Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku

Stanisław Koziej

Okresy przejściowe w historii obfitują w jakościowo nowe problemy, ryzyka i wyzwania, którym stawienie czoła decyduje o istocie, adekwatności i tempie stosowanych rozwiązań. Dotyczy to również problematyki obronności państwa. Od początku swego istnienia suwerenna Rzeczpospolita musiała się zmierzyć z całym spektrum nowych zadań, które przez pierwsze dziesięć lat musiała wykonać samodzielnie, przełamując stare nawyki i stereotypy. Nie był to łatwy okres. Wiele dokonano jednak w sprawie budowania spójnego systemu obronności, co umożliwiło Polsce wstąpienie do NATO. Niemniej – z powodu braku wizji, odważnego, innowacyjnego myślenia strategicznego oraz kompleksowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa narodowego – nie zdołano satysfakcjonująco rozwiązać szeregu kwestii.

Do podstawowych atrybutów każdego państwa należy niewątpliwie własna, suwerenna polityka bezpieczeństwa, w tym obronna. Dlatego jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla Polski po 1989 r. stało się sformułowanie narodowej strategii i ukształtowanie stosownej do niej samodzielnej polityki bezpieczeństwa, w tym obronności.

W minionym dwudziestoleciu można wyróżnić dwie fazy działania państwa w tym obszarze. Pierwsza obejmująca lata 90. – jako okres wybijania się na samodzielność strategiczną i budowania tej samodzielności po czterdziestu latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, oraz druga, w którą wpisują się działania podjęte w pierwszej dekadzie XXI w. – jako czas uzyskiwania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE.

Niniejsza publikacja omawia prace prowadzone w latach 90. poprzedniego stulecia. Głównym wyzwaniem w tym czasie – w pierwszej fazie kształtowania narodowej obronności – było zerwanie z mentalnością „operatora", czyli wykonawcy zadań strategicznych przychodzących z zewnątrz i zainicjowanie

budowy pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej na interesach narodowych. W praktyce okazało się to niełatwe. Nawyki i zakorzenione procedury zmieniały się powoli, długo brakowało instytucji kształtującej strategiczne myślenie, planowanie i kierowanie. W tych warunkach w 1992 r. udało się jednak sformułować w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 r.

W latach 90. opracowano i wdrożono procedurę narodowego strategicznego planowania i programowania obronnego. Zgodnie z nią przyjęto – odpowiadającą warunkom samodzielności strategicznej – Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną RP oraz wynikające z niej Plan obrony RP i Program pozamilitarnych przygotowań obronnych RP. W dokumentach tych określono scenariusze oraz warianty działania państwa w razie zaistnienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych, a także nakreślono zasady budowy, utrzymywania i doskonalenia systemu obronności. Osiągnięcie celu strategicznego – wstąpienie do NATO oraz integracja problematyki obronności w jeden spójny system obrony państwa – to niewątpliwie najważniejsze składowe dorobku strategicznego tego czasu.

Przed przejściem do bardziej szczegółowej analizy tego okresu warto podkreślić, że był to czas radykalnych zmian ustrojowych w Polsce. Również bezpieczeństwo państwa doświadczyło rewolucyjnych przeobrażeń. Najkrócej można to określić jako przejście od Układu Warszawskiego do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Pod tym skrótem myślowym kryje się ogrom zmian politycznych i strategicznych, koncepcyjnych i organizacyjnych.

Niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie miała własnej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności. Istniały jedynie rozwiązania wykonawcze adaptujące postanowienia dokumentów doktrynalnych Sojuszu.

Szansa na zmiany pojawiła się dopiero w wyniku gorbaczowowskiego „nowego myślenia" i „pierestrojki" oraz przyjęcia nowej doktryny obronnej Układu Warszawskiego w drugiej połowie lat 80. ubiegłego stulecia. Wtedy nastąpiło ożywienie w obszarze strategii, w tym także w strategii narodowej. Należało bowiem wypracować stanowisko Polski odpowiadające nowym warunkom. Pojawiła się szansa na uregulowanie spraw strategicznych w ramach Układu Warszawskiego, wypracowanie swojego miejsca i roli w drugim rzucie strategicznym obronnie zorientowanego paktu.

Dopiero wybory w 1989 r., dając Polsce pełną polityczną niezależność, stworzyły możliwość samodzielnego decydowania o swoich losach.

Oznaczało to konieczność posiadania własnej strategii postępowania we wszystkich sprawach. W tym także – a może przede wszystkim – w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Rozpoczęły się wówczas intensywne prace nad narodową koncepcją strategiczną – najpierw w ramach istniejącego jeszcze Układu Warszawskiego, a potem już jako państwa w pełni samodzielnego pod względem obronnym.

Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r.

Efektem pospiesznych prac strategicznych na przełomie 1989 i 1990 r. była Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 r. Tempo zmian było jednak wówczas tak szybkie, że niemal w chwili przyjęcia stała się ona nieaktualna. Mało tego, już w toku prac nad doktryną było jasne, że przyjmuje się zbyt zachowawcze założenia, nie uwzględniając np. perspektywy nieuniknionego już wówczas rozpadu Układu Warszawskiego.

Doktryna była rezultatem swoistego odrobienia bardzo spóźnionej lekcji na temat strategii obronności państwa w ramach sojuszu. Spóźnionej, bo po pierwsze, Układ Warszawski w 1990 r. nie był już sojuszem, lecz grupą państw nazywających się członkami tego paktu, nieuznających praktycznie jakichkolwiek reguł wspólnego działania, a jednocześnie niewiedzących, co robić w nowych warunkach. Po drugie, lekcji spóźnionej, bo nie było już szans na to, aby wdrożyć przyjmowane rozwiązania. W większości wysuwane propozycje były w praktyce zapisami pustymi, nierealizowalnymi, bo odnoszącymi się do nieistniejącej rzeczywistości.

W dużej mierze było to także następstwem „starego stylu" pracy nad doktryną, przygotowywania jej wyłącznie w gronie ekspertów, bez szerszej publicznej dyskusji nad jej projektami[1]. Stało to więc w sprzeczności z jedną z istotnych tez samej koncepcji, mówiącej o kształtowaniu obronności Polski w zgodzie z zasadą uspołecznienia polityki obronnej.

Mimo tych zastrzeżeń doktryna obronna z 1990 r. była pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie – wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej – podstawowe elementy narodowej strategii obronności

[1] Ten błąd uporczywie powtarzany był także później, m.in. podczas prac nad strategiami bezpieczeństwa i obronności.

Rzeczypospolitej Polskiej[2] i jednocześnie wytyczającym – jak to określała uchwała Komitetu Obrony Kraju – generalne kierunki polityki obronnej państwa, które obowiązywały organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela.

Ten kilkustronicowy dokument bardzo ogólnie odnosił się do podstawowych kwestii strategicznych w dziedzinie obronności. Stanowił oficjalną wykładnię oceny możliwego zagrożenia bezpieczeństwa Polski oraz określał niezbędne działania, aby mu zapobiegać i się mu przeciwstawiać. Jako cel nadrzędny w stosunku do funkcji obronnej państwa dokument deklarował zagwarantowanie najżywotniejszych interesów narodowych, wymieniając wśród nich bezpieczeństwo, prawo do życia w pokoju, niepodległość i suwerenność państwa oraz integralność i nienaruszalność jego terytorium.

Oceniając zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, przyjęto jednoznacznie, że stanowi je koalicyjny konflikt zbrojny w Europie, między NATO a Układem Warszawskim, mogący wywołać reperkusje w skali światowej. Widać więc wyraźnie, że już w punkcie wyjścia, w ocenie wizji ewentualnego zagrożenia wojennego, polska doktryna obronna z 1990 r. była odzwierciedleniem warunków typowych dla schyłku okresu dwublokowej konfrontacji. Warto zwrócić uwagę na dwa aspekty tej oceny. Po pierwsze – w odróżnieniu od swych poprzedniczek (Węzłowych założeń obronnych PRL) nie wskazywała jednoznacznie NATO jako agresora, konstatując jedynie istnienie obiektywnych źródeł ryzyka konfliktu zbrojnego, wynikających z utrzymującego się braku zaufania między dwoma blokami, w połączeniu z nagromadzeniem na ich styku olbrzymich potencjałów militarnych, w tym jądrowych. Na szczególną uwagę zasługuje jednak inny element, a mianowicie skromnie wtrącona fraza mówiąca o tym, że Polska mogłaby być wciągnięta w wojnę „nawet niezależnie od jej woli". Jest to stwierdzenie, które jeszcze rok wcześniej nie mogłoby w żadnym wypadku znaleźć się w dokumencie państwowym. Świadczyło to o tym, że Polska bynajmniej nie w każdej sytuacji byłaby gotowa niejako automatycznie uczestniczyć w wojnie u boku swego „Wielkiego Brata" i brała pod uwagę to, że nie w każdym konflikcie interesy Układu Warszawskiego (*de facto* – Związku Radzieckiego) musiałyby być tożsame z interesami Polski.

[2] Do tej pory funkcję tę pełniły tajne Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ich ostatnia edycja przyjęta została w 1985 r., a więc dwa lata przed „doktrynalnym przewrotem" w Układzie Warszawskim. Zob. Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Taki zapis sygnalizował wyraźnie, że Polska miała już swoją wolę państwową oraz dawała to do zrozumienia formalnym sojusznikom – zwłaszcza Związkowi Radzieckiemu.

Koncepcja strategiczna zawarta w doktrynie obronnej z 1990 r. była zatem połączeniem „starego" z „nowym" – typową koncepcją okresu przejściowego. Łączyła w sobie oceny i rozwiązania z mijających czasów Układu Warszawskiego z ideami nadchodzącej nowej ery. Znalazło to odzwierciedlenie także w podejściu do oceny sytuacji międzynarodowej, gdzie tradycyjnie już zaakcentowano problem zachodniej granicy Polski, a także podkreślono znaczenie dwu- i wielostronnych sojuszy oraz przynależności Polski do Układu Warszawskiego. Wskazanie to jednak nie miało charakteru bezwzględnego i bezalternatywnego – jak to bywało do tej pory. Przypuszczalnie zabrakło jednak w tym miejscu odwagi politycznej, aby zaproponować alternatywne rozwiązania w razie innych wariantów rozwoju sytuacji, w tym rozpadu Układu Warszawskiego. Odwagi, a nie wyobraźni, jako że analizy i oceny na ten temat już wówczas pojawiały się nie tylko w wąskich gronach ekspertów, ale także były prezentowane publicznie[3].

Jednocześnie Polska opowiedziała się za wizją systemu bezpieczeństwa bez przeciwstawnych sojuszy, za budową niekonfrontacyjnego modelu zbiorowego bezpieczeństwa Europy. Wyrazem tego było m.in. podniesienie do rangi doktrynalnej problemu przekształcania doktryn wojennych w dokumenty o charakterze ściśle obronnym[4].

Zgodnie z zasadami i ustaleniami wypracowanymi w poprzednich latach, zawartymi wcześniej w Węzłowych założeniach obronnych PRL z 1985 r., doktryna mówiła o utrzymywaniu systemu obronnego państwa, przygotowanego do przeciwstawienia się ewentualnej agresji zbrojnej. Warto podkreślić, że systemowe podejście do organizacji obronności było jednym z istotniejszych polskich osiągnięć na tle rozwiązań istniejących w innych krajach. Podejście to miało odzwierciedlenie już w podstawowym akcie prawnym z dziedziny obronności, a mianowicie w ustawie o powszechnym obowiąz-

[3] Zob. np.: *Co wynika z naszej doktryny?,* „Żołnierz Wolności", 14 marca 1990 r.; S. Koziej, *Wstępne studium o obronności Polski u progu XXI wieku,* Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990; *Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec przemian w polityce europejskiej* (materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 r.), Warszawa 1990.

[4] Zob. np. S. Koziej, *Kryteria oceny doktryn militarnych (wojskowych)*, „Myśl Wojskowa" 1989, nr 10; S. Koziej, *Przekształcanie doktryn wojennych w obronne,* „Myśl Wojskowa" 1990, nr 2.

ku obrony[5]. Ustawa ta całościowo regulowała wszystkie podstawowe sprawy obronności państwa i była swego rodzaju „konstytucją obronności"[6].

Podstawową wytyczną dotyczącą utrzymywania sił zbrojnych w czasie pokoju było ich zróżnicowane dostosowanie do zadań przewidywanych na czas wojny oraz możliwości ekonomicznych i demograficznych państwa. Zakładano ich zorganizowanie zgodnie z zasadą niezbędnej wystarczalności obronnej. To było kolejne modne hasło z tego okresu, którego treść nie była jednak do końca jasna[7].

Podsumowując, można stwierdzić, że doktryna obronna z 1990 r. była typową koncepcją okresu przejściowego, w ogromnej mierze nieaktualną w momencie jej przyjęcia, zbyt nieśmiałą w spoglądaniu w przyszłość, świadczącą jednak o poszukiwaniach nowego podejścia i sygnalizującą stopniowe dystansowanie się od Układu Warszawskiego. Prawie równocześnie z przyjęciem tego dokumentu rozpoczęły się prace nad przyszłościową koncepcją strategiczną, właściwą dla nowych warunków pełnej samodzielności obronnej.

Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna z 1992 r.

Rozwiązanie Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego oznaczały dla Polski początek nowej ery w dziedzinie obronności – ery samodzielności strategicznej. Miała ona swą fazę „raczkującą" – Polska nie była przygotowana do tego, aby samodzielnie myśleć i postępować strategicznie w sprawach obronnych. Lata podległości odcisnęły swoje piętno. Brakowało w pełni wykształconych ośrodków myśli strategicznej, co m.in. wynikało z faktu, że polskie instytucje centralne, w tym Sztab Generalny WP, nie były przygotowane do tego zadania. Wciąż dominowało myślenie oraz działanie operacyjne i taktyczne, wykonawcze, myślenie kategoriami teraźniejszości, bez perspektywy, bez dystansu strategicznego. Dlatego okazało się niemożliwe wypracowanie projektu nowej strategii obronności państwa

[5] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (wraz z późniejszymi zmianami).

[6] Niestety, to duże osiągnięcie koncepcyjne i legislacyjne zostało zmarnowane w latach 90. XX w. przez deprecjonowanie ustawy, zaniedbywanie dostosowywania jej do zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości oraz zgłaszanie wielu, często ze sobą sprzecznych, projektów autonomicznych rozwiązań cząstkowych.

[7] Szerzej na ten temat zob. P. Sienkiewicz (red.), *Wystarczalność obronna,* Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1996.

przez instytucje do tego wszak powołane – Sztab Generalny WP czy Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Jedynym rozwiązaniem, które w końcu zostało zastosowane, było powierzenie tego zadania specjalnie w tym celu powołanemu zespołowi międzyresortowemu.

Rezultatem pracy zespołu były dwa dokumenty przyjęte ostatecznie na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju 2 listopada 1992 r.: Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej. Ich treść określała w istocie strategię bezpieczeństwa narodowego i w jej ramach strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach samodzielności obronnej. Opierała się ona zarówno na analizach i ocenach przedstawicieli instytucji statutowo odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny bezpieczeństwa narodowego[8], jak i na opracowaniach oraz propozycjach konsultantów i niezależnych ekspertów[9].

Punktem wyjścia tej strategii było szerokie potraktowanie problematyki bezpieczeństwa państwa i objęcie nią kwestii politycznych, militarnych, gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Na szczególne podkreślenie zasługuje ujęcie problemów obronności i bezpieczeństwa jako kluczowych kwestii polskiej racji stanu. Znalazło to odzwierciedlenie już w zdefiniowaniu celu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie obronę i umacnianie suwerennej państwowości oraz trwały, niepodległy i bezpieczny byt państwa uznano za warunek gwarantujący możliwość respektowania praw człowieka, wolności i swobód obywatelskich oraz ukształtowania sprawnego systemu demokratycznego, opartego na zasadach społeczeństwa obywatelskiego, jak również pomyślnego przeprowadzenia reform rynkowych, usprawniających gospodarkę narodową.

W ocenie zewnętrznych warunków obronności strategia eksponowała konsekwencje nowego położenia Polski między jednoczącą się Europą Zachodnią a zdezintegrowanym obszarem poradzieckim, zwracając przy tym szczególną uwagę na nową jakość geostrategiczną za wschodnią granicą Polski. Dostrzegając w tych warunkach szansę na zwiększenie bezpieczeństwa, wskazywano jednocześnie na zagrożenia związane z niepewnością co do kształtowania się nowej rzeczywistości.

[8] Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Rady Ministrów, Centralny Urząd Planowania i Sztab Generalny Wojska Polskiego.

[9] Zob. np. S. Koziej, *Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys projektu)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.

W porównaniu z poprzednią strategią nastąpiła zdecydowana zmiana w ocenie charakteru zagrożeń. Nie mówiono już o wojnie globalnej czy nawet europejskiej albo o wojnie z użyciem broni jądrowej. Eksponowano raczej zagrożenia pozamilitarne oraz groźbę konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym. Było to oczywistym następstwem rozpadu dwublokowej struktury polityczno-militarnej ówczesnej Europy. Taka ewolucja oceny zagrożeń była również zbieżna ze zmianami w ocenie warunków bezpieczeństwa, jakie zostały wprowadzone w przyjętej rok wcześniej koncepcji strategicznej NATO[10].

Strategiczna koncepcja obronności, formułująca sposoby przeciwstawiania się tym zagrożeniom, oparta została na dwóch filarach ówczesnej polityki bezpieczeństwa, za jakie można uznać: eksponowanie znaczenia współpracy międzynarodowej, w tym także wojskowej, oraz dążenie do integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Polska zdefiniowała wówczas również bardzo jednoznacznie swój dalekosiężny cel integracyjny, stwierdzając, że jej strategicznym osiągnięciem w latach 90. będzie członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskim filarze NATO i istotnym czynniku europejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Takie określenie strategicznego celu w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności okazało się niezwykle trafne i pomocne w kształtowaniu zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych działań państwa zmierzających do uzyskania członkostwa w Sojuszu.

W kwestii zagrożeń wojennych na pierwszym miejscu strategia stawiała zapobieganie konfliktom metodami politycznymi i dyplomatycznymi. W razie fiaska tych wysiłków sposób czynnego przeciwstawienia się agresji zbrojnej zależał od jej skali. W wypadku wojny wykraczającej poza konflikt lokalny zakładano możliwie jak najdłuższe stawianie oporu i zadawanie agresorowi maksymalnych strat w celu powstrzymania inwazji, zademonstrowania determinacji obronnej i zyskania czasu na reakcję innych państw i instytucji międzynarodowych. Jednym z ważnych elementów tej koncepcji było przygotowanie warunków do skutecznego funkcjonowania struktur państwa podziemnego, w tym prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań nieregularnych na terenach zajętych przez przeciwnika.

W razie konfliktu na mniejszą skalę, o mniejszej intensywności, założeniem strategicznym było rozstrzygnięcie go samodzielnie, poprzez przeprowadzenie własnych działań obronno-interwencyjnych w celu jak najszybszego

[10] Zob. The Alliance's Strategic Concept, Agreed by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7-8 November 1991, NATO Handbook, Bruksela 1995.

zlokalizowania, zatrzymania i rozbicia wrogiego zgrupowania inwazyjnego. Istotą tych działań było jak najszybsze wygaszenie i rozstrzygnięcie konfliktu po to, aby uniknąć strat i zniszczeń w wyniku długotrwałej walki.

Trzecim typem działań strategicznych w sferze obronności był udział w rozwiązywaniu konfliktów poza terytorium kraju, w ramach uczestnictwa w międzynarodowych systemach bezpieczeństwa. Zakładano, że siły zbrojne winny być stale przygotowane do formowania zgrupowań operacyjnych w celu wykonywania różnorodnych zadań w ramach misji i ekspedycji zbrojnych sił wielonarodowych.

Strategia ustanowiła system obronny Rzeczypospolitej Polskiej, utrzymywany w czasie pokoju i stosownie rozwijany na czas zagrożenia i wojny, składający się z trzech głównych elementów: sił zbrojnych, pozamilitarnych ogniw obronnych i systemu kierowania obronnością. Zakładano, że szczegółowe zadania wykonawcze wynikające z przyjętej strategii zostaną określone przez odpowiednie organy władzy i administracji państwowej oraz kierownictwa organizacji i instytucji, stosownie do zakresu ich kompetencji w sprawach obronności. Realizacja tego zalecenia przebiegała bardzo różnie. Najogólniej rzecz biorąc, można wyodrębnić dwie sfery wdrożenia postanowień strategicznych – polityczno-strategiczne planowanie wojenne oraz przygotowania obronne w czasie pokoju.

W ramach planowania wojennego został opracowany i przyjęty Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Był to pierwszy tego typu dokument państwowy w powojennej Polsce. Opracowany został w Departamencie Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej we współpracy z innymi resortami i w uzgodnieniu z prezydenckim Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Podpisany został przez premiera i ministra obrony narodowej oraz zatwierdzony przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1996 r. Dokument ten rozwijał i konkretyzował oceny oraz ustalenia przyjęte w strategii obronnej. Zawierał on: ocenę zagrożeń wojennych, myśl przewodnią obrony Polski oraz strategiczne zadania poszczególnych elementów systemu obronnego (sił zbrojnych, resortów i województw) w razie kryzysu i wojny.

Rozwijając oceny zawarte w strategii obronnej, przyjęto trzy warianty potencjalnych zagrożeń militarnych:

- najbardziej prawdopodobny – kryzys polityczno-militarny w otoczeniu Polski, stwarzający zagrożenie pośrednie;
- mniej prawdopodobny – agresję lokalną (na ograniczoną skalę);
- bardzo mało prawdopodobny – wojnę powszechną.

Myśl przewodnia obrony państwa zakładała, że Polska – nie będąc w żadnym sojuszu – byłaby w razie konieczności zmuszona przeciwstawiać się zagrożeniom wojennym samodzielnie, licząc jedynie na trudną do określenia ewentualność wsparcia obrony przez NATO lub interwencję ze strony organizacji międzynarodowych (OBWE, ONZ).

W razie kryzysu polityczno-militarnego, stwarzającego pośrednie zagrożenie wojenne, celem byłoby niedopuszczenie do przekształcenia się konfliktu w otoczeniu Polski w agresję bezpośrednio skierowaną przeciwko krajowi, a także przeciwdziałanie ewentualnemu rozprzestrzenianiu się skutków tego konfliktu na terytorium Polski lub – w razie ich zaistnienia – osłona ludności i instytucji państwowych. W przypadku lokalnej agresji strategicznym celem byłoby jak najszybsze rozbicie i wyparcie napastnika poza granice Polski, aby nie dopuścić do długotrwałego wyniszczenia kraju działaniami wojennymi. W wypadku wojny powszechnej zakładano natomiast, że strategicznym celem obrony będzie zmuszenie przeciwnika do zaniechania agresji przez stawianie jak najdłużej regularnego i nieregularnego oporu zbrojnego, a w razie konieczności przejście do długotrwałego powszechnego (zbrojnego i niezbrojnego) oporu w warunkach okupacji. Powinien on prowadzić do zadania agresorowi maksymalnych strat oraz stworzenia przesłanek do stosownej kontrakcji międzynarodowej.

Przewidywano, że w momencie przystąpienia Polski do NATO plan obrony państwa ulegnie całkowitej zmianie i będzie dostosowany do nowych warunków obrony koalicyjnej. Już wówczas, w warunkach samodzielności strategicznej, cały system obronny (militarny i pozamilitarny) miał nie tylko spełniać wymóg przygotowania do samodzielnej obrony kraju, ale także przewidywać możliwość stopniowego integrowania ze strukturami obronnymi Sojuszu.

O wiele łatwiej było opracować plany na wypadek zagrożenia i wojny, niż zapewnić odpowiednie przygotowanie państwa do ich realizacji. Problem pojawił się już w najbardziej podstawowej dziedzinie przygotowań obronnych, jaką było ustanowienie odpowiednich rozwiązań prawnych, czyli stanowienie prawa obronnego. Należy stwierdzić, że lata 90. ubiegłego wieku zostały w zasadzie pod tym względem zmarnowane. Następowało coraz większe rozregulowanie podstaw prawnych funkcjonowania systemu obronności państwa. Nie przyjęto w tym czasie żadnego istotnego dla obronności aktu prawnego poniżej poziomu konstytucji. Zaniechanie dostosowywania prawa do radykalnie i szybko zmieniającej się rzeczywistości ustrojowej, gospodarczej i społecznej doprowadziło do sytuacji, w której

realizacja zadań obronnych zależała niemal wyłącznie od woli poszczególnych wykonawców.

W takich warunkach trudno więc było mówić o racjonalnym programowaniu przygotowań obronnych i utrzymywaniu efektywnego systemu obronności państwa. Programowanie obronne w ogóle ograniczało się do programowania wojskowego, czyli opracowywania programów rozwoju sił zbrojnych. Nie udało się natomiast – z powodu braku podstaw prawnych i ciągłych sporów kompetencyjnych – uruchomić programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych, które wymagało zaangażowania wielu podmiotów państwowych oraz przynajmniej naszkicowania długofalowej rządowej prognozy wydatków obronnych. Wobec braku wiążącej wieloletniej prognozy budżetowej w dziedzinie obronnej także programowanie rozwoju sił zbrojnych nie miało żadnego praktycznego znaczenia. Było to w istocie wyłącznie programowanie „życzeniowe", oderwane od rzeczywistości. Najlepiej świadczy o tym szybki upadek wielu kolejnych długofalowych programów rozwoju sił zbrojnych. Oczywiście równie ważnym – jak brak wieloletniej prognozy finansowania obronności – powodem szybkiej dezaktualizacji programów sił zbrojnych były błędy koncepcyjne ówczesnych decydentów wojskowych w podejściu do samego modelu armii. Uporczywe wyznawanie przestarzałej filozofii kwantytatywnego myślenia o wojsku i lekceważenie nowoczesnego podejścia, wyrażające się w preferowaniu liczebności sił zbrojnych kosztem ich jakości, powodowało w latach 90. minionego stulecia konieczność ciągłego zmieniania ich modelu organizacyjnego, co wyrażało się w systematycznej dezorganizacji i pogarszaniu sytuacji sił zbrojnych.

Jeszcze gorzej niż w siłach zbrojnych kształtowała się sytuacja pozamilitarnej części systemu obronności państwa. Tu należałoby mówić nie tyle o pogarszaniu, co o krachu potencjału obronnego. Świadczył o tym choćby stan przemysłu obronnego, zapasów strategicznych czy infrastruktury obronnej. W tym okresie w zasadzie jedynym osiągnięciem w obszarze pozamilitarnym było uruchomienie wyższych kursów obronnych w Akademii Obrony Narodowej dla cywilnych kadr kierowniczych, w tym m.in. dla parlamentarzystów, ministrów i wojewodów.

W szczególnie złej sytuacji znalazł się system kierowania obronnością, zwłaszcza w odniesieniu do obrony państwa w razie wojny. Polska stała się zapewne jedynym państwem w Europie, a chyba również jednym z niewielu na świecie, które nie miało prawnie ustalonych podstawowych zasad wojennego systemu kierowania państwem. Brak ustawy o stanie wojennym, zdezaktualizowanie dotychczasowych uchwał Komitetu Obrony Kraju w tej

sprawie, niemożność uregulowania omawianej problematyki rozporządzeniem Rady Ministrów z powodu braku podstaw ustawowych – to najkrótsza charakterystyka „podstaw prawnych" owego systemu. Z tego względu faktycznie system taki w ogóle nie istniał. Jest to najbardziej wstydliwy rezultat przekształceń systemu obronności państwa w latach 90. ubiegłego wieku.

Podsumowanie

Powyższy przegląd kształtowania bezpieczeństwa Polski w ostatniej dekadzie XX w. pokazuje niełatwą drogę, jaką Polska przeszła od strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, poprzez budowanie samodzielności strategicznej, do stanu równoprawnego członkostwa w ramach demokratycznego sojuszu na progu XXI w.

Była to droga burzliwa. Nie dało się łatwo przezwyciężyć spuścizny kilkudziesięcioletniego członkostwa Polski w Układzie Warszawskim. Najpierw konieczna była nauka praktyki strategicznej niemal od zera, jako że w Układzie Warszawskim strategia obrony była prowadzona jedynie na najwyższym szczeblu koalicyjnym, a w praktyce przez radzieckie kierownictwo i dowództwo. Poszczególne państwa w zasadzie tylko realizowały koncepcję strategiczną, czyli w praktyce zajmowały się sprawami kierowania i dowodzenia operacyjnego. Nowa sytuacja dyktowała zatem na progu lat 90. minionego stulecia przyspieszone budowanie od podstaw narodowej strategii obronności.

Było to także zadanie niełatwe, bowiem trzeba było przełamać wcześniejsze nawyki. Brakowało doświadczeń i struktur instytucji. Wpłynęło to negatywnie na proces przekształceń sił zbrojnych. Nie zmierzały one do celu jakiejś strategicznie, długofalowo nakreślonej wizji, lecz były ciągłym poprawianiem stanu bieżącego, co jest typowym postępowaniem operacyjnym czy wręcz taktycznym. Inną konsekwencją braku strategii narodowej było całkowite zaniedbanie pozostałych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym praktyczne doprowadzenie do unicestwienia polityczno-strategicznego systemu kierowania obronnością.

Mimo wspomnianych trudności lata 90. XX w. były bardzo interesującym, chociaż niełatwym, okresem przejściowym: od udziału w niedemokratycznym systemie państw bloku wschodniego do członkostwa w zachodnich, w pełni demokratycznych strukturach bezpieczeństwa. Polska przeszła przez ten okres pomyślnie. Osiągnęła swój najważniejszy cel strategiczny: zakotwiczenie w zachodnim systemie bezpieczeństwa NATO i UE.