

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 osiągnane 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 sprawiają, 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 mózgów, 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 umożliwia 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.).

cyjne 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_Strategiczna_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. Przystępczość 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*).

Mającą 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, wymuszając 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).

Spśród 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 ujednolicenia uprawnień funkcjonariuszy poszczególnych służb, a co za tym idzie, nowelizacji ich pragmatyk służbowych. Ujednolicenia 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 wkomponowują 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.