tej płaszczyźnie, współdziałając także z Pakistanem, zdystansowania przede wszystkim Rosji i Indii, choć również Stanów Zjednoczonych. Ścieranie się gospodarczych i geostrategicznych interesów sąsiednich państw, w tym wyścig o dostęp do zasobów naturalnych Azji Środkowej, jest szczególnie widoczne w polityce Indii i właśnie Chin, gdzie oba te państwa obawiają się strategicznego „oskrzydlenia” – politycznego, gospodarczego lub militarne – przez rywala. Ostrożna polityka zagraniczna, a także tworzenie klimatu i płaszczyzn do regionalnej współpracy z możliwie szerokim gronem partnerów i rywali stanowi w strategii Chin jeden ze sposobów uniknięcia takiego „oskrzydlenia”.

„Atrakcyjność” polityczna i ekonomiczna

Perspektywa zakończenia misji ISAF powoduje, że władze w Kabulu same poszukują dróg zacieśnienia współpracy z ościennymi państwami, w tym z regionalnym mocarstwem, jakim są Chiny. Ponadto, dla współczesnych władz afgańskich – krytykowanych coraz mocniej za spowolnienie reform demokratycznych – Chiny jawią się jako „wygodniejszy” partner niż państwa Zachodu, gdyż pragmatyczne podejście chińskich władz nie łączy rozpoczęcia inwestycji od postępów rządzących ekip w reformowaniu i demokratyzowaniu swoich państw. Co więcej, przy okazji kolejnych wizyt prezydenta Afganistanu w Chinach był on zapewniany przez gospodarzy,

²⁸ Ostatnia konferencja w Duszanbe, 26–27 marca 2012 r., w dużej mierze poświęcona była rozwojowi sytuacji w Afganistanie po wycofaniu się w 2014 r. ISAF.

że nie mają oni zamiaru ingerować w jego sposób kierowania krajem ani krytykować za brak reform demokratycznych²⁹.

Uczestniczący w odbywającej się w grudniu 2011 r. II Międzynarodowej Konferencji dotyczącej Afganistanu w Bonn, minister spraw zagranicznych Chin Yang Jiechi, ogłaszając przekazanie Afganistanowi kolejnych 23 mln dolarów pomocy finansowej, a także zapowiadając dalsze działania w zakresie rozwoju afgańskich sektorów transportu, energii i infrastruktury, określił, jak – zdaniem Chin – powinna wyglądać współpraca społeczności międzynarodowej z Afganistanem. Powinna ona opierać się na poszanowaniu afgańskiej niezależności, niepodległości i prawa do samodzielnego kreowania swoich losów oraz skupić się na wspieraniu zdolności władz afgańskich do ochrony pokoju i procesu rekoncylacji, rozwoju ekonomicznego, również po 2014 r., a także opartych na wzajemnym poszanowaniu wielostronnych relacji zagranicznych z państwami regionu, w tym za pośrednictwem ONZ, SzOW i innych organizacji międzynarodowych³⁰.

W podejściu takim przejawia się chińska reguła nieingerowania w kształt ustroju politycznego partnera, w tym relacji między władzą a społeczeństwem, a jedynie rozwijania współpracy gospodarczej. Związane jest to z promowaniem przez Chiny (państwo w końcu niedemokratyczne) alternatywnego modelu rozwoju, kładącego większy nacisk na stabilizację państwa niż jego demokratyzację³¹, czemu towarzyszy zasada nieingerencji w wewnętrzne sprawy, stanowiąca oficjalną podstawę chińskiej polityki zagranicznej. W procesach demokratyzacyjnych, których wyrazem są ruchy wolnościowe, walka o prawa człowieka czy prawa mniejszości, często dostrzegane jest wręcz zagrożenie dla ładu i bytu państwa. Widoczne jest to zwłaszcza w kontekście państw regionu Azji Środkowej, rozdzieranych separatyzmami, gdzie ponadto zjawisko demokracji jest kulturowo obce, a żadne z państw regionu nie ma na tym polu większych doświadczeń. Innymi słowy, Afganistanowi i pozostałym republikom azjatyckim bliżej jest mentalnie i kulturowo do modelu propagowanego przez Chiny niż oferowanego przez

²⁹ Ch. Bodeen, *China Backs Karzai, Claims Total Agreement On 'Political Issues'*, „Huffington Post”, 25 marca 2010 r., http://www.huffingtonpost.com/2010/03/25/china-backs-karzai-claims_n_513113.html? (dostęp: 1 lipca 2012 r.); *China reassures Karzai of friendship*, „The Washington Times”, 26 marca 2010 r., <http://www.washingtontimes.com/news/2010/mar/26/beijing-reassures-karzai-of-friendship/> (dostęp: 2 lipca 2012 r.).

³⁰ Zob.: *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych na konferencji w Bonn*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 6 grudnia 2011 r., <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t884443.htm> (dostęp: 1 lipca 2012 r.).

³¹ K. Zasztowt stwierdza, że w chińskiej strategii autorytaryzm wcale nie stoi w sprzeczności z rozwojem gospodarczym i stabilizacją. Zob.: K. Zasztowt, *Polityka... op. cit.*, s. 72.

państwa zachodnie. Naturalnie nie przekreśla to, przynajmniej w kontekście Afganistanu, działań i dążeń demokratyzacyjnych, po prostu są one drugorzędne względem stabilizacji państwa.

Współpraca Chin z siłami ISAF i perspektywy chińskiego zaangażowania militarnego w Afganistanie

Afgański minister handlu i przemysłu Mohammad Yalaqi stwierdził w 2010 r., że: „chińskie nakłady na Afganistan są tak samo ważne jak zachodnie wojska”³². Z jednej strony, nie da się ukryć, że doszło do swoistej synergii chińskich nakładów inwestycyjnych z koalicyjnymi wysiłkami wojskowymi. Z drugiej, indyjskie firmy realizujące swoje projekty w Afganistanie od 2006 r. chronione są przez wyspecjalizowane indyjskie pododdziały górskiej straży granicznej. Warto w związku z tym zastanowić się, dlaczego Chiny nie wysłały do Afganistanu żadnych sił wojskowych ani policyjnych, chociaż w Chinach toczyła się na ten temat poważna debata. Zdecydowana większość chińskich analityków opowiadała się „przeciw” interwencji wojskowej, ale pojawiały się również głosy popierające ten pomysł. Argumentami wysuwanymi „za” były: ochrona chińskich interesów ekonomicznych, rozszerzenie chińskiej strefy wpływów, promowanie pozytywnego wizerunku międzynarodowego oraz karta przetargowa do negocjacji z Zachodem. Pojawił się również pomysł „trzeciej drogi” – mianowicie wysłania do Afganistanu sił pokojowych pod egidą ONZ lub formacji policyjnych w celu ochrony kluczowych obiektów i projektów³³.

Większość wspomnianych pomysłów uzależniła wysłanie jakichkolwiek sił od zgody władz afgańskich, a trzeba na wstępie zauważyć, że sama strona afgańska nie była zainteresowana pojawieniem się w Afganistanie formacji chińskich.

Po drugie, co mocno akcentują władze chińskie, Ludowa Armia Wyzwoleńcza może działać poza granicami państwowymi tylko i wyłącznie pod auspicjami ONZ, jako siły pokojowe. Misja ISAF również oparta jest na rezolucjach ONZ, niemniej kierowanie operacją powierzono Sojuszowi Północnoatlantyckiemu, a tworzący ją personel nie reprezentuje bezpośrednio

³² Za: M. Nasuti, *Afghans Credit China With Bringing Prosperity, While U.S. State Dept. Fumbles*, „Kabul Press”. Za: T.P. Ng, *China’s... op. cit.*, s. 5.

³³ Więcej: M.D. Swaine, *China and the „AfPak” Issue*, „China Leadership Monitor”, nr 31, zima 2010, s. 9, <http://carnegieendowment.org/files/CLM31MS.pdf> (dostęp: 30 czerwca 2012 r.).

Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak w toku typowych misji pokojowych „błękitnych hełmów”³⁴.

Po trzecie, współpraca wojskowa z NATO i militarne zaangażowanie się Chin przeciw islamskim ekstremistom w Afganistanie spowodowałyby rozszerzenie konfliktu co najmniej na graniczącą z Afganistanem prowincję Sinkiang. Bez wątpienia przyczyniłoby się to również do nasilenia działań terrorystycznych na całym terytorium Chin, które i tak borykają się z ruchami separatystycznymi³⁵.

Po czwarte, aktywność chińskich wojsk poza terytorium Chin przyczyniłaby się do ochłodzenia stosunków politycznych, a co za tym idzie potencjalnie również relacji handlowych, z partnerami handlowymi w całym regionie. Stoi to w sprzeczności ze strategicznymi, regionalnymi celami Chin i dotychczasową praktyką wyważonego i ostrożnego rozbudowywania swojego potencjału gospodarczego poprzez przyjazne relacje z sąsiadami. W tym kontekście Chin obawiają się również, że – stając u boku koalicji państw Zachodu przeciw muzułmanom – mogłyby zostać one uznane za państwo antymuzułmańskie, a poza Rosją i Indiami, pozostałe państwa w regionie Azji Środkowej pozostają w kręgu kultury i religii islamskiej. Z kwestią tą związane jest również ryzyko, że militarne zaangażowanie chińskie w Afganistanie lub Pakistanie mogłoby wywołać wzrost napięć w stosunkach z Indiami lub pogłębić indyjsko-pakistańską rywalizację.

Po piąte, interwencja wojskowa w innym państwie kłóci się z zasadami chińskiej polityki zagranicznej dotyczącymi nieingerowania w wewnętrzne sprawy partnerów i poszanowania ich niezależności. Chiny widzą swoją rolę bardziej jako ewentualnego mediatora między walczącymi stronami niż sojusznika jednej z nich. Ponadto, związane jest to z pragmatycznym podejściem Chin do stosunków międzypaństwowych, podporządkowanym m.in. dążeniem do uzyskania dostępu do źródeł energii i rynków zbytu, bez wnikania w kwestie ustrojowe.

Po szóste, wspomniany pragmatyzm przejawia się również w przyjętym w jednym z wariantów chińskiej polityki założeniu, że być może zamiast

³⁴ Ewentualnym zwiastunem zmiany takiego podejścia mogą być rozmowy między władzami archipelagu Seszeli a Chinami w sprawie powstania na wyspach pierwszej poza terytorium Chin bazy wojskowej, mającej chronić zarówno Seszele, jak i chińskie statki przed piratami. Zob.: *Chinese Foreign Naval Bases*, Strategy Page, 8 grudnia 2011 r., <https://www.strategypage.com/htmw/htseamo/20111208.aspx> (dostęp: 6 lipca 2012 r.).

³⁵ A. Small, *China's Af-Pak Moment*, „Policy Brief”, German Marshall Fund, maj 2009 r., http://www.gmfus.org/wpcontent/blogs.dir/1/files_mf/galleries/ct_publication_attachments/Small_AfPak_Brief_0509_final.pdf (dostęp: 1 lipca 2012 r.).

bronić aktualnego kabulskiego rządu, który w najgorszym razie nie utrzyma się po wycofaniu sił ISAF, lepiej pozostawić sobie pole manewru do ewentualnych negocjacji z jego następcami – nie angażując się aktualnie w walkę zbrojną z nimi³⁶. Chiny utrzymywały stosunki ze wszystkimi zmieniającymi się od 30 lat rządami afgańskimi, a generalnie jedyne kryterium w takiej sytuacji stanowiłoby bezpieczeństwo chińskich inwestycji energetycznych i niewspieranie ruchów separatystycznych. Biorąc pod uwagę bardzo wysokie miejsce dostępu do zasobów energetycznych w hierarchii strategicznych celów Chin, można przypuszczać, że byłyby one skłonne do wielu ustępstw i kolejnych inwestycji, aby zachować możliwość eksploatacji złóż i drożność szlaków tranzytowych. Wydaje się również, że ze względu na generowane profity chińskie interesy ekonomiczne w Afganistanie prawdopodobnie nie zostałyby zakłócone, gdyby talibowie zaczęli odgrywać tam większą rolę. Znamienne w tym kontekście jest to, że – o ile Chińczycy regularnie wspierają działania przeciw separatystom ujgurskim – to nigdy nie angażowali się w spory z dominującą w Afganistanie ludnością pasztuńską, która to w największym zakresie zasila związane z talibami organizacje ekstremistyczne po obu stronach afgańsko-pakistańskiej granicy.

Po siódme, Chiny w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych nie wierzą, że nad talibami odnieść można decydujące zwycięstwo militarne i w ten sposób uwolnić od nich Afganistan³⁷. Świadome brytyjskich, radzieckich czy choćby amerykańskich doświadczeń w walkach w Afganistanie – określanym mianem „cmentarzyska imperiów” – Chiny nie zdecydują się na wysłanie tam swoich wojsk, ponieważ mając globalne aspiracje i nastawiając się na własny rozwój ekonomiczny i technologiczny, Chiny nie chcą uwikłać się w wyczerpujący, kosztowny i hamujący rozwój konflikt. W końcu, wobec potwierdzonej daty opuszczenia Afganistanu przez siły NATO, Chinom nie odpowiada perspektywa wejścia w ich rolę i wzięcia na siebie odpowiedzialności ze bezpieczeństwem Afganistanu.

Ostatecznym powodem, o którym należy wspomnieć, jest drugorzędna rola Afganistanu w strategicznych kalkulacjach Chin, coraz bardziej operujących kategoriami globalnymi. Problemy związane z separatyzmem

³⁶ Por.: R. Weitz, *The Limits... op. cit.*; M. Swaine, *China... op. cit.*, s. 7; T.P. Ng, *China's... op. cit.*, s. 4. Zaznaczyć należy, że autorzy ci uwypuklają koncyliacyjne podejście Chin do rozwiązania konfliktu, a nie chłodny pragmatyzm mający na celu osłonę własnych interesów.

³⁷ Zwerbalizowane zostało to wielokrotnie, choćby podczas 3. plenum 11. Narodowego Kongresu Ludowego 7 marca 2010 r. przez chińskiego ministra spraw zagranicznych, Yanga Jiechi. Zob.: B. Roy, *Readjusting Chinas Foreign Policy*, South Asia Analysis Group, 18 marca 2010 r., <http://www.southasiananalysis.org/%5Cpapers38%5Cpaper3723.html> (dostęp: 6 lipca 2012 r.).

ujgurskim, ekstremizmem islamskim czy handlem narkotykami dotycząc Chin bezpośrednio, a w takim samym stopniu jak Afganistan obejmują pozostałe państwa regionu Azji Środkowej. Jest to problem wymagający – zdaniem Chin – wielostronnych, wieloetapowych i długotrwałych działań dyplomatycznych, ekonomicznych i wywiadowczych, a nie interwencji militarnej w jednym państwie. Co więcej, to właśnie Chiny, dzięki sile swojej gospodarki, mogą te działania napędzać, a do tego wzmacniać je „miękkimi” środkami, jak choćby promowanie chińskiej kultury poprzez Instytuty Konfucjusza³⁸. Afganistan pozostaje też tylko środkiem w polityce realizowanej wobec Pakistanu, Indii, Rosji, Iranu, a nawet Stanów Zjednoczonych. O drugorzędnej roli Afganistanu świadczy również skromne chińskie wsparcie dla procesów odbudowy, w tym wsparcie lokalnych sił bezpieczeństwa, a także ograniczona do sektora wydobywczego działalność inwestycyjna. Naturalnie, stabilny i zdolny do strzeżenia granic państwa rząd w Kabulu odpowiada Chinom, jednakże nie za cenę wojskowej ingerencji i zachwiania porządku w regionie. Chiny nie zaangażują się militarnie we wsparcie borykającego się z islamskim ekstremizmem Pakistanu, który ma dla nich znaczenie kluczowe, tym bardziej więc nie wyślą wojsk do Afganistanu.

Przy tych założeniach szersza współpraca wojskowa z ISAF, w tym przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, ma małe szanse na rozwój³⁹. Chiny nie podważają międzynarodowych uprawnień NATO do militarnych działań w Afganistanie, popierają jego wysiłki w walce z narkobiznesem oraz odbudowę Afganistanu, a także bez skrępowań korzystają z możliwości, jakie daje im w Afganistanie ochronny parasol amerykański, jednakże w dłuższej perspektywie nie odpowiada im obecność amerykańskich sił zarówno w Afganistanie, jak i całej Azji Środkowej. Chiny kategorycznie potępiają samowolne amerykańskie akcje militarne po pakistańskiej stronie granicy, zarówno jako atak na swojego sojusznika, jak i pogwałcenie suwerenności innego państwa. Stany Zjednoczone postrzegane są jako rywal w dostępie do azjatyckich złóż mineralnych, a także jako czynnik destabilizujący kreowany

³⁸ Od stycznia 2008 r. w ramach uniwersytetu w Kabulu działa pierwszy w Afganistanie Instytut Konfucjusza, w którym studiuje ponad 60 afgańskich studentów. Część z nich (w 2011 r. było to około 50 studentów) otrzymuje stypendia umożliwiające dalszą naukę na wyższych uczelniach chińskich. Za: *Confucius Institute Online*, http://college.chinese.cn/en/node_3764.htm (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

³⁹ Dobrą analizą relacji amerykańsko-chińskich w tej materii jest raport Shirley A. Kan dla amerykańskiego Kongresu, poświęcony kulisom trudnej współpracy Stanów Zjednoczonych z Chinami w zakresie zwalczania terroryzmu. Zob.: S.A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy*, Congressional Research Service, 15 lipca 2010 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL33001.pdf> (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

przez Chiny porządek. Niemniej ISAF i Stany Zjednoczone działają na chińską korzyść, oczyszczając teren w Afganistanie pod chińskie inwestycje oraz – ze względu na zaangażowanie w afgański konflikt – nie mogą sprostać chińskiej konkurencji ekonomicznej w innych rejonach globu⁴⁰.

Reasumując, bezpośrednio w stosunku do Afganistanu Chiny wolą pozostać w charakterze zaangażowanego widza niż uczestnika i postawa taka raczej nie ulegnie zmianie po 2014 r. Pozostaną one przy dotychczasowym, skromnym wsparciu wojskowym, opartym na współfinansowaniu afgańskich sił bezpieczeństwa, w tym formacji policyjnych, strzegących chińskich kontrahentów realizujących chińskie projekty, oraz na ewentualnym zintensyfikowaniu działalności szkoleniowej. Zasadniczym kierunkiem działań pozostanie ekspansja ekonomiczna i umacnianie pozycji lidera w regionie.

Wobec napiętej sytuacji między Stanami Zjednoczonymi a Iranem, z którym bliskie kontakty utrzymują Chiny, oraz w obliczu niestabilnych stosunków między Stanami Zjednoczonymi a Pakistanem – pozostającym sojusznikiem wojskowym Chin, a także wobec niepokojących Chiny i Pakistan zacieśniających się relacji Stanów Zjednoczonych z Indiami – zamiast platformy współpracy na rzecz stabilizacji regionalnej, Afganistan łatwo może przekształcić się w pole rywalizacji, a nawet otwartego konfliktu między blokiem Iranu, Chin i Pakistanu, z jednej strony, a Stanami Zjednoczonymi i Indiami, z drugiej. W grę włączyłaby się również Rosja. Spór taki może dodatkowo napędzać rywalizacja o dostęp do zasobów naturalnych i szlaków przesyłowych w Azji Środkowej. Kluczowe znaczenie ma tu geopolityczne położenie i postawa Pakistanu.

Rola Pakistanu w relacjach afgańsko-chińskich

Powołując się na chińskiego analityka stosunków regionalnych w Azji Andrew Small – analityk z German Marshall Fund of the United States stwierdził, że: „Afganistan nie jest sprawą Chin, natomiast Pakistan to wspólna [pakistańsko-chińska – przyp. autora] odpowiedzialność”⁴¹. Stwierdzenie to określa, jak rozkładają się priorytety chińskiej polityki wobec dwóch regionalnych sąsiadów pozostających we wzajemnych skomplikowanych relacjach.

⁴⁰ R. Muzalevsky, *The Economic Underpinnings of China's Regional Security Strategy in Afghanistan*, „Eurasia Daily Monitor”, tom 7, rozdział 75, The Jamestown Foundation, 19 kwietnia 2010 r., http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=36285 (dostęp: 3 lipca 2012 r.).

⁴¹ „Afghanistan is not China's business; Pakistan is a joint responsibility”. Za: A.S. Small, *China's... op. cit.*

Wobec pogarszających się stosunków Pakistanu ze Stanami Zjednoczonymi, osiagających do niedawna poziom niemalże wrogości, to Chiny pozostają strategicznym sojusznikiem Pakistanu i gwarantem jego bezpieczeństwa. Ze względu na bardzo bliskie relacje obu sąsiadów Afganistanu, polityka Chin wobec rządu H. Karzaja musi być analizowana poprzez pryzmat stosunków chińsko-pakistańskich. Będą one miały również niemały wpływ na sytuację w Afganistanie po opuszczeniu go przez siły ISAF.

Ze względu na graniczne spory ciągnące się od 1947 r. silny i niezależny Afganistan postrzegany jest w Pakistanie jako zagrożenie potencjalnie nie mniejsze niż Indie. W celu uniknięcia zagrożenia z dwóch stron od lat 80. XX w. w Pakistanie promowana była koncepcja rozwoju „strategicznej głębi”⁴², z którą – realizując swoją politykę wobec Afganistanu – liczyć muszą się Chiny. Oznacza to, że o ile chciałyby one stabilizacji w Afganistanie, zahamowania handlu narkotykami i wygaszenia ruchów ekstremistycznych w całym regionie, to wspierając Afganistan, priorytetowo traktować muszą stosunki z Pakistanem i pakistańskie interesy. Nie będą więc podejmować wobec Afganistanu działań mogących doprowadzić do nadmiernego wzrostu jego potencjału, który w przyszłości stanowiłby zagrożenie dla Pakistanu.

Ponadto, Chiny chciałyby widzieć większe zaangażowanie samego Pakistanu w Afganistanie i równoważenie rosnących tam wpływów Indii, niezależnie od wspomnianych ambicji Pakistanu co do rozwoju „strategicznej głębi”. Stąd, wobec braku ostatecznego rozwiązania sporów granicznych z Indiami, wynika wzrastająca rywalizacja Pakistanu i Indii w samym Afganistanie. Oba te państwa dążą do osiągnięcia własnej strategicznej przewagi, maksymalizowania wymiany handlowej z Afganistanem oraz uzyskania dostępu do szlaków tranzytowych.

Poza strategicznym, chińsko-pakistańskim sojuszem i specyficznymi implikacjami co do chińskich działań w Afganistanie, kolejną osią polityki Chin wobec Pakistanu pozostaje priorytetowy dla Chin dostęp do rynków zbytu, a przede wszystkim do zasobów naturalnych i szlaków przesyłowych. Poza chińskimi inwestycjami w górnictwo Pakistanu, strategicznego znaczenia

⁴² Koncepcja ta generalnie zakłada ustanowienie w Afganistanie przyjaznego lub podległego Pakistanowi rządu, najlepiej opartego na pasztuńskiej grupie etnicznej, który z jednej strony nie będzie współpracował z Indiami przeciw Pakistanowi, a z drugiej nie będzie rościł praw do pasztuńskich ziem, które po powstaniu państwa Pakistan w 1947 r. znalazły się w jego granicach. Oficjalnie pakistańskie władze koncepcję „strategicznej głębi” odnoszą tylko do budowy równorzędnych i partnerskich stosunków z suwerennymi rządami Afganistanu i Iranu. Por.: S.H. Qazi, *Pakistan's Afghanistan Plan: Strategic Depth 2.0*, World Politics Review, 3 listopada 2011 r., <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/10538/pakistans-afghanistan-plan-strategic-depth-2-0> (dostęp: 6 lipca 2012 r.).

nabiera transfer paliw z Zatoki Perskiej przez terytorium Pakistanu, a także Afganistanu. Najważniejszymi inwestycjami na tym polu pozostają: modernizacja Karakorum Highway, a przede wszystkim budowa pakistańskiego portu Gwadar. Władze chińskie świadome są przy tym, że aby w pełni wykorzystać potencjał portu i zaakcentować swoją obecność na Oceanie Indyjskim, powstać musi nowy szlak komunikacyjny przez terytorium Afganistanu. Przykład portu Gwadar pokazuje, jak na chińskiej inwestycji synergicznie skorzystać mogą zarówno Chiny, jak i Pakistan, który będzie jego współwłaścicielem, oraz Afganistan, który uzyska ważny szlak eksportu i importu dóbr. Chiny pragną też dostępu do projektowanych transgranicznych rurociągów pompujących gaz ziemny i ropę naftową z Azji Środkowej: Iran–Pakistan–Indie oraz Turkmenistan–Afganistan–Pakistan–Indie. Strategiczne chińskie inwestycje, w które zaangażowane są ponadto zarówno Indie, jak i – połączone trudnymi relacjami – Pakistan z Afganistanem, wymagają od Chin – podobnie jak w przypadku poradzieckich republik – ostrożnej polityki w wymiarze regionalnym.

W kontekście bezpieczeństwa rosnące obawy Chin budzi gwałtowny rozwój radykalnych ruchów islamskich w Pakistanie, z których część pozostaje w niejasnych stosunkach z pakistańskimi siłami specjalnymi. O ile w Afganistanie udało się w znacznej mierze zniszczyć bazy i schronienia rebeliantów mogących operować w sąsiadujących państwach, to w Pakistanie, na federalnie administrowanych terytoriach plemiennych (*federally administered tribal areas*), bazy takie bez wątpienia istnieją, zaopatrując i szkoląc rebeliantów walczących później zarówno z władzami Pakistanu, jak i Afganistanu, a przede wszystkim separatystów ujgurskich walczących z Chinami. W związku z tym, mimo poszanowania wewnętrznych spraw Pakistanu, Chiny domagają się intensywniejszych działań władz pakistańskich przeciw islamskim ekstremistom. Ponadto chińskie władze wspierają pośrednio Pakistan w działalności antyterrorystycznej, tym bardziej że Chińczycy padają ofiarą ataków islamskich ekstremistów nie tylko w Afganistanie⁴³, ale również w samym Pakistanie⁴⁴.

Chiny w dalszym ciągu zwiększać będą presję na Pakistan, a także wspierać go ekonomicznie i wywiadowczo w zwalczaniu ruchów ekstremistycz-

⁴³ Podczas szczytu SzOW w Taszkencie w czerwcu 2004 r. prezydenci Chin i Afganistanu rozmawiali o zabiegach afgańskich sił bezpieczeństwa, aby schwytać i ukarać sprawców ataków na Chińczyków w Afganistanie. Za: <http://www.globalsecurity.org/military/world/int/sco.html> (dostęp: 1 lipca 2012 r.).

⁴⁴ Zob.: *Chinese Workers Shot in Pakistan*, BBC News, 9 czerwca 2007 r., http://new.s.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6282574.stm (dostęp: 30 czerwca 2012 r.) i inne.

nych. Jeśli działania te będą skuteczne, poza zmniejszeniem ryzyka oddziaływania islamskich ekstremistów, następować będzie również normalizacja relacji Pakistanu z Afganistanem, a także stabilizacja w obu tych państwach. Normalizacja ta wpłynęłaby na zrównoważenie wpływów Indii w Afganistanie, co zatrzymałoby eskalację napięcia między Pakistanem a Indiami, a w końcu przełożyłoby się na unormowanie sytuacji w całym regionie. Przyczynić mogą się do tego również transnarodowe inwestycje i wielostronna współpraca gospodarcza.

Wnioski i prognozy dotyczące relacji afgańsko-chińskich po zakończeniu misji ISAF

Wydaje się, że wycofanie sił ISAF z Afganistanu nie spowoduje radykalnego przeformowania polityki Chin wobec Afganistanu, chociaż bez wątpienia spodziewać się można szeregu zmian we wzajemnych stosunkach tych dwóch państw. Niemniej, Afganistan pozostanie nadal raczej drugorzędnym kierunkiem chińskiej polityki zagranicznej, odgrywającym rolę rynku zbytu dla chińskiego eksportu, bazy zasobów naturalnych i swoistego łącznika z republikami Azji Środkowej i państwami Zatoki Perskiej. Poza wymianą handlową, której saldo przewidywalnie będzie szybko wzrastać, zaangażowanie Chin w inne sprawy Afganistanu pozostanie znikome. Głównymi składowymi wspomnianego zaangażowania pozostaną: zapewnienie bezpieczeństwa, swobody działania i rozbudowy istniejących inwestycji chińskich w Afganistanie, poszukiwanie i inwestowanie chińskich funduszy w nowe inicjatywy w sektorze wydobywczym lub transportowym, a także zacieśnianie kontaktów transgranicznych, w tym przede wszystkim zintensyfikowanie wymiany handlowej, z uwzględnieniem maksymalizacji zbytu chińskich produktów.

Mimo wielokrotnych zapewnień strony chińskiej o intensyfikacji pomocy rozwojowej i wsparcia dla afgańskich władz, działalność ta oraz chińskie wysiłki w zakresie odbudowy pozostaną ograniczone. Skromne pozostanie również pośrednie wspieranie afgańskich sił bezpieczeństwa.

Kwestie transgranicznej współpracy gospodarczej, a także problemy regionalne – jak: drożność szlaków przesyłowych, współpraca w zakresie walki z terroryzmem, handlem narkotykami i separatyzmem ujgurskim, podnieszone będą przez Chiny przede wszystkim na regionalnych forach dyplomatycznych lub gospodarczych, z którymi coraz bardziej integrowany będzie Afganistan. Mimo ogromnych tarć i konfliktów interesów swoich członków,

SzOW pozostanie zasadniczym instrumentem oddziaływania Chin na republiki Azji Środkowej, w tym – posiadający aktualnie status obserwatora – Afganistan.

Chiny konsekwentnie odmawiać będą bezpośredniej pomocy militarnej dla rządu H. Karzaja, z interwencją wojskową włącznie. Zajmą pozycję wycozekiwania na rozwój wypadków, oferując w najlepszym razie mediację lub poszerzenie pośredniego wsparcia afgańskich sił bezpieczeństwa. Generalnie, Chiny będą się starały zachować takie stosunki z aktualnymi władzami afgańskimi, aby w najgorszym wypadku móc nawiązać pozytywne relacje z ich następcami i zapewnić bezpieczeństwo poczynionych inwestycji.

Relacje Afganistanu z Chinami pozostaną podporządkowane interesom sojuszu pakistańsko-chińskiego. Chiny kontynuować będą naciski i rozwijać współpracę z Pakistanem w zakresie zwalczania ruchów ekstremistycznych, w tym zwłaszcza ujgurskich. Równoległe Chiny będą usiłowały wpłynąć na Pakistan, aby aktywniej szukał dróg porozumienia z Afganistanem i rozwijał współpracę oraz wymianę handlową w celu równoważenia rosnących wpływów Indii. Konsekwentne, polityczne, a zwłaszcza ekonomiczne oddziaływanie na władze w Pakistanie stanowi klucz do zakończenia walk zarówno w Pakistanie, jak i Afganistanie, a klucz ten jest w posiadaniu właśnie Chin.

Państwa Rady Współpracy Zatoki wobec „arabskiej wiosny”

KATARZYNA KOWALEWSKA

„Arabska wiosna” przyniosła zwrot w polityce wewnętrznej państw, przez które przetoczyła się fala rewolucji, oraz przemiany w układzie sił na Bliskim Wschodzie. Ostateczny rezultat tych zmian jest wciąż nieznanym, ale uwagę zwraca polityka państw Rady Współpracy Zatoki wobec antyrządowych wystąpień. Na pozycji lidera organizacji umocniła się Arabia Saudyjska, którą można uważać za główny motor działań Rady. Ponadto rewolucje w regionie przyczyniły się do wzmocnienia i konsolidacji tożsamości tej organizacji jako zdolnej do sprawnego reagowania na wydarzenia w otoczeniu międzynarodowym. Wyrazem tych przemian jest projekt rozszerzenia Rady Współpracy Zatoki o Maroko i Jordanię oraz wzmocnienia współpracy poprzez przekształcenie Rady w „Unię Zatoki”.

Rada Współpracy Zatoki (Gulf Cooperation Council, GCC) powstała w maju 1981 r. Na bliższą współpracę położonych w rejonie Zatoki monarchii – Arabii Saudyjskiej, Bahrajnu, Kataru, Kuwejtu, Omanu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich – wpłynęło kilka czynników.

Gospodarki wymienionych państw opierają się w głównej mierze na eksporcie ropy, dlatego zainteresowane są utrzymaniem bezpieczeństwa na szlakach wodnych w Zatoce Perskiej, w tym również w niezwykle ważnej cieśninie Ormuz, która jest jedyną trasą pozwalającą na morski transport ropy z Zatoki (w 2011 r. przepływało tu dziennie średnio 15 tankowców, przewożących średnio 17 mln baryłek ropy, co stanowiło 35 proc. transportu morskiego i 20 proc. całego przewozu ropy na świecie w skali roku¹). Monarchiom zależy na utrzymaniu swobodnej żeglugi, zapobieganiu próbom zablokowania Zatoki czy jednostronnego opanowania jej przez jedno z państw nadbrzeżnych (zwłaszcza Iran).

Państwa te łączą nie tylko podobne profile gospodarek, ale i wspólna kultura, religia, język i podobne doświadczenia historyczne, bowiem wszystkie

¹ *World Oil Transit Checkpoints: Strait of Hormuz*, U.S. Energy Information Administration (EIA), 22 sierpnia 2012 r., <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WOTC> (dostęp: 15 września 2012 r.).

– poza Arabią Saudyjską – znajdowały się od XIX w. pod protektoratem brytyjskim. W podobnych okolicznościach na przełomie lat 60. i 70. XX w. uzyskały niepodległość, niemal od razu stając przed koniecznością przetrwania w niestabilnym regionie i w otoczeniu znacznie silniejszych sąsiadów. Rada powstała przede wszystkim jako odpowiedź na agresywną politykę państw regionu. Nowe teokratyczne władze Iranu, które przejęły rządy po obaleniu szacha Mohammeda Rezy Pahlawiego w 1979 r., głosiły w polityce zagranicznej hasło „eksportu rewolucji islamskiej”, który miał doprowadzić do przejęcia władzy w sąsiednich państwach przez przywódców religijnych o antymonarchistycznym i proirańskim nastawieniu, co bezpośrednio zagrażało monarchiom położonym w Zatoce. Obawy mogła budzić również destabilizująca polityka Iraku, który wysuwał roszczenia terytorialne pod adresem Kuwejtu, toczył spór graniczny z Arabią Saudyjską oraz popierał Ludowy Front Wyzwolenia Omanu i Zatoki Perskiej, występujący przeciwko rządowi omańskiemu². Z niepokojem przyjmowano także działania Związku Radzieckiego, który współpracował z Irakiem (w 1972 r. oba państwa zawarły układ o przyjaźni i współpracy), a w grudniu 1979 r. zbrojnie interweniował w Afganistanie. Jednak za bezpośredni impuls do powołania GCC należy uznać wybuch wojny iracko-irańskiej w 1980 r. Państwa Zatoki Perskiej obawiały się eskalacji konfliktu i rozszerzenia go na inne państwa w regionie. Wszystkie te czynniki wpłynęły na uświadomienie sobie przez nie wspólnych interesów geopolitycznych.

W kontekście „arabskiej wiosny” podkreślić należy także inną wspólną cechę państw członkowskich Rady, a mianowicie autokratyczną formę rządów sprawowanych przez rody, które przejęły władzę nad wschodnim wybrzeżem Półwyspu Arabskiego między XVIII a XIX w. Mimo pewnych różnic, wszystkie państwa GCC są monarchiami absolutnymi. Elitom kontrolującym struktury państwowe zależy na utrzymaniu obecnego *status quo* i zwalczaniu wszelkich środowisk, które zmierzają do demokratyzacji i liberalizacji życia politycznego oraz społecznego. Znakomitym narzędziem takiej polityki stały się dochody pochodzące ze sprzedaży ropy naftowej. Państwa Rady stanowią bowiem doskonały przykład tzw. przekleństwa zasobów, a w szczególności „przekleństwa ropy”³. Zyski z eksportu tego surowca umożliwiły rodzinom panującym utrzymanie autokratycznej formy rządów

² W. Szymborski, *Nad Zatoką Perską. Rada Współpracy Zatoki*, MON, Warszawa 1988, s. 40.

³ Szerzej na ten temat zob.: A.H. Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse*, Oxford University Press, New York 1988; M. Humphreys, J.D. Sachs, J.E. Stiglitz (red.), *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York 2007; M.L. Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton University Press, Princeton 2012.

i zapobieżenie rozwojowi demokracji, bowiem częściowy transfer bogactwa (m.in. w formie przywilejów podatkowych i mieszkaniowych⁴) na rzecz społeczeństwa⁵ skutecznie zahamował proces formowania się opozycji.

Reakcje wewnętrzne państw GCC na „arabską wiosnę”

Fala rewolucji, która przetoczyła się przez region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w 2011 r., jest wydarzeniem bez precedensu zarówno w skali, jak i charakterze powstań przeciwko autokratycznym reżimom w świecie arabskim. Masowe antyreżimowe demonstracje podważyły od lat obecny w dyskusji pogląd głoszący tzw. arabską wyjątkowość (ang. *Arab exceptionalism*) – jakoby wrodzoną „odporność” Arabów na procesy demokratyzacji życia politycznego i modernizacji gospodarczej. Na trwałość niedemokratycznych systemów rządów miały wpływać uwarunkowania o charakterze kulturowym i religijnym oraz struktura gospodarki opartej w głównej mierze na sektorze surowcowym. Ponadto wynikała ona również ze specyfiki sytuacji geopolitycznej w regionie: z zaangażowania mocarstw, w szczególności Stanów Zjednoczonych, zainteresowanych utrzymaniem *status quo* w tej strategicznej części świata, z nierozwiązanego konfliktu arabsko-izraelskiego pozwalającego reżimom arabskim na kanalizowanie społecznego niezadowolenia przeciwko Izraelowi, a także z braku pozytywnego przykładu arabskiego państwa, w którym demokratyczny eksperyment zakończył się sukcesem⁶. W 2011 r. w szeregu państw arabskich, niemal na zasadzie domina, doszło do masowych wystąpień społecznych, co zaprzeczyło stereotypowi o arabskim pasywizmie.

Fala „tunisami” dotarła również do państw położonych w Zatoce Persejskiej, które w obliczu groźby destabilizacji postawiły sobie za cel zwalczanie ruchów rewolucyjnych. W polityce wewnętrznej realizowały go dwutoro-

⁴ U. Fasano, *Monetary Union among Member Countries of the Gulf Cooperation Council*, Occasional Paper No. 223, International Monetary Fund, s. 47.

⁵ Państwa GCC należą do stosunkowo bogatych państw. W 2012 r. PKB mierzony parytetem siły nabywczej w państwach Rady wyniósł 104 tys. dolarów w Katarze (2. miejsce na świecie), 48,8 tys. dolarów w Zjednoczonych Emiratach Arabskich (13. miejsce), 42,2 tys. dolarów w Kuwejcie (20. miejsce), 27,7 tys. dolarów w Bahrajnie (48. miejsce), 26,9 tys. dolarów w Omanie (50. miejsce) i 24,5 tys. dolarów w Arabii Saudyjskiej (54. miejsce). Za: *Index Mundi*, 1 stycznia 2012 r., <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=67&l=en> (dostęp: 29 listopada 2012 r.).

⁶ Zob.: L. Diamond, *Why Are There No Arab Democracies?*, „Journal of Democracy”, styczeń 2010 r., Vol. 21, Nr 1, s. 93–104; E. Bellin, *Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East*, „Comparative Politics”, styczeń 2012 r., vol. 44, nr 2, s. 127–149.

wo – wzmacniając represje, przy jednoczesnych próbach zjednania sobie społeczeństw poprzez rozszerzenie pakietu socjalnego i ekonomicznego.

Analizując środki podjęte przez rządy poszczególnych państw w sferze polityki wewnętrznej, podkreślić należy, że stopień zaostżenia kursu był zróżnicowany w zależności od sytuacji w danym państwie. Najostrzejszy przebieg miały antyrządowe protesty w Bahrajnie, który okazał się „miękkim podbrzuszem” Rady. Groźbę obalenia rządzącej sunnickiej dynastii oraz objęcia władzy przez stanowiących większość populacji i dotąd marginalizowanych szyitów oddalono, brutalnie rozprawiając się z demonstrantami. W pacyfikacji brały udział nie tylko wojska Bahrajnu, ale i oddział Sił Ochrony Półwyspu (Peninsula Shield Force), dotąd przedstawiających przede wszystkim wartość symboliczną. W warstwie ustępstw ekonomiczno-socjalnych władze Bahrajnu podwyższyły płace w sektorze publicznym, zapowiedziały wprowadzenie programu mieszkaniowego oraz utworzenie 20 tys. nowych miejsc pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (populacja Bahrajnu liczy 600 tys. osób)⁷.

Kolejnym słabym punktem okazał się Oman, cieszący się do tej pory względną stabilnością i spokojem. Protesty nie były tu jednak tak silne jak w Bahrajnie, więc towarzyszyła im znacznie łagodniejsza odpowiedź władz, stanowiąca kombinację ustępstw o charakterze ekonomicznym i politycznym (m.in. obietnica utworzenia 50 tys. nowych miejsc pracy, w tym 35 tys. w sektorze publicznym; podniesienie płacy minimalnej; wymiana 1/3 składu Rady Ministrów; przeprowadzenie w październiku 2011 r. wyborów do Madżlis asz-Szura – izby niższej Zgromadzenia Doradczego – oraz utworzenie komitetu konstytucyjnego, mającego za zadanie przygodowanie propozycji rozszerzenia jej uprawnień⁸). Dodatkowo Rada Współpracy zapowiedziała utworzenie dla Bahrajnu i Omanu specjalnego funduszu pomocowego, opiewającego na 20 mld dolarów, który ma zostać przeznaczony na pobudzanie rynków pracy oraz rozwój sektorów mieszkaniowych i infrastruktury w tych państwach⁹.

⁷ S. Hertog, *The Costs of Counter-revolution in the GCC*, The Middle East Channel, 31 maja 2011 r., http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the_costs_of_counter_revolution_in_the_gcc (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

⁸ Władza wykonawcza i ustawodawcza w Omanie sprawowana jest przez sułtana i odpowiedzialną przed nim Radę Ministrów. Organ doradczy stanowi dwuizbowe Zgromadzenie Doradcze (Madżlis Oman), składające się z izby niższej Madżlis al-Szura (84 członków wybieranych na 4-letnie kadencje) i izby wyższej Madżlis al-Dawla (71 członków mianowanych przez sułtana).

⁹ C. Murphy, *GCC to Set up \$20 bn Bailout Fund for Bahrain and Oman*, The National, 11 marca 2011 r., <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/gcc-to-set-up-20bn-bailout-fund-for-bahrain-and-oman> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

Z kolei w Arabii Saudyjskiej ogłoszono utworzenie komisji do zwalczania korupcji, wprowadzono pewne środki usprawniające system sądownictwa¹⁰, a kobietom przyznano bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych (od 2015 r.) oraz możliwość członkostwa w Radzie Konsultacyjnej (Madżlis asz-Szura)¹¹. Z drugiej jednak strony zapadły liczne wyroki wieloletniego więzienia dla działaczy na rzecz ochrony praw człowieka¹², a zmiany w prawie medialnym doprowadziły do wzmocnienia kontroli nad mediami¹³. Ponadto silna opozycja konserwatywnych duchownych, jak i części członków rodziny królewskiej stawiają pod znakiem zapytania realność nawet ograniczonej liberalizacji politycznej. Jednocześnie król Abdullah ogłosił opiewający na 130 mld dolarów (suma ta stanowi ok. 30 proc. PKB Arabii Saudyjskiej i jest większa niż budżet tego państwa z 2007 r.¹⁴) pakiet socjalny, przeznaczony m.in. na podwyżki i dodatkowe pensje dla urzędników administracji publicznej, zwiększenie zasiłków dla bezrobotnych, utworzenie 100 tys. nowych miejsc pracy (w tym 60 tys. w ministerstwie spraw wewnętrznych), budowę 500 tys. tanich mieszkań i wsparcie dla organizacji religijnych¹⁵.

Znaczące wzmoczenie represji nie miało miejsca w Katarze. Władze tego emiratu przeznaczyły jednak aż 8 mld dolarów na podwyżki w sektorze publicznym (co oznacza wzrost płac od 50 do 120 proc.)¹⁶. Ponadto emir Hamad bin Chalifa al Thani zainicjował reformę polityczną, ogłaszając w październiku 2011 r. przeprowadzenie wyborów do Rady Konsultacyjnej, której członkowie pochodzili dotychczas z jego osobistej nominacji¹⁷.

¹⁰ M. Ottaway, M. Muasher, *Arab Monarchies. Chance for Reform, Yet Unmet*, The Carnegie Papers, December 2011, Carnegie Endowment for International Peace, s. 16, http://carnegieendowment.org/files/Arab_monarchies1.pdf (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

¹¹ *Women in Saudi Arabia to Vote and Run in Elections*, BBC News, 25 września 2011 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-15052030> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹² *Saudi Activists Sentenced To Long Prison Terms*, Reuters, 22 listopada 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/11/22/saudi-activists-sentences-idUSL5E7MM3J820111122> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹³ *Saudi Arabia Tightens Media Laws*, Al-Jazeera, 1 maja 2011 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/05/20115135621233618.html> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹⁴ S. Hertog, *op. cit.*

¹⁵ J.B. Alterman, *Slippery Choices*, Middle East Notes and Comments, February 2012, Center for Strategic & International Studies (CSIS), s. 1, http://csis.org/files/publication/0212_MENC.pdf (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Rada Konsultacyjna to liczące 45 członków ciało doradcze przy emirze. Planowana reforma zakłada, że od 2013 r. 30 członków Rady będzie pochodzić z wyborów, a 15 nadal będzie nominowanych przez emira.

W krótkiej perspektywie kombinacja środków o charakterze ekonomiczno-socjalnym i represyjnym, w połączeniu z bardzo ograniczoną liberalizacją polityczną, pozwoliła państwom skupionym w Radzie nie dopuścić do wybuchu społecznych protestów o takich rozmiarach, jak w Tunezji czy Egipcie. Dzięki temu członkowie GCC pozostali ostoją względnej stabilności na Bliskim Wschodzie. Należy jednak podkreślić, że w długiej perspektywie przyjęta przez władze polityka, skutkująca przede wszystkim nierozwiązanymi problemami na rynku pracy, może okazać się błędna i zrodzić nowe niebezpieczeństwa.

Już teraz administracja publiczna jest największym pracodawcą w państwach Rady – w Katarze zatrudnionych jest w niej 93 proc., a w Arabii Saudyjskiej 80 proc. obywateli. Około 45 proc. rządowych wydatków Arabii Saudyjskiej przeznaczanych jest na wypłatę pensji¹⁸. W prywatnych przedsiębiorstwach 90 proc. zatrudnionych stanowią cudzoziemcy, zarabiający mniej niż 1/3 średniego krajowego wynagrodzenia¹⁹. Spośród 7 mln miejsc pracy utworzonych w państwach Rady w ciągu ostatniej dekady, jedynie 2 mln obsadzili obywatele tych krajów²⁰. Sztuczne tworzenie łatwo dostępnych dla obywateli miejsc pracy w sektorze publicznym wraz z podwyższaniem w nim płac i rosnącą liczbą młodych ludzi wchodzących co roku na rynek pracy nie tylko nie zwalczają bezrobocia i utrudniają rozwój prywatnej przedsiębiorczości, które stanowią warunek *sine qua non* długotrwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ale powodują również wzrost wydatków z budżetu państwa, uzależnionego od wpływów z eksportu ropy naftowej. Zgodnie z danymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego, baryłka ropy powinna kosztować co najmniej 80 dolarów, żeby Arabia Saudyjska mogła zbilansować swój budżet. W 2008 r. kwota ta wynosiła 50 dolarów, w 2004 r. – około 30 dolarów; a w 2016 r. może sięgnąć

¹⁸ N. Shehadeh, *Only Private Sector Jobs Will Save the Gulf from Unrest*, Europe's World, Summer 2012, http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/Article-View/ArticleID/22009/language/en-US/OnlyprivatesectorjobswillsavetheGulffromunrest.aspx (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹⁹ E. Knickmeyer, *Saudis Push Young People, Including Women, into Jobs*, „The Wall Street Journal”, 31 stycznia 2012 r., <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204368104577139762604811028.html> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²⁰ M. Ahmed, *Meeting the Employment Challenge in the GCC*, IMF Direct, 19 stycznia 2012 r., <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/01/19/meeting-the-employment-challenge-in-the-gcc/> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

98 dolarów za baryłkę²¹, co z pewnością przełoży się na poziom cen na rynkach surowców.

Doraźne rozwiązania przyjęte przez władze państw członkowskich Rady nie uniemożliwiają sprostania wyzwaniom społeczno-ekonomicznym, które przed nimi stoją. Nie można zapominać, że iskrą, która roznieciła „arabską wiosnę”, było bezrobocie wśród młodych ludzi. Jak pokazują badania przeprowadzone przez firmę konsultingową Booz & Company wśród osób między 15. a 24. rokiem życia mieszkających w Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratach Arabskich i Katarze już dziś dla zdecydowanej większości z nich problemem są rosnące koszty życia (62 proc.) oraz brak zatrudnienia (87 proc.)²². Choć na krótko udało się odsunąć widmo protestów, to załagodzone tylko problemy mogą w przyszłości odezwać się ze zdwojoną siłą, a pod rosnącym naciskiem społecznym rządzące dynastie mogą stanąć przed tym, co Samuel Huntington określił mianem „dylematu króla” – stopień napięć społecznych stanie się tak znaczny, że nawet niewielka, inicjowana odgórnie liberalizacja doprowadzi do gwałtownego wzrostu żądań społecznych, a w efekcie do upadku reżimów²³.

Umocnienie się Arabii Saudyjskiej jako lidera GCC

„Arabska wiosna” przyniosła nie tylko zmiany w polityce wewnętrznej członków Rady Współpracy Zatoki, ale spowodowała także istotne przetasowania w ich wzajemnych relacjach. Już wcześniej w organizacji widoczna była wyraźna dominacja Arabii Saudyjskiej, co w pewnym stopniu uwarunkowane jest jej potencjałem demograficznym, terytorialnym i gospodarczym (zwłaszcza, jeśli chodzi o zasoby ropy naftowej i zdolności zwiększenia jej

²¹ G. Carey, *The Saudis Need Those High Oil Prices*, Bloomberg Businessweek, 23 lutego 2012 r., <http://www.businessweek.com/articles/2012-02-23/the-saudis-need-those-high-oil-price> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.); *Saudi Arabia. Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 11/292, 29 czerwca 2011 r., International Monetary Fund, s. 10, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11292.pdf> (dostęp: 19 września 2012 r.); *The Arab World in Transition: Assessing the Economic Impact*, Institute of International Finances, 2 maja 2011 r., s. 12, <http://www.iif.com/download.php?id=OkBUBnljqeU=> (dostęp: 19 września 2012 r.).

²² *Youth in GCC Countries: Meeting the Challenge*, Booz & Company, 26 września 2011 r., http://www.booz.com/me/home/thought_leadership_strategy/40007409/40007869/49802007 (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²³ M. Ottaway, M. Dunne, *Incubent Regimes and the “King’s Dilemma” in the Arab World: Promise and Threat of Managed Reform*, The Carnegie Papers, Nr 88, grudzień 2007 r., Carnegie Endowment for International Peace, s. 4, http://www.carnegieendowment.org/files/cp88_ruling_parties_final1.pdf (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

wydobycia). Fala masowych demonstracji przyczyniła się do jeszcze większego umocnienia Arabii Saudyjskiej jako lidera GCC.

Władze w Rijadzie, angażując się w dyplomatyczne rozwiązanie najważniejszych dla Bliskiego Wschodu konfliktów, przez lata budowały wizerunek „regionalnego koordynatora”, któremu zależy na budowaniu stabilności w regionie i porozumienia wśród państw arabskich²⁴. Antyrządowe demonstracje wzmocniły zaangażowanie Arabii Saudyjskiej. Po pierwsze, wyrażane przez Stany Zjednoczone poparcie dla prodemokratycznych protestów, a zwłaszcza dopuszczenie do obalenia długoletniego sojusznika USA Hosniego Mubaraka²⁵, spowodowało nieufność Saudyjczyków w stosunkach z Amerykanami i poczucie, że nie mogą w pełni liczyć na amerykańską pomoc w zwalczaniu rewolucji. Po drugie, zlekceważenie rozprzestrzeniających się w regionie protestów groziło wybuchem niepokojów społecznych także i w samej Arabii Saudyjskiej. Konieczność szybkiego i skutecznego działania sprawiła, że z saudyjskiego punktu widzenia użytecznym narzędziem kontrrewolucji stała się Rada Współpracy Zatoki.

Spektrum działań podjętych z inicjatywy Saudyjczyków w ramach Rady objęło różnego rodzaju środki – zarówno „twarde”, jak i „miękkie”, wpływając w efekcie na wzmocnienie ich pozycji w organizacji. Wykorzystanie wspólnych oddziałów zbrojnych do interwencji w Bahrajnie nie służyło jedynie ochronie reżimu króla Hamada al-Khalifa, ale stanowiło także demonstrację determinacji Arabii Saudyjskiej w zapewnieniu ochrony państw Zatoki Perskiej przed destabilizacją. Zbrojna interwencja była również czytelnym sygnałem wysłanym do innych państw regionu, przypominającym, że GCC dysponuje potencjałem militarnym, który nie może być lekceważony.

Saudowie przeznaczili ponadto 4 mld dolarów na pomoc w odbudowie gospodarczej Egiptu²⁶, zaproponowali rozszerzenie Rady o Maroko i Jordanię oraz byli głównymi promotorami zaangażowania GCC w proces stabilizacji Jemenu. Rola tej organizacji w rozwiązaniu jemeńskiego kryzysu zasługuje na szczególną uwagę, bowiem Rada na czele z Arabią Saudyjską okazała się jedyłą zewnętrzną siłą, będącą w stanie skutecznie mediować i doprowadzić do ustąpienia prezydenta Alego Saleha. Pozornie więc państwa GCC postąpiły

²⁴ J. Kostiner, *Saudi Arabia and the Arab-Israeli Peace Process: The Fluctuation of Regional Coordination*, „British Journal of Middle Eastern Studies”, grudzień 2009 r., s. 417.

²⁵ A. Quinn, *Bahrain Crisis Exposes U.S.-Saudi Arabia Rift*, Reuters, 25 marca 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/03/15/us-saudi-usa-analysis-idUSTRE72E89O20110315> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²⁶ N. Razzouk, *Egypt to Receive \$4 Billion Economic Aid From Saudi Arabia*, *SPA Reports*, Bloomberg, 21 maja 2011 r., <http://www.bloomberg.com/news/2011-05-21/saudi-arabia-gives-4-billion-egyptian-economic-aid-spa-says.html> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

wbrew przyjętej polityce powstrzymywania „arabskiej wiosny”. Jednak na mocy zaproponowanego przez GCC porozumienia, podpisanego przez A. Saleha 23 listopada 2011 r., nie doszło do rzeczywistej zmiany, której domagali się protestujący. Byłemu prezydentowi i członkom jego rodziny przyznano immunitet, najwyższy urząd w państwie objął dotychczasowy wiceprezydent Abd ar-Rahman Mansur al-Hadi, a w utworzonym rządzie jedności narodowej miejscami podzieliły się proprezydencka partia Powszechnego Kongresu Ludowego i koalicja opozycyjnych partii skupionych we Wspólnym Forum. Nie spełniono zatem żądań protestujących Jemeńczyków, a Arabii Saudyjskiej udało się, przynajmniej czasowo, powstrzymać działania antyreżimowych sił w bezpośrednim sąsiedztwie²⁷. Władze w Rijadzie próbują podtrzymywać swe wpływy w tradycyjny sposób, udzielając pomocy finansowej. W maju 2012 r. ogłosiły przekazanie Jemenowi pomocy w wysokości 3,25 mld dolarów²⁸.

Podobnie pragmatyczne i stanowiące odstępstwo od polityki powstrzymywania „arabskiej wiosny” ma poparcie państw Rady dla powstańców w Syrii. Początkowo GCC bezskutecznie wzywała rząd syryjski do podjęcia reform. Eskalacja konfliktu doprowadziła jednak do tego, że Rada wzmogła naciski dyplomatyczne i polityczne na reżim w Damaszku, popierając jednocześnie działania Ligi Państw Arabskich oraz plan pokojowy opracowany przez byłego sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana. W obliczu porażki wysiłków społeczności międzynarodowej państwa GCC zdecydowały się wezwać z Syrii swoich ambasadorów, wydalić syryjskich dyplomatów i wycofać swoich przedstawicieli z misji obserwacyjnej Ligi Państw Arabskich. Media donoszą o dozbrajaniu i finansowaniu syryjskich rebeliantów przez Arabię Saudyjską i Katar. Poparcie państw GCC dla antyreżimowych wystąpień w Syrii może wynikać z faktu, że obalenie Baszara Assada – sojusznika Iranu – będzie oznaczało osłabienie irańskich wpływów w regionie.

Rada Współpracy Zatoki a integracja w świecie arabskim

Wspólne zagrożenie w postaci fali antyreżimowych protestów pozwalało przypuszczać, że rządzące w regionie elity zjednoczą wysiłki w celu zapewnienia sobie przetrwania. Nadziei tej nie podzielała jednak Arabia Saudyjska,

²⁷ A. Alwazir, *Yemen's GCC Initiative: Cosmetic or Comprehensive Change?*, Alakhbar English, 30 listopada 2011 r., <http://english.al-akhbar.com/node/2088> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²⁸ M. Peel, *Saudi Arabia Pledges \$3.25bn Aid to Yemen*, „The Financial Times”, 23 maja 2012 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/85c1ba8c-a4df-11e1-9908-00144feabdc0.html> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

obawiając się, że świat arabski jest zbyt podzielony politycznie i ideologicznie, by realna stała się nawet doraźna współpraca. Niepewność ta wzmogła się jeszcze po upadku reżimów w Tunezji czy Libii. Saudyjska monarchia ze szczególnym niepokojem przyjęła przemiany w polityce zagranicznej rewolucyjnego Egiptu – poprawę relacji z Iranem i Hamasem²⁹ oraz otwarcie przejścia granicznego do Strefy Gazy w Rafah³⁰, co w jej mniemaniu oznaczało umocnienie irańskich wpływów w regionie.

Napięcia między monarchiami Zatoki a zdominowanym przez szyitów rządem Iraku na tle interwencji w Bahrajnie doprowadziły do tego, że na wniosek Zjednoczonych Emiratów Arabskich (sprawujących przewodnicztwo w Radzie) odwołano doroczny szczyt Ligi Państw Arabskich, który początkowo miał odbyć się w Bagdadzie w marcu, a następnie przełożony został na maj 2011 r.³¹. Nie jest przypadkiem, że w tym samym czasie na spotkaniu w Rijadzie Arabia Saudyjska wysunęła propozycję przyjęcia do GCC dwóch pozostałych monarchii arabskich – Maroka i Jordanii. Propozycja członkostwa została uzupełniona przez Arabię Saudyjską projektem zacieśnienia współpracy i przekształcenia Rady w „Unię Zatoki” (a Gulf Union), wzorowaną w pewnym stopniu na Unii Europejskiej.

W obliczu przemian na Bliskim Wschodzie monarchie okazały się stabilniejszym w porównaniu do republik systemem politycznym, skutecznie opierającym się fali protestów³². Ewentualne rozszerzenie i zmiana formuły funkcjonowania GCC mogą być zatem postrzegane w kontekście symbolicznym – jako demonstracja przewagi monarchii nad podatniejszą na wstrząsy republiką oraz poszerzenie strefy stabilności. Przyjęcie nowych członków do Rady ma na celu także dalsze wzmocnienie organizacji i skupienie monarchii bliskowschodnich w jednym bloku. Rada powiększyłaby się z 2,5 mln km² do 3,3 mln km², a liczba ludności z 39 mln do 77 mln, skupiając 1/5 ludności wytwarzającą 60 proc. PKB wszystkich państw arabskich³³.

²⁹ T. McCormick, *How Revolutionary is Egypt's Post-revolution Foreign Policy?*, Passport, 11 lipca 2011 r., http://blog.foreignpolicy.com/posts/2011/07/08/how_revolutionary_is_post-revolution_egyptian_foreign_policy (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³⁰ *Egypt Opens Rafah Border with Gaza*, Al-Jazeera, 28 maja 2011 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/05/201152872159493180.html> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³¹ D. al-Shibeeb, *Arab League Cancels Baghdad Summit*, Al-Arabiya, 20 kwietnia 2011 r., <http://english.alarabiya.net/articles/2011/04/20/146149.html> (dostęp: 16 września 2012 r.).

³² D. Sorenson, *Transition in the Arab World: Spring of Fall?*, „Strategic Studies Quarterly”, vol. 5, nr 3, 2011, s. 29.

³³ A. Allmeling, J. Krug, *How Would Jordan and Morocco Change the Gulf Cooperation Council?*, Al Arabiya, 9 czerwca 2011 r., <http://english.alarabiya.net/articles/2011/06/09/152623.html> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

Należy jednak podkreślić, że poziom rozwoju Jordanii i Maroka jest wyraźnie niższy od członków GCC, wyższe jest bezrobocie i większe są społeczne nierówności. Oba te państwa są biorcami znacznej pomocy gospodarczej USA. W 2007 r. Maroko podpisało ze Stanami Zjednoczonymi opiewającą na 697,5 mln dolarów umowę, mającą na celu wsparcie walki z biedą³⁴. Jordania jest jednym z największych beneficjentów amerykańskiej pomocy, udzielanej w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W 2010 r. otrzymała od USA 843 mln dolarów, co plasuje ją na szóstym miejscu wśród biorców amerykańskiej pomocy³⁵. Ewentualna obecność Maroka i Jordanii w GCC wiązałaby się ze zwiększonym napływem pomocy od bogatszych państw członkowskich organizacji, dlatego propozycję rozszerzenia można interpretować jako demonstrację asertywności państw Rady, a w szczególności Arabii Saudyjskiej, w stosunku do polityki Waszyngtonu.

Potencjalne rozszerzenie i zmiana formuły działania GCC wpłynie również na bezpieczeństwo państw członkowskich organizacji. Szczególnie wartościowym członkiem w tym kontekście może okazać się Jordania – dysponująca jednymi z najlepiej wyszkolonych i wyposażonych armii i sił bezpieczeństwa w regionie. Projekt rozszerzenia można zatem rozpatrywać jako przejaw ewolucji tożsamości organizacji, która aspiruje do odgrywania większej roli w systemie regionalnego bezpieczeństwa.

Powodzenie projektu budzi jednak wiele wątpliwości. Nie ma jasności, jak miałby przebiegać proces bliższej integracji i towarzyszących mu zmian instytucjonalnych, tym bardziej, że zgodnie z oficjalnymi zapowiedziami, pogłębienie integracji państw Rady w dziedzinach obronności czy polityki zagranicznej nie będzie się wiązało z uszczupleniem ich suwerenności³⁶, co w zasadzie przeczy idei „Unii Zatoki”. Propozycja, aby realizację rozpocząć od unii Arabii Saudyjskiej i Bahrajnu, spowodowała wybuch protestów ludności szyickiej w Bahrajnie oraz sprzeciw Iranu³⁷. Przeciwno unii opowiedziało się również ugrupowanie Al-Wefaq – największa partia polityczna w Bahrajnie. Działacze zdominowanej przez szyitów Al-Wefaq obawiają się

³⁴ S. Hamdan, *Gulf Council Reaches Out to Morocco and Jordan*, „The New York Times”, 25 maja 2011 r., http://www.nytimes.com/2011/05/26/world/middleeast/26iht-M26-GCC.html?_r=1&pagewanted=all (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³⁵ M.L. Lawson, S.B. Epstein, T.J. Resler, *State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2011 Budget and Appropriations*, Congressional Research Service, 22 kwietnia 2011 r., s. 16, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41228.pdf> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *GCC Debates Gulf Union*, Middle East Policy Council, 22 maja 2012 r., <http://www.mepc.org/articles-commentary/commentary/gcc-debates-gulf-union> (dostęp: 29 czerwca 2012 r.).

przede wszystkim tego, że bliższa integracja sunnickich państw doprowadzi do wzrostu napięć na tle religijnym w regionie, w którym spory między sunnitami i szyitami od lat stanowią zarzewie konfliktów w wielu państwach (m.in. w Libanie, Iraku i Syrii). Ich wątpliwości budzi również sposób wdrażania projektu, w którym zupełnie pominięto zdanie opinii publicznej³⁸, a także zagrożenia, jakie może rodzić dla tożsamości niewielkiego Bahrajnu integracja ze znacznie większym i silniejszym partnerem, jakim jest Arabia Saudyjska³⁹. To właśnie sprzeciw mniejszych państw, powodowany uzasadnioną obawą o dominację władz w Rijadzie w ugrupowaniu, może przesądzić o porażce utworzenia unijnej organizacji, tak jak miało to miejsce np. w przypadku planów wprowadzenia wspólnej waluty w państwach GCC. O projekcie pogłębienia integracji nieprzychylnie wypowiadają się także m.in. przedstawiciele katarskiego establishmentu, twierdząc, że projekt ma na celu osłabienie bilateralnych stosunków między państwami członkowskimi Rady i umożliwienie w ten sposób Saudom forsowania ich własnej agendy⁴⁰. Ponadto reakcja Arabii Saudyjskiej na kryzys w Bahrajnie dowodzi, jak ważne dla Rijadu jest utrzymanie kontroli nad sytuacją w najbliższym sąsiedztwie, co budzi niepokój tym bardziej, że stopień liberalizacji w poszczególnych państwach GCC jest zróżnicowany.

Warto również zwrócić uwagę, że dla mniejszych państw Rady bliższa integracja może oznaczać wzrost zagrożeń, zwłaszcza tych powodowanych pogorszeniem stosunków z Iranem. Należy podkreślić, że między irańskimi władzami a mniejszymi monarchiami skupionymi w GCC od lat trwają spory terytorialne, które nasilają się w okresie napięć w regionie, stanowiąc narzędzie politycznego nacisku. Doskonale obrazuje to przykład konfliktu między Iranem a Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi o trzy niewielkie wyspy położone w pobliżu cieśniny Ormuz. Wyspy zostały zajęte przez wojska irańskie w 1971 r. po wycofaniu się Brytyjczyków. Zjednoczone Emiraty Arabskie wysuwają roszczenia do wysp, powołując się na fakt, że do końca XIX w. należały one do dynastii Al Qasimi, której sukcesorami

³⁸ *Gulf Leaders to Discuss GCC Union*, Al-Jazeera, 14 maja 2012 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/05/201251421825606952.html> (dostęp: 18 października 2012 r.).

³⁹ *Q&A: Shias Express Reservations about Potential GCC Union*, InsideIran.org, 12 czerwca 2012 r., <http://www.insideiran.org/news/featured/qa-shias-express-reservations-about-potential-gcc-union/> (dostęp: 18 października 2012 r.).

⁴⁰ Y. Sedig, *Saudi-Bahraini Gulf Union Opposed by Iran, GCC States*, 31 maja 2012 r., <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/8/43355/World/Region/SaudiBahraini-Gulf-union-opposed-by-Iran,-GCC-stat.aspx> (dostęp: 17 października 2012 r.).

są ZEA⁴¹. Spór nie został rozwiązany, a wszelkie dotychczasowe inicjatywy (m.in. propozycja ZEA, aby złożyć wniosek do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w tej sprawie) kończyły się fiaskiem. Od początku 2012 r. obserwowany jest wzrost napięcia wokół problemu statusu wysp. W kwietniu 2012 r. historyczną wizytę na jednej z nich, Abu Musa, złożył prezydent Mahmud Ahmadineżad, będąc pierwszym irańskim przywódcą, który odwiedził wyspę⁴². W październiku 2012 r. Iran zapowiedział zerwanie stosunków dyplomatycznych z ZEA w razie dalszego wysuwania roszczeń do wysp⁴³. Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych GCC, które odbyło się we wrześniu 2012 r. w Dżuddzie, zdecydowano o przedłużeniu dyskusji o pogłębieniu integracji⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że zaważyła na tym nie tylko złożoność materii i brak zgody wśród państw członkowskich organizacji, ale również obawa przed reakcją Iranu, który z pewnością nie pozostałby bierny, o czym świadczy chociażby wypowiedź irańskiego parlamentarzysty Alego Larijaniego, który stwierdził, że Bahrajn powinien podjąć bliższą współpracę z Iranem, a nie Arabią Saudyjską, a pogłębienie integracji między Rijadem a Manamą przyczyni się jedynie do pogłębienia problemów Bahrajnu⁴⁵. Nie jest to jednak jedyne źródło napięć w stosunkach między państwami Zatoki Perskiej, bowiem kością niezgody pozostaje również kwestia irańskiego programu jądrowego, którego sukces przyczyniłby się do wzrostu znaczenia Iranu w regionie i na świecie.

W niejasnych barwach maluje się również perspektywa rozszerzenia GCC. Na spotkaniu państw Rady oraz przedstawicieli Maroka i Jordanii w maju 2012 r. sprzeciw wobec bliższej integracji w dziedzinie obrony, polityki zagranicznej i finansowej wyraziły Zjednoczone Emiraty Arabskie⁴⁶. Nie można także definitywnie przesądzić o członkostwie Maroka i Jordanii

⁴¹ P. Hellyer, *Iranian Claims to Disputed Islands Whitewash History*, The National, 18 kwietnia 2012 r., <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/iranian-claims-to-disputed-islands-whitewash-history> (dostęp: 18 października 2012 r.).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ N. Karimi, *Iran May Cut Ties with UAE over Disputed Islands*, ABC News, 9 października 2012 r., http://abcnews.go.com/International/wireStory/iran-cut-ties-uae-disputed-islands-17436469#.UH_1PWdNaGg (dostęp: 18 października 2012 r.).

⁴⁴ *Gulf Arab Minister Say Integration Plan Needs More Discussion*, Reuters, 3 września 2012 r., <http://in.reuters.com/article/2012/09/02/gulf-arab-union-idINDEE8810A320120902> (dostęp: 13 października 2012 r.).

⁴⁵ *Iran Criticizes Saudi-Bahrain Union Plan*, Reuters, 15 maja 2012 r., <http://www.reuters.com/article/2012/05/15/us-iran-gulf-union-idUSBRE84E1GZ20120515> (dostęp: 13 października 2012 r.).

⁴⁶ D. Tovrov, *GCC Meets in Saudi Arabia to Tighten Economic-Political Unity*, International Business Times, 14 maja 2012 r., <http://www.ibtimes.com/articles/340888/20120514/gcc-saudi-arabia-gulf-union.htm> (dostęp: 29 czerwca 2012 r.).

w GCC. Problemem mogą być nie tylko różnice kulturowe czy większy stopień liberalizacji niż w państwach Zatoki oraz – w przypadku Maroka – odległość geograficzna, ale również rezerwa, z jaką do rozszerzenia odnoszą się Kuwejt, Oman i Katar, proponując zamiast pełnego członkostwa „uprzywilejowane partnerstwo”⁴⁷.

Należy podkreślić, że dzięki zaangażowaniu dyplomatycznemu i znacznie większej efektywności działania, GCC stało się znacznie bardziej pożądanym partnerem społeczności międzynarodowej niż Liga Państw Arabskich (LPA). Od lat krytykowana za marazm i nieudolność Liga potrafiła skutecznie zareagować na kryzysy w Libii i Syrii, zawieszając członkostwo obu państw i podejmując współpracę z Radą Bezpieczeństwa ONZ w rozwiązaniu konfliktów, np. popierając wprowadzenie strefy zakazu lotów nad Libią i nałożenie sankcji na Syrię. Mimo to LPA okazała się niezdolna do wypracowania kompromisu i zaproponowania konkretnych rozwiązań, np. w zakresie pomocy dla porewolucyjnych władz w Libii. Czy obecne wzmocnienie regionalnej i międzynarodowej pozycji GCC kosztem Ligi można zatem uznać za trwałą tendencję? Wydaje się, że nie, bowiem przewaga Rady ma charakter tymczasowy i wynika przede wszystkim z korzystnego splotu wydarzeń – osłabienia tradycyjnie silnych w Lidze państw (np. Egipt, Syria) oraz względnej stabilności GCC, dysponującej środkami – przede wszystkim finansowymi – do forsowania założeń polityki wobec antyrządowych wystąpień w regionie. Ponadto skupiająca aż 22 członków Liga Państw Arabskich nadal będzie uprzywilejowanym partnerem ONZ na Bliskim Wschodzie, a dla państw regionu – istotnym forum debaty nad sprawami istotnymi z punktu widzenia całego świata arabskiego. GCC – chociaż dysponuje szeregiem atutów, które nie sposób lekceważyć – nie uda się stworzyć alternatywnej płaszczyzny współpracy w regionie.

Wnioski

Trudno obecnie definitywnie przewidywać sukces przyjętej przez Arabię Saudyjską strategii działania wobec fali antyrządowych wystąpień w świecie arabskim w dłuższej perspektywie czasu. Nie ulega jednak wątpliwości, że władze w Rijadzie nadal będą wywierać znaczny wpływ na sytuację

⁴⁷ S. Hamid, *A New Security Strategy, but not Necessarily a New Gulf Cooperation Council*, The Brookings Institution, 16 maja 2011 r., <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/05/16-gulf-cooperation-council-hamid> (dostęp: 18 października 2012 r.).

w regionie. Nie można mieć jednak pewności, czy powiedzie się realizacja tej strategii poprzez GCC i czy sukcesem zakończy się inicjatywa konsolidacji i pogłębienia integracji Rady. Już w przeszłości przeciw dominacji Arabii Saudyjskiej w Radzie występowały m.in. Zjednoczone Emiraty Arabskie, które także teraz oponują wobec projektu. Prowadziły one również niezależną od władz w Rijadzie politykę wobec rebelii w Libii, opowiadając się po stronie powstańców⁴⁸. W kontekście „arabskiej wiosny” na szczególną uwagę zasługują jednak działania władz w Dausze – Kataru od lat rywalizującego z saudyjską monarchią o prymat w świecie arabskim. Chociaż oba państwa zajęły zbieżne stanowisko wobec wojny w Syrii, przeciwstawiając się reżimowi B. Assada⁴⁹, to poróżniły się na innych płaszczyznach (Katar, oprócz wspierania libijskich rebeliantów, zacieśnił także stosunki ze zwalczanym przez Saudów Stowarzyszeniem Braci Muzułmanów⁵⁰).

Wyzwania dla polityki Saudów mogą pochodzić również spoza GCC – z Iranu, Iraku czy Egiptu. Chociaż „arabska wiosna” stanowi dla Arabii Saudyjskiej i Rady okazję do umocnienia pozycji w regionie, to nie ma obecnie przesłanek do tego, aby przypuszczać, że proces ten będzie miał charakter trwały, tym bardziej, że członkowie Rady Współpracy Zatoki sami stoją przed istotnymi wyzwaniami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi, a efekty intensywnych zabiegów dyplomatycznych ostatnich miesięcy (m.in. w Jemenie) pozostają niepewne.

⁴⁸ J. Forsythe, *Buffeted by the Winds of Change*, „The World Today”, listopad 2011 r., vol. 67, nr 10, s. 17–19.

⁴⁹ Zob.: A. Dzisiów-Szuszczkiewicz, *Regionalna rywalizacja o Syrię*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 100–103.

⁵⁰ G. Cafiero, *Saudi Arabia and Qatar: Dueling Monarchies*, *Foreign Policy in Focus*, 26 września 2012 r., http://www.fpif.org/articles/saudi_arabia_and_qatar_dueling_monarchies (dostęp: 29 listopada 2012 r.).

Przyszłość Korei Północnej

PRZEMYSŁAW PACUŁA

Korea Północna jest unikatowym we współczesnym świecie reżimem, który skutecznie opiera się międzynarodowej presji w kwestii zmian politycznych i gospodarczych. KRLD, prowadząca agresywną politykę połączoną z ogromnym potencjałem militarnym (w tym nuklearnym), stanowi nieustające zagrożenie dla swoich sąsiadów. Jednocześnie strategiczne położenie tego państwa sprawia, że Korea Północna stała się obiektem strategicznej rozgrywki między USA a Chinami, co torpeduje wszelkie próby rozwiązania problemu na forum ONZ. Należy mieć nadzieję, że model chiński stanie się dla przywódców w Korei Płn. przykładem do naśladowania, a objęcie przywództwa przez Kim Dzong Una – początkiem tego procesu.

Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna jest państwem, które stanowi zarówno jedno z najpoważniejszych wyzwań bezpieczeństwa (w wymiarze regionalnym i globalnym), jak i przykład unikatowej dyktatury, będącej mieszaniną wojskowej *junt*y, dziedzicznej quasi-monarchii i komunistycznego ustroju monopartyjnego, o niespotykanym we współczesnym świecie systemie gospodarczym i społecznym. Rozważania na temat przyszłości tego reżimu, nazywanego „pustelnicznym królestwem”, muszą zatem wziąć pod uwagę zarówno uwarunkowania wewnętrzne, jak i międzynarodową sytuację wokół Korei Północnej, z uwzględnieniem jej programu nuklearnego. Oba te zespoły czynników stanowią w równym stopniu i nierozdzielnie o możliwości przeobrażenia się tego państwa w przyszłości.

Warto zauważyć niezwykle kontrast między gwałtownie rozwijającymi się i bogacącymi się państwami Azji Wschodniej a głodującym skansenem komunizmu. Obserwując pozycję Korei Południowej w światowej gospodarce oraz poziom życia osiągnięty przez Koreańczyków mieszkających na południu od 38. równoleżnika, trudno uwierzyć, że 50 lat temu obie części Półwyspu Koreańskiego znajdowały się na podobnym poziomie ekonomicznym. Co więcej, to wspierana przez ZSRR i Chiny industrializacja północnej jego części dawała przewagę nad południową, której gospodarka opierała się w latach 40. i 50. XX wieku na rolnictwie.

Sytuacja polityczna

Śmierć Kim Dzong Ila wywołała z jednej strony obawę o możliwość wystąpienia gwałtownych, a przez to groźnych zmian na najwyższych szczytach władzy w Korei Północnej, z drugiej jednak nadzieję na „nowe otwarcie” i możliwość rozpoczęcia procesu reform politycznych lub przynajmniej gospodarczych. Choć pierwsze dokonania jego syna, nowego przywódcy, Kim Dzong Una, związane z próbą raketową z kwietnia 2012 r. zostały odebrane jako kontynuacja twardego kursu KRLD, to jednak pojawiły się niedawno sygnały świadczące o możliwej (choć oczywiście ostrożnej i nie do końca przesądzonej) liberalizacji systemu. Pojawienie się młodego Kima na rewii z postaciami Disneya (co swoją drogą może świadczyć także o infantyлизmie niespełna 30-letniego przywódcy¹), zezwolenie na noszenie przez Koreanki spodni, kolczyków i butów na wysokim obcasie, złagodzenie zasad korzystania z telefonów komórkowych oraz zniesienie zakazu spożywania potraw „kapita-listycznych”, takich jak pizza czy hamburgery², zostało odnotowane jako możliwy zwiastun zmian. Trudno oczywiście przesądzać, czy tak jest w istocie.

System polityczny Korei Północnej opiera się na kulcie jednostki, dominacji partii, represji aparatu bezpieczeństwa i sile armii. Ekspersi nie są w stanie określić rzeczywistego balansu między ośrodkami sprawowania władzy w Phenianie. W warstwie symbolicznej z pewnością najważniejszą rolę pełni rodzina Kimów, której potęga została zbudowana przez rządzącego 46 lat Kim Il Sunga (Kim Ir Sena)³. Jego legenda jest mocno ugruntowana w świadomości Koreańczyków. Długie panowanie, osobowość i pozycja „wiecznego prezydenta”⁴ sprawiły, że poprzednia sukcesja była znacznie bardziej problematyczna niż ta, która miała miejsce w grudniu 2011 r. Kim Dzong Il przygotowywany był przez kilkanaście lat do objęcia schedy po ojcu; po jego śmierci w 1994 r. stopniowo obejmował najważniejsze stanowiska w państwie, w tym szefa komunistycznej Partii Pracy Korei dopiero w 1997 r. Obecnie syn Dzong Ila, Kim Dzong Un, staje przed zdawałoby się łatwiejszym

¹ Jako datę urodzin Kim Dzong Una przyjmuje się 1983 lub 1984 r. Brak pewności co do tego faktu jest dobrą ilustracją problemów z dostępem do informacji na temat Korei Północnej.

² *North Korea Rebranded: Kim Jong Un Attempts to Give Country New Image by Allowing Residents to Have Mobiles and Eat Pizza*, „Daily Mail”, 2 lipca 2012 r., <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2167845/North-Korea-rebranded-Kim-Jong-Un-attempts-country-new-image-allowing-residents-mobiles-eat-pizza.html> (dostęp: 17 sierpnia 2012 r.).

³ Więcej informacji na ten temat: W. Dziak, *Korea Północna. U źródeł rodzinnej sukcesji władzy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Collegium Civitas, Warszawa 2009.

⁴ Jest to oficjalny tytuł Kim Il Sunga, nadany mu w 1988 r.

zadaniem, ale trudno ocenić, czy młody i niedoświadczony przywódca będzie miał rzeczywiste znaczenie w systemie władzy, czy pozostanie jedynie marionetką w rękach armii i partii. Zwiększa to poczucie nieprzewidywalności Korei Północnej i obawy jej sąsiadów.

Od wielu lat KRLD jest uznawana za najbardziej represyjny reżim na świecie. Zapisy konstytucji tego państwa, ustanawiające pluralizm i poszanowanie praw człowieka, nie znajdują żadnego odzwierciedlenia w rzeczywistości. System polityczny ma wszelkie cechy totalitaryzmu, w którym państwo kontroluje każdą aktywność swoich obywateli. Osoby uznane za „wrogów ludu” bądź w jakimkolwiek stopniu niebezpieczne trafiają wraz z całą rodziną i dziećmi do obozów pracy, w których często umierają. Szacuje się, że istnieje 6 głównych „reedukacyjnych” obozów pracy, w których ok. 200 tys. więźniów wykonuje ciężkie roboty, otrzymując w zamian głodowe racje żywnościowe. Obozy te znajdują się w trudno dostępnych górskich rejonach w północnej części kraju, a szczątkowe relacje na temat panujących w nich warunków pochodzą od nielicznych zbiegów⁵. Pojawiły się również informacje o możliwym istnieniu podobnych miejsc na rosyjskiej Syberii⁶. Gdyby doniesienia te potwierdziły się, wskazywałoby to na coraz większą determinację reżimu w celu zdobycia funduszy potrzebnych do funkcjonowania reżimu kosztem niewolniczej pracy obywateli na rzecz państw trzecich.

Totalna kontrola, sprawowana przez wszechobecne i wszechmocne służby bezpieczeństwa od narodzin aż do śmierci obywateli, zdaje się wykluczać praktycznie możliwość pojawienia się oddolnych ruchów społecznych czy politycznych. Choć wśród społeczeństwa powoli wzrasta świadomość prawdziwych realiów życia w Korei Północnej za sprawą coraz szerszego (wbrew staraniom władz) dostępu do informacji na elektronicznych nośnikach przemyconych przez chińską granicę oraz odbieranych potajemnie programów radiowych i telewizyjnych np. z Korei Południowej, to wizja buntu czy rewolucji jest wciąż uznawana za abstrakcyjną. W Korei Północnej występuje zjawisko „upaństwowienia człowieka”. Polega to na całkowitym uzależnieniu życia obywatela (np. wyboru pracy czy studiów) od decyzji urzędników⁷. Skala tego zjawiska jest tak duża, że zapytany o możliwość wpływu „arabskiej

⁵ B. Harden, *A Real-Life 'Hunger Games'*, „Los Angeles Times”, 4 kwietnia 2012 r., <http://articles.latimes.com/2012/apr/04/opinion/la-oe-harden-north-korea-camps-20120404> (dostęp: 20 sierpnia 2012 r.).

⁶ S. Smith, *North Korean Labor Camps in Siberia*, CNN, 15 grudnia 2011 r., <http://edition.cnn.com/2011/12/15/world/asia/north-korean-labor-camps-in-siberia/index.html> (dostęp: 18 sierpnia 2012 r.).

⁷ Za: W. Dziak, *Najbardziej tajemniczy przywódca na świecie*, 19 grudnia 2011 r., <http://konflikty.wp.pl/kat,107154,page,3,title,Najbardziej-tajemniczy-przywodca-na-swiecie,wid,12010993,wiadomosc.html?icaid=1f7d6> (dostęp: 5 listopada 2012 r.).

wiosny” na sytuację polityczną w KRLD, jeden z ekspertów odpowiedział, że większa jest szansa na to, że echa rewolucji bliskowschodniej dotrą do innej galaktyki niż do tego państwa⁸.

Potencjał militarny i jego rola w polityce wewnętrznej

Jednym z najważniejszych czynników utrzymujących *status quo* w Korei Północnej jest armia. Jej rola i znaczenie dla systemu politycznego reżimu zawiera się w hasle *songun* (najpierw armia). Polityka ta, której priorytet został potwierdzony po śmierci Kim Dzong Ila, lokuje Armię Ludową na pierwszym miejscu w państwie. Liczące ponad 1 mln żołnierzy siły zbrojne (czwarte co do liczebności na świecie) z rocznym budżetem na poziomie 6 mld dolarów (co szacunkowo stanowi ok. 20–25 proc. budżetu państwa) sprawiają, że Korea Północna uznawana jest za najbardziej zmilitaryzowane państwo na świecie. Świadczy o tym nie tylko liczba żołnierzy, ale również potencjał sił rezerwy (7,7 mln), obowiązkowa dla wszystkich obywateli 10-letnia służba wojskowa, rozbudowany przemysł zbrojeniowy, uzbrojenie, a także rozległa i gęsta sieć instalacji militarnych, w skład których wchodzi bazy, schrony, tunele, podziemne składy i wyrzutnie oraz inne elementy infrastruktury wojskowej. Siły zbrojne dysponują ponadto własnymi fabrykami, gospodarstwami rolnymi i przedsiębiorstwami handlowymi.

Potencjał militarny Korei Północnej stanowi przede wszystkim wyzwanie dla południowego sąsiada, który jest zmuszony utrzymywać siły zbrojne na poziomie ok. 700 tys. żołnierzy, wspieranych przez 28 tys. żołnierzy amerykańskich. Konwencjonalne siły KRLD, według różnych źródeł, obejmują m.in.:

- ok. 1,5 tys. samolotów różnych typów, w tym ok. 480 samolotów myśliwskich (m.in. MiG-29 i MiG-21) i 200 samolotów uderzeniowych (m.in. Su-27, Harbin H-5)⁹;
- 26 okrętów podwodnych, 8 korwet i fregat, ok. 35 okrętów rakietowych i 100 torpedowych oraz kilkaset różnej wielkości okrętów desantowych¹⁰;

⁸ R. Kaplan, A. Denmark, *The Long Goodbye: the Future of North Korea*, World Affairs Journal, maj/czerwiec 2011 r., <http://www.worldaffairsjournal.org/article/long-goodbye-future-north-korea> (dostęp: 20 sierpnia 2012 r.).

⁹ *Democratic People's Republic of Korea Air Force*, <http://www.scramble.nl/mil/7/northkorea/orbat.htm> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

¹⁰ *Navy, North Korea*, Global Security, <http://www.globalsecurity.org/military/world/dprk/ship.htm> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

- obrona powietrzna: 8 zestawów KN-06 (budowanych na bazie S-300), ok. 30–40 jednostek SA-5 (do zwalczania rakiet średniego i dalekiego zasięgu), nieokreślona liczba (kilkaset) zestawów SA-1, SA-2, SA-3, SA-4, SA-6, SA-17 (zwalczanie rakiet średniego zasięgu), ok. 15 tys. tzw. MAN-PADS (przenośnych systemów przeciwlotniczych);

- ok. 3,5 tys. czołgów różnych typów, w tym ok. 600 lekkich czołgów, 2,5 tys. pojazdów opancerzonych, ok. 8 tys. sztuk artylerii, 2,6 tys. wyrzutni rakiet, 7,5 tys. moździerzy, 11 tys. sztuk artylerii przeciwlotniczej¹¹.

Liczebność obu armii koreańskich sprawia, że Półwysep Koreański można uznać za jeden z najbardziej zmilitaryzowanych obszarów na świecie. Po dwóch stronach strefy zdemilitaryzowanej (szerokiej na 4 km wzdłuż 38. równoleżnika) znajduje się prawie 2 mln żołnierzy. Ekspertcy oceniają, że siła militarna Korei Północnej pozwoliłaby jej na osiągnięcie przewagi w początkowym okresie potencjalnej wojny. Wskazują przy tym, że zaoferowanie technologiczne (większość uzbrojenia stanowi sprzęt projektowany i produkowany w latach 70. i 80.) oraz niewielkie zapasy paliw płynnych ograniczają możliwość prowadzenia działań wojennych w dłuższej perspektywie. Później przewaga technologiczna sił południowokoreańskich i amerykańskich przeważałaby na korzyść Seulu.

Asem atutowym Korei Północnej jest jednak potencjał nuklearny, który składa się z 5 lub 6 plutonowych ładunków jądrowych oraz kilkuset rakiet, które mogą służyć do jej przenoszenia (od rakiet krótkiego zasięgu typu Hwasong do pocisków o zasięgu do 4,5 tys. kilometrów typu Nodong, Taepodong i Musudan¹²). Groźba użycia tej broni, mimo braku pewności, czy ładunki nuklearne są gotowe do użycia zbrojnego, sprawia, że ewentualna interwencja na wzór tych przeprowadzonych w Iraku, Afganistanie czy Libii nie jest możliwa do przeprowadzenia. Należy także dodać, że Korea Północna ma też duże zapasy broni chemicznej.

Siły zbrojne tego państwa spełniają więc podwójną rolę: z jednej strony zgromadzony arsenał zabezpiecza go przed interwencją z zewnątrz, z drugiej natomiast militaryzacja państwa – podsycana propagandowo jako niezbędna do obrony przed otaczającymi Koreę Północną wrogami – pomaga w utrzymywaniu społeczeństwa w stanie zastraszenia i pod kontrolą. Co ważniejsze dla przyszłości reżimu, rozbudowana i wszechobecna armia stanowić będzie czynnik decydujący o możliwości przeprowadzenia reform.

¹¹ *Korean People's Army Equipment*, Global Security, <http://www.globalsecurity.org/military/world/dprk/kpa-equipment.htm> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

¹² *Ibidem*.

O ile można sobie wyobrazić utratę wpływu na sytuację w państwie przez rodzinę Kimów, o tyle armia musiałaby być częścią rozwiązania politycznego w kraju. Jej liczebność i pozycja w państwie jest na tyle duża, że może stać się ona najpoważniejszym problemem w sytuacji, gdyby w Korei Północnej zaszły w przyszłości rzeczywiste zmiany. Warto dodać, że długoletnia służba wojskowa¹³ rozpoczyna się w wieku 17 lat. Sprawia to, że młodzi ludzie, którzy mogliby być siłą potencjalnej rewolucji, spędzają całą swoją młodość w koszarach wojskowych.

Sytuacja ekonomiczna

Polityka utrzymywania sił zbrojnych na obecnym poziomie sprawia, że pochłaniają one znaczącą część środków budżetowych, nie „produkując” niczego w zamian. Nie tylko z tego powodu sytuacja gospodarcza państwa jest bardzo trudna. Doktryna *dżucze* („samodzielność”) sformułowana przez Kim Il Sunga, która w wymiarze ekonomicznym miała zapewnić niezależność państwa i dobrobyt obywateli, zamieniła się w karykaturę – kraj jest w pełni uzależniony od pomocy zewnętrznej, głównie z Chin i Korei Południowej. Program nuklearny, który zapewnia reżimowi gwarancję przetrwania, doprowadził do całkowitej izolacji Korei Północnej na arenie międzynarodowej. Sankcje gospodarcze związane z programem uniemożliwiają udział państwa w normalnej wymianie handlowej. Głównym partnerem pozostają Chiny, Rosja i okresowo Korea Południowa. Relacje z południowym sąsiadem podlegają wahaniom i są w pełni zależne od bieżącego kursu politycznego Phenianu.

Gospodarka Korei Północnej jest oparta na planowaniu centralnym. Ok. 35 proc. ludności cywilnej pracuje w rolnictwie, pozostałe 65 proc. w przemyśle i usługach. Produkcja i eksport dotyczą głównie surowców (węgiel, grafit, ołów, cynk, ruda żelaza, wapień i inne minerały), produktów metalurgicznych, uzbrojenia oraz tekstyliów. Importowana jest przede wszystkim ropa naftowa, maszyny, produkty przemysłowe oraz żywność¹⁴.

Victor Cha, amerykański ekspert do spraw Azji Wschodniej (pracował m.in. dla Rady Bezpieczeństwa Narodowego za prezydentury George’a

¹³ Standardowo trwa 10 lat, ale istnieją różnice w poszczególnych siłach zbrojnych. Istnieją także wyjątki dla pracowników niektórych gałęzi przemysłu.

¹⁴ *CIA World Fact Book: North Korea*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

W. Busha) wskazuje w swojej książce *Impossible State...* na 5 „grzechów” Korei Północnej, które negatywnie wpłynęły na jej rozwój gospodarczy: przedkładanie ideologii nad zasady ekonomii; częściowa utrata wsparcia Chin (choć nadal jest ono wystarczające dla utrzymania reżimu) i prawie całkowita Rosji; instytucjonalizacja nielegalnego handlu bronią i narkotykami; odbieranie obywatelom wszelkich przejawów wolności osobistej oraz uzależnienie się od pomocy zagranicznej¹⁵.

Pod względem gospodarczym państwo to jest całkowicie niewydolne i niezdolne do zapewnienia obywatelom dostępu do podstawowych dóbr, takich jak żywność i środki medyczne. Rabunkowa, absurdałna polityka ekonomiczna (np. powszechne wycinanie lasów w celach eksportowych) w połączeniu z niekorzystnymi warunkami dla rolnictwa (80 proc. terytorium kraju stanowi górzysty, skalisty teren) i zanieczyszczeniem środowiska spowodowały, że poziom życia w Korei Północnej jest bardzo niski, a głód jest zjawiskiem powszechnym. Do światowej opinii publicznej przedostają się także szczątkowe relacje na temat opieki medycznej, w której na porządku dziennym są operacje czy amputacje dokonywane bez środków znieczulających, praca lekarzy przy świetle świec i brak podstawowych lekarstw¹⁶. Stan medycyny w połączeniu z głodem i wynikającymi z niego chorobami (np. anemia czy gruźlica) jest przyczyną dużej śmiertelności obywateli Korei Północnej. Najbardziej dramatycznym okresem w historii tego państwa była plaga głodu, która nawiedziła kraj w latach 1994–1998. Jej przyczyną były niekorzystne okoliczności, które wystąpiły na początku lat 90. Z jednej strony intensywnie uprawiane ziemie rolne (które stanowią jedynie 14 proc. terytorium kraju) uległy stopniowemu wyjałowieniu, z drugiej zaś upadek ZSRR odciął władze w Phenianie od dostaw taniego paliwa oraz nawozów sztucznych. Te czynniki, w połączeniu z występującymi w tamtym okresie anomaliami pogodowymi, doprowadziły do upadku dotychczasowy system rolny Korei Północnej. Jego niewydolność, przy braku możliwości produkcji żywności poza systemem państwowym, którego priorytetem jest zaopatrywanie armii i kierownictwa partii, spowodował w tamtym okresie – według różnych szacunków – śmierć od 900 tys. do 3 mln osób (ok. 10 proc.

¹⁵ V. Cha, *The Impossible State: North Korea, past and future*, Ecco, 3 kwietnia 2012 r., za: K. Lee, *Impossible State: North Korea, Past and Future by Victor Cha*, „The Washington Post”, 19 maja 2012 r., http://www.washingtonpost.com/entertainment/books/the-impossible-state-north-korea-past-and-future-by-victor-cha/2012/05/18/gIQA2K1MZU_story.html (dostęp: 19 września 2012 r.).

¹⁶ *The Crumbling State of Health Care in North Korea*, raport Amnesty International, lipiec 2011 r., <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA24/001/2010/en> (dostęp: 22 sierpnia 2012 r.).

populacji)¹⁷. Jedynie pomoc zagraniczna (m.in. przekazywanie żywności przez Chiny i USA czy nawozów przez Koreę Południową) powoduje, że podobne klęski nie powtórzyły się później. Ocenia się, że los co najmniej 3 mln Koreańczyków jest uzależniony od dostaw z zagranicy, a racje żywnościowe dla ludności pokrywają 1/3 dziennego zapotrzebowania¹⁸.

Problemem reżimu jest zdobycie środków finansowych potrzebnych do importu surowców (np. ropy) i dóbr z zagranicy, szczególnie wobec nałożonych na kraj sankcji. Jednym ze sposobów uzyskania dewiz jest rozwinięcie przez władze w Phenianie nielegalnego handlu bronią i narkotykami, dokonywanego często za pośrednictwem grup przestępczych (np. japońskiej jakuzi). Określenie skali tego zjawiska jest trudne. Szacunkowe dane wskazują, że podczas gdy oficjalne dochody z eksportu wynoszą ok. 1,2 mld dolarów (z czego 40–50 proc. pochodzi z eksportu broni), przychód ze sprzedaży narkotyków może przynosić między 500 mln a 1 mld dolarów rocznie¹⁹. Oznaczałoby to, że dochód ten jest większy niż zysk z zagranicznej sprzedaży wszystkich produktów niemilitarnych. Innymi przedsięwzięciami reżimu jest także fałszowanie pieniędzy oraz „eksport” pracowników fizycznych do różnych państw, gdzie zarabiają potrzebne dla kraju dewizy. Skalę tego zjawiska szacuje się na ok. 30 tys. pracowników w ok. 40 krajach na świecie, co przynosi KRLD 100 mln dolarów rocznie. Według nieoficjalnych informacji, Kim Dzong Un polecił zwiększyć kontyngent przymusowych robotników o kolejne 10 tys.²⁰ Oprócz zapewnienia dostaw niezbędnych produktów, reżim potrzebuje pieniędzy na import dóbr luksusowych dla partyjnych liderów. Dodatkowo rodzina Kimów i ich najbliższe otoczenie konsekwentnie budują osobisty majątek. Według informacji południowokoreańskiego wywiadu, Kim Dzong Il utrzymywał stały „fundusz ratunkowy” na poziomie 4 mld dolarów w bankach europejskich

¹⁷ C. Ahn, *Famine and the Future of Food Security in North Korea*, raport Food First, Institute for Food and Development Policy, maj 2005 r., <http://www.foodfirst.org/en/node/324> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

¹⁸ *North Korea Harvest Improves, but Serious Nutrition Concerns Persist*, publikacja Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, 25 listopada 2011 r., <http://www.fao.org/news/story/en/item/95179/icode/> (dostęp: 22 sierpnia 2012 r.).

¹⁹ C. Hurst, *A Government-Sponsored Drug Trafficking Network*, raport Defense Technical Information Center, <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA443303> (dostęp: 22 sierpnia 2012 r.).

²⁰ *More N. Korean Workers to Earn Valuta for Kim Jong-un*, „The Chosun Ilbo”, 27 kwietnia 2012 r., http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/27/2012042701255.html (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

(w Szwajcarii i Luksemburgu), który zostałby użyty w razie konieczności ucieczki z kraju²¹.

Relacje z Koreą Południową

Wojownicza retoryka oraz potencjał militarny reżimu stanowią zagrożenie w pierwszym rzędzie dla Korei Południowej, z którą KRLD pozostaje formalnie w stanie wojny²². Relacje z południowym sąsiadem pozostają napięte, a okresowo dochodzi do incydentów, które sprawiają, że Półwysep staje niemal na krawędzi wojny. W tym kontekście można przywołać np. wydarzenia z marca 2010 r., kiedy zatopiono południowokoreańską fregatę Cheonan, w wyniku czego zginęło 46 marynarzy. Dochodzenie wykazało, że została ona storpedowana najprawdopodobniej przez miniaturowy północnokoreański okręt podwodny, czemu reżim w Phenianie (wsparty przez Rosję i Chiny) zaprzeczył. Jeszcze poważniejszy incydent miał miejsce 23 listopada tegoż roku, kiedy doszło do regularnej wymiany ognia artyleryjskiego w rejonie należącej do Korei Południowej wyspy Jonpjong, znajdującej się w pobliżu spornej linii demarkacyjnej między obu Koreami (*Northern Limit Line*). Był to najpoważniejszy kryzys dwustronny od zakończenia wojny koreańskiej w 1953 r.

Między obiema Koreami toczy się nieustająca rozgrywka, przypominająca czasy zimnej wojny i relacji USA z ZSRR. Atutem Korei Południowej jest pomoc gospodarcza, niezbędna dla przetrwania północnego sąsiada. Reżim w Phenianie zdaje sobie również sprawę, że wywołanie konfliktu zbrojnego na pełną skalę oznaczałoby kres jego istnienia. Mimo tego straszak militarny (a w szczególności nuklearny) jest skutecznym narzędziem wobec Korei Południowej, w której wciąż żywa jest pamięć o zniszczeniach spowodowanych bratobójczą wojną w latach 1950–1953. Strach ten potęgowany jest zarówno obawą o utratę dorobku ekonomicznego wypracowanego z wielkim trudem w ciągu ostatnich 20–30 lat, jak i bliskością (40 km) przeszło dziesięcioletniej metropolii seulskiej do granicy. Mieszkańcy stolicy żyją ze świadomością, że w razie ewentualnego ataku (rakietowego, powietrznego czy nawet konwencjonalnego) czas na reakcję będzie zbyt krótki, aby powstrzymać destrukcję miasta.

²¹ O. Arlow, *Kim Jong-il Keeps \$4 bn 'emergency fund' in European Banks*, „The Telegraph”, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/northkorea/7442188/Kim-Jong-il-keeps-4bn-emergency-fund-in-European-banks.html> (dostęp: 22 sierpnia 2012 r.).

²² 27 lipca 1953 r. podpisano w Panmunjom jedynie układ o zawieszeniu broni. Nie doszło jednak aż do chwili obecnej do zawarcia traktatu pokojowego.

Stąd też polityka Korei Południowej balansuje między unikaniem eskalacji napięć (nawet kosztem braku reakcji na tak ewidentne przejawy agresywnych posunięć, jak sprawa Cheonan czy udokumentowane przypadki porwania obywateli południowokoreańskich przez służby reżimu) a zachowaniem wiarygodności i asertywnością wobec północnego sąsiada. Tę ambiwalencję dobrze ilustruje polityka Seulu ostatniego piętnastolecia. W 1998 r. wprowadzono tzw. słoneczną politykę polegającą na większym otwarciu na relacje z Północą, podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć gospodarczych. Wizja obłaskawienia reżimu zakończyła się wraz z szokującym dla społeczeństwa i kręgów politycznych opowiadającym się za tymi założeniami testem nuklearnym przeprowadzonym przez Koreę Północną 9 października 2006 r. Na fali krytyki wobec „słonecznej polityki” w 2008 r. wybory prezydenckie wygrał Lee Myung-bak, który zdecydowanie zaostrzył kurs wobec KRLD, radykalnie ograniczając kontakty dwustronne i uzależniając zwiększenie pomocy od przeprowadzenia w Korei Północnej liberalnych zmian. Zmiana ta doprowadziła do wzrostu napięć między oboma państwami (stąd m.in. wydarzenia z 2010 r.) i nie przyniosła do tej pory rezultatów lepszych od krytykowanej „słonecznej polityki”.

Oddzielną kwestią jest projekt zjednoczenia Korei. Podział półwyspu na dwa państwa był uważany za rozwiązanie tymczasowe, wymuszone przez supermocarstwa i logikę ich zimnowojennej rywalizacji. Zarówno KRLD, jak i Republika Korei, od początku swego istnienia uważały doprowadzenie do zjednoczenia Półwyspu Koreańskiego za podstawowy cel. Oficjalne stanowisko obu rządów pozostaje niezmienione. Przykładowo konstytucja Korei Południowej zawiera zapis stanowiący, że jej terytorium obejmuje cały półwysep. Obecny stan rzeczy uważany jest za sztuczny i nienaturalny; taki również funkcjonuje w percepcji społecznej po obu stronach 38. równoleżnika. Mimo upływu 60 lat od podziału półwyspu, nie istnieje oddzielna północno- i południowokoreańska tożsamość narodowa. Obywateli obu Korei łączy wspólny język (mimo narastających z biegiem lat różnic), kultura i pamięć historyczna, dotycząca dziejów narodu przed 1945 r. Warto podkreślić, że nawet w okresie największej wrogości propagandyści obu państw przedstawiali jako wrogów jedynie władze przeciwnika, głosząc jednocześnie chęć „wyzwolenia braci spod opresyjnego reżimu”.

W Korei Południowej idea zjednoczenia była bardzo popularna w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia. Z biegiem czasu, wraz z gwałtownym rozwojem gospodarczym i umacnianiem się reżimu w Phenianie, entuzjazm dla wizji jednej Korei zmalał. Duży wpływ na to miała też studiowana uważnie

w Seulu unifikacja Niemiec. Wskazała ona skalę ekonomiczną potencjalnego zjednoczenia (przy założeniu, że odbywałoby się ono pod auspicjami Korei Południowej). Scalenie w jeden organizm państwowy dwóch zupełnie nieprzystających do siebie systemów społeczno-gospodarczych musi rodzić ogromne trudności. Jednak największym problemem jest ogromna przepaść między poziomami rozwoju i zamożności obu państw koreańskich. Warto odnieść się tu do przykładu niemieckiego. Pomoc rozwojowa dla dawnej NRD, która miała w jakimś stopniu doprowadzić do wyrównania różnic między „starymi” i „nowymi” landami, kosztowała niemieckich podatników ok. 1,5 bln euro, a proces ten nie został jeszcze definitywnie zakończony. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że krótko przed zjednoczeniem PKB RFN *per capita* był dwa razy większy niż NRD, tymczasem według Banku Korei PKB Republiki Korei *per capita* jest obecnie 17 razy większy niż ten sam wskaźnik w KRLD. W raporcie komisji budżetowej południowokoreańskiego Zgromadzenia Narodowego z 2007 r. oszacowano koszty ewentualnego zjednoczenia na 0,8–1,3 bln dolarów, co pozwoliłoby jedynie na sprowadzenie przeciętnych dochodów na północy do poziomu odpowiadającego połowie obecnych dochodów na południu²³. Wskaźniki te jasno pokazują, że zjednoczenie stanowiłoby ogromne obciążenie dla południowokoreańskiej gospodarki, które z pewnością odbiłoby się negatywnie na perspektywach jej dalszego wzrostu. Dodatkowo mieszkańcy Korei Północnej oczekiwaliby nierealistycznie szybkiego wzrostu poziomu życia, podczas gdy samo zaspokojenie ich podstawowych potrzeb (przede wszystkim wyżywienia) stanowiłoby dla władz w Seulu spore wyzwanie i wysiłek. Wątpliwości budzi również możliwość szybkiego przystosowania się wychowanych w reżimie obywateli do kapitalistycznych zasad życia społecznego i gospodarczego. Pomijając zatem polityczne aspekty wewnętrzne (konieczność uregulowania statusu przywódców partii oraz armii) i zewnętrzne (sprzeciw Chin), ekonomiczna analiza pokazuje, że proces zjednoczenia jest mało realistyczny, a co najważniejsze, musiałby zostać wsparty finansowo przez społeczność międzynarodową.

²³ A. Lankov, *Staying Alive Why North Korea Will Not Change*, „Foreign Affairs”, marzec/kwiecień 2008 r., tom 87, nr 2, str. 9–16.

Reżim jako wyzwanie dla świata

Korea Północna, podobnie jak wiele innych państw upadłych albo biednych, wzbudza zainteresowanie na świecie z powodów bezpieczeństwa. Inaczej jednak niż w przypadku np. Afganistanu, Sudanu czy obecnie Mali, które mogą być – lub są – źródłem terroryzmu, Korea Północna stanowi realne zagrożenie militarne. Ewentualny konflikt zbrojny na Półwyspie Koreańskim miałby poważne konsekwencje nie tylko regionalne, ale także globalne, jeśli doszłoby do – nawet nieformalnej – konfrontacji amerykańsko-chińskiej. Ze względu na swój rozwinięty potencjał raketowy, KRLD zagraża również państwom spoza Półwyspu, np. Japonii. Wojenna retoryka i niektóre działania przywódców północnokoreańskich sprawiły, że reżim w Phenianie postrzegany jest jako nieobliczalny i irracjonalny, choć można także powiedzieć, że jest to postawa, która jest „przewidywalna w swojej nieprzewidywalności”. Strach przed możliwym atakiem skupia bowiem uwagę świata na tym państwie i zapewnia mu do pewnego stopnia „bezkarność” wobec swojego prowokacyjnego zachowania. Strategia ciągłego wymuszania zainteresowania czy pomocy gospodarczej, choć wydaje się ryzykowna, była do tej pory skuteczna. Jednym z ważnych czynników w jej realizowaniu jest bowiem koreański program nuklearny, który z jednej strony uzupełnia widmo wojny o aspekt nuklearnej zagłady, a z drugiej stwarza zagrożenie przekazania broni masowego rażenia w ręce terrorystów lub innych państw zbójceckich, takich jak Iran czy Syria.

W 2009 r. KRLD zadeklarowała też uzyskanie zdolności do produkcji broni jądrowej. Prace Korei Północnej nad energią jądrową i jej zastosowaniem cywilnym i militarnym rozpoczęły się już w 1947 r. Ważnym momentem było wycofanie się Korei Północnej z Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Nuclear Non-proliferation Treaty*, NPT) w 2003 r. Stało się jasne, że reżim będzie dążył do uzyskania ładunków nuklearnych w celach wojskowych poza kontrolą społeczności międzynarodowej. Podjęte w tamtym okresie tzw. rozmowy sześciostronne (z udziałem USA, Chin, Rosji, Japonii oraz obu państw koreańskich) miały doprowadzić do znalezienia politycznego rozwiązania sprawy programu, jednak nie przyniosły wymiernych rezultatów. Początkowe ustępstwa Phenianu okazywały się taktyczne i nietrwałe. Ostateczne załamanie rozmów nastąpiło w 2009 r. W lutym 2012 r. pojawiła się szansa na wznowienie negocjacji. Stany Zjednoczone osiągnęły porozumienie dotyczące kolejnego zawieszenia badań i testów w zamian za pomoc żywnościową. Kiedy wydawało się, że reżim będzie skłonny do

współpracy, w kwietniu 2012 r. przywódcy północnokoreańscy po raz kolejny potwierdzili przywiązanie do swojej taktyki działania, przeprowadzając test (nieudany) rakiety, mającej wynieść na orbitę satelitę. Wydarzenie to, stanowiące jawne złamanie umowy zawartej w lutym, potwierdziło pesymistyczne przewidywania co do możliwości podjęcia z Koreą Północną konstruktywnych rozmów w najbliższej przyszłości. Sukces testu rakiety w grudniu 2012 r. świadczy o tym, że północnokoreański program poczynił znaczący postęp. Choć deklaratywnie rakiety koreańskie są w stanie razić cele znajdujące się na zachodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych, to należy wątpić, że rzeczywiście są w stanie tego dokonać. Głównym problemem KRLD pozostaje dostęp do nowoczesnych technologii, dlatego też prace nad arsenałem nuklearnym posuwają się powoli. Niemniej stanowi to wystarczający czynnik odstrasżający przed próbami przeprowadzenia ewentualnej zagranicznej interwencji w Korei Północnej, np. na wzór libijski.

Jednym z najważniejszych aspektów kształtujących relacje KRLD ze światem jest wsparcie Chin. Trudno dokładnie określić stopień zależności i współpracy obu państw, faktem jest jednak, że bez pomocy ChRL sytuacja reżimu w Phenianie byłaby znacznie gorsza zarówno pod względem politycznym, jak i wojskowym. Warto pamiętać, że Chiny, jako stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, mogą blokować lub tonować inicjatywy skierowane przeciwko Korei Północnej. Udzielając pomocy gospodarczej i finansowej, rząd w Pekinie uniezależnia ją od konieczności zabiegania o analogiczne wsparcie ze strony Zachodu lub Korei Południowej. To z kolei usztywnia stanowisko KRLD wobec społeczności międzynarodowej, dla której sankcje i presja polityczna są jedynymi dostępnymi środkami wpływu na to państwo.

Analizując powody poparcia Chin dla reżimu Kimów, które przynosi władzom w Pekinie coraz więcej wizerunkowych i politycznych problemów²⁴, należy wskazać na cztery aspekty. Po pierwsze, Korea Północna stanowi strefę buforową, oddzielającą granicę Państwa Środka od stacjonujących w południowej części Półwyspu Koreańskiego żołnierzy amerykańskich. Północnokoreańskie wojska zabezpieczają tę część granicy ChRL, co pozwala jej na rozwijanie militarnych pozycji w rejonie Tajwanu oraz na Morzu Południowochińskim. Po drugie, Chiny od wielu lat prowadzą długofalową politykę polegającą na zabezpieczeniu dostaw surowców dla rozwijającej się

²⁴ Państwa Azji Południowo-Wschodniej, obawiając się tandemu chińsko-północnokoreańskiego, stają się bardziej otwarte na wpływy USA. Dodatkowo poparcie dla reżimu w Phenianie stanowi problem w relacjach Chin z krajami Bliskiego Wschodu. Wskazują one bowiem na rolę Korei Północnej w programie nuklearnym Iranu.

gospodarki. Korea Północna może być ważnym ogniwem tego łańcucha zaopatrzeniowego. Można przypuszczać, że w zamian za poparcie polityczne i pomoc w rozwoju sił zbrojnych, Państwo Środka usiłuje zapewnić sobie dostęp do bogatych koreańskich złóż mineralnych. Potwierdzeniem tego mogą być informacje o potrojeniu wolumenu eksportu surowców do Chin w 2011 r. w porównaniu do poprzedniego roku. Dodatkowym pozytywnym czynnikiem dla władz w Pekinie są atrakcyjne ceny – przykładowo tona antracytu wysokiej jakości sprzedawana była za średnio 100 dolarów za tonę, podczas gdy cena na rynkach światowych jest dwukrotnie wyższa²⁵. Pojawiły się również informacje, że pod górzystymi terenami północnej części KRLD mogą znajdować się potężne, szacowane na 20 mln ton złoża metali ziem rzadkich²⁶. Gdyby te informacje się potwierdziły, zasoby tych niezbędnych dla wielu gałęzi nowoczesnego przemysłu surowców zapewniłyby długotrwałe finansowanie reżimu Kimów i ugruntowały relacje chińsko-północnokoreańskie. Po trzecie, Korea Północna, jako obiekt stałego zainteresowania i zaangażowania USA, przynosi korzyści Chinom z punktu widzenia strategicznej globalnej rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi. Chińskie władze dążą więc do podtrzymania reżimu, a nie jego zmiany. Dodatkową korzyścią jest obciążenie kosztami utrzymania kilkuset tysięcy armii Korei Południowej – rywala Chin na wielu polach światowej gospodarki. Ostatnim aspektem jest strach przed konsekwencjami upadku północnokoreańskiego reżimu. Konieczność zabezpieczenia sytuacji wewnętrznej w Korei Północnej, w tym zapasów broni masowego rażenia oraz przyjęcia setek tysięcy lub nawet milionów uchodźców jest scenariuszem, którego Chiny chciałyby uniknąć.

Zakres wpływu, jaki ChRL może wywierać na władze w Phenianie, zostaje dyskusyjny. Trudno określić, czy zaskoczenie prezentowane przez Chiny po kolejnych próbach nuklearnych, testach rakiet czy prowokacjach wobec Korei Południowej było prawdziwe. Z pewnością władze chińskie próbują tonować agresywne posunięcia i retorykę sąsiada, gdyż najważniejszym celem Pekinu pozostaje utrzymanie *status quo* na Półwyspie.

Jeżeli Chiny można uznać za mocarstwo, które ma wpływ na politykę Phenianu, ale nie wykorzystuje go z pożytkiem dla bezpieczeństwa regionu,

²⁵ N. Korea's Mineral Exports to China Tripled From Last Year: Study, Yonhap News Agency, 6 listopada 2011 r., <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2011/11/06/39/0401000000A-EN20111106000300315F.HTML> (dostęp: 24 sierpnia 2012 r.).

²⁶ L. Petrov, *Rare Earths Bankroll North Korea's Future*, „Asia Times Online”, 8 sierpnia 2012 r., <http://www.atimes.com/atimes/Korea/NH08Dg01.html> (dostęp: 24 sierpnia 2012 r.).

to Stany Zjednoczone są państwem, które chce to zrobić, lecz jest skrepowane sytuacją w trójkącie USA – Chiny – Korea Północna. Priorytetowym celem polityki USA wobec Korei Północnej jest denuklearyzacja Półwyspu Koreańskiego. Pozbawienie Phenianu potencjału jądrowego przyczyniłoby się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa amerykańskich partnerów w Azji Wschodniej, przede wszystkim Japonii i Korei Południowej, które są najbardziej zagrożone ewentualnym atakiem raketowym. Co ważniejsze, denuklearyzacja pozwoliłaby na użycie przez Stany Zjednoczone dostępnych form nacisku na reżim (politycznych, gospodarczych i wojskowych) w celu wymuszenia zmiany polityki KRLD. Czynniki nuklearnego odstraszenia (niezależnie od tego, na ile jest on prawdziwy) sprawia bowiem, że najpotężniejsze mocarstwo na świecie jest zupełnie bezradne wobec kolejnych wolt przywódców Korei Północnej. Ostatnim przykładem takiego postępowania było zerwanie porozumienia dotyczącego pomocy żywnościowej z lutego 2012 r.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że obecna sytuacja na Półwyspie usprawiedliwia wojskową obecność Stanów Zjednoczonych w bazach japońskich i koreańskich, co ma dla Waszyngtonu strategiczne znaczenie wobec wzrostu potęgi Chin. Obecność ta jest silnie kontestowana przez społeczeństwa Japonii i Korei Południowej. Można przypuszczać, że w hipotetycznym przypadku takiej zmiany w KRLD, która znacząco obniżyłaby napięcie na Półwyspie Koreańskim, stacjonowanie sił USA byłoby coraz silniej kwestionowane. Paradoksalnie więc utrzymujący się stan zagrożenia ze strony Korei Północnej pozwala Stanom Zjednoczonym na wzmacnianie obecności wojskowej w kluczowym dla ich polityki bezpieczeństwa obszarze. Nie ulega wątpliwości, że obecność amerykańskich sił zbrojnych byłaby jednym z najważniejszych elementów potencjalnych negocjacji rozbrojeniowych między Koreą Północną (i Chinami na „tylnym fotelu samochodu”) a Południową.

Istotne jest podkreślenie, że dotychczasowa polityka amerykańskich władz wobec KRLD była nieskuteczna niezależnie od przyjętej postawy. Ani umieszczenie Korei Północnej wśród państw „osi zła” i ostra retoryka wobec reżimu (polityka G.W. Busha w latach 2002–2006), ani bardziej koncyliacyjna postawa przyjęta przez USA w ostatnich latach (np. relokacja wojsk amerykańskich na południe Korei Płd.) nie przyniosły przełomu. Można spekulować, czy w pierwszych latach XXI w. Stany Zjednoczone nie zaprzepaściły szansy na denuklearyzację Półwyspu (m.in. wskazując poprzez inwazję na Irak w 2003 r., że są gotowe do zbrojnej rozprawy z każdym reżimem, o ile nie jest on uzbrojony w broń nuklearną). Niemniej pewne jest, że bez

politycznej woli po stronie Korei Północnej (bądź konieczności spowodowanej np. całkowitą katastrofą gospodarczą) wysiłki Stanów Zjednoczonych nie mogą przynieść rezultatu.

Przyszłość

Ograniczony do minimum dostęp do wiarygodnych informacji o sytuacji wewnętrznej w Korei Północnej utrudnia przewidywanie przyszłości tego państwa. Sprawnie (wbrew oczekiwaniom) przeprowadzona sukcesja po śmierci Kim Dzong Ila wskazuje na to, że sytuacja reżimu jest obecnie stabilna. Wydaje się, że kluczowe dla zachowania kontroli nad państwem jest zapewnienie środków dla sił zbrojnych, najważniejszego gwaranta politycznego przywództwa rodziny Kimów i jej dworu.

Jednocześnie warto przywołać historyczne doświadczenia z upadków reżimów w świecie. Przywołany przez R. Kaplana i A. Denmarka²⁷ przykład państw byłego bloku sowieckiego pokazuje, że im dyktatura jest bardziej opresyjna i sztucznie utrzymywana, tym gwałtowniejszy i bardziej nagły jest jej upadek. Pokojowe przekazanie władzy w Polsce, Czechach czy na Węgrzech kontrastuje z rewolucjami w Albanii czy Rumunii. Szczególnie ten ostatni kraj, którego przywódca Nicolae Ceaușescu – przyjaciel Kim Il Sun-ga – w ciągu zaledwie kilku dni został pozbawiony władzy, a następnie życia, stanowi memento dla obecnych władz w Phenianie.

Paradoksalnie jednak, ze względu na charakter reżimu, gwałtowna rewolucja byłaby złym scenariuszem dla Korei Północnej. Rozpad obecnego układu władzy mógłby być poważnym zagrożeniem dla sąsiadów i regionu. Stąd zarówno USA, jak i Chiny mają plany działania na wypadek upadku reżimu, polegające przede wszystkim na zabezpieczeniu zapasów broni masowego rażenia, powstrzymaniu exodusu obywateli KRLD na północ i południe oraz przeciwdziałaniu ewentualnym akcjom zbrojnym lokalnych struktur wojskowych. Te ostatnie, zorganizowane w regionalne dowództwa, mogłyby podjąć próby przejęcia władzy w państwie. Potęga sił zbrojnych KRLD sprawia, że wszelkie działania stabilizacyjne z zewnątrz musiałyby odbywać się w porozumieniu z koreańskimi generałami. Przykład Iraku i innych upadłych reżimów pokazuje zresztą, że problem włączenia przywódców politycznych i wojskowych reżimu jest jedną z najważniejszych kwestii warunkujących

²⁷ R. Kaplan, A. Denmark, *The Long...*, *op. cit.*

powodzenie transformacji. Jak zauważa A. Lankov²⁸, w wielu państwach pokomunistycznych transformacja otworzyła przed starą nomenklaturą nowe możliwości. Dzięki swemu doświadczeniu administracyjnemu, wykształceniu oraz kontroli nad mieniem państwowym mogli oni rozpocząć spektakularne kariery w nowej gospodarce wolnorynkowej. W przypadku zjednoczenia Korei taki scenariusz nie miałby szans realizacji, gdyż „post-komuniści” musieliby rywalizować z elitami biznesowymi południa, posiadającymi ugruntowane wpływy, majątek i doświadczenie. Należy także pamiętać o niezwykle represyjnym charakterze północnokoreańskiego reżimu. Trudno sobie wyobrazić, aby liczne zbrodnie zostały łatwo zapomniane i wybaczone. Ta świadomość decyduje o tym, że przywódcy polityczni reżimu będą bronić swojej pozycji tak długo, jak to będzie możliwe.

Źródłem komplikacji jest również otoczenie międzynarodowe Korei. Historycznie Półwysep Koreański był obszarem ścierania się wpływów mocarstw (głównie Chin i Japonii, później również ZSRR/Rosji i USA). Wynikało to w znacznej mierze z jego strategicznego położenia. Kontrola nad tym terytorium zapewnia relatywnie łatwy dostęp do ważnych gospodarczo i politycznie obszarów północno-wschodnich Chin i do wysp japońskich. Stąd oba regionalne mocarstwa walczyły o kontrolę nad Koreą między innymi po to, by zwiększyć bezpieczeństwo własnego terytorium. Można stwierdzić, że zarówno trwanie obecnego reżimu, jak i ewentualne przyszłe zmiany w Korei Północnej nie będą możliwe bez zgody ChRL.

Być może Chiny staną się także wzorem dla reform w tym państwie. Wydaje się, że zmiany, jakie zaszły w ostatnim pięćdziesięcioleciu w Państwie Środka, są optymalną ścieżką rozwoju także dla Korei Północnej. Należy przy tym oczywiście uwzględnić jej specyfikę i różnice zarówno w stopniu rozwoju gospodarczego, jak i społecznego. Jej obecna sytuacja wykazuje wiele cech podobnych do Chin z czasów Mao Tse-tunga: silny kult jednostki, izolacja międzynarodowa, ideologiczna, niewydajna i sprzeczna z realiami polityka gospodarcza (Wielki Skok²⁹) i szkodliwe dla rozwoju państwa represje z okresu rewolucji kulturalnej. Dopiero reformy zapoczątkowane

²⁸ A. Lankov, *Staying Alive...*, *op. cit.*

²⁹ Program gospodarczy przeprowadzony w ChRL w latach 1958–1962, który zakładał przyśpieszoną industrializację i przekształcenie państwa z rolniczego na przemysłowy. Priorytetem stała się produkcja stali. Ze względu na skierowanie do jej produkcji dziesiątków milionów chłopów, a także na niszczenie terenów uprawnych i lasów oraz pomysł przetapiania na stal m.in. maszyn rolniczych, realizacja programu spowodowała falę głodu i kryzys ekonomiczny. W 1960 r. produkcja rolnicza spadła o 75 proc. w stosunku do 1958 r. Głód spowodował śmierć od 10 do 40 mln obywateli. W latach 1961–1962 rozpoczęto proces odchodzenia od realizacji Wielkiego Skoku.

przez Deng Xiao Pinga, polegające na stopniowym zwiększaniu wolności gospodarczej i osobistej, przy zachowaniu dominującej roli politycznej partii komunistycznej, pozwoliły Chinom na osiągnięcie obecnego poziomu rozwoju gospodarczego i życia obywateli.

Śmierć Kim Dzong Ila jest dobrą okazją do zapoczątkowania tego procesu w Korei Północnej. Pierwsze działania nowego przywódcy wskazują, że takie zmiany są możliwe, choć z pewnością ich stopniowe wprowadzanie trwałoby raczej dekady niż lata. Trudno także przesądzać, czy model chiński jest możliwy do wprowadzenia w warunkach panujących w Korei Północnej. Władze tego państwa próbowały już w przeszłości liberalizować życie gospodarcze, ale nawet bardzo ostrożne kroki były szybko zarzucane z obawy o ich negatywne skutki. Wydaje się jednak, że kluczowe jest zrozumienie przez elity polityczne i wojskowe tego państwa historycznej lekcji: w długiej perspektywie gwarancją przetrwania jest kontrolowana ewolucja. Przykłady „wiecznych” i nietykalnych dyktatorów, takich jak Muammar Kaddafi czy Hosni Mubarak pokazują, że nawet najbardziej trwałe reżimy upadają, jeśli przestają reagować na zmieniającą się sytuację. Jednocześnie chaos i niepewność po ich upadku wskazuje, że zagrożenia mogą wówczas wzrastać, a nie maleć. Dlatego też społeczność międzynarodowa powinna ostrożnie wesprzeć ewentualne zmiany w Korei Północnej, jeśli pozwoli to zminimalizować ryzyko implozji.

Problematyka prania brudnych pieniędzy w regulacjach prawnomiędzynarodowych, europejskich i krajowych

PRZEMYSŁAW SIEJCZUK

Pranie brudnych pieniędzy można zdefiniować jako wprowadzanie do obrotu gospodarczego wartości majątkowych będących korzyścią z czynu zabronionego w celu nadania im pozorów legalnego pochodzenia. Proceder ten jest ściśle związany z działalnością przestępczą, zwykle w jej najbardziej groźnym wymiarze, mającą bowiem często charakter zorganizowany. Zjawisko to w ostatnich latach stało się jednym z ważniejszych zagrożeń dla rozwoju gospodarczego Polski, Europy i świata. Opracowanie stanowi próbę syntetycznego przedstawienia najważniejszych uregulowań międzynarodowych, regulacji Unii Europejskiej i krajowych w zakresie przeciwdziałania procederowi prania brudnych pieniędzy i jego zwalczania. Zawiera też krótką charakterystykę samego zjawiska i jego skutków.

Geneza i pojęcie prania brudnych pieniędzy

Powstanie terminu „pranie brudnych pieniędzy”¹ łączy się z okresem prohibicji w Stanach Zjednoczonych Ameryki w latach 20. XX w. i tworzącymi się wtedy przestępczymi strukturami o charakterze mafijnym. Zorganizowane grupy przestępcze czerpały wysokie zyski z nielegalnej produkcji, sprzedaży i przemytu napojów alkoholowych, z hazardu oraz prostytucji, podczas gdy oficjalnym źródłem dochodów ich członków była działalność handlowa i usługowa. Najczęściej było to prowadzenie sklepów spożyw-

¹ Por.: J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, wyd. Zakamycze, Kraków 2004, s. 29; E. Pływaczewski, *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości przeciwdziałania z uwzględnieniem roli systemu bankowego*, wyd. Dom Organizatora, Toruń 1993, s. 9; J. Grzywacz, *Pranie pieniędzy*, wyd. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010, s. 13 i nast.; Zob. też: W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze: metody przeciwdziałania praniu pieniędzy*, PWE, Warszawa 1999.

czych, myjni, a także publicznych pralni odzieży, czyli miejsc, w których łatwo było ukryć rzeczywisty obrót. Właśnie w tych miejscach księgowano dochody nielegalne jako przychód z legalnej sprzedaży towarów i usług². W ten sposób „brudne” pieniądze razem z utargiem, np. z pralni, podlegały opodatkowaniu i już jako „czyste” wracały do właścicieli, a następnie trafiały do obiegu.

Za autora pomysłu legalizacji nielegalnych dochodów uważa się często Meyera Lansky'ego³, który jako jeden z pierwszych przestępców docenił znaczenie legalnego funkcjonowania majątku i jego dokumentacji. Stało się to po tym, jak Al Capone⁴ został aresztowany pod zarzutem uchylania się od płacenia podatków, mając na sumieniu zdecydowanie cięższe zbrodnie. M. Lansky jako pierwszy wykorzystywał politycznie stabilne i niezależne państwa, tzw. raje podatkowe, oraz anonimowość kont bankowych w innych państwach, np. w Szwajcarii. Jego metody są stosowane przez przestępców do dziś⁵. Z czasem katalog źródeł, z których pochodzą brudne pieniądze, rozszerzał się i obecnie można do nich zaliczyć praktycznie każdą działalność przestępczą prowadzoną na szeroką skalę i przynoszącą duże zyski⁶. W doktrynie wypracowano szereg definicji omawianego zjawiska, które z reguły określają je jako ukrywanie nielegalnego pochodzenia uzyskanych korzyści w celu bezpiecznego ich włączenia do legalnego obrotu finansowego i gospodarczego⁷.

² M.M. Żołna, *Zjawisko prania brudnych pieniędzy w prawie Unii Europejskiej*, „Edukacja Prawnicza”, nr 10 (82), październik 2006 r., s. 12.

³ Własc. Majer Suchowliński (ur. 4 lipca 1902 w Grodnie, zm. 15 stycznia 1983 w Miami Beach) – jeden z najbardziej znanych amerykańskich przestępców. Za: <http://omertahistoriamafii.fm.interia.pl/meyperlansky.html> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

⁴ Jeden z najbardziej znanych szefów mafii w USA w okresie prohibicji.

⁵ J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 14.

⁶ W kontekście rozważań dotyczących pochodzenia brudnych środków można wyróżnić trzy rodzaje pieniędzy, dochodów czy też wartości:

- czyste – uzyskiwane w ramach legalnej działalności, z której odprowadzone zostały wszelkie należności publicznoprawne;
- szare – uzyskiwane w głównej mierze z tzw. szarej strefy, gdzie działalność gospodarcza prowadzona jest bez zezwolenia lub bez wywiązywania się z obowiązków fiskalnych lub z naruszeniem praw pracowniczych (zatrudnianie pracowników „na czarno”);
- brudne – nielegalne dochody pochodzące z działalności przestępczej, przede wszystkim zorganizowanej, prowadzonej na dużą skalę, która często posiada charakter międzynarodowy.

Za: J.W. Wójcik, *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejrzanych*, wyd. Twigger, Warszawa 2002, s. 23. Por. też.: J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 30.

⁷ Zob. np.: B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 31; E. Pływaczewski, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 19; M. Prengel, *Środki zwalczania przestępczości prania pieniędzy w ujęciu prawnoporównawczym*, TNOiK, Toruń 2003, s. 103.

Metody prania brudnych pieniędzy

Pranie pieniędzy jest złożonym przestępstwem, wiążącym się z popełnieniem innego czynu karalnego, przynoszącego nielegalne korzyści, które następnie muszą zostać wprowadzone do legalnego obrotu. Przestępstwo pierwotne jest zazwyczaj jedną ze szczególnie groźnych form przestępczości zorganizowanej, jak np.: produkcja narkotyków i handel nimi; nielegalny handel bronią, materiałami wybuchowymi i radioaktywnymi; fałszerstwa pieniędzy i papierów wartościowych; oszustwa finansowe (podatkowe, kredytowe, celne i ubezpieczeniowe); handel ludźmi i narządami ludzkimi; nielegalny transport odpadów szczególnie szkodliwych dla środowiska; prostytutka oraz hazard⁸.

Legalizacja dochodów pochodzących z takich czynów sprowadza się do dokonywania rozmaitych czynności fizycznych, prawnych i finansowych, zmierzających do stworzenia możliwie największego dystansu między korzyściami uzyskanymi z przestępstwa a ich źródłem, i ma na celu nadanie im pozorów zgodności z prawem. Działania te mogą polegać zarówno na zupełnie nielegalnych operacjach naruszających przepisy finansowe i karne, jak i operacjach naruszających wewnętrzne normy proceduralne instytucji rynku finansowego, a nawet legalnych operacjach finansowych, ukierunkowanych jednak na uwiarygodnienie środków pochodzących z przestępstwa.

Proces prania brudnych pieniędzy jest najczęściej dzielony przez ekspertów na trzy etapy⁹, z których każdy obejmuje szereg szczegółowych technik i metod. Te etapy to: lokowanie (*placement*), maskowanie (*layering*) oraz integracja (*integration*). Lokowanie (określane też jako umiejscawianie) polega na faktycznym wprowadzeniu gotówki uzyskanej z nielegalnej działalności do systemu finansowego. Jest to pierwszy moment zetknięcia się bezprawnie uzyskanych środków z legalnym rynkiem finansowym. Na tym etapie, uważanym powszechnie za najbardziej podatny na wykrycie, stosuje się najczęściej: fizyczną wpłatę gotówki na rachunek bankowy¹⁰ oraz mieszanie nielegalnych środków z dochodami z legalnej działalności gospodarczej

⁸ J.W. Wójcik, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 23 i nast. Por. też: E. Frejtag-Mika, „Pranie” brudnych pieniędzy, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania w Warszawie*, nr 2/2000, s. 47.

⁹ Por.: J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 33; E. Pływaczewski, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 33; J.W. Wójcik, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 31. W literaturze mówi się też o modelu dwuetapowym, stanowiącym pewną modyfikację opisanego modelu trójetapowego, por.: J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 46 i nast.

¹⁰ W przypadku wielu powtarzanych systematycznie wpłat technikę tę określa się mianem *structuring*; w przypadku gdy wpłat dokonuje wiele osób (często podstawionych, tzw. słupów), które dokonują systematycznych wpłat poniżej określonych limitów, mówi się o *smurfowaniu*.

(*blending*)¹¹. Maskowanie (warstwowanie, ukrywanie) polega na tworzeniu systemu skomplikowanych transakcji finansowych w celu oddzielenia nielegalnie osiągniętych zysków od źródła ich pochodzenia. Charakterystycznymi cechami tej fazy są: duża liczba transakcji, często brak ich ekonomicznego uzasadnienia oraz zmiana formy pranych środków pieniężnych. Techniki wykorzystywane na tym etapie to m.in.: przelewy elektroniczne do zagranicznych banków; transakcje za pomocą instrumentów finansowych; przelewy na nieistniejące konta nieistniejącego klienta – dokonywane z rachunku zagranicznego, po czym kwota taka przekazywana jest przez bank z powrotem. Integrowanie (legitymizacja) to ostatnia faza cyklu wprowadzania brudnych pieniędzy do obrotu. Polega ona na znalezieniu odpowiedniego usprawiedliwienia dla pojawienia się znacznych środków materialnych w legalnym obrocie gospodarczym. Pomyślnie przeprowadzone na tym etapie transakcje powodują, że uzyskane nielegalnie dochody stwarzają pozory legalności i mogą być bez konsekwencji wykorzystywane przez właściciela. Stosowane są tutaj takie działania, jak: zakup i sprzedaż drogich dóbr trwałych¹²; zaciąganie i spłata kredytu¹³; udzielanie kredytów (pożyczek) na atrakcyjnych warunkach legalnie działającym przedsiębiorcom oraz zaciągnięcie kredytu zabezpieczonego depozytem¹⁴. Należy podkreślić, że w wielu przypadkach poszczególne fazy są od siebie wyraźnie oddzielone, w innych natomiast mogą występować równolegle lub zachodzić jedna na drugą.

Skala zjawiska prania brudnych pieniędzy

Skala zjawiska prania brudnych pieniędzy nie jest dokładnie znana¹⁵ i może być określana jedynie szacunkowo, brakuje bowiem wiarygodnych

¹¹ Przystępcy wykorzystują podmioty gospodarcze o takim profilu działalności, gdzie przepływ gotówki jest duży i trudny do oszacowania. Odpowiednie są restauracje, pizzerie, puby, kawiarnie, kafejki internetowe, punkty skupu złomu, kasyna i systemy gier losowych.

¹² Wykorzystywane są przede wszystkim takie dobra, jak nieruchomości, jachty, samochody i antyki. Dodatkowo może dochodzić do zaniżania zawartej w umowie ceny, a różnica dopłacana jest nieoficjalnie. Odsprzedaż powoduje realizację zysku, który uzasadnia uzyskiwanie znacznych dochodów.

¹³ Metoda ta polega na spłacie brudnymi pieniędzmi legalnie zaciągniętego kredytu przez przedsiębiorstwo pozostające pod kontrolą przestępców.

¹⁴ Sprawca zakłada długoterminową lokatę, a jednocześnie w innym banku, najczęściej zagranicznym, zaciąga kredyt na podstawie gwarancji bankowej zabezpieczonej lokatą. W takim przypadku spłata może być dokonywana zarówno z pranych pieniędzy, jak i z lokaty.

¹⁵ Pojawiały się nawet doniesienia o podejrzeniach udziału Watykanu w praniu pieniędzy. Zob.: T. Bielecki, *Ciemne interesy banku Watykanu*, http://wyborcza.pl/1,76842,6902798,Ciemne_interesy_banku_Watykanu.html (dostęp: 31 sierpnia 2012 r.).

danych opisujących problem w skali światowej. Podkreślają to eksperci grupy specjalnej do przeciwdziałania praniu pieniędzy (Financial Action Task Force, FATF)¹⁶, wskazując¹⁷, że aktywność w zakresie prania brudnych pieniędzy odbywa się – jako z natury nielegalna – poza oficjalnymi statystykami ekonomicznymi i finansowymi. Niemożliwe jest więc przedstawienie realnych szacunków dotyczących problemu i dlatego FATF sama nie publikuje danych w tym zakresie. Dla zobrazowania skali problemu podawane są i FATF przytacza np. wyliczenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 1998 r., według których skumulowany rozmiar prania brudnych pieniędzy na świecie mógł mieścić się w przedziale 2–5 proc. światowego PKB. Wskazywałoby to, że wartość wypranych w 1998 r. na świecie pieniędzy wahałaby się między 590 mld a 1,5 bln dolarów. FATF odwołuje się też do nowszych szacunków przeprowadzonych przez Biuro ONZ do spraw narkotyków i przestępczości (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), według których w 2009 r. przestępczość narkotykowa i zorganizowana wygenerowały środki finansowe sięgające 3,6 proc. światowego PKB, z czego 2,7 proc. (tj. 1,6 bln dolarów) zostało „wypranych”.

Próby szacowania skali problemu podejmowane były także przez przedstawicieli nauk ekonomicznych przy wykorzystaniu różnych modeli makroekonomicznych¹⁸. Prezentowane dane – co podkreślają autorzy – obarczone mogą być jednak dużym błędem. Wynika z nich, że wysokość środków finansowych, jakie podlegają praniu, systematycznie rośnie. Według szacunków, w Stanach Zjednoczonych w 1989 r. proces ten sięgał 6,7 proc. PKB (ok. 430 mld dolarów) i 8,7 proc. PKB (ponad 790 mld dolarów) w 2001 r., a w krajach wspólnoty europejskiej (potem UE) osiągnął odpowiednio 14,1 proc. PKB (ponad 1 bln dolarów) i 18,6 proc. PKB (1,73 bln dolarów)¹⁹.

Sygnaly o rosnącym zagrożeniu i nowych metodach prania brudnych pieniędzy w państwach UE systematycznie pojawiają się w otwartych rapor-

¹⁶ Grupa specjalna do przeciwdziałania praniu pieniędzy, The Financial Action Task Force (FATF), jest organem międzyrządowym, utworzonym w 1989 r. przez grupę G-7 (Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Stany Zjednoczone i Kanada), wyznaczającym standardy oraz opracowującym i promującym działania służące zwalczaniu prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu. Organ ten liczy obecnie 36 członków: 34 państwa oraz 2 organizacje regionalne, a także 30 obserwatorów: 8 organów regionalnych o charakterze zbliżonym do FATF oraz ponad 22 organizacje i organy międzynarodowe. Zob.: <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

¹⁷ <http://www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering/> (dostęp 21 sierpnia 2012 r.).

¹⁸ P. Reuter, E.M. Truman, *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, wyd. Peterson Institute for International Economics, 2004, s. 11 i nast.

¹⁹ *Ibidem*, s. 14.

tach Europolu²⁰. Raport z 2004 r. podkreślał – w roku wejścia Polski do UE – wysoki stopień skuteczności i zróżnicowania metod stosowanych przez polskie zorganizowane grupy przestępcze²¹.

Dodatkowo na silne związki zorganizowanych grup przestępczych, które starają się wprowadzić znaczące środki pochodzące z przestępstw do legalnego obrotu, wskazują na konkretnych przykładach zrealizowanych spraw raporty Europejskiego Urzędu do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych. W raporcie za 2011 r.²² podano, że roczne straty związane z przemytem papierosów (głównie z Rosji i Ukrainy) w państwach UE wynoszą ok. 10 mld euro²³.

Jako że zjawisko prania brudnych pieniędzy wiąże się ściśle z działalnością grup przestępczych, jego skala zależy też od stopnia ingerencji środowisk przestępczych w obrót gospodarczy i działalność przedsiębiorców. Tradycyjnie przestępczość zorganizowana ma silną pozycję we Włoszech²⁴, gdzie funkcjonuje wiele struktur mafijnych. Mafia czerpie zyski m.in. z haraczu – płaci go ok. 60 proc. firm w dużych miastach Włoch, a coraz częściej sposobem zarobku jest przyjmowanie zamówień przez kontrolowane firmy oraz oszustwa przy uzyskiwaniu subwencji. Jak wynika z raportu²⁵ ogłoszonego przez włoski Związek Kupców, przestępczość zorganizowana jest obecna we wszystkich dziedzinach gospodarki: w produkcji żywności, turystyce, nieruchomościach, finansach, usługach biznesowych, usługach dla konsumentów indywidualnych, a roczne obroty Cosa Nostry, kamorry i innych organizacji mafijnych wynoszą 7 proc. PKB we Włoszech (tj. ok. 90 mld euro).

Trudna sytuacja jest także w Rosji. Po rozpadzie Związku Radzieckiego silne stały się rosyjskie grupy przestępcze – ocenia się, że w latach 90. XX w. ponad 70 proc. prywatnych przedsiębiorstw i banków płaciło mafii haracz w wysokości 10-20 proc. swoich zysków. Szacuje się też, że rosyjskie struktury przestępcze kontrolują w tym państwie ok. 40 proc. firm poprzez wymuszanie udziałów. Duży udział w światowej przestępczości zorganizowanej mają też chińskie triady, japońska jakuza i kolumbijskie kartele narkotykowe.

²⁰ Zob. np. *2004 European Union Organised Crime Report*, s. 13; *EU Organised Crime Threat Assessment 2006*, s. 14; *OCTA 2011 EU Organised Crime Threat Assessment*, s. 9 i 42, www.europol.europa.eu (dostęp: 23 listopada 2012 r.).

²¹ *2004 European Union Organised Crime Report*, s. 9, www.europol.europa.eu (dostęp: 23 listopada 2012 r.).

²² *The OLAF Report 2011*, s. 26, www.ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.htm (dostęp: 23 listopada 2012 r.).

²³ *Ibidem*, s. 29.

²⁴ J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 24 i nast.

²⁵ *Największą firmą we Włoszech jest mafia*, PAP, 27 października 2007 r.

W Polsce, zgodnie ze sprawozdaniem Generalnego Inspektora Informacji Finansowej²⁶ (GIIF) za 2011 r.²⁷, do głównych obszarów ryzyka związanych z praniem brudnych pieniędzy należą: obrót paliwami, złodem, alkoholem i tytoniem; przestępstwa karnoskarbowe, a zwłaszcza tzw. transakcje karuzelowe²⁸; handel narkotykami oraz sprawy związane z grami losowymi i zakładami wzajemnymi²⁹. W wyniku przeprowadzonych postępowań GIIF przekazał do właściwych jednostek prokuratury 130 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 299 k.k.³⁰, przez ok. 600 podmiotów, w związku z transakcjami o łącznej wartości ok. 3,9 mld zł.

Warto zauważyć, że proceder prania brudnych pieniędzy nie mógłby istnieć i rozwijać się bez szeregu czynników sprzyjających. Można do nich zaliczyć m.in. globalizację międzynarodowych rynków finansowych³¹, rosnącą swobodę przepływu kapitału i osób, rozwój rynków kapitałowych i idącą za tym dywersyfikację instrumentów finansowych, a także niedociągnięcia w systemie prawnofinansowym, niedoskonałości organizacyjne, niedostateczną współpracę międzynarodową oraz istnienie rajów podatkowych³².

²⁶ Generalny Inspektor Informacji Finansowej nadzoruje Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, który stanowi polską jednostkę analityki finansowej. Patrz przypis 67.

²⁷ *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2011 roku*, http://www.mf.gov.pl/_files_/giif/publikacje/spr_2011_v8a.pdf (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

²⁸ Transakcje karuzelowe służą uzyskaniu nienależnych korzyści z tytułu dokonywanych rozliczeń podatkowych (np. zwrot podatku VAT).

²⁹ W drugiej połowie 2009 r. kwestie gier losowych i zakładów wzajemnych stały się w Polsce przedmiotem szczególnego zainteresowania, a zaangażowanie kilku czołowych polityków w sprawy zmian legislacyjnych w tym zakresie było nawet powodem rekonstrukcji rządu w październiku i listopadzie 2009 r.

³⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553). Art. 299 penalizuje zachowanie mające na celu uniemożliwienie ustalenia przestępczego pochodzenia wartości majątkowych stanowiących korzyści z popełnionego przestępstwa.

³¹ O ewolucji międzynarodowych rynków finansowych zob. więcej: J. Sulmicki, *Stabilność rynków finansowych a wejście Polski do strefy euro*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 47 i nast.

³² Jako raje podatkowe wymienia się najczęściej: Bermudy, Kajmany, Bahamy, Antyle Holenderskie, Liechtenstein, Luksemburg, Szwajcarię, Panamę, Kostarykę. Mianem raju podatkowego Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (The Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) określa obszar, w którym istnieje system prawny umożliwiający podmiotom zagranicznym redukcję obciążeń podatkowych w ich macierzystych krajach. Kraje te nie są zainteresowane ściganiem tego rodzaju przestępstw, a nawet ułatwiają ich dokonywanie m.in. poprzez liberalne systemy prawne z jednej strony, a z drugiej ściśle przestrzeganie tajemnicy bankowej. *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, OECD, styczeń 1998 r. Za: J. Grzywacz, *Pranie...*, op. cit., s. 52.

Makroekonomiczne skutki prania brudnych pieniędzy

Pranie brudnych pieniędzy jest zjawiskiem niosącym poważne skutki zarówno dla gospodarki światowej, jak i dla poszczególnych państw oraz regionów, choć trudno jest jednoznacznie określić rzeczywisty wpływ, jaki wywiera ono na gospodarkę ze względu na brak wiarygodnych danych opisujących zjawisko w skali światowej. Kapitał o niewiadomym pochodzeniu może przeniknąć do globalnego systemu w sposób niezauważony, a w związku z tym trudne do rozróżnienia będą przepływy kapitałowe w pełni uzasadnione ekonomicznie od tych związanych z praniem pieniędzy.

Mimo braku jednoznacznych danych, można się zgodzić, że pranie brudnych pieniędzy wpływa na działalność biznesową, wysokość cen towarów i usług, oszczędności, a nawet zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Oddziałuje negatywnie na sektor finansowy, jego płynność, reputację i stabilność, a także może dotyczyć sektora publicznego, gdy przestępcy – zainteresowani wypraniem nielegalnych dochodów – angażować się będą np. w procesy prywatyzacyjne³³.

Zatem mimo że działalność nielegalna nie jest rejestrowana w gospodarce, to niewątpliwie generuje znaczne przychody i wydatki. Angażuje zasoby ludzkie i kapitałowe, które zamiast w legalnej działalności wykorzystywane są przez szarą strefę lub grupy przestępcze. To z kolei może wpływać negatywnie na wzrost gospodarki legalnej. Zdarzają się jednak sytuacje, w których nielegalny kapitał ma pozytywne skutki. Dzieje się tak w przypadku rajów podatkowych, które poprzez dopływ nielegalnego kapitału mogą się rozwijać mimo np. wysokiej inflacji czy dużego deficytu budżetowego. W ten sposób promowane są gospodarki o słabym nadzorze państwa nad rynkiem finansowym, a równocześnie o restrykcyjnie przestrzeganej tajemnicy bankowej. Pomija się jednocześnie te, które rzeczywiście potrzebują kapitału lub zapewniają wyższą stopę zwrotu z inwestycji. Bezpośrednią konsekwencją tego stanu rzeczy jest mniej efektywne inwestowanie światowego kapitału, niż byłoby to możliwe w momencie wyeliminowania omawianego zjawiska³⁴.

Globalny wzrost gospodarczy ulega zatem spowolnieniu, m.in. na skutek – z punktu widzenia ekonomii – błędnej alokacji zasobów przez zorganizowane grupy przestępcze, które rozmieszczają środki, biorąc pod uwagę

³³ D. Masciandaro, E. Takáts, B. Unger, *Black Finance: The Economics of Money Laundering*, wyd. Edward Elgar Pub, 2007, s. 149.

³⁴ A. Wildowicz, *Makroekonomiczne skutki prania brudnych pieniędzy*, *Optimum – Studia Ekonomiczne*, nr 2/2005, s. 221–222.

jedynie swoje interesy (anonimowość, chęć ukrycia źródła pochodzenia środków itp.). Przestępcy są w stanie zaakceptować niejednokrotnie niższą stopę zwrotu z inwestycji po to, aby ograniczyć ryzyko zostania wykrytym przez organy sprawiedliwości³⁵.

Niektórzy ekonomiści dostrzegają związek przyczynowo-skutkowy między praniem pieniędzy a stopą wzrostu gospodarczego i twierdzą, że pranie pieniędzy jest negatywnie skorelowane ze wzrostem PKB. Według P.J. Quirka, 10-procentowy wzrost wartości pranych pieniędzy, wyrażonej przez liczbę zarejestrowanych przestępstw, spowoduje spadek stopy wzrostu PKB o 0,1 pkt. proc.³⁶.

Negatywną konsekwencją prania pieniędzy jest m.in. osłabienie stabilności międzynarodowego systemu gospodarczego. Całkowita wielkość aktywów związanych z omawianą problematyką jest tak duża, że transfer nawet części z nich może powodować poważne konsekwencje ekonomiczne. Na poziomie państwa gwałtowny napływ kapitału może wywierać istotny wpływ m.in. na kurs walutowy, stopy procentowe oraz ceny nieruchomości i gruntów. Może powodować aprecjację³⁷ waluty krajowej, co niekorzystnie oddziałuje na konkurencyjność eksportu i zwiększa nacisk na import towarów. Automatycznie pojawia się deficyt w obrotach bieżących i wzrasta atrakcyjność kredytów denominowanych w walutach obcych. Pranie brudnych pieniędzy może mieć również negatywny wpływ na import, jako że grupy przestępcze często wykorzystują nielegalne dochody do nabywania zagranicznych towarów luksusowych³⁸.

Często spółki kontrolowane przez grupę przestępczą świadczą sobie nawzajem usługi, zawyżając sztucznie ich wartość lub sprzedają sobie nawzajem towary po cenach bardziej atrakcyjnych niż rynkowe. Jest to zjawisko negatywne nie tylko z prawnego, ale również z ekonomicznego punktu widzenia, dotkliwe dla podmiotów uczciwie uczestniczących w obrocie gospodarczym. Ponadto następuje spadek zaufania do władzy, która powinna nadzorować przestrzeganie reguł gry rynkowej. Niewydolność instytucjonalna powoduje, że wytwarza się niekorzystny klimat biznesowy, co z kolei

³⁵ R.M. Lewandowski, *Makroekonomiczne konsekwencje prania pieniędzy*, w: A. Adamski (red.), *Przestępczość gospodarcza z perspektywy Polski i Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2003, s. 617.

³⁶ P.J. Quirk, *Money Laundering: Mudding the Macroeconomy*, w: *Macroeconomic implications of Money Laundering*, IMF Working Paper 96/66, za: R.M. Lewandowski, *Makroekonomiczne...*, op. cit., s. 624.

³⁷ Jest to wzrost kursu waluty krajowej względem walut zagranicznych.

³⁸ A. Wildowicz, *Makroekonomiczne...*, op. cit., s. 223.

odstrasza potencjalnych inwestorów³⁹. Może być to szczególnie dotkliwe dla państw rozwijających się, ponieważ inwestycje zagraniczne wiążą się często z importem nowych technologii, poprawą kwalifikacji pracowników oraz bezpośrednim dostępem do międzynarodowych kanałów dystrybucji⁴⁰. Inwestycje o takim charakterze często warunkują rozwój gospodarczy w wymiarze lokalnym, przyczyniając się do bardziej dynamicznego wzrostu jednego regionu kraju w porównaniu z innymi⁴¹.

Duże zagrożenie wiąże się z tym, że kapitał pochodzący z działalności przestępczej ma często charakter spekulacyjny i jego dynamiczne przepływy mogą działać destabilizująco na gospodarkę światową. Krótkookresowe inwestycje z nim związane mogą wywoływać nieoczekiwane zmiany w koniunkturze. Jest to efekt specyfiki współczesnych rynków finansowych, które odznaczają się wysokim stopniem integracji. Powiązania są tak silne, że kryzys na jednym rynku z łatwością może objąć też inne centra finansowe⁴².

Z kolei z punktu widzenia mikroekonomicznego podkreśla się, że organizacje przestępcze trudniące się praniem brudnych pieniędzy funkcjonują w sposób zbliżony do sprawnie działających przedsiębiorstw. W tym ujęciu zakłada się, że determinantami ich wyborów są w dużej mierze decyzje typowo ekonomiczne, takie jak np. rachunek kosztów, stopień niepewności, analiza szans i zagrożeń płynących z otoczenia oraz odpowiednia polityka zmierzająca do maksymalizacji zysków⁴³.

Negatywne skutki prania brudnych pieniędzy w gospodarce mają więc charakter wielopłaszczyznowy. Zostają przede wszystkim naruszone zasady, na których opiera się zdrowa gospodarka wolnorynkowa. Na skutek nielegalnych praktyk wypaczeniu ulega rola wolnej konkurencji. Działalność przestępcza związana z praniem brudnych pieniędzy uniemożliwia dokładne

³⁹ W innym ujęciu traktuje się grupy przestępcze jako konkurencyjnych dostawców dóbr na rynku. Wobec tego przyjmuje się, że obecność tego sektora może równocześnie działać mobilizująco. Zmusza bowiem rząd do walki konkurencyjnej, większej wydajności oraz kreowania stabilniejszych ram instytucjonalnych gospodarki. Por.: A. Wildowicz, *Makroekonomiczne...*, *op. cit.*, s. 226.

⁴⁰ J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 114. Więcej o wymianie gospodarczej zob.: P. Sulmicki, *Międzynarodowa wymiana gospodarcza*, PWE, Warszawa 1977.

⁴¹ Por.: W. Bołkunow, *Ocena skuteczności polityki gospodarczej państwa wobec MSP na podstawie porównania dwóch województw: mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego*, „Polityka Gospodarcza”, SGH, nr 15-16/2008, s. 505.

⁴² A. Wildowicz, *Makroekonomiczne...*, *op. cit.*, s. 227.

⁴³ Por.: A. Wildowicz: *Wybrane mikroekonomiczne aspekty i skutki procederu prania brudnych pieniędzy*, „Optimum – Studia Ekonomiczne”, nr 4/2004, s. 203 i nast.

oszacowanie podstawowych agregatów w skali makroekonomicznej⁴⁴, działa więc dezinformująco na decydentów, czego efektem mogą być błędy w prowadzonej przez państwo polityce gospodarczej. Podważone zostaje zaufanie do międzynarodowego systemu finansowego i instytucji w nim uczestniczących. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest destabilizacja i spowolnienie tempa wzrostu gospodarki światowej⁴⁵.

Przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy

Inicjatywy o charakterze międzynarodowym

Pranie brudnych pieniędzy jako zjawisko ponadnarodowe, w okresie intensyfikacji procesów globalizacyjnych, w których uczestniczą systemy finansowe wielu państw, stwarza potrzebę poszukiwania rozwiązań w ramach współpracy międzynarodowej⁴⁶. Jedną z pierwszych inicjatyw ponadnarodowych w walce z praniem brudnych pieniędzy były zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z 27 czerwca 1980 r.⁴⁷ w sprawie przeciwdziałania transferowi i ukrywaniu funduszy pochodzących z przestępstw, które jako pierwszy akt tej rangi zobowiązywały państwa do nakładania na ich systemy bankowe obowiązku identyfikacji klienta (*know your client*)⁴⁸. Postanowienia dotyczące zwalczania przestępstw prania brudnych pieniędzy zawierała też Konwencja nr 141 Rady Europy z 8 listopada 1990 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, sporządzona w Strasburgu⁴⁹ oraz konwencja Rady Europy sporządzona

⁴⁴ Agregat makroekonomiczny to suma wartości jednostkowych, np. PKB lub ogólny poziom cen. Agregat jest wynikiem procesu łączenia wielkości mikroekonomicznych w celu uzyskania makrowielkości gospodarczych.

⁴⁵ Por.: A. Wildowicz, *Makroekonomiczne...*, *op. cit.*, s. 227 i nast.

⁴⁶ E. Pływaczewski, *Przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy z perspektywy międzynarodowej*, „Państwo i Prawo”, nr 8/2002, s. 43.

⁴⁷ Recommendation No. R (80) 10 on measures against the transfer and the safekeeping of funds of criminal origin, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=679105&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

⁴⁸ Por.: M.M. Żoźna, *Zjawisko...*, *op. cit.*, s. 14.

⁴⁹ Konwencja nr 141 o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.). Polska ratyfikowała Konwencję w 2000 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394).

w Warszawie 16 maja 2005 r., rozszerzająca ten zakres o kwestie finansowania terroryzmu⁵⁰.

Kolejnym aktem dotyczącym omawianej materii była uchwalona przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego 12 grudnia 1988 r.⁵¹ deklaracja założeń w sprawie przeciwdziałania wykorzystywaniu systemu bankowego do prania brudnych pieniędzy. Postanowienia deklaracji nie są normami prawa międzynarodowego, lecz swoistym słownikiem zasad dobrej praktyki bankowej, a ich przestrzeganie leży w interesie uznanych instytucji finansowych. Zgodnie z nimi, podstawowym zadaniem organów nadzoru bankowego jest zagwarantowanie finansowej stabilności banków, dla której proceder prania brudnych pieniędzy stanowi poważne zagrożenie. Podkreślają obowiązki w zakresie identyfikacji klienta, współpracy z władzami publicznymi oraz konieczność odmowy przeprowadzenia lub pośredniczenia w transakcjach, co do których zachodzi podejrzenie, że mogą być związane z praniem pieniędzy⁵².

Jednym z pierwszych aktów, podejmujących próbę zdefiniowania prania brudnych pieniędzy, do którego odwoływali się autorzy regulacji przyjętych później przez państwa Wspólnot Europejskich, była Konwencja Narodów Zjednoczonych z 20 grudnia 1988 r. o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi⁵³, zwana konwencją wiedeńską. Konwencja w art. 3 ust. 1 pkt b określiła pranie brudnych pieniędzy jako działanie zmierzające do zatarcia związku między przestępstwem a środkami pieniężnymi, które z tego przestępstwa się wywodzą. Nałożyła na

⁵⁰ Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/198.htm> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.). Polska ratyfikowała Konwencję w 2000 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028).

⁵¹ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego został utworzony w 1974 r. i działa przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych, założonym w 1930 r. i zrzeszającym banki centralne różnych państw w celu ułatwienia współpracy międzynarodowej. Organ ten zrzesza przedstawicieli banków z 27 państw: Argentyny, Australii, Belgii, Brazylia, Kanady, Chin, Francji, Niemiec, Hongkongu, Indii, Indonezji, Włoch, Japonii, Korei, Luksemburgu, Meksyku, Holandii, Rosji, Arabii Saudyjskiej, Singapuru, RPA, Hiszpanii, Szwecji, Szwajcarii, Turcji, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych. Jego zadaniem jest tworzenie i rozpowszechnianie reguł efektywnego nadzoru bankowego oraz zapewnienie międzynarodowej współpracy na tym polu. Więcej zob.: <http://www.bis.org/bcbs/> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

⁵² Por.: J. Grzywacz, *Pranie...*, op. cit., s. 147; B. Maruszewska-Baranek, *Przeciwdziałanie i zwalczanie prania pieniędzy w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu, nr 1/2-2008, s. 123; M.M. Żołna, *Zjawisko...*, op. cit., s. 15.

⁵³ United Nations convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances, http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.). Ratyfikowana przez Polskę 30 kwietnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 15, poz. 69).

państwa-sygnatariuszy obowiązek penalizacji czynów związanych z praniem pieniędzy pochodzących z handlu narkotykami, przy czym nie wykluczyła możliwości kwalifikowania do tej kategorii także innych przestępstw⁵⁴.

Jedną z najistotniejszych instytucji zajmujących się walką z praniem brudnych pieniędzy na arenie międzynarodowej jest jednak FATF⁵⁵. Do podstawowych aktów grupy specjalnej należy opracowany w 1990 r. dokument zatytułowany „40 zaleceń FATF”⁵⁶, którego celem jest ustanowienie podstawowych standardów w zakresie przeciwdziałania legalizacji dochodów osiąganych w wyniku działalności przestępczej. W treści zaleceń wzięto pod uwagę regulacje konwencji wiedeńskiej z 1988 r., a także zalecenia Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. Ogłoszone w 1990 r. zalecenia skupiają się na trzech podstawowych obszarach: wzmocnieniu systemów prawnych poszczególnych państw, zwiększeniu roli systemu finansowego w walce z praniem brudnych pieniędzy oraz wzmocnieniu współpracy międzynarodowej. Według ekspertów⁵⁷, standardy te stanowią kompleksowy program zwalczania zjawiska prania pieniędzy. Jedną z inicjatyw FATF było także stworzenie w 2000 r. listy państw i terytoriów, które nie chcą współpracować w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy⁵⁸.

Najnowsze wersje zaleceń z 2004⁵⁹ i 2012⁶⁰ r. dotyczą już nie tylko prania brudnych pieniędzy, ale odnoszą się także do zwalczania finansowania międzynarodowego terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia. Twórcy zaleceń uznali, że oba zjawiska można zwalczać za pomocą zbliżonych środ-

⁵⁴ Por. art. 4 ust. 3 Konwencji.

⁵⁵ Patrz przypis 14.

⁵⁶ FATF 40 recommendations, <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/document-s/40recommendations.html> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

⁵⁷ W.C. Gilmore, *Brudne...*, *op. cit.*, s. 118.

⁵⁸ W latach 2000–2006 na liście znalazły się 23 takie jurysdykcje. Ostatni kraj został skreślony z listy w październiku 2006 r. Działania te są więc skuteczne, jednak pojawiły się w tym zakresie głosy krytyki pod adresem FATF. Zarzuty dotyczą kierowania się bardziej względami politycznymi niż ekonomicznymi, co wypacza walkę z procederem prania pieniędzy. Czarna lista miałaby służyć zatem jako instrument nacisku na państwa pozostające poza sferą wpływów FATF, podczas gdy nie wszyscy członkowie organizacji sami są w stanie wypełnić wszystkie zlecenia (w tym USA i Wielka Brytania). Lista miałaby więc głównie służyć do ochrony interesów podatkowych bogatych członków. Zob.: J. Harvey, *Controlling The Flow Of Money Or Satisfying The Regulators?*, w: P. van Duyne, K. von Lampe, M. van Dijck, J.L. Newell (red.), *Organised Crime Economy, Managing Crime Markets In Europe*, Nijmegen 2005, s. 54, za: E. Pływaczewski, *Standardy przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy*, „Państwo i Prawo”, nr 10/2007, s. 97.

⁵⁹ <http://www.fatf-gafi.org/documents/repository/40recommendations.html> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

⁶⁰ <http://www.fatf-gafi.org/documents/repository/fatfrecommendations2012.html> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

ków⁶¹. Efektem zmian było powstanie „9 zaleceń specjalnych FATF”⁶², które stosowane wraz z 40 dotychczasowymi mają stanowić efektywny system zwalczania obu zjawisk⁶³.

Stosunkowo nową inicjatywą w walce z omawianym przestępstwem jest ogłoszona 12 grudnia 2000 r. w Palermo Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Została ona opracowana z inicjatywy i pod przewodnictwem Polski. W odniesieniu do problemu prania brudnych pieniędzy jest zbliżona do konwencji wiedeńskiej, łączy jednak ten proceder z większą liczbą przestępstw. Konwencja reguluje w sposób kompleksowy problematykę prewencji, ścigania i karania przestępczości zorganizowanej. Zobowiązuje ona państwa-strony do penalizacji następujących przestępstw: udziału w zorganizowanej grupie przestępczej (art. 5), prania pieniędzy (art. 6), korupcji funkcjonariuszy publicznych, zarówno w formie czynnej, jak i biernej (art. 8), oraz przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości (art. 23). Konwencja nakłada również na strony obowiązek przyjęcia środków w celu ustanowienia odpowiedzialności osób prawnych za udział w przestępstwach, do których penalizacji zobowiązuje⁶⁴.

Przytoczone wyżej inicjatywy i regulacje o charakterze międzynarodowym stworzyły ramy organizacyjne do zwalczania zjawiska prania brudnych pieniędzy. Ramy te koncentrują się przede wszystkim na aspekcie prewencyjnym. Podkreślana jest należyta staranność wobec klienta, raportowanie podejrzanych transakcji, regulacje i nadzór wewnątrz instytucji finansowych, a dopiero na końcu podejmowany jest temat sankcji. Jednak mimo wielu przedsięwzięć i międzynarodowych uregulowań w ostatnich latach, problemem jest wdrażanie standardów w poszczególnych państwach. Rodzi się pytanie o skuteczność niektórych mechanizmów⁶⁵, choćby w postaci zaleceń grupy FATF, do których część państw (tzw. *high-risk and non-cooperative*

⁶¹ Zalecenia po raz pierwszy zostały zmienione w 1996 r., uwzględniając zmieniające się trendy w procederze prania brudnych pieniędzy. Od tego czasu ok. 130 państw przyjęło je (czyli także te spoza systemu FATF) i uznało za podstawowy standard w walce z omawianym zjawiskiem. Por.: J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.* s. 156; E. Pływaczewski, *Standardy...*, *op. cit.*, s. 97.

⁶² <http://www.fatf-gafi.org/documents/repository/ixspecialrecommendations.html> (dostęp: 21 sierpnia 2012 r.).

⁶³ E. Pływaczewski, *Standardy...*, *op. cit.*, s. 99.

⁶⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-w-ramach-onz-i-obwe/konwencja-onz-w-sprawie-miedzynarodowej-przestepczosci-zorganizowanej/> (dostęp: 22 sierpnia 2012 r.).

⁶⁵ P. Reuter, E.M. Truman, *Chasing...*, s. 183 i nast.

jurisdictions) albo wcale się nie stosuje, albo wykazuje znaczące braki w implementacji określonych rozwiązań⁶⁶.

Regulacje Unii Europejskiej

Zarówno doświadczenia grupy FATF, jak i wcześniejsze regulacje międzynarodowe, o których wspomniano wyżej, wykorzystano podczas prac nad aktami prawnymi przyjętymi w ramach Wspólnot Europejskich: dyrektywie Rady Europejskiej nr 91/308/EWG z 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy⁶⁷, zmienionej następnie dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/97/WE z 4 grudnia 2001 r.⁶⁸, które zostały ostatecznie zastąpione dyrektywą nr 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu⁶⁹.

Celem dyrektywy 91/308/EWG była ochrona budowanego wówczas jeszcze rynku wewnętrznego oraz stabilności i wiarygodności instytucji finansowych. Dyrektywa ta wymagała od państw członkowskich wprowadzenia zakazu prania pieniędzy i zobowiązania sektora finansowego, obejmującego instytucje kredytowe i szeroką gamę innych instytucji finansowych, do identyfikowania swoich klientów, prowadzenia odpowiednich rejestrów, ustanowienia wewnętrznych procedur szkolenia personelu i zabezpieczeń w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zgłaszania właściwym organom wszelkich przypadków, w których zachodzi podejrzenie prania pieniędzy. Dyrektywa 91/308/EWG zaprezentowała zatem całościową koncepcję zapobiegania praniu pieniędzy, wyznaczyła obszar kryminalizacji i obligatoryjne instrumentarium prewencyjne dla instytucji finansowych. W efekcie we wszystkich państwach Unii Europejskiej utworzono narodowe systemy walki z praniem brudnych pieniędzy, niekiedy wykraczające nawet poza jej wytyczne⁷⁰.

⁶⁶ Aktualna lista państw wysokiego ryzyka lub niewspółpracujących: <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-19october2012.html> (dostęp 23 listopada 2012 r.).

⁶⁷ Dz. U. L 166 z 28 czerwca 1991 r., s. 77.

⁶⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/97/WE z 4 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady nr 91/308/EWG w sprawie przeciwdziałania wykorzystywaniu systemu finansowego w celu prania brudnych pieniędzy, Dz. Urz. WE 2001, Nr L 344, s. 76.

⁶⁹ Dz. U. L 309 z 25 listopada 2005 r., str. 15.

⁷⁰ Por.: J. Grzywacz, *Pranie...*, *op. cit.*, s. 153; M.M. Żołna, *Zjawisko...*, *op. cit.*, s. 16.

Dyrektywa 2005/60/WE, przejmując większość postanowień z wcześniejszych regulacji celem zachowania przejrzystości przepisów, uchyliła dyrektywę 91/308/EWG i tym samym wprowadzony został tekst jednolity.

Cele dyrektywy, która ma przede wszystkim zapobiegać wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁷¹, wskazane są w preambule. U podstaw tego aktu prawnego leży dążenie do uzupełniania instrumentów prawnokarnych, służących zapobieganiu masowemu przepływowi brudnych pieniędzy oraz przeznaczaniu wartości majątkowych pochodzących z legalnych lub nielegalnych źródeł na cele terrorystyczne, a tym samym dążenie do zapewnienia stabilności i wiarygodności sektora finansowego oraz prawidłowego funkcjonowania rynku. Twórcy dyrektywy podkreślili, że początkowo definicja prania pieniędzy była ograniczona jedynie do przestępstw narkotykowych, jednak później postanowiono rozszerzyć zakres przestępstw źródłowych na inne, niezwiązane wyłącznie z narkotykami.

W art. 1 dyrektywy pranie brudnych pieniędzy zostało zdefiniowane jako umyślne postępowanie dokonywane w celu:

- konwersji lub przekazania mienia, ze świadomością, że pochodzi ono z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności, celem ukrywania lub zatajania bezprawnego pochodzenia tego mienia, albo udzielania pomocy osobie, która bierze udział w takiej działalności, aby uniknęła ona prawnych konsekwencji tych działań,
- ukrycia lub zatajania prawdziwego charakteru mienia, jego źródła, miejsca położenia, przemieszczania, praw związanych z tym mieniem lub jego własnością, ze świadomością, że źródłem tego mienia jest działalność o charakterze przestępczym lub udział w takiej działalności,
- nabycia, posiadania lub korzystania z mienia, ze świadomością w momencie jego otrzymania, że mienie to pochodzi z działalności o charakterze przestępczym lub udziału w takiej działalności.

Postępowanie, o którym mowa w przytoczonej definicji, może przyjmować wszystkie formy zjawiskowe popełnienia przestępstw⁷², jak też usiłowanie ich popełnienia. Natomiast mienie zostało zdefiniowane jako „wszelkiego

⁷¹ W 2005 r. istotną zmianą było poszerzenie zakresu stosowania dyrektywy nr 2005/60/WE o przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu.

⁷² Sprawstwo, współsprawstwo, podżeganie i pomocnictwo. Więcej na ten temat zob. np.: L. Tyszkiewicz, *Współdziałanie przestępne i główne pojęcia z nim związane w polskim prawie karnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1964; A. Wąsek, *Formy popełnienia przestępstwa w kodeksie karnym z 1997 r.*, w: *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, Zeszyt 9, Warszawa 1998.

rodzaju aktywa, materialne lub niematerialne, rzeczy ruchome lub nieruchomości oraz dokumenty lub instrumenty prawne w jakiegokolwiek formie, łącznie z elektroniczną lub cyfrową, zaświadczające o prawie własności lub innych prawach do tych aktywów”⁷³.

W porównaniu z dotychczas obowiązującymi postanowieniami, rozszerzeniu uległ również krąg podmiotów będących adresatami obowiązków wynikających z przepisów dyrektywy. Zakresem unormowania objęte zostały nie tylko podmioty bezpośrednio związane z obrotem środkami finansowymi, takie jak instytucje kredytowe⁷⁴ bądź finansowe⁷⁵, ale również pośrednicy ubezpieczeniowi czy pośrednicy w obrocie nieruchomościami, audytorzy, zewnętrzni księgowi, doradcy podatkowi, a także – w ograniczonym zakresie – notariusze oraz przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych⁷⁶. Wszystkie te podmioty zostały uznane za wyjątkowo narażone na potencjalne ryzyko ich wykorzystania w procederze prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. W tym miejscu warto podkreślić, że włączenie przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych do grupy podmiotów objętych zakresem omawianej dyrektywy – zwłaszcza w związku z obowiązkami informacyjnymi – budzi kontrowersje w kontekście przestrzegania obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej⁷⁷.

Dyrektywą objęto także inne osoby fizyczne i prawne handlujące towarami, w zakresie, w jakim płatności są dokonywane w gotówce w kwocie co najmniej 15 tys. euro, bez względu na to, czy transakcja jest dokonywana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się wzajemnie ze sobą powiązane⁷⁸. Państwa członkowskie mogą jednak podjąć decyzję o wyłączeniu tego ogólnego obowiązku w stosunku do osób fizycznych i prawnych, które prowadzą działalność finansową w sposób sporadyczny lub w bardzo

⁷³ Art. 3 pkt 3 dyrektywy 2005/60/WE.

⁷⁴ Definicja instytucji kredytowej art. 3 pkt 1 dyrektywy 2005/60/WE.

⁷⁵ Definicja instytucji finansowej art. 3 pkt 2 dyrektywy 2005/60/WE.

⁷⁶ Objęcie wolnych zawodów prawniczych obowiązkami wynikającymi z dyrektywy 2005/60/WE wiązało się z odnotowaniem (m.in. w raportach grupy FATF) wykorzystywania notariuszy w tworzeniu nowych tzw. spółek-krzaków, służących do prania brudnych pieniędzy, zwłaszcza w rajach podatkowych. Zob.: W. Filipkowski, K. Prokop, *Wolne zawody prawnicze a przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, „Państwo i Prawo”, nr 2/2006, s. 69.

⁷⁷ Por.: W. Filipkowski, K. Prokop, *Wolne...*, op. cit., s. 71; A. Golonka, *Konieczność czy przejaw konformizmu ustawodawcy? Rozważania na tle obowiązku rejestracji transakcji podejrzanych*, „Palestra”, nr 11/12-2005, s. 35 i nast.

⁷⁸ Jak zauważa się w literaturze, obowiązek ten stanowić może wyzwanie dla przedsiębiorstw średniej wielkości. Zob.: J. Długosz, *Europejska inicjatywa w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 5/2007, s. 23.

ograniczonym zakresie, gdy występuje niewielkie ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu⁷⁹.

W dalszej kolejności w omawianej dyrektywie określono obowiązki, którym podlegają opisane wcześniej podmioty. Przede wszystkim obowiązuje państwa członkowskie do zakazania swoim instytucjom kredytowym i finansowym prowadzenia anonimowych rachunków lub anonimowych książeczek oszczędnościowych, jak również nawiązywania stosunków w ramach bankowości korespondencyjnej z bankiem fikcyjnym⁸⁰. Dyrektywa wymaga dalej, by instytucje i osoby nią objęte stosowały środki należytej staranności, poprzez podejmowanie – z uwzględnieniem oceny ryzyka w zakresie np. typu klienta czy produktu – środków polegających na identyfikacji i weryfikacji tożsamości klienta lub rzeczywistego beneficjenta⁸¹. Środki takie, zgodnie z art. 7, powinny być podjęte w przypadku nawiązywania stosunków gospodarczych, przy przeprowadzaniu transakcji w wysokości co najmniej 15 tys. euro bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane, a także gdy istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu bądź też wątpliwości co do prawdziwości wcześniej otrzymanych danych dotyczących tożsamości klienta. Identyfikacja klienta lub też ustalenie rzeczywistego beneficjenta należą zatem do priorytetowych obowiązków podmiotów objętych omawianą dyrektywą.

⁷⁹ Wspomniana możliwość została uregulowana w dyrektywie Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. ustanawiającej środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie. (Dz. U. L 214 z 4.8.2006, str. 29). Art. 4 dyrektywy Komisji 2006/70/WE stanowi, że osoby fizyczne i prawne prowadzą działalność w sposób ograniczony lub sporadyczny, gdy: ich działalność finansowa jest ograniczona pod względem wartości bezwzględnych, czyli obroty nie przekraczają stosunkowo niskiego progu, określanego na szczeblu krajowym; działalność finansowa jest ograniczona pod względem transakcji, tj. ustalony na szczeblu krajowym dla poszczególnych rodzajów działalności finansowej próg jest wystarczająco niski, aby dane rodzaje transakcji były niepraktyczną i nieefektywną metodą prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i nie przekraczały 1 tys. euro; działalność finansowa nie jest działalnością podstawową tzn. gdy obroty z działalności finansowej nie przekraczają 5 proc. całkowitych obrotów danej osoby prawnej lub osoby fizycznej.

⁸⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 10 dyrektywy 2005/60/WE, „Bank fikcyjny” oznacza „instytucję kredytową lub instytucję prowadzącą równoważną działalność, utworzoną na terytorium państwa, w którym nie jest ona fizycznie obecna i instytucja nie jest powiązana z działającą legalnie grupą finansową”.

⁸¹ Zgodnie z art. 3 pkt 6 dyrektywy 2005/60/WE „rzeczywisty beneficjent” oznacza: „osobę fizyczną lub osoby fizyczne, które ostatecznie są właścicielami lub sprawują kontrolę nad klientem lub osobą fizyczną, w imieniu których przeprowadzana jest transakcja lub prowadzona jest działalność”.

Gdy dana instytucja lub osoba nie jest w stanie spełnić wymogów stosowania środków należytej staranności wobec klienta, państwa członkowskie wymagają, aby nie przeprowadzała ona transakcji za pomocą rachunku bankowego, nie nawiązywała stosunków gospodarczych i nie realizowała transakcji lub aby rozwiązała stosunki gospodarcze oraz rozważyła poinformowanie właściwej jednostki analityki finansowej⁸². Możliwe jest jednak w ramach uproszczonych zasad należytej staranności zezwolenie podmiotom objętym dyrektywą na niestosowanie pełnych wymogów w odniesieniu do klienta, produktu lub transakcji, w przypadku których ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu jest niewielkie⁸³. Oceniając, czy ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu jest niskie, państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na działalność tych klientów lub na tego rodzaju produkty czy transakcje, które ze względu na swój charakter mogą być z dużym prawdopodobieństwem wykorzystywane do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Dyrektywa wprowadza także procedury tzw. wzmożonej należytej staranności wobec klienta⁸⁴ w sytuacjach podwyższonego ryzyka.

Ważną okolicznością uzasadniającą stosowanie wzmożonej należytej staranności wobec klienta jest realizowanie transakcji lub podjęcie stosunków gospodarczych z osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne, mieszkającymi w innym państwie⁸⁵. Pojęcie osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne definiuje art. 3 pkt 8 dyrektywy, określając ją jako: „osobę fizyczną, która sprawuje lub sprawowała znaczące funkcje publiczne, jak również członka najbliższej rodziny oraz osoby znane jako bliscy współpracownicy tych osób”. Jest to, jak się wydaje, definicja dosyć szeroka i nieprecyzyjna, stąd też bardziej szczegółowe uregulowanie, mające zapewnić spójne stosowanie tego pojęcia, znalazło się w dyrektywie ustanawiającej

⁸² Art. 9 ust. 5 dyrektywy 2005/60/WE.

⁸³ Art. 11 ust. 2 i 5 dyrektywy 2005/60/WE. Szczegółowe okoliczności, w których istnieje możliwość realizacji uproszczonej procedury należytej staranności wobec klienta, zostały określone w art. 3 dyrektywy ustanawiającej środki wykonawcze (patrz przypis 57) i obejmują m.in. przypadki, w których:

- klient pełni funkcje publiczne na mocy pierwotnego lub pochodnego prawa wspólnotowego;
- tożsamość klienta jest publicznie dostępna, przejrzysta i pewna;
- działalność klienta, jak również jego rachunkowość są przejrzyste.

⁸⁴ Sekcja 3 dyrektywy 2005/60/WE.

⁸⁵ Art. 13 ust. 4 dyrektywy 2005/60/WE.

środki wykonawcze⁸⁶. W odniesieniu do identyfikacji opisanych osób należy stosować wzmożoną staranność przejawiającą się m.in. w posiadaniu specjalnych procedur, uzyskaniu zezwolenia zwierzchników najwyższego szczebla na nawiązanie stosunków gospodarczych z takimi klientami. Wymagane jest także czynienie odpowiednich kroków w celu ustalenia źródła majątku i źródła pochodzenia środków zaangażowanych w ramach stosunków gospodarczych lub transakcji oraz prowadzenie ciągłej, wzmożonej kontroli danego stosunku gospodarczego. Odpowiednie procedury wzmożonej należytej staranności przy identyfikacji i weryfikacji klienta stosowane są także przy podejmowaniu transgranicznych stosunków w ramach bankowości korespondencyjnej z instytucjami będącymi korespondentami z państw trzecich⁸⁷.

W myśl art. 20 dyrektywy instytucje i osoby objęte jej przepisami zobligowane są do zwracania szczególnej uwagi na wszelką działalność, która – jak się wydaje – wypełnia w dużym stopniu znamiona transakcji związanej z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Dotyczy to w szczególności transakcji skomplikowanych lub o wyjątkowo dużej wartości oraz wszelkich niezwykłych rodzajów transakcji, które nie mają wyraźnego celu gospodarczego lub widocznego celu zgodnego z prawem.

W celu efektywnego zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu każde z państw członkowskich zobowiązane jest do ustanowienia jednostki analityki finansowej⁸⁸. Jednostki te funkcjonują w charakterze krajowego centrum odpowiedzialnego za otrzymywanie, analizowanie i ujawnianie właściwym organom informacji, które dotyczą potencjalnego prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu⁸⁹. Instytucje oraz osoby

⁸⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy wykonawczej przywołanej w przypisie 57, przez osoby takie rozumie się:

- szefów państw, szefów rządów, ministrów oraz wiceministrów lub zastępców ministrów;
- członków parlamentu;
- członków sądów najwyższych, trybunałów konstytucyjnych oraz innych organów sądowych wysokiego szczebla, których decyzje nie podlegają apelacji, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych;
- członków trybunałów obrachunkowych oraz zarządów banków centralnych;
- ambasadorów, *chargés d'affaires* oraz wyższych oficerów sił zbrojnych;
- członków organów administracyjnych, zarządczych lub nadzorczych przedsiębiorstw państwowych.

⁸⁷ Art. 13 ust. 3 dyrektywy 2005/60/WE wymienia np.: gromadzenie wystarczających informacji o instytucji będącej korespondentem w celu zrozumienia w pełni charakteru jej działalności; ustalenie na podstawie publicznie dostępnych informacji wiarygodności instytucji i jakości nadzoru; ocenę środków kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stosowane przez instytucję będącą korespondentem; uzyskanie zgody zwierzchników najwyższego szczebla przed ustanowieniem nowej relacji bankowości korespondencyjnej.

⁸⁸ Financial intelligence unit. W Polsce funkcję tę pełni Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów.

⁸⁹ Art. 21 dyrektywy 2005/60/WE.

objęte omawianą dyrektywą zobligowane są do niezwłocznego informowania, z własnej inicjatywy, wskazanych wyżej jednostek o podejrzeniu, że popełniono lub usiłowano popełnić przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu⁹⁰.

Wyjątek od powyższej reguły stanowią notariusze i przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych, dla których państwa członkowskie mogą wyznaczyć w miejsce jednostki analityki finansowej, odpowiedni organ danego samorządu zawodowego jako organ, do którego należy kierować informacje w pierwszej kolejności⁹¹. W tym miejscu warto podkreślić regulację art. 23 ust. 2, która w stosunku do notariuszy i wolnych zawodów prawniczych, a także do audytorów, zewnętrznych księgowych oraz doradców podatkowych wyłącza obowiązek przekazywania uprawnionym organom takich informacji, które przedstawiciele wymienionych grup zawodowych, otrzymują od swojego klienta lub uzyskują na jego temat podczas ustalania jego sytuacji prawnej lub podczas reprezentowania tego klienta w postępowaniu sądowym, lub w związku z takim postępowaniem, włączając w to doradztwo w sprawie wszczynania lub unikania postępowania, bez względu na to, czy takie informacje są uzyskane lub otrzymane przed takim postępowaniem, w jego trakcie czy po jego zakończeniu.

Konsekwencją powiadomienia uprawnionej jednostki o zaistniałym podejrzeniu prania pieniędzy bądź finansowania terroryzmu jest obowiązek wstrzymania wykonania podejrzonej transakcji⁹². Jeżeli nie można tego zrobić lub jeżeli wstrzymanie transakcji może zaszkodzić wykryciu osób czerpiących korzyści z prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, właściwe instytucje i osoby powiadamiają jednostkę analityki finansowej natychmiast po dokonaniu transakcji.

Dyrektywa nie zawiera wyłącznie nakazu identyfikowania klienta i przekazywania informacji na temat podejrzanych transakcji uprawnionym jednostkom. Konieczne jest również przechowywanie rejestrów i danych statystycznych związanych z przypadkami prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Celowi temu służy tworzenie procedur wewnętrznych, szkolenia dla pracowników i dostęp do aktualnych danych⁹³. Przechowywanie wymienionych dokumentów przez okres co najmniej 5 lat, a także prowadzenie szczegółowych statystyk ma ułatwić przeprowadzenie dochodzenia i anali-

⁹⁰ Art. 22 ust. 1, lit. a) dyrektywy 2005/60/WE.

⁹¹ Art. 23 ust. 1 dyrektywy 2005/60/WE.

⁹² Art. 24 ust. 1 dyrektywy 2005/60/WE.

⁹³ Art. 30 i nast. dyrektywy 2005/60/WE.

zy możliwych przypadków prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu przez jednostkę analityki finansowej lub inne właściwe organy.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy, za naruszenia przepisów krajowych, przyjętych zgodnie z jej wymogami, do odpowiedzialności mogą zostać pociągnięte zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Nie określa ona wysokości kar czy minimalnych progów sankcji, a stwierdza jedynie, że muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.

Zgodnie z dyrektywą, Komisja Europejska zobligowana jest do przygotowywania co 3 lata (pierwszy raz do 15 grudnia 2009 r.) sprawozdań dotyczących wykonania jej zaleceń i przedstawienia ich Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do jej wykonania, do 15 grudnia 2007 r.⁹⁴.

Polskie regulacje prawne

Polski system przeciwdziałania przestępstwu prania brudnych pieniędzy i jego zwalczania ma o wiele krótszą historię niż rozwiązania europejskie czy światowe i powstawał w kilku etapach⁹⁵. Pierwszy etap przypadł na lata 1990–1991 i obejmował analizę regulacji prawnych obowiązujących w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich Wspólnot Europejskich, oraz nawiązywanie kontaktów międzynarodowych, zwłaszcza na szczeblu organów ścigania. W latach 1992–1993 dokonano nowelizacji prawa bankowego⁹⁶. Ukazało się również zarządzenie prezesa Narodowego Banku Polskiego⁹⁷ regulujące zasady postępowania banków w sytuacji lokowania środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących z przestępstwa oraz dokonywania wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę. W etapie trzecim, w latach 1994–1995, nastąpiła penalizacja prania pieniędzy, a także znowelizowano ustawę o ochronie obrotu gospodarczego⁹⁸. W latach 1996–1999 po raz kolejny znowelizowano

⁹⁴ Obowiązek ten nie został zrealizowany przez część państw członkowskich i w czerwcu 2008 r. Komisja wystosowała wnioski do 15 państw, m.in. Niemiec, Francji i Polski, w celu przedstawienia uzasadnień naruszenia przepisów i niewdrożenia dyrektywy 2005/60/WE.

⁹⁵ J.W. Wójcik, *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejrzanych*, wyd. TWIGGER, Warszawa 2002, s. 172.

⁹⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665.

⁹⁷ Dz. Urz. NBP z 1992 r. Nr 16/92, poz. 20.

⁹⁸ Dz. U. z 1994 r. Nr 126, poz. 615.

prawo bankowe oraz uchwalono Kodeks karny, w tym art. 299 określający odpowiedzialność karną za pranie pieniędzy. Ostatni etap, trwający od roku 2000, obejmował uchwalenie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł⁹⁹ oraz kolejne nowelizacje odpowiednich aktów prawnych, w tym art. 299 Kodeksu karnego i samej ustawy, która po ostatnich zmianach ogłoszonych w 2010 r. nosi tytuł „o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”¹⁰⁰. Na polskim gruncie trzon regulacji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i jego zwalczania stanowią przepisy tej ustawy oraz art. 299 Kodeksu karnego.

Zakończenie

Problem prania brudnych pieniędzy nie jest zjawiskiem nowym. Proceder ukrywania faktycznego pochodzenia środków pieniężnych z działalności przestępczej związany jest przede wszystkim z funkcjonowaniem zorganizowanej przestępczości. W ostatnich latach problem ten rozrasta się i wywiera duży wpływ na międzynarodowy system finansowy i gospodarkę światową. Szacuje się, że coroczna wartość dochodów, które pochodzą z prania brudnych pieniędzy może sięgać nawet 5% światowego PKB.

Przestępcy, w celu wprowadzenia do systemu finansowego swoich nielegalnych dochodów, wykorzystują postępujący proces globalizacji i skomplikowania rynków światowych oraz rozwój technologiczny. Bazując na swobodzie przepływu kapitału, wielości instrumentów finansowych i nowoczesnych technologiach informatycznych, dokonują szeregu skomplikowanych transakcji w celu ukrycia źródeł swoich przychodów. Stanowiąca fundament jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału staje się zatem narzędziem w podejmowaniu nielegalnych działań we wskazanym zakresie.

W szczególności systemy bankowości elektronicznej i e-płatności oferują duże możliwości osobom uczestniczącym w praniu brudnych pieniędzy. Pojawia się pytanie, jak skutecznie stosować jeden z podstawowych filarów zapobiegania i zwalczania omawianego zjawiska, czyli zasadę *know your client*, kiedy klientem może być ktokolwiek, na drugim końcu świata, korzystający

⁹⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 116, poz. 1216.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276.

z usług elektronicznego banku. Poufność danych i anonimowość oferowane przez instytucje bankowe świadczące usługi *online* to warunki szczególnie pożądane przez osoby starające się ukryć źródła swoich dochodów¹⁰¹. Zatem jeden z podstawowych filarów zwalczania procederu polegający na zniesieniu anonimowości w relacjach między bankiem czy instytucją finansową a klientem będzie poddawany szczególnym wyzwaniom.

Nie bez znaczenia pozostaje też zagrożenie ze strony ugrupowań terrorystycznych. Realizacja ataków terrorystycznych wymaga często znacznych nakładów finansowych na działania logistyczne. Oczywistym przykładem mogą być ataki na World Trade Center z 11 września 2001 r., kiedy terroryści najpierw przez wiele miesięcy prowadzili przygotowania, m.in. uczestnicząc w kursach pilotażu. Pozbawianie takich organizacji środków finansowych osłabia zatem w sposób istotny ich możliwości działania. Problemem jest jednak fakt, że o ile środki na tego typu aktywność pochodzące z działalności przestępczej jest łatwiej wysledzić, to zdarzają się sytuacje, kiedy fundusze pochodzą z legalnych źródeł, różnego rodzaju fundacji, organizacji charytatywnych czy związków wyznaniowych wspierających terroryzm. Pojawia się kwestia transferu środków przez imigrantów legalnie podejmujących pracę do swoich macierzystych państw. Znane jest także zjawisko *state-sponsored terrorism*, czyli angażowania się niektórych państw we wspieranie ugrupowań terrorystycznych. Następuje wtedy niejako odwrotny proces niż pranie brudnych pieniędzy, ponieważ legalne środki, które poprzez skomplikowany system przepływów trafiają do grup terrorystycznych, dopiero mają być wykorzystane do przygotowania i przeprowadzenia ataków.

Narastające zatem zagrożenie ze strony transgranicznej zorganizowanej przestępczości, organizacji terrorystycznych oraz skala procederu prania brudnych pieniędzy spowodowały, że społeczność międzynarodowa, w tym także na obszarze Unii Europejskiej, podjęła działania mające zapobiegać i zwalczać te zjawiska. Wyrazem tych działań są różnego rodzaju międzynarodowe inicjatywy organizacyjne i prawne, uniemożliwiające korzystanie z systemu finansowego w celu prania brudnych pieniędzy. Główne w tym zakresie rozwiązania w Unii Europejskiej zawiera dyrektywa nr 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, która zastąpiła dyrektywę Rady Europejskiej

¹⁰¹ P. Lilley, *Dirty Dealing. The Untold Truth About Global Money Laundering*, Kogan Page Publishers, 2006, s. 109.

nr 91/308/EWG z 10 czerwca 1991 r. Dyrektywy te wymogły na państwach członkowskich wprowadzenie zakazu prania pieniędzy i zobowiązanie sektora finansowego, obejmującego banki i szeroką gamę innych instytucji finansowych, do identyfikowania swoich klientów, prowadzenia odpowiednich rejestrów, ustanowienia wewnętrznych procedur szkolenia personelu i zabezpieczeń w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zgłaszania właściwym organom wszelkich przypadków, w których zachodzi podejrzenie prania pieniędzy.

Wydaje się, że obecnie stworzone ramy tworzą całościową koncepcję zapobiegania praniu pieniędzy, obejmując mechanizmy prewencyjne i system sankcji. Jednak przyjęte rozwiązania stale poddawane są testom, a jako przykłady można podać podejrzenia o pranie pieniędzy w stosunku do jednego z największych banków HSBC¹⁰² czy też funkcjonowanie w Polsce tzw. instytucji parabankowych¹⁰³. Kluczowym elementem walki z praniem brudnych pieniędzy jest właściwe wdrożenie i stosowanie przyjętych na poziomie międzynarodowym rozwiązań w porządku prawnym poszczególnych państw.

¹⁰² S. Nasiripour, *US Panel To Detail Findings of HSBC Probe*, „The Financial Times”, 9 lipca 2012 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/39141c1e-c9ee-11e1-844e-00144feabdc0.html#axzz25h4VzP6C> (dostęp 6 września 2012 r.).

¹⁰³ *Amber Gold prala brudne pieniądze?*, PAP, 9 sierpnia 2012 r.

Eksport rosyjskiego gazu

– strategia, plany, konsekwencje

PAWEŁ TUROWSKI

Rosja zaplanowała znaczący wzrost produkcji gazu i zwiększenie jego eksportu do Europy oraz na Daleki Wschód. Według najbardziej optymistycznych prognoz, do 2030 r. ma nastąpić prawie dwukrotne podwyższenie jego eksportu w porównaniu z 2010 r., a w kolejnej dekadzie ma rozwinąć się sprzedaż na Dalekim Wschodzie. Są jednak czynniki, które mogą zakłócić rosyjskie plany. W Europie wzrośnie konkurencja między producentami, utrudniająca zwiększenie sprzedaży. Z kolei eksport na Dalekim Wschodzie może być niższy od planowanego, jeśli nie uda się zapewnić finansowania budowy skraplarni gazu w syberyjskich portach. Z tych przyczyn prognozowany wzrost eksportu rosyjskiego gazu będzie niższy od planowanego, zaś na rynkach europejskich w skrajnym scenariuszu możliwe jest zmniejszenie sprzedaży poniżej poziomu dotychczas notowanego.

Obecnie wszystkie prognozy wskazują, że w okresie najbliższych dwóch dekad w Rosji nastąpi znaczący wzrost wydobywania gazu ziemnego. Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) szacuje, że o ile w pierwszej dekadzie przyrost będzie równomierny, to w drugiej nastąpi jego wysoka dynamika. Uzmysławia ten proces poniższe wyliczenie. Jeśli wydobywanie z 2010 r. przyjmiemy za podstawę (wyniosło 637 mld m³), to w 2020 r. wzrośnie ono jedynie o 53 mld m³. Jednak już w 2025 r. powiększy się o 143 mld m³, a do 2030 r. aż o 183 mld m³ w porównaniu z 2010 r.¹ Z kolei Strategia energetyczna Rosji do 2030 r. (SER 2030) prognozuje wydobywanie gazu w 2022 r. wyższe o 166–200 mld m³ (803–837 mld m³), zaś na koniec drugiej dekady o 248–303 mld m³ (885–940 mld m³)².

¹ *World Energy Outlook*, International Energy Agency, 2011, s. 283, 304, 306, http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/weo2011_energy_for_all-1.pdf (dostęp: 12 grudnia 2012 r.).

² *Energy Strategy of Russia for the Period Up To 2030*, Ministry of Energy of the Russian Federation, Moskwa 2010, s. 145. Przeliczenie jednostek energetycznych z Mtce na mld m³ autora, http://www.energystategy.ru/projects/docs/ES-2030_%28Eng%29.pdf (dostęp: 18 lipca 2012 r.).

Kto ma być odbiorcą?

Prognozowany bardzo wysoki przyrost produkcji gazu ziemnego w Rosji znajduje odzwierciedlenie w planach zwiększenia eksportu surowca na różne rynki. Choć całkowita sprzedaż gazu wyniosła w 2010 r.³ 177 mld m³, to rządowa strategia energetyczna prognozuje w 2015 r. eksport na poziomie 261–283 mld m³, w 2022 r. aż 320–328 mld m³, zaś na koniec 2030 r. sprzedaż za granicę ma wynieść 337–355 mld m³ gazu⁴. Międzynarodowa Agencja Energetyczna szacuje eksport rosyjskiego gazu znacznie ostrożniej – w 2020 r. ma sięgnąć 238 mld m³, w 2035 r. – 312 mld m³ gazu⁵.

Mapa 1. Gaz – Federacja Rosyjska. Obecne i prognozowane główne szlaki transportowe oraz złoża



Źródło: World Energy Outlook 2011, s. 312, http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/weo2011_energy_for_all-1.pdf (dostęp: 12 grudnia 2012 r.).

Rosyjska strategia rozwoju eksportu zakłada znaczące zwiększenie sprzedaży gazu do Europy i na Daleki Wschód. Eksport na te rynki zwiększyć ma się dwukrotnie, co spowoduje, że w 2022 r. (w porównaniu z 2010 r.

³ Экспорт Российской Федерации природного газа за 2000–2012 годы (по данным ФТС России и Росстата) [Eksport gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej w latach: 2000–2012 (na podstawie danych Służby Celnej FR i Rosyjskiego Urzędu Statystycznego)], Bank Centralny Federacji Rosyjskiej, http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/gas.htm&pid=svs&sid=vt3 (dostęp: 18 lipca 2012 r.).

⁴ Energy Strategy of Russia..., Ministry of Energy of the Russian Federation, *op. cit.*, s. 145.

⁵ World Energy..., *op. cit.*, s. 329, 343.

przyjętym do wyliczenia jako rok bazy) ma zostać sprzedane dodatkowe 129–133 mld m³ gazu. Rosyjska państwowa strategia prognozuje, że eksport gazu w 2030 r. będzie wyższy o 154–159 mld m³ w porównaniu z rokiem 2010⁶. W pierwszym okresie (do 2020 r.) większość dodatkowego surowca kupią klienci z Europy, zaś w drugim (do 2030 r.) dołączony zostanie kierunek dalekowschodni, co umożliwi sprzedaż około 70–75 mld m³ gazu odbiorcom z Chin, Korei lub Japonii.

Kluczowe znaczenie dla sprzedaży na Dalekim Wschodzie ma budowa morskich terminali do przesyłu skroplonego gazu (*Liquefied Natural Gas*, LNG). Transport wodny ma umożliwić przesył surowca ze złóż położonych na środkowej i wschodniej Syberii do odbiorców w Chinach, Korei lub Japonii. Z tej perspektywy dwa projektowane rurociągi do Chin – pierwszy z Syberii Zachodniej z połączeniem między granicą z Kazachstanem a Mongolią, drugi na Dalekim Wschodzie, do miasta Daqing⁷ – mają znaczenie uzupełniające w stosunku do transportu wodnego. Obecnie Rosja posiada tylko jeden terminal skraplający (Sachalin 2) umożliwiający eksport niespełna 14 mld m³ gazu rocznie zaś MAE szacuje, że do 2020 r. moce rosyjskich terminali wzrosną jedynie dwukrotnie⁸. Z powodu braku odpowiedniej liczby terminali LNG, znaczący wzrost sprzedaży na Dalekim Wschodzie będzie możliwy dopiero w latach 2020–2030 po wybudowaniu kolejnych instalacji. Z tych przyczyn rosyjski Instytut Strategii Energetycznych prognozuje, że eksport gazu w 2022 r. na Daleki Wschód wyniesie 55 mld m³, zaś w 2030 r. 70–75 mld m³ gazu⁹. Z kolei Międzynarodowa Agencja Energetyczna ocenia, że w 2020 r. eksport do Chin będzie jeszcze niski (13 mld m³), aby w następnych 15 latach znacząco wzrosnąć i sięgnąć 75 mld m³ w 2035 r.¹⁰

Mimo planów dynamicznego rozwoju eksportu na Daleki Wschód, to Zachód (rozumiany w rosyjskich strategiach jako Unia Europejska i Turcja) nadal jest i ma pozostać kluczowym odbiorcą. Choć w 2010 r. eksport gazu do Europy wyniósł 107 mld m³, to na koniec 2022 r. Rosjanie planują

⁶ Wyliczenie własne na podstawie: *Energy Strategy of Russia...*, *op. cit.*, s. 145; Bank Centralny Federacji Rosyjskiej. *Eksport gazu ziemnego...*, *op. cit.*

⁷ *Ibidem*, s. 313.

⁸ *World Energy...*, *op. cit.*, s. 314.

⁹ А.И. Громов, *Восточный вектор в Энергетической стратегии России на период до 2030 года*, [Wschodni wektor w Strategii Energetycznej Rosji do 2030 r., Instytut Energetycznych Strategii], Instytut Strategii Energetycznej, Moskwa, 7 kwietnia 2011 r. http://www.energystrategy.ru/ab_in/ies_news.htm (dostęp: 20 lipca 2012 r.).

¹⁰ *World Energy...*, *op. cit.*, s. 329, 343.

olbrzymi wzrost do poziomu 189–194 mld m³ i utrzymanie tej wielkości w następnej dekadzie (201 mld m³ gazu w 2030 r.)¹¹.

Z kolei sprzedaż do krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), wśród których najważniejszymi odbiorcami są Białoruś i Ukraina (Mołdawia i Armenia kupują nieduże ilości gazu) ma utrzymywać się na stabilnym poziomie 78–92 mld m³ w ciągu najbliższych osiemnastu lat¹².

Ile gazu dla Europy i Chin?

Rosyjscy analitycy zakładają, że największym importerem na Dalekim Wschodzie będą Chiny. W odróżnieniu od Korei, gdzie zapotrzebowanie na surowce energetyczne jest i będzie stabilne, w Chinach prognozowany jest skokowy wzrost konsumpcji gazu ziemnego. Obecnie kraj ten, jak na swój potencjał ekonomiczny i demograficzny, zużywa bardzo nieduże ilości gazu, co ma zmienić się już w najbliższych kilku latach. Szacuje się, że tylko w latach 2015–2020 nastąpi 30-proc. wzrost zużycia gazu (o 104 mld m³), zaś co kolejne pięć lat będzie następował wzrost zapotrzebowania o dodatkowe 66–69 mld m³, nieprzerwanie do 2035 r. Za trzy lata Chiny będą potrzebowały niespełna 200 mld m³, 5 lat później już około 300 mld m³, zaś na koniec kolejnej dekady XXI w. – już 437 mld m³ gazu¹³.

Niemniej jednak, mimo dynamicznego rozwoju rynku chińskiego, nadal największym odbiorcą gazu ziemnego pozostanie Europa wraz z rynkiem Unii Europejskiej i Turcji. UE zużywa bardzo dużo gazu zarówno na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej, jak i przemysłu chemicznego oraz odbiorców indywidualnych. Warto pamiętać, że regulacje prawne przyjęte przez kraje UE (tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny) wzmacniają zapotrzebowanie na gaz. Ma to związek z faktem, że redukcję emisji dwutlenku węgla, będącą jednym ze zobowiązań pakietu, można łatwiej osiągnąć poprzez zastępowanie gazem paliwa węglowego (gaz podczas procesu spalania emituje dwukrotnie mniej CO₂ niż węgiel).

Istnieją różne prognozy dotyczące zapotrzebowania Unii Europejskiej na gaz ziemny. Instytut Badań Energetycznych Rosyjskiej Akademii Nauk szacuje, że za trzy lata wyniesie ono 623 mld m³, za siedem – 651 mld m³, w 2025 r. sięgnie 670 mld m³, zaś na koniec następnej dekady – 685 mld m³

¹¹ А.И. Громов, *Восточный...*, *op. cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ *World Energy...*, *op. cit.*, s. 592. Przeliczenie jednostek energii z Mtoe na mld m³ autora.

gazu¹⁴. Prognoza Międzynarodowej Agencji Energetycznej jest znacznie niższa – zapotrzebowanie ma być mniejsze o 50–59 mld m³ gazu w porównaniu z danymi rosyjskiego instytutu w każdym z następujących po sobie pięcioletnich okresów prognostycznych aż do 2030 r.¹⁵. Jeszcze mniejsze zapotrzebowanie szacuje Komisja Europejska. W raporcie z 2010 r. *EU Energy Trends to 2030 — Update 2009* przedstawione zostały dwa scenariusze – bazowy i referencyjny. Pierwszy oblicza przyszłe zapotrzebowanie przy założeniu, że kraje członkowskie będą respektować istniejące już zobowiązania międzynarodowe i wspólnotowe w sprawach powiększania efektywności energetycznej, oszczędności energii i redukcji emisji CO₂. Scenariusz referencyjny prognozuje znacząco mniejsze zapotrzebowanie energetyczne, ponieważ został sporządzony z uwzględnieniem wprowadzenia nowych zobowiązań dotyczących kolejnych redukcji zapotrzebowania na energię.

Szacunki zawarte w scenariuszu bazowym, w porównaniu zarówno z prognozami Instytutu Badań Energetycznych Rosyjskiej Akademii Nauk, jak i MAE, zakładają znacząco mniejsze zapotrzebowanie na gaz w UE. Prognozowane przez Komisję Europejską zużycie gazu ma być niższe o 75 mld m³ w 2015 r., na koniec kolejnej pięcioletki o 96 mld m³, na koniec 2025 r. różnica ma wynosić już 126 mld m³, zaś na koniec następnej dekady zapotrzebowanie ma być mniejsze aż o prawie 160 mld m³ w porównaniu z rosyjskimi prognozami¹⁶.

Należy podkreślić, że przytoczone powyżej szacunki odnoszą się jedynie do przyszłego zapotrzebowania na gaz w krajach Unii Europejskiej i nie można ich utożsamiać z wielkością przyszłego importu. UE jest przecież producentem gazu ziemnego zarówno na lądzie, jak i ze złóż morskich na dnie Morza Północnego. Istniejące szacunki wskazują, że potrzeby importowe UE w latach 2015–2030 mają ulec powiększeniu zaledwie o 42 mld m³ gazu i mają być znacząco mniejsze niż prognozowana konsumpcja wewnętrzna. Za trzy lata zapotrzebowanie na gaz spoza UE ma wynieść 394 mld m³, za

¹⁴ *Global and Russian Energy Outlook until 2035*, The Energy Research Institute of the Russian Academy of Science, Moskwa 2012, s. 166, http://www.eriras.ru/files/Outlook_2012_eng_light.pdf (dostęp: 24 lipca 2012 r.).

¹⁵ *World Energy...*, *op. cit.*, s. 159.

¹⁶ *EU Energy Trends to 2030 — Update 2009*. Appendix 2A, Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej do spraw energii we współpracy z Dyrekcją Generalną do spraw działania w dziedzinie klimatu oraz Dyrekcją Generalną do spraw mobilności i transportu, 4 sierpnia 2010 r., s. 66, http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf (dostęp: 24 lipca 2012 r.).

siedem lat – 421 mld m³, w 2025 r. import ma sięgnąć 434 mld m³, zaś na koniec następnej dekady jedynie 436 mld m³ gazu¹⁷.

Silna konkurencja na europejskim rynku

Unia Europejska sprowadza gaz za pośrednictwem trzech rurociągowych korytarzy energetycznych. Pierwszy grupuje producentów surowca z Morza Północnego i norweskiego szelfu kontynentalnego (są nimi Dania, Holandia, Norwegia i Wielka Brytania), drugi tworzą dostawcy z Afryki Północnej (m.in. Algieria i Libia), zaś trzeci korytarz służy do importu surowca z Federacji Rosyjskiej. Kolejny, czwarty korytarz, aktualnie budowany, umożliwi przesył gazu z basenu Morza Kaspijskiego i Bliskiego Wschodu (m.in. z Azerbejdżanu oraz potencjalnie z Turkmenistanu, Iraku, Iranu a nawet Egiptu). Korytarze transportowe uzupełniane są dostawami gazu skroplonego (LNG) od producentów z Afryki Północnej i Środkowej (m.in. z Nigerii), a także z Półwyspu Arabskiego (m.in. Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar). Można prognozować zmianę dotychczasowej struktury dostawców gazu na rynku Unii Europejskiej do 2030 r. W tym okresie nastąpi znacząca redukcja produkcji gazu na Morzu Północnym. Choć w 2009 r. Wielka Brytania wydobyla 62 mld m³ gazu, to już w 2020 r. produkcja ulegnie zmniejszeniu do poziomu zaledwie 27 mld m³, zaś pod koniec następnej dekady wyniesie jedynie 12 mld m³. Redukcje w nieco mniejszej skali mają nastąpić w Holandii. W ciągu 15 lat wydobycie zmniejszy się dwukrotnie – z 83 mld m³ w 2015 r. do 41 mld m³ w 2030 r.¹⁸ Wśród większości producentów leżących poza granicami Unii Europejskiej prognozowane są olbrzymie wzrosty wydobycia, co mimo częściowego spadku wydobycia w UE, powinno przełożyć się na zwiększenie konkurencji o kontrakty na rynku UE.

Spośród krajów Półwyspu Arabskiego najważniejsi producenci gazu skroplonego utrzymają lub w niewielkim stopniu zwiększą produkcję (w latach 2015–2030 Arabia Saudyjska osiągnie poziom 89–108 mld m³, Zjednoczone Emiraty Arabskie 50–56 mld m³), jedynie Katar będzie wydobywał więcej – 205 mld m³ w 2030 r. w porównaniu ze 170 mld m³ prognozowanymi na 2015 r.¹⁹ Dla producentów z Półwyspu Arabskiego tak samo ważnymi odbiorcami są zarówno państwa Unii Europejskiej, jak i kraje Dalekiego

¹⁷ *Ibidem*, s. 66.

¹⁸ *World Energy...*, *op. cit.*, s. 165.

¹⁹ *Ibidem*.

Wschodu: Japonia, Korea, a w przyszłości także Chiny. Z tych przyczyn znaczenie rynku europejskiego dla producentów z Półwyspu Arabskiego może być w przyszłości mniejsze niż dla innych dostawców.

Odmienne mogą postąpić producenci z Afryki Północnej. Może mieć na to wpływ m.in. prognozowane zwiększenie produkcji w Algierii (o około 2/3 w ciągu piętnastu lat – ze 107 mld m³ w 2015 r. aż do 160 mld m³ w 2030 r.) oraz w Libii (o 20 mld m³ gazu w tym samym okresie)²⁰. Prawdopodobnie większość produkcji LNG ze Środkowej i Północnej Afryki trafi na rynek Unii Europejskiej. Za takim scenariuszem przemawia w największym stopniu fakt silnych związków politycznych krajów europejskiego południa (m.in. Francji z Algierią oraz Włoch z Libią i Algierią), a także geograficzna bliskość rynku europejskiego, przy jednoczesnym znaczącym oddaleniu innych potencjalnych odbiorców (przede wszystkim z Dalekiego Wschodu). Obecnie głównym odbiorcą gazu z Północnej Afryki są kraje Unii Europejskiej, odbierające surowiec z pięciu rurociągów śródziemnomorskich o przepustowości 61 mld m³ oraz za pośrednictwem terminali LNG. Tą samą drogą dostarczany jest skroplony gaz z Nigerii, w której także prognozowany jest ponaddwukrotny wzrost produkcji – z 41 mld m³ w 2015 r. do 91 mld m³ na koniec 2030 r.²¹

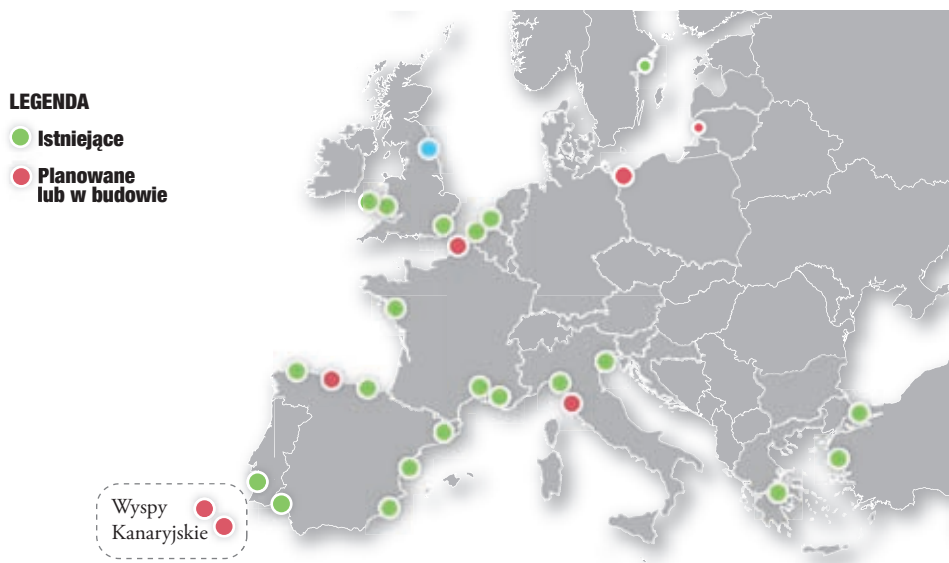
Jeszcze dwa, trzy lata temu Stany Zjednoczone były uważane za pewnego odbiorcę dużej części produkcji gazu z Afryki oraz Półwyspu Arabskiego – jednak za sprawą szybkiego rozwoju wydobycia gazu łupkowego miała miejsce spektakularna zamiana ról – z importera dużych ilości gazu do kraju rozważającego sprzedaż surowca m.in. do Unii Europejskiej. Warto przypomnieć, że w 1991 r. potwierdzone zasoby gazu w USA wynosiły 4,7 bln m³, a 20 lat później uległy podwojeniu za sprawą upowszechnienia technologii szczelinowania skał. Z tego powodu w ciągu ostatnich sześciu lat wydobycie wzrosło o 140 mld m³ i osiągnęło w 2011 r. poziom 651 mld m³. Pozwoliło to Stanom Zjednoczonym osiągnąć pozycję największego producenta gazu ziemnego na świecie (druga jest Rosja, produkująca o 44 mld m³ surowca mniej)²². Jeśli Stany Zjednoczone zdecydują się w przyszłości rozpocząć eksport swojego gazu do Unii Europejskiej, konkurencja ulegnie wzmożeniu. Warto przypomnieć, że rewolucja gazu łupkowego w USA

²⁰ *Ibidem.*

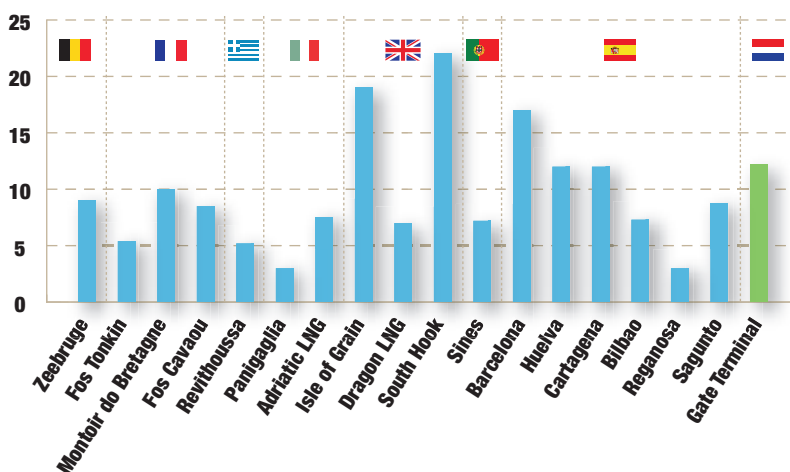
²¹ *Ibidem.*

²² *BP Statistical Review of World Energy*, czerwiec 2012 r., http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf (dostęp: 13 sierpnia 2012 r.).

Rysunek 1. Istniejące i planowane terminale LNG w Europie



Terminale LNG w UE: przepustowość istniejących instalacji



Źródło: LNG terminals in Europe, http://www.gie.eu.com/index.php/events-diary/workshops/gle-workshops/cat_view/16-gle-workshops/33-2011-workshops/34-first-ceer-workshop-on-access-to-european-lng-terminals (dostęp: 1 listopada 2012 r.); Prezentacja LNG terminals in Europe, http://www.gie.eu.com/index.php/events-diary/workshops/gle-workshops/cat_view/16-gle-workshops/33-2011-workshops/34-first-ceer-workshop-on-access-to-european-lng-terminals (dostęp: 1 listopada 2012 r.).

rozbiła dotychczasową strukturę światowego rynku gazu skroplonego. Z powodu gwałtownego wstrzymania importu, od dwóch lat utrzymuje się

na światowym rynku nadwyżka LNG sięgająca około 150 mld m³ surowca rocznie i zgodnie z szacunkami MAE utrzyma się co najmniej do 2014 r. Dodatkowym efektem dużej podaży gazu skroplonego jest znacząca obniżka ceny, częstokroć poniżej cen w Unii Europejskiej za dostawy surowca rurociągami.

Kolejnym elementem, mającym wpływ na wzmocnienie konkurencji między dostawcami na rynku Unii Europejskiej, jest budowa wspomnianego czwartego korytarza energetycznego do przesyłu gazu z regionu Morza Kaspijskiego i Bliskiego Wschodu. Dotychczas potwierdzono rozpoczęcie w 2017 r. dostaw 10 mld m³ azerskiego gazu nowymi gazociągami budowanymi wzdłuż szlaku wytyczonego dla projektu Nabucco (będzie to gazociąg TANAP do granicy z UE, o dalszy przesył konkurują następujące projekty: TAP, Nabucco West oraz SEEP). Trzeba pamiętać, że dostawy z Azerbejdżanu już po kilku latach mają znacząco zwiększyć się, co związane jest m.in. z prognozowanym wzrostem produkcji w tym kraju. Choć MAE szacuje, że w 2015 r. Azerbejdżan wyprodukuje 21 mld m³ gazu, to już pięć lat później surowca ma być prawie dwa razy więcej (39 mld m³). W 2025 r. wydobywanie osiągnie poziom prawie 50 mld m³ gazu, aby wzrosnąć o kolejne 10 proc. w ciągu kolejnych pięciu lat²³. Inne prognozy podnoszą wielkość azerskiej produkcji gazu do 65 mld m³ w 2025 r. Warto skonstatować, że zgodnie z szacunkami MAE, wydobywanie gazu w Azerbejdżanie w 2025 r. osiągnie poziom ponad 10 proc. rocznego zapotrzebowania importowego UE, co uzmysławia rosnące znaczenie dostawców z regionu kaspijskiego w zaspokajaniu potrzeb energetycznych wspólnoty. Trzeba pamiętać, że południowym korytarzem energetycznym w przyszłości ma popłynąć surowiec od innych dostawców i z tego powodu Komisja Europejska określa docelową przepustowość korytarza na poziomie od 30 do 90 mld m³ gazu rocznie. Z koncepcją większych dostaw koresponduje projekt gazociągu TANAP – początkowa przepustowość 16 mld m³ zaplanowana na 2018 r. zostanie powiększona pięć lat później do 23 mld m³. W 2026 r. zaplanowano kolejny wzrost przepustowości do 31 mld m³, zaś całkowite możliwości transportowe projektowane są na 60 mld m³ gazu rocznie²⁴. Należy nadmienić, że Komisja Europejska zabiega o uruchomienie dostaw z Turkmenistanu, co ma ułatwić Caspian Development Corporation (CDC) – powołana w celu

²³ *World Energy...*, op. cit., s. 165.

²⁴ V. Socor, Aliyev, *Erdogan Sign Inter-Governmental Agreement on Trans-Anatolia Gas Pipeline to Europe*, *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, volume 9, issue 122, 27 czerwca 2012 r., [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=39545](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39545) (dostęp: 4 lipca 2012 r.).

wpracowania mechanizmu gwarantującego zarówno stabilność dostaw krajom konsumenckim, jak i pewność sprzedaży państwom produkującym surowiec. Ta strategia znajduje uzasadnienie w prognozowanej produkcji – za trzy lata wydobycie turkmeńskiego gazu ma osiągnąć 71 mld m³, za siedem lat wzrosnąć do 89 mld m³ i około 100 mld m³ gazu w 2025 r.²⁵.

Wpływ na zaostrzenie konkurencyjnej walki między producentami o dostawy do Unii Europejskiej może mieć w przyszłości rozwój produkcji gazu łupkowego. Choć obecnie w Europie nie rozpoczęto jeszcze eksploatacji przemysłowej tego surowca, to są znane szacunki dotyczące wielkości złóż w niektórych krajach UE, a także wstępne prognozy dotyczące terminu rozpoczęcia przemysłowej eksploatacji, jak i ewentualnej wielkości rocznej produkcji. W Niemczech szacuje się, że całkowite zasoby gazu łupkowego wynoszą od 6,8 do 22,6 bln m³, z czego możliwe jest wydobycie od 700 mld m³ do 2,3 bln m³ gazu łupkowego²⁶. Pod pojęciem „możliwe wydobycie” kryje się wielkość gazu, którą można dostarczyć na powierzchnię przy zastosowaniu obecnie dostępnych technologii. Cały czas ma miejsce skokowy rozwój techniki, co pozwala zakładać, że za kilka lat z tych samych złóż będzie można wydobyć znacznie więcej surowca. Jak duże mogą być niemieckie złoża uzmysławia porównanie z Norwegią, która posiadając potwierdzone zasoby wielkości 2,1 bln m³ gazu²⁷, planuje utrzymanie wydobycia na poziomie 106–124 mld m³ gazu rocznie²⁸ przez najbliższe osiemnaście lat i utrzymanie pozycji drugiego dostawcy do krajów Unii Europejskiej. Z kolei prognozy dotyczące Polski wskazują, że zasoby możliwe do wydobycia wynoszą od 346 do 768 mld m³ gazu łupkowego²⁹. Administracja rządowa szacuje wydobycie na poziomie 10 mld m³ w roku 2017³⁰, z kolei obliczenia firm mających koncesje na poszukiwanie gazu sięgają przedziału 20–40 mld m³ rocznego wydobycia począwszy od 2020 r.

Rynek dostaw gazu do krajów Unii Europejskiej jest i będzie w przyszłości atrakcyjny dla wielu dostawców. Ma na to wpływ jego wielkość, satysfakcjonujące ceny sprzedaży surowca i stabilność polityczna odbiorców. Dla

²⁵ *World Energy...*, op. cit., s. 165.

²⁶ *Odkrycie złóż gazu łupkowego w Niemczech*, Tygodnik BBN, nr 92, 28 czerwca–4 lipca 2012 r., http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 13 sierpnia 2012 r.).

²⁷ *BP Statistical Review...*, op. cit.

²⁸ *World Energy...*, op. cit., s. 165.

²⁹ *Zasoby gazu łupkowego w Polsce. Raport Państwowego Instytutu Geologicznego*, Tygodnik BBN, nr 77, 15–21 marca 2012 r., http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 13 sierpnia 2012 r.).

³⁰ *Budzanowski: wydobycie gazu w Polsce wzrośnie o 10 mld m³*, <http://www.ekonomia24.pl/artukul/876298.html> (dostęp: 13 sierpnia 2012 r.).

części producentów istotna jest także bliskość geograficzna umożliwiająca oszczędności na kosztach transportu. Z tych przyczyn dotychczasowi producenci zakładają utrzymanie lub zwiększenie swojego udziału w rynku, a nowi planują rozpoczęcie dostaw. Nadwyżka podaży gazu wśród producentów zainteresowanych europejskim rynkiem pozwala zakładać, że w przyszłości będziemy mieli do czynienia z zaostrzeniem rywalizacji między producentami, co może utrudnić lub uniemożliwić uzyskanie zaplanowanych wzrostów sprzedaży niektórym dostawcom, prawdopodobnie także producentom z Federacji Rosyjskiej.

Czy Rosja sprzeda więcej gazu w przyszłości?

Federacja Rosyjska, chcąc zwiększyć eksport produkowanego u siebie surowca energetycznego, będzie korzystać z wielu środków i instrumentów wzmacniających sprzedaż. Będą one w przyszłości skierowane zarówno do potencjalnych odbiorców (w celu zagwarantowania sobie rynku zbytu), jak i do producentów (m.in., aby osłabić konkurencję oraz zapobiec utracie lub zmniejszeniu rynku dostaw). Z tej perspektywy przeprowadzenie analizy efektywności instrumentów politycznych oraz ekonomicznych, będących w dyspozycji Federacji Rosyjskiej, przybliży uzyskanie odpowiedzi na pytanie dotyczące stopnia prawdopodobieństwa zwiększenia eksportu gazu ziemnego, zaplanowanego w rządowej Strategii energetycznej Rosji do 2030 r.

Wydaje się, że rosyjskie plany rozwoju eksportu w kierunku dalekowschodnim mogą zostać zrealizowane łatwiej niż inne. Ma to związek z faktem olbrzymiego wzrostu zapotrzebowania na gaz w Chinach. MAE prognozuje ponaddwukrotne zwiększenie konsumpcji gazu – z niespełna 200 mld m³ w 2015 r. do ponad 435 mld m³ piętnaście lat później³¹. Choć temu procesowi towarzyszyć będzie wzrost własnej produkcji gazu konwencjonalnego i niekonwencjonalnego (łupkowego oraz metanu z pokładów węgla), to nadal na rynku wewnętrznym utrzyma się przewaga popytu nad podażą. Z tych przyczyn Chiny będą potrzebowały dużych ilości surowca z importu, co zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia rosyjskich celów eksportowych na Dalekim Wschodzie (66 mld m³ w 2022 r. i 70–75 mld m³ w 2030 r.)³². Jak zostało przedstawione wcześniej, kluczowe znaczenie dla powodzenia rosyjskiego

³¹ *World Energy...*, *op. cit.*, s. 159.

³² А.И. Громов, *Восточный...*, *op. cit.*

planu rozwoju sprzedaży ma rozpowszechnienie technologii skraplania gazu ziemnego i transportu morskiego. Po 2020 r. umożliwi to transport surowca do różnych odbiorców na Dalekim Wschodzie. Choć Rosjanie planują, że głównym odbiorcą będą Chiny, to wykorzystanie technologii LNG oraz gazowców daje możliwość przesunięcia dostaw do innych państw (np. Japonii, Korei) i tym samym zmniejsza zależność od największego importera. Pozwoli to państwu-producentowi zredukować ryzyka natury politycznej.

Można z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, że rosyjskie plany eksportowe mogą zostać zakłócone jedynie brakiem wystarczających funduszy koniecznych do sfinansowania budowy skraplarni LNG. Szacunki MAE wskazują, że koszty infrastruktury mającej umożliwić osiągnięcie zakładanych poziomów eksportu będą olbrzymie i wyniosą 80 mld dolarów³³. Trzeba przypomnieć, że budowa jedynej, znajdującej się w Rosji fabryki gazu skroplonego Sachalin 2 (o mocy 13,2 mld m³ gazu rocznie) kosztowała gigantyczną kwotę – 20 mld dolarów, a sfinansowanie projektu było możliwe dzięki zawiązaniu konsorcjum, w którym połowę udziałów utrzymał rosyjski koncern Gazprom, a resztę wykupiły koncerny z Holandii, Japonii i Wielkiej Brytanii³⁴. Z tej perspektywy można zakładać, że realizacja rosyjskich planów eksportu gazu na Daleki Wschód będzie zależała w większym stopniu od politycznej zgody Kremla na zagraniczne finansowanie projektów LNG niż od kolejnych czynników natury ekonomicznej i rynkowej. Kapitał można zdobyć zawiązując spółki z wielkimi zagranicznymi koncernami, w których partnerzy dzielą się zarówno kosztami inwestycyjnymi, jak i zyskami z przyszłej sprzedaży.

Odmiennie przedstawia się sytuacja na europejskim kierunku sprzedaży gazu. W przyszłości pojawi się wiele czynników utrudniających osiągnięcie założonych wzrostów eksportu gazu ziemnego. Prawdopodobnie Rosja będzie starała się je neutralizować posiadanymi instrumentami oddziaływania. Najważniejszym zagadnieniem, które powinno spowodować rosyjską reakcję jest bardzo prawdopodobny wzrost przewagi podaży nad popytem i związana z nim silniejsza konkurencja między dostawcami.

Potencjalnym instrumentem łagodzenia rywalizacji krajów-producentów może być Forum Eksporterów Gazu (Gas Exporting Countries Forum, GECF) z siedzibą w mieście Dauha – stolicy Kataru. Członkowie organizacji, powołanej z inspiracji Rosji z końcem 2008 r., kontrolują prawie

³³ *World Energy...*, op. cit., s. 334.

³⁴ *Na Sachalinie pierwsza w Rosji fabryka skroplonego gazu (LNG) (popr.)*, PAP, 18 lutego 2009 r.

połowę światowego wydobycia i ponad 2/3 konwencjonalnych zasobów gazu ziemnego³⁵. Rosjanie zabiegają o stopniowe przekształcenie gazowego forum w organizację wzorowaną na *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC). Naftowy kartel chroni interesy wydobywców, określając maksymalny poziom dostaw surowca na rynek oraz przyznając limity wydobycia poszczególnym krajom. Te instrumenty pozwalają wytworzyć oraz utrzymywać w długim czasie niewielki deficyt ropy. W konsekwencji baryłka ropy jest droga, a konkurencja między dostawcami maleje. Limity wydobywcze zapewniają wysokie dochody z mniejszej ilości sprzedanego surowca, co obniża wydatki na uruchomienie produkcji i w konsekwencji powoduje niższe koszty własne państw producenckich.

Z tych przyczyn koncepcja kartelu producentów gazu jest od pewnego czasu obecna w dyskursie międzynarodowym. Największe korzyści z zawiązania „gazowego OPEC” odniosłaby Rosja, która w odróżnieniu od innych, ponosi największe koszty zagospodarowywania złóż (trudne warunki klimatyczne) i transportu gazu (budowa rurociągów). Dla odmiany, producenci z Półwyspu Arabskiego lub Afryki wydobywają surowiec z nieodległych pokładów lądowych oraz łatwych w eksploatacji złóż morskich i tym samym ich koszty własne są nieporównywalnie mniejsze. Gdyby w przyszłości obecne forum gazowe zmieniło się w kartel producentów gazu wzorowany na OPEC, to z perspektywy rosyjskich interesów najważniejszymi jego uczestnikami byłaby Algieria, Nigeria oraz Katar³⁶. Mniejsza produkcja w tych krajach spowodowałaby niższy eksport do Europy. Jednak biorąc pod uwagę różnice w strategiach Rosji oraz Algierii, Nigerii i Kataru, istnieje małe prawdopodobieństwo powołania kartelu i tym samym ograniczenia eksportu gazu do Unii Europejskiej z Afryki i Półwyspu Arabskiego. Prawdopodobnie zarówno Algieria, jak i Nigeria czy Katar, zarobiłyby w przyszłości mniej na powołaniu kartelu niż na nieograniczonej limitami produkcji i sprzedaży. Na niechęć części producentów do tworzenia gazowego OPEC wpływa fakt braku wolnego rynku gazu. Większość wydobywców nadal przesyła gaz rurociągami do konkretnych odbiorców, a cenę sprzedaży określa umowa nie zaś wolny rynek lub giełda, tak jak ma to miejsce na rynku ropy naftowej. Z tych przyczyn ograniczenie produkcji nie mogłoby

³⁵ Powstała organizacja eksporterów gazu, „Tydzień na Wschodzie”, Ośrodek Studiów Wschodnich, nr 1(76), 7 stycznia 2009 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-01-07/powstala-organizacja-eksporterow-gazu> (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

³⁶ Portal organizacji Gas Exporting Countries Forum (GECF) zrzeszającej największych producentów gazu na świecie, <http://www.gecf.org/gecfmembers/gecf-countries> (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

wpływać na kształtowanie globalnej ceny gazu, a producenci nie uzyskaliby zwiększonych korzyści finansowych z ograniczania produkcji.

Rosja nie dysponuje instrumentami neutralizacji lub osłabienia eksportu gazu skroplonego ze Stanów Zjednoczonych na rynek Unii Europejskiej. Z tych przyczyn jej działania będą ograniczały się jedynie do walki konkurencyjnej na rynkach poszczególnych państw UE. W przyszłości zarysuje się zależność – w krajach, gdzie istnieją morskie terminale LNG, Stany Zjednoczone będą mogły rozwinąć sprzedaż, Rosja zaś będzie starała się utrzymać część dotychczasowych rynków zbytu w Niemczech, Włoszech, Francji oraz wszystkich krajach Europy Środkowej i na Bałkanach. Jednak już teraz niektóre sygnały mogą wskazywać na konkurencję gazu z USA w środkowej części Europy. Litwa, budując morski terminal LNG, podpisała list intencyjny z amerykańską firmą na import gazu skroplonego ze Stanów Zjednoczonych³⁷. Administracja rządowa Polski deklaruje zainteresowanie dostawami amerykańskiego gazu LNG po zakończeniu budowy gazoportu w 2014 r.³⁸. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w nieodległej przyszłości kolejnym odbiorcą może być Wielka Brytania, gdzie z powodu wyczerpywania się własnych złóż nastąpi szybki spadek wydobycia (z ponad 60 mld m³ z 2009 r. do niespełna 30 mld m³ w 2020 r.)³⁹.

Należy zauważyć, że Gazprom łączył plany zwiększenia sprzedaży z wejściem na rynek brytyjski – z tej przyczyny kupił udziały w dwóch istniejących podmorskich interkonektorach gazowych łączących wyspę z kontynentem oraz buduje naziemny gazociąg NEL pozwalający przesłać przez terytorium Niemiec w kierunku Wielkiej Brytanii do 20 mld m³ gazu z Nord Stream. Prawdopodobieństwo wejścia na rynek brytyjski nie jest duże, choć takie kalkulacje mogą czynić brytyjskie i rosyjskie koncerny energetyczne. Od lat angielska klasa polityczna traktuje takie projekty sceptycznie i w przeszłości już kilkakrotnie uniemożliwiła ich realizację.

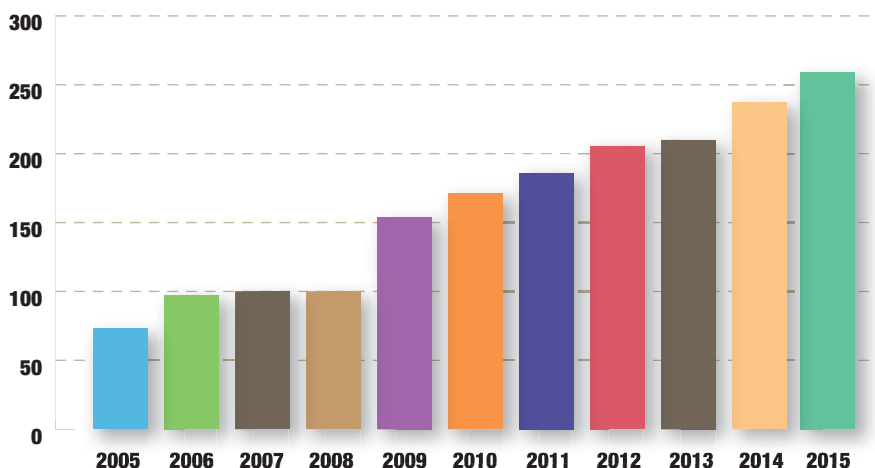
Poważne zagrożenie dla rosyjskich planów wiąże się z budową południowego korytarza energetycznego i dostawami gazu z regionu Morza Kaspijskiego. Federacja Rosyjska dysponuje stosunkowo silnymi narzędziami oddziaływania – umocowanymi geograficznie w dwóch najbardziej wrażliwych

³⁷ J. Hyndle-Hussein, *Litewski terminal LNG w Kłajpedzie ma być gotowy w 2014*, BEST, Ośrodek Studiów Wschodnich, nr 10 (121), 7 marca 2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-03-07/litewski-terminal-Ing-w-klajpedzie-ma-byc-gotowy-w-2014> (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

³⁸ *Polska jest zainteresowana importem gazu skroplonego z USA*, Europa Bezpieczeństwo Energia, 8 czerwca 2012 r., <http://ebe.org.pl/aktualnosci/polska/polska-jest-zainteresowana-importem-gazu-skroplonego-z-usa.html> (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

³⁹ *World Energy...*, *op. cit.*, s. 159.

Wykres 1. Wzrost przepustowości morskich terminali do odbioru gazu skroplonego w Europie (w mld m³/rok)

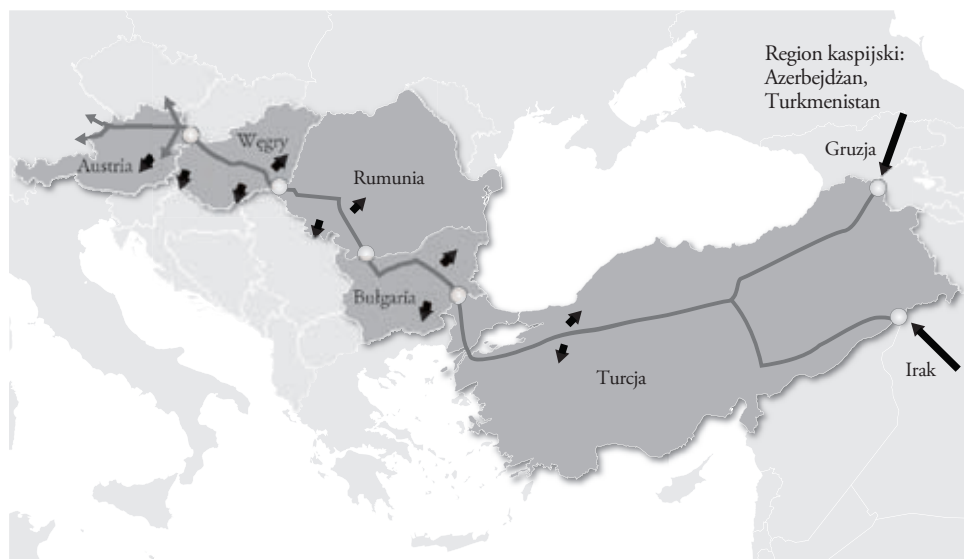


Źródło: LNG terminals in Europe, http://www.gie.eu.com/index.php/events-diary/workshops/gle-workshops/cat_view/16-gle-workshops/33-2011-workshops/34-first-ceer-workshop-on-access-to-european-lng-terminals (dostęp: 1 listopada 2012 r.).

miejscach projektu – na początku i końcu planowanego szlaku. Choć dzięki zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych, Azerbejdżan rozpocznie za pięć lat eksport na Bałkany i do Europy Środkowej, a w następnych latach zwiększy tam swoją sprzedaż, to jednak dostawy z zasobnego w gaz Turkmenistanu obciążone mogą być znacznie większym ryzykiem.

Rosja wielokrotnie w przeszłości sprzeciwiała się budowie gazociągu po dnie Morza Kaspijskiego do Azerbejdżanu, co pozwoliłoby przesłać do Europy turkmeński gaz południowym korytarzem energetycznym. Wydaje się, że z biegiem lat w Rosji zaczęto dopuszczać także możliwość koncepcji militarnej, punktowego blokowania przesyłu surowców energetycznych z regionu Morza Kaspijskiego poprzez zahamowanie budowy gazociągu Turkmenistan–Azerbejdżan oraz blokowanie szlaku energetycznego w Gruzji. Choć podczas wojny z tym państwem w 2008 r. nie zostały przecięte szlaki energetyczne łączące kaspijską ropę i gaz z Turcją, to ryzykowne byłoby stwierdzenie, że takich planów nie było oraz że taki cel działań militarnych nie został zdefiniowany. Zagraniczni analitycy bezpieczeństwa cały czas wskazują, że powtórzenie się konfliktu jest prawdopodobne. Co do powstrzymywania potencjalnego eksportu gazu z Turkmenistanu, to można zauważyć, że poziom determinacji będzie tym większy, im mniejsze będą potencjalne koszty polityczne takiej

Mapa 2. Projekt Nabucco



Źródło: opracowanie własne na podstawie Nabucco – *The European-Turkish project of choice. Status Report Q1 2012*, Nabucco Gas Pipeline International GmbH, http://portal.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/press/newsletter/UK%20Status%20Presentation_Q1_2012.pdf (dostęp: 9 maja 2012 r.).

operacji. Niedawno Aszchabad zadeklarował dostawy dla Europy na astronomicznym poziomie 40 mld m³ gazu po roku 2016⁴⁰. Choć zadeklarowana wielkość potencjalnych dostaw wydaje się znacząco zawyżona w stosunku do prognozowanego wydobycia w tym okresie, to ta propozycja uzmysławia uczestnikom gry energetycznej skalę i skutki potencjalnego wzrostu dostaw surowca na rynek UE, jeśli umowy z Turkmenami zostaną sfinalizowane. Z tych przyczyn kwestią otwartą pozostaje to, czy Rosja uzna, że zablokowanie dostaw turkmeńskiego gazu do Europy opłaca jej się politycznie i finansowo. Warto przypomnieć, że w Europie Środkowej w 2010 r. Gazprom sprzedał 42 mld m³, co stanowiło ponad 30 proc. całkowitego rosyjskiego eksportu gazu

⁴⁰ V. Socor, *Turkmenistan's Gas Export Potential: New Implications for Europe*, Eurasia Daily Monitor, volume 9, issue 137, Jamestown Foundation, 19 lipca 2012 r., [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=39650](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39650) (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

* Południowy korytarz energetyczny ma umożliwić transport 30–90 mld m³ gazu z regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu. Gazociąg Nabucco zostanie zastąpiony innymi rurociągami.

(bez krajów WNP)⁴¹, zaś utrata choćby części tego rynku mogłaby znacząco zredukować poziom rosyjskiego eksportu na europejskie rynki.

Drugim instrumentem blokowania lub utrudniania rozwoju południowego korytarza energetycznego w jego końcowej części jest zaprojektowany przez Federację Rosyjską rurociąg South Stream (to jeden z kilku celów tego projektu). Nowy gazociąg ma doprowadzić po dnie Morza Czarnego gaz na Bałkany i, dalej, do Europy Środkowej. Jego planowany szlak dubluje trasę projektowaną dla południowego korytarza energetycznego w regionie bałkańskim⁴². Szansę na uzyskanie lepszej pozycji ma w większym stopniu ten gracz, który szybciej wybuduje infrastrukturę przesyłową. W ślad za nowym szlakiem z reguły idą nowe kontrakty, które nasycając rynki krajów tranzytowych mogą (choć nie muszą) utrudnić sprzedaż gazu przesyłanego kolejnymi szlakami. Jeśli Rosja zbuduje rurociąg szybciej niż inwestorzy południowego korytarza energetycznego, wówczas uzyska przewagę nad konkurencją.

Potencjalny rozwój wydobycia gazu łupkowego może być tak samo groźny dla rosyjskich planów rozwoju sprzedaży w Europie, jak dostawy z nad Morza Kaspijskiego. Wcześniej przedstawione prognozy dotyczące potencjalnych zasobów łupkowych Niemiec i Polski uzmysławiają, jak wielkie mogą być nowe złoża. Można domniemywać, że rozwinięcie przemysłowej produkcji tylko w tych dwóch krajach mogłoby, w perspektywie kilku lat, owocować dostawami na poziomie od kilkunastu do kilkudziesięciu mld m³ gazu rocznie na rynek UE. Choć w ślad za dynamicznym rozwojem wydobycia gazu łupkowego ma nastąpić duży wzrost zużycia (z tej przyczyny MAE prognozuje początek „złotego wieku gazu”), to istnieje prawdopodobieństwo, że rynek europejski bardziej upodobni się do amerykańskiego (szybka i wysoka produkcja gazu i wolniej rosnąca konsumpcja), niż odpowiadał będzie modelowi przedstawionemu przez MAE. Jeśli spowolnienie gospodarcze wydłuży się, to spowoduje mniejszy niż prognozowano import, zaś dodatkową jego redukcję wymusi rosnące wydobycie gazu łupkowego. Można domniemywać, że spośród wielu dostawców rosyjski Gazprom może

⁴¹ Wylczenie własne na podstawie: *BP Statistical Review of World Energy 2011*, http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf (dostęp: 30 sierpnia 2012 r.); *World Oil and Gas Review 2011, ENI*, <http://www.eni.com/world-oil-gas-review/allegati/wogr-2011.pdf> (dostęp: 30 sierpnia 2012 r.); Bank Centralny Federacji Rosyjskiej. *Eksport gazu ziemnego... op. cit.*

⁴² Więcej: P. Turowski, *Fiasko projektu Nabucco w następstwie walki o kontrolę nad szlakami transportowymi z południa*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22/2012, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/655/4053/Kwartalnik_BN_Strategiczne_doswiadczenia_Polski_w_NATO_i_UE.html (dostęp: 30 października 2012 r.).

zanotować znaczące straty. Ma to związek z geograficznym umiejscowieniem potencjalnych złóż gazu z łupków. Niemcy i Polska to państwa, dla których Rosjanie są ważnymi dostawcami. Jeśli zostanie uruchomione wydobycie i ewentualne nadwyżki gazu łupkowego zostaną sprzedane w krajach sąsiednich, wówczas import rosyjskiego gazu zmniejszy się. Taki rozwój wydarzeń podpowiada logika gospodarki rynkowej, która może jednak zostać zaburzona działaniami politycznymi. W Unii Europejskiej wiele środowisk politycznych i społecznych sprzeciwia się eksploatacji gazu łupkowego, stosując retorykę ekologiczną. W celu zaostrożenia wspólnotowego prawa chroniącego środowisko eksponowane są potencjalne zagrożenia związane m.in. z zatrutowaniem wód gruntowych i głębinowych, naruszeniem stosunków wodnych i wzmożoną emisją metanu do atmosfery. Jeśliby te projekty prawne zostały wprowadzone w życie, wówczas koszty związane z wierceniami i szczelinowaniem zwiększyłyby się, co mogłoby zablokować wydobycie gazu niekonwencjonalnego. Nietrudno zauważyć, że bezpośrednim beneficjentem takich regulacji prawnych byłiby wszyscy zewnętrzni eksporterzy gazu do Unii Europejskiej, jednak wśród nich najwięcej mógłby zyskać Gazprom. Rosyjski koncern dominuje w Europie Środkowej, a eliminacja konkurencji łupkowej ułatwiłaby utrzymanie lub zwiększenie sprzedaży. Jeśli Niemcy nie będą wspierały propozycji nowego prawa UE dotyczącego ekologii, wówczas rozwój wydobycia gazu łupkowego będzie szybki. Gdyby rząd niemiecki opowiedział się za zaostrożeniem prawa, wówczas przedłużający się spór w instytucjach Unii Europejskiej spowolni i zmniejszy wydobycie niekonwencjonalnego surowca. Rosja dysponuje także bezpośrednim instrumentem oddziaływania na część koncernów energetycznych angażujących się w wydobycie gazu łupkowego w Europie – może uzależnić zgodę na inwestycje na swoim terytorium od rezygnacji z planów wydobycia gazu łupkowego w UE. Takie powody wycofania się amerykańskiego koncernu Exxon Mobil z poszukiwania gazu w Polsce wskazuje część analityków.

Zdaniem amerykańskich analityków, Rosjanie w celu utrzymania zależności Europy od dostaw swojego gazu zamierzają szeroko stosować wymianę aktywów i inwestycje krzyżowe w wybrane gałęzie przemysłu⁴³. W tym celu proponują europejskim koncernom energetycznym wspólną budowę nowych elektrowni gazowych, którym paliwo będzie dostarczać rosyjski Gazprom. Tego typu umowę zawarto z francuskim koncernem Électricité

⁴³ V. Socor, *Russian Companies Map out International Expansion at St. Petersburg Economic Forum*, Eurasia Daily Monitor, volume 9, issue 120, Jamestown Foundation, 25 czerwca 2012 r., [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=39533](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39533) (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

de France S.A. (EDF) oraz zaproponowano włoskiemu Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A (ENEL) i duńskiemu Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG)⁴⁴. W koncepcję budowy stabilnego rynku dla dostaw rosyjskiego gazu wpisuje się próba wrogiego przejścia polskich Zakładów Azotowych Tarnów (ZAT) przez rosyjski koncern Acron. ZAT są jednym z największych przemysłowych odbiorców gazu w Polsce o rocznym zapotrzebowaniu ponad 1 mld m³ gazu. Prawdopodobnie opisane wyżej działania stanowią raczej uzupełnienie rosyjskiej strategii eksportu niż jeden z filarów jej rozwoju. Przejmowanie przedsiębiorstw jest kosztowne i długotrwałe – z tych przyczyn takie inwestycje mogą przynieść zysk dopiero po latach.

Katastrofa elektrowni nuklearnej w japońskiej Fukuszymie spowodowała, że Niemcy ogłosiły zamknięcie wszystkich swoich elektrowni nuklearnych. Ta decyzja uruchomiła spekulacje dotyczące znalezienia źródła paliwa zastępczego do wytwarzania energii elektrycznej. Wskazywano, że taką rolę może przejąć gaz, a zapotrzebowanie na ten surowiec wzrośnie bardzo szybko. Prognozowano, że dodatkowe ilości gazu dostarczy Gazprom z racji bezpośredniego połączenia z Niemcami gazociągiem Nord Stream. Ta koncepcja może nie zostać zrealizowana, a wzrost zapotrzebowania na gaz raczej nie nastąpi. Niemiecka strategia zwrotu energetycznego (Energiewende) zakłada, że produkcja prądu zostanie przejęta przez elektrownie wiatrowe, słoneczne, turbiny opalane biomasą, a także bardziej efektywne bloki gazowe i węglowe. W Niemczech w latach 2010–2020 prognozowany jest wzrost zapotrzebowania na gaz zaledwie o 3,51 mld m³. Z kolei elektrownie gazowe będą potrzebowały w 2015 r. 26,4 mld m³ gazu, a pięć lat później, gdy już prawie wszystkie siłownie nuklearne będą wygaszone – jedynie 31,3 mld m³ gazu. W 2025 r. niemiecka energetyka gazowa ma potrzebować 31,2 mld m³, a pięć lat później 29,1 mld m³ gazu⁴⁵. Jeśli nawet nastąpią pewne odchylenia od tych oficjalnych prognoz i sięgną kilku, kilkunastu punktów procentowych, to większe potrzeby nie powinny przekroczyć zaledwie kilku mld m³.

Takie czynniki, jak możliwy wzrost konkurencji na rynku europejskim między dotychczasowymi importerami gazu do Europy, pojawienie się nowych dostawców gazu konwencjonalnego i łupkowego, przedłużająca się w czasie stagnacja gospodarcza redukująca konsumpcję surowców energetycznych pojawiły się w okresie ostatnich dwóch, trzech lat. Prawdopodobnie rosyjska strategia rozwoju eksportu gazu nie uwzględniła wielu

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *EU Energy Trends to 2030...*, *op. cit.*, s. 86.

z wymienionych wyżej zagrożeń, m.in. w powodu wcześniejszego okresu jej opracowywania. Można zaobserwować utrzymywanie się specyficznej dychotomii – z jednej strony analizy i prognozy różnych reprezentatywnych rosyjskich ośrodków podtrzymują zapisane w strategii prognozy dotyczące dynamicznego rozwoju eksportu, z drugiej zaś reakcje administracji rządowej zdają się uwzględniać pojawiające się zagrożenia. Cel działań rosyjskiego rządu jest czytelny – zmiany mają skutkować utrzymaniem szacowanych dochodów budżetowych. Statystyki przychodów ze sprzedaży ropy, surowców ropopochodnych oraz gazu uzmysławiają ważną zależność. W 2011 r. wartość eksportowanej ropy wyniosła ponad 181 mld dolarów⁴⁶, kolejne 95 mld dolarów⁴⁷ to wartość eksportu produktów ropopochodnych (benzyn, oleju napędowego, opałowego, mazutu etc.). W tym samym czasie sprzedaż gazu na rynkach zagranicznych i krajów WNP sięgnęła 64 mld dolarów⁴⁸.

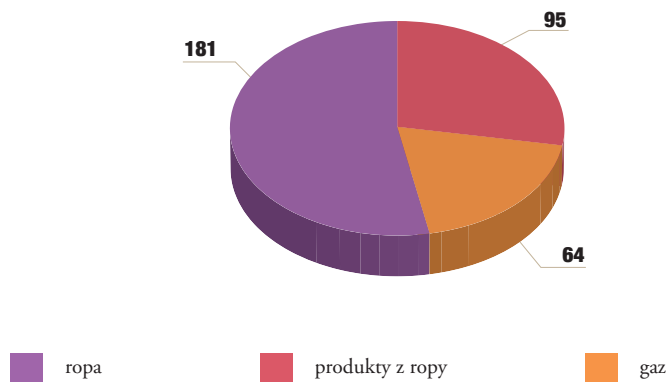
Na uwagę zasługuje fakt, że eksport gazu odpowiada jedynie za 19 proc. ogólnej kwoty przychodów budżetowych ze sprzedaży paliw płynnych w 2011 r. Pozostałe 81 proc. przyniosła sprzedaż ropy i jej produktów, a całkowity dochód Rosji z eksportu paliw płynnych sięgnął 340 mld dolarów w 2011 r. Zapoczątkowana w roku ubiegłym strategia otwierania się na zagranicznych inwestorów w sektorze wydobywania ropy naftowej może wskazywać, że rosyjska administracja zdaje sobie sprawę z mniejszego prawdopodobieństwa zwiększenia dochodów z eksportu gazu i potencjalny niedobór finansowy kompensuje uruchamianiem projektów naftowych. W maju 2012 r. podpisano porozumienie o poszukiwaniach i wydobyciu ropy na szelfie Mórz: Karskiego, Czarnego oraz Ochockiego. Strategiczne partnerstwo z amerykańskim Exxon Mobil dotyczy gigantycznej inwestycji sięgającej 500 mld dolarów w okresie 30 lat w złoża na Morzu Karskim oraz wydobycie na Morzu Czarnym, Statoil ma uczestniczyć w zagospodarowaniu kolejnego złoża Arktyki i Morza Ochockiego za kwotę 65–100 mld dolarów, zaś włoski

⁴⁶ Экспорт Российской Федерации сырой нефти за 2000-2012 годы (по данным ФТС России и Росстата) [Eksport surowej ropy z Federacji Rosyjskiej w latach: 2000–2012 (na podstawie danych Służby Celnej FR i Rosyjskiego Urzędu Statystycznego)], Bank Centralny Federacji Rosyjskiej, http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/crude_oil.htm&pid=svs&sid=vt1 (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

⁴⁷ Экспорт Российской Федерации нефтепродуктов за 2000-2012 годы (по данным ФТС России и Росстата) [Eksport produktów naftowych z Federacji Rosyjskiej w latach: 2000–2012 (na podstawie danych Służby Celnej FR i Rosyjskiego Urzędu Statystycznego)], Bank Centralny Federacji Rosyjskiej, http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/oil_products.htm&pid=svs&sid=vt2 (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

⁴⁸ Экспорт Российской Федерации природного газа за 2000-2012 годы..., *op. cit.*

Wykres 2. Federacja Rosyjska. Wartość eksportu ropy, produktów ropopochodnych oraz gazu ziemnego w roku 2011 r. (w mld dolarów)



Źródło: Bank Centralny Federacji Rosyjskiej.

koncern ENI zainwestuje w Arktyce i na Morzu Czarnym⁴⁹. Niewykluczone, że widoczne od pewnego czasu nasilenie działań inwestycyjnych oraz fuzje w sektorze rosyjskiego przemysłu naftowego mogą mieć związek z kompensacją możliwej dekonjunkury sektora gazowego. Podpowiadają to szacunki dotyczące niezbędnych kosztów inwestycyjnych w wymienionych działach przemysłu energetycznego. MAE szacuje, że do 2035 r. konieczne nakłady inwestycyjne na projekty wydobywcze, przesyłowe i budowy terminali LNG sięgną 1080 mld dolarów⁵⁰ (według Strategii energetycznej Rosji mają wynieść 565–590 mld dolarów do 2030 r.⁵¹). Z kolei niezbędne inwestycje dla przemysłu naftowego w tym samym okresie MAE szacuje na 790 mld dolarów⁵² (SER 2030 prognozuje wydatki na poziomie 609–625 mld dolarów⁵³). Powyższe dane uzmysławiają, że w najlepszej sytuacji nakłady na sektor gazu są porównywalne z kosztami inwestycji w sektor naftowy, a w najgorszej będą dwukrotnie wyższe. Tymczasem sprzedaż gazu generuje znacząco niższe przychody niż ropy i produktów ropopochodnych. Jest możliwe, że tak

⁴⁹ I. Wiśniewska, *Zasoby naturalne rosyjskiego szelfu: uchylone drzwi dla zagranicznych inwestorów*, Komentarze, Ośrodek Studiów Wschodnich, nr 76, 9 maja 2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-05-09/zasoby-naturalne-rosyjskiego-szelfu-uchylone-drzwi-dla-zagranic> (dostęp: 14 sierpnia 2012 r.).

⁵⁰ *World Energy...*, op. cit., s. 334.

⁵¹ *Energy Strategy of Russia...*, op. cit., s. 147.

⁵² *World Energy...*, op. cit., s. 334.

⁵³ *Energy Strategy of Russia...*, op. cit., s. 146.

duże nakłady inwestycyjne na przemysł gazowy nie są uzasadniane z perspektywy prognozowanej wielkości eksportu oraz przyszłych cen gazu. Nie jest wykluczone, że w związku z opisanymi zależnościami ekonomicznymi, Federacja Rosyjska wzmacnia przemysł naftowy i ogranicza inwestycje na przemysł gazowy.

Podsumowanie

Przygotowana pod koniec poprzedniej dekady rosyjska strategia dynamicznego zwiększenia produkcji gazu ziemnego pozwoliłaby uzyskać do budżetu więcej pieniędzy z eksportu tego surowca. W związku z prognozowaną przez wiele instytucji redukcją poziomu wydobycia ropy naftowej w Federacji Rosyjskiej w okresie dwóch najbliższych dekad, dodatkowe środki uzyskane ze sprzedaży gazu mogłyby skompensować mniejsze wpływy z ropy. Jednak w okresie ostatnich trzech lat na rynku europejskim, pozostającym największym odbiorcą rosyjskiego gazu, pojawiły się sygnały prognozujące jego istotną przebudowę. Kryzys ekonomiczny, a także możliwa stagnacja gospodarcza w najbliższych latach zredukowały zapotrzebowanie na paliwo gazowe. Temu procesowi towarzyszyć będzie zaostrenie się konkurencji między dotychczasowymi dostawcami. Część z nich – Algieria, Libia, Nigeria oraz Katar – planuje znaczące podniesienie pułapu produkcji już w okresie najbliższych 5–7 lat. Większość z nich będzie chciała sprzedać swoją dotychczasową oraz dodatkową produkcję w Europie. Determinacja do walki o rynek UE zwiększy się, ponieważ dodatkowe zdolności produkcyjne uruchamiano z myślą o sprzedaży do Stanów Zjednoczonych, a te w ostatnich dwóch latach wstrzymały import. Ma to związek z faktem zaistnienia w USA tzw. rewolucji łupkowej, w wyniku której Amerykanie rozwinęli na wielką skalę produkcję gazu niekonwencjonalnego. Jest też bardzo prawdopodobne, że w ciągu najbliższych kilku lat uruchomią eksport skroplonego gazu na rynek europejski. Z powodu wstrzymania importu przez Stany Zjednoczone, co najmniej do 2014 r. corocznie będzie notowana przewaga podaży sięgająca 150 mld m³ LNG na rynku światowym, wzmacniając walkę konkurencyjną i stymulując redukcję cen na rynku dostaw typu spot (kontrakty jednorazowe) i kontraktów krótkoterminowych. Na zaostrenie konkurencji oraz wzrost podaży gazu może mieć wpływ uruchomienie produkcji gazu łupkowego w krajach UE. Jeśli rozpocznie się przemysłowe wydobycie w Niemczech i w Polsce, to za kilka lat można spodziewać się dostaw na poziomie od

kilkunastu do kilkudziesięciu mld m³ rocznie. Wydobycie gazu łupkowego w Europie Środkowej wzmocni walkę konkurencyjną z Rosją, ponieważ w tej części kontynentu Gazprom utrzymuje pozycję dominującego lub dużego dostawcy. Z tego powodu każde działanie mogące ograniczyć lub powstrzymać plany produkcji gazu łupkowego będzie przyczyniać się do utrzymania wysokiego poziomu sprzedaży rosyjskiego gazu w tej części Europy.

Tak samo duże zagrożenie dla rosyjskich planów eksportowych kryje się za inwestycjami w południowy korytarz energetyczny, który umożliwi transport do Europy surowców energetycznych z regionu Morza Kaspijskiego z pominięciem terytorium Federacji Rosyjskiej. Pierwsze dostawy gazu z Azerbejdżanu zostaną uruchomione za około 5 lat i trafią na Bałkany i do Europy Środkowej. Zagrożą dominującej pozycji Gazpromu i przyczynią się do zredukowania ryzyka zależności politycznej od Rosji przez państwa, które zdywersyfikują swój rynek. O ile dostawy z Azerbejdżanu pozwolą równoważyć rynki bałkańskie i będą skutkować względną równowagą z rosyjskimi dostawami, o tyle dodatkowe dostawy z Turkmenistanu mogłyby zmarginalizować pozycję rynkową Gazpromu w przyszłości nie tylko na Bałkanach i w Europie Środkowej, ale także w państwach Europy Zachodniej, takich jak Włochy, Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg, a nawet Wielka Brytania. Z tych przyczyn nielogiczne byłoby założenie, że Rosja nie wykorzysta wszystkich dostępnych jej instrumentów i środków oddziaływania w celu powstrzymania procesu nasycania kolejnymi dostawami gazu południowego korytarza energetycznego. Poziom rosyjskiej reakcji będzie zależał od kalkulacji politycznych kosztów związanych z podjęciem takich działań. Z kolei prognozowany wzrost eksportu na Daleki Wschód nie napotka w przyszłości utrudnień zewnętrznych – jedynie brak wystarczających środków finansowych na budowę terminali LNG może powstrzymać zakładane poziomy sprzedaży.

Podsumowując, można z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, że realizacja rosyjskich planów zwiększenia eksportu gazu przyniesie połowiczny efekt lub nie zostanie w ogóle zrealizowana. O ile eksportowy cel na Dalekim Wschodzie jest możliwy do osiągnięcia, jednak w mniejszej skali od zaplanowanego, o tyle zwiększenie sprzedaży w Europie, a nawet utrzymanie dotychczasowych wielkości może być trudne lub niemożliwe do wykonania.

BIOGRAMY

Katarzyna Kowalewska

Studentka piątego roku stosunków międzynarodowych Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W sierpniu 2011 r. w ramach IV edycji Wakacyjnych Staży Studenckich odbyła staż w Wydziale Analiz Międzynarodowych Departamentu Analiz Strategicznych BBN.

Stanisław Koziej

Prof. dr hab., gen. bryg. w stanie spoczynku. Absolwent Oficerskiej Szkoły Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu oraz Akademii Sztabu Generalnego WP w Warszawie. Ukończył szereg kursów zagranicznych. W latach 2005–2006 podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, w 2007 r. – doradca rzecznika praw obywatelskich, w 2008 r. – doradca ministra obrony narodowej. Od kwietnia 2010 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Wieloletni wykładowca akademicki, ostatnio profesor w Uczelni Łazarskiego oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Autor wielu publikacji, w tym kilkunastu podręczników i książek z dziedziny wojskowości, obronności, bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz kierowania bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

Przemysław Pacuła

Absolwent międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w Zakładzie Badań nad Gospodarką Amerykańską Kolegium Gospodarki Światowej SGH oraz w Sekcji Handlowej Ambasady Republiki Korei (Korea Trade Center). W BBN pracuje od stycznia 2007 r. Zajmuje się tematyką związaną z NATO, polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz problemami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2008–2010 był naczelnikiem wydziału euroatlantyckiego w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego BBN. Obecnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Katarzyna Przybyła

Absolwentka stosunków międzynarodowych – studiów strategicznych i stosunków międzynarodowych o specjalności bezpieczeństwo międzynarodowe na Uczelni Łazarskiego. Słuchacz podyplomowych studiów wschodnich Studium Europy Wschodniej przy Wydziale Orientalistycznym Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2008–2010 dziennikarka „Dziennika Gazety Prawnej” (do września 2009 r. „Gazety Prawnej”). W BBN pracuje od września 2010 r. jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Przemysław Siejczuk

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Ukończył studia podyplomowe w zakresie europejskich stosunków ekonomiczno-prawnych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. W BBN pracuje od marca 2007 r., obecnie w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Janusz Tomaszewski

Absolwent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Instytutu Historycznego UW. Interesuje się współczesnymi systemami politycznymi oraz polityką bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W BBN pracuje od października 2009 r., obecnie w Departamencie Analiz Strategicznych.

Paweł Turowski

Absolwent Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W BBN pracuje od 2007 r., obecnie w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się m.in. tematyką bezpieczeństwa energetycznego.

Wojciech Zaborowski

Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Studium Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Warszawskiego. Po ukończeniu w 2004 r. Studium Oficerskiego przy Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu w czynnej służbie wojskowej, w tym od 2007 r. specjalista do spraw współpracy cywilno-wojskowej w Centralnej Grupie Wsparcia Współpracy Cywilno-Wojskowej, a później Centrum Przygotowań do Misji Zagranicznych w Kielcach. Uczestnik I i X zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie oraz III zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Czadzie.

