

# 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 proporcjach<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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) sprawiły, 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, będą<sup>2</sup>:

- 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

<sup>2</sup> 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 bezpieczeństwa<sup>3</sup>.

### *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 dwudziestoleciu 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

<sup>3</sup> 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 przyjdą<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> 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.