

# Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa.

## Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe

Robert Kupiecki

Strategia bezpieczeństwa narodowego jest wyrazem suwerenności państwa oraz zdolności jego podmiotowego odnajdowania się w złożonej przestrzeni bezpieczeństwa międzynarodowego. Najnowszą edycję *Strategii* Prezydent RP zatwierdził w listopadzie 2014 r. Dynamika zmian międzynarodowych i składające się na nie procesy utrudniają utrzymanie aktualności tego rodzaju dokumentów, jako instrumentu przydatnego dla państwowych mechanizmów planistycznych. Dotyczy to zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych posługujących się tego rodzaju dokumentami (w funkcji informacyjnej skierowanej do opinii publicznej i dyrektywnej do planistów). W artykule podjęta jest próba ich analizy na tle doświadczeń ćwierćwiecza polskiej refleksji strategicznej. Przedstawia również szereg obserwacji dotyczących jej najnowszej polskiej wersji, powiązanych z innymi segmentami procesów planistycznych w Polsce.

5 listopada 2014 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Prezydent Bronisław Komorowski zatwierdził nową *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>1</sup>. Obchodzona w tym roku rocznica 25-lecia polskiej wolności, nieprzypadkowo zapewne pokrywa się więc także z ćwierćwieczem jej ważnego atrybutu, jakim jest suwerennie kształtowana naródowa (państwowa) strategia bezpieczeństwa. Każdy uczestnik stosunków międzynarodowych potrzebuje zrozumienia istoty swojej podmiotowości, celów, potrzeb, opcji działania oraz środków, jakimi dysponuje, by planować obecność w świecie – racjonalnie i zgodnie z własnymi interesami. Nie zmienia to oczywiście faktu, że łatwiej skonstatować potrzebę tak rozumianej strategii, aniżeli sprawić, by ona się pojawiła. Suwerenne państwo nie może

---

<sup>1</sup> Jej tekst jest powszechnie dostępny na stronach internetowych instytucji państwowych oraz w druku (edycja Biura Bezpieczeństwa Narodowego). Zastąpiła ona dokument o tej samej nazwie obowiązujący od 2007 r.

jednak zrezygnować z celowego działania wynikającego ze zrozumienia własnej pozycji w zdiagnozowanym środowisku międzynarodowym. Ważne zastrzeżenie musi się jednak wiązać ze stwierdzeniem oczywistej strukturalnej ułomności roli strategii bezpieczeństwa narodowego jako narzędzia planowania, wyprzedzającego bieg zdarzeń. Strategie długoterminowe, zwrócone ku przyszłości, zawsze przyjmowane są bowiem w określonym czasie i sytuacji, które silnie wpływają na zapisy dokumentów. Dotyczy to zwłaszcza zdolności przewidywania przyszłych wydarzeń i trendów rozwojowych procesów bezpieczeństwa oraz poziomu wewnętrznego konsensu w reagowaniu na nie. Ich jedynym punktem odniesienia jest bowiem analiza sytuacji bieżącej i prognoza jej rozwoju wzbogacona o interpretację doświadczeń. Reszta jest sztuką, nie pozbawioną jednak potrzeby intelektualnej rzetelności, metodologicznej ciągłości i solidnego rzemiosła.

### **Trwałe konteksty narodowej refleksji strategicznej<sup>2</sup>**

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza, niezależnie od formy zapisu strategii bezpieczeństwa narodowego RP (jako „doktryny”, „założeń polityki bezpieczeństwa”, czy właściwej „strategii”) ukształtowały się jej ramy koncepcyjne, metodologiczne<sup>3</sup> oraz prawne podstawy wyznaczające zakres kompetencji instytucji państwowych konstytucyjnie odpowiedzialnych za realizację polityki bezpieczeństwa. Można więc pokusić się o konstatację istnienia (i ciągłego rozwoju) swoistej kultury refleksji strategicznej w Polsce. Jej przejawem jest nie tylko ciągła (okresowa) modyfikacja wykładu strategii, rozumianej jako proces, plan, systematyczne działanie i uporządkowany oficjalny przekaz dotyczący optymalnych sposobów prowadzenia spraw bezpieczeństwa przez właściwe do tego podmioty. W tych ramach mieści się również przetwarzanie doświadczeń w rozwiązania systemowe, utrwalanie metod wspólnej pracy i rozwiązywania problemów, które zwiększają pewność, że podjęty wysiłek przyniesie pożyteczny polityczny dorobek i klarowną wizję

---

<sup>2</sup> Poniższy rozdział opracowania wykorzystuje część rozważań autora zawartych w artykule: *Unia Europejska a problemy strategii bezpieczeństwa podmiotów zbiorowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 4 (w druku).

<sup>3</sup> Widać to choćby w utrwalonym w kolejnych dokumentach porządku wywodu, przebiegającym poprzez wskazanie specyfiki podmiotu strategii, wykład interesów bezpieczeństwa oraz celów danej wspólnoty, analizę środowiska wewnętrznego i zewnętrznego jego działania, a także dostępnych instrumentów polityki wraz z wykładem właściwej strategii – realizacji przyjętych założeń i przygotowania po temu optymalnych warunków. Strategie bezpieczeństwa mają stanowić możliwie czytelną dyrektywę dla planistów, wskazując sposoby łączenia wielu źródeł siły państwa (wojskowej, gospodarczej, politycznej, społecznej).

polityki państwa. Chodzi tu zwłaszcza o zdolność poprawnego rozpoznania własnych nadrzędnych interesów, formułowania celów oraz oceny sytuacji, identyfikacji zasobów i zdolności, na których opiera się działanie, umiejętności planowania i realizacji planów, oraz adekwatnej komunikacji społecznej budującej przyzwolenie dla rządzących na strategiczne działanie. Nie mniej istotne znaczenie ma systemowa zdolność nieustannego uczenia się i korekty wcześniejszych ustaleń, a także wypracowania nawyku regularnego powtarzania stosownych procesów analitycznych.

Wymaga to jednak posiadania odpowiednio przygotowanych i zorganizowanych strategów dysponujących potencjałem głębokiego twórczego myślenia i stosownym zapleczem intelektualnym. Nie jest to *zasób*, którego posiadanie należy przyjąć za oczywistość; przygotowanie ekspertów zajmuje wszak wiele czasu, a nawet jeśli osiąga pożądaną jakość, to nie bywa dany raz na zawsze. Niezbędny jest bowiem ciągły rozwój ekspertów, ich stały kontakt ze światem oraz duża doza niezależności myślenia. Fundamentalne znaczenie ma także zdolność i gotowość systemu społeczno – politycznego, w jakim funkcjonują, do tworzenia zapotrzebowania na strategię oraz przyjmowania myślenia strategicznego. Wyrazem tego jest także gotowość do działania racjonalnego, uporządkowanego i wyznaczanego priorytetami oraz wola kształtowania polityki w zgodzie z przyjętą strategią<sup>4</sup>. W tym mechanizmie dotyczy to zarówno rządzących, jak też obywateli świadomych i skłonnych podnosić swe kompetencje w sprawach bezpieczeństwa (co oczywiście nie umniejsza ich prawa wyrażania opinii bez stosownych kompetencji)<sup>5</sup>. Sam fakt istnienia strategii wyłożonej w oficjalnym dokumencie, nie tworzy przecież gwarancji spójnych, konsekwentnych i dostatecznie wszechstronnych działań władz wykonawczych ani też konstruktywnej debaty publicznej<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Roman Kuźniar pisze: „Strategia nie wyznacza wprawdzie celów polityce, jednak strategiczny instykt i dyscyplina właściwa rygorom podejścia strategicznego jest warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) optymalnego urzeczywistnienia żywotnych interesów państwa (bezpieczeństwo, rozwój), które nie powinny podlegać kaprysom polityki”, zob.: *Strategia państwowa*, „Zeszyty Akademii Dyplomatycznej” 2004, nr 15, s. 9. Robert E. Osgood dostrzega wzajemny wpływ strategii narodowej oraz istotnych potrzeb politycznych, gospodarczych i instytucjonalnych, jak wydatki czy zaangażowanie wojskowe, zob.: *Problems of Security and Collaboration*, „The American Political Science Review” 1960, nr 1, s. 106–129.

<sup>5</sup> W mało znanej w Polsce pracy przedwojennego dyplomaty Tadeusza Kozłowskiego, *Dysproporcje polityki polskiej*, Biblioteka Polska im. Ignacego Domeyki, Buenos Aires 1964, s. 19–52, znajdziemy frapujący katalog „błędów i wynaturzeń” polskiej myśli i praktyki strategicznej. Pośród nich odnajdziemy: brak realizmu, niechęć planowania, krańcowość zamierzeń, impulsywność decyzji, pozaczasowość założeń, subiektywizm postawy, wadliwość formy, niedbałość wykonania, urazy i kompleksy. Autor dziękuje prof. A.D. Rotfeldowi, za zwrócenie uwagi na tę pozycję.

<sup>6</sup> „Strategia, wielka czy wojskowa, nigdy nie jest samospełniającym się dobrem”, stwierdza jeden z największych współczesnych autorytetów w dziedzinie studiów strategicznych C.S. Gray, *The Strategy Bridge. Theory for Practice*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 28.

Zapewnia jednak w zmieniających się uwarunkowaniach bezpieczeństwa, stabilny punkt wyjścia, zdolny przyspieszać procesy decyzyjne, uwalniać je od balastu ustaleń spraw podstawowych oraz wpisywać rozstrzygnięcia polityczne w szersze ramy uzgodnionych sposobów działania, wynikających z celów i interesów wspólnoty. Strategie bezpieczeństwa – jako dokumenty powszechnie dostępne – stanowią ważny instrument legitymizacji polityki oraz działań zewnętrznych państwa (instrument dyplomacji, prewencji i odstraszenia).

Tworzenie i uprawianie strategii bezpieczeństwa ma jednak w dużej mierze elitarny charakter, wynikający nie tylko z długo budowanej wiedzy i doświadczeń uczestników, ale także z istotnej roli informacji klasyfikowanej w tych procesach. Jawność współczesnych narodowych strategii bezpieczeństwa (jako *wierzchołek góry lodowej* strategicznych działań państwa) wprowadza w tej mierze istotny element zmiany, co nie pozwala jednak zapomnieć o sformułowanej wyżej uwadze. Budowanie strategii bezpieczeństwa narodowego nigdy nie należało do łatwych zadań. Trwałe przyczyny tego stanu rzeczy tkwią zarówno w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym, jak i różnorodnym wpływie tej sytuacji na treść, zakres i wyzwanie utrzymania jej aktualności. Współcześnie, najistotniejsze znaczenie mają jednak skutki odejścia (zmiana paradygmatu) od pojmowania bezpieczeństwa narodowego głównie w kategoriach militarnych (zabezpieczenie przetrwania narodu i państwa). W rezultacie jest ono obecnie rozumiane jako gwarancja zaspokojenia szerzej definiowanych potrzeb, praw i aspiracji narodu/społeczeństwa dotyczących sposobu oraz jakości życia, tożsamości ustrojowej, kulturowej oraz szans rozwoju<sup>7</sup>. Dzisiejsze strategie zwracają uwagę m.in. na takie niemilitarne składniki bezpieczeństwa, jak ochrona środowiska naturalnego, gwarancje dostaw surowców energetycznych, ochrona infrastruktury krytycznej i cyberprzestrzeni, migracje, dysproporcje rozwoju gospodarczego, terroryzm, zorganizowana przestępczość itp. W takim ujęciu spraw, dostrzegającym przyczyny zjawisk, nieuchronnie musi zacierać się także klasyczny podział na problemy przypisywane wewnętrznym działaniom państwa i polityce międzynarodowej. Od anglojęzycznych pojęć *domestic* oraz *international*, proces wiązania się obu obszarów bezpieczeństwa zaczęto określać jako *intermestic*<sup>8</sup>. Wreszcie,

<sup>7</sup> Zob.: Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, w: T. Jemioło, K. Rajchel (red.), „Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy”, Warszawa 2008, s. 75 i nast.

<sup>8</sup> Samo pojęcie *intermestic* przypisywane jest byłemu profesorowi Uniwersytetu Stanforda Baylessowi Manningowi, który przedstawił je w publikacji ogłoszonej na łamach „Foreign Affairs”

klasyczna koncepcja bezpieczeństwa, stawiająca państwo jako suwerena i podmiot stosunków międzynarodowych, zyskała źródło kontestacji wraz z pojawieniem się koncepcji bezpieczeństwa humanitarnego. Stawia ona w pozycji podmiotowej prawa jednostki i grup mniejszościowych jako zobowiązanie, a w określonych przypadkach ograniczenie suwerenności państw łamiących standardy postępowania. Nawet jeśli występuje ona dziś zaledwie w postaci „miękkiej normy”, wymusza poszerzenie pojmowania strategii ze wszystkimi tego stanu konsekwencjami<sup>9</sup>.

„Odpryskiem” tych procesów jest także głębokie przewartościowanie przez wspólnoty demokratyczne znaczenia siły we współczesnych stosunkach międzynarodowych<sup>10</sup>. Wynika to ze zmian charakteru zagrożeń i dominacji konfliktów wewnętrznych we współczesnym świecie. Dla tych ostatnich czynniki wojskowe nie stanowią ani skutecznego czynnika odstraszania (zgodnie z obiegową opinią, nie można wiarygodnie stosować groźby odwetu wobec tego, czego nie da się wziąć na cel), ani też wyłącznej gwarancji stabilności. Prawo, dialog, instrumenty społeczno – gospodarcze i dyplomacja stanowią więc preferowane przez wspólnotę międzynarodową sposoby rozwiązywania konfliktów. Obok potrzeby efektywnej współpracy ponadnarodowej, istotną cechą tego zjawiska jest również i to, że świat nowych zagrożeń postawił przed praktykami bezpieczeństwa wyzwania wykraczające poza kwestie wojny i pokoju. W coraz większym stopniu wiążą się one bowiem z pytaniem o rodzaj ładu międzynarodowego (oraz jego instytucjonalne i aksjologiczne podstawy), gwarantującego skuteczne zabezpieczenie przed zagrożeniami trudnymi do przewidzenia i objawiającymi się na skalę wykraczającą poza siły i możliwości jednego państwa.

Pozimnowojenne doświadczenia Zachodu w tej mierze, związane z misjami stabilizacji, lub modyfikacji stosunków międzynarodowych, pokazały problemy z właściwym określeniem miejsca siły militarnej pośród środków zaradczych, jak też pułapki *realnej polityki* pokładającej w niej nadmierną ufność<sup>11</sup>. Siła bowiem gwarantowała osiągnięcie doraźnych celów, czyli innymi

---

w kontekście związku zagadnień gospodarczych i politycznych, zob.: *The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs. Three Proposals*, „Foreign Affairs”, nr 55, styczeń 1977, s. 309. Od tego czasu – choć kontestowane – weszło ono na stałe do języka nauk politycznych. W kontekście studiów strategicznych spopularyzował je profesor Uniwersytetu Georgetown Victor Cha, wiążąc je ze zjawiskiem globalizacji, zob.: V.D. Cha, *Globalization and International Security Study*, „Peace Research Journal” 2000, nr 3, s. 397.

<sup>9</sup> Niekonwencjonalną refleksję w tej mierze przynosi praca P. Świtalskiego, *Emocje, interesy, wartości. Przemiany paradygmatów polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

<sup>10</sup> Szersze tło tego zjawiska zob.: M. Naim, *The End of Power*, Basic Books, New York 2013.

<sup>11</sup> „Odpryskiem” wielowątkowej debaty o kryzysie siły militarnej w świecie pozimnowojennym, jest również (dość typowe dla okresów pokoju) generalny spadek wydatków wojskowych w państwach zachodnich. Różnie uzasadniany, ma on jednak dość trwały charakter, osłabiając podstawy rozwoju „twardej siły”.

słowy – wygrywanie bitew, a nawet całych kampanii (Bałkany, Afganistan, Irak). Nie zapewniała jednak, przynajmniej w krótkim czasie, zwycięstwa w tych złożonych konfliktach, wymagających zastosowania szerszej gamy środków pozawojskowych, składających się na współczesne pojmowanie „skutecznej siły”. Użycie tej ostatniej, służące osiągnięciu zakładanych celów, wymaga jednak, oprócz zdolności wojskowych, również efektywnych długoterminowych strategii cywilnych, dobrej współpracy międzynarodowej oraz takiej samej komunikacji publicznej<sup>12</sup>. Współczesny strateg nie jest dziś więc po prostu lepiej wyedukowanym „inżynierem pola walki”, skupiającym się na sposobach pokonania przeciwnika na polu bitwy. Operuje bowiem w warunkach „mgły pokoju” – złożonego środowiska oddziaływującego na jego decyzje, gdzie różnica między pokojem a wojną jest płynna, konflikt może mieć wieloskładnikowe oblicza, a nawet zwycięstwo nie musi oznaczać rozwiązania problemu i poprawy relacji w stosunku do sytuacji przedkonfliktowej. On sam jest też zaledwie jednym z wielu składników polityki, a nie jej głównym instrumentem.

Przeniesienie (na pewno w świecie zachodnim) miary politycznego sukcesu z pokonania przeciwnika na polu walki na trwałość budowanych rozwiązań oraz zdolność pozyskiwania przyjaciół, nie oznacza jednak w żadnym stopniu przekreślenia roli siły militarnej jako użytecznego instrumentu strategii i polityki bezpieczeństwa. Zdolność poparcia czynnikiem wojskowym, instrumentów „miękkiej siły” zachowuje bowiem znaczenie jako czynnik wiarygodności polityki. Z drugiej strony, o niezmiennej wartości czynnika siły militarnej świadczą też nagie fakty, a zwłaszcza utrzymująca się pokusa powrotu do stylu uprawiania polityki z epok poprzednich. Kryzys ukraiński i międzynarodowe zachowanie Rosji dopisują współczesne perspektywy rozwojowe tego zagadnienia<sup>13</sup>. W ich tle mieści się także rywalizacja mocarstw i próba nowego określenia podstaw międzynarodowego porządku w Europie. Jeśli nawet – o czym zbyt wcześnie jeszcze wyrokować – mamy w przypadku zachowania Moskwy do czynienia raczej z paroksyzmem „starego podejścia do polityki”, aniżeli jego współczesną mutacją jako stałym elementem polityki europejskiej, to będzie on miał poważne konsekwencje dla percepcji roli „twardej siły” w strategiach bezpieczeństwa.

<sup>12</sup> We współczesnych studiach nad bezpieczeństwem silnie zaznacza swą obecność nurt badawczy nazywany „teorią zwycięstwa” dokonujący analizy współczesnych konfliktów zbrojnych, pod kątem ich przydatności jako narzędzia polityki oraz poszukiwania optymalnych sposobów budowania trwałego pokoju. Szerzej charakterystykę tego nurtu badań, literaturę przedmiotu oraz obszary sporu i porozumienia przedstawia, R. Kupiecki, *Teoria zwycięstwa. Przegląd problematyki*, „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 1, s. 5–30.

<sup>13</sup> Na innym biegunie zjawiska, w pamięci analityków pozostaje także ekspozycja siły w doktrynie i polityce USA po 11 września 2001 r.

Nieuchronnie wywoła bowiem reakcję stron zagrożonych tym stanem rzeczy. Wniosek ten podpowiada ożywienie dyskusji w NATO dotyczące kolektywnej obrony i wzmocnienia państw „wschodniej” flanki, odzwierciedlone w decyzjach sojuszniczego szczytu w Newport z września 2014 r.<sup>14</sup>. Będzie to musiało z jednej strony znaleźć odzwierciedlenie (wspierające) w decyzjach obronnych Unii Europejskiej, z drugiej zaś w spirali „pułapki bezpieczeństwa” utrwaląc trendy militarystyczne w rosyjskiej doktrynie i praktyce. W tym ostatnim przypadku, unieważniającym logikę związku przyczynowo – skutkowego, będą one uzasadniane przez władze na Kremlu „zagrożeniem płynącym z Zachodu”. Wbrew prognozom (raczej teoretyków niż praktyków) sprzed dwóch dekad, „twarda” siła ma się zatem dobrze zarówno jako trwały element koncepcji bezpieczeństwa państw i organizacji międzynarodowych, jak i praktycznej „kontynuacji ich polityki innymi metodami”<sup>15</sup>.

Poszerzenie definicji i częściowa *demilitaryzacja* bezpieczeństwa jako pola analizy strategicznej i działania politycznego, przyniosła więc brzemienne w skutkach zburzenie względnej prostoty strategii. Implikując łączenie różnych sfer bezpieczeństwa, komplikuje zarazem proces tworzenia zapisu strategii i przekaz współczesnych dokumentów. Odbiorca poszukujący w nich prostoty, zwięzłości i *walorów literackich* bywa zazwyczaj rozczarowany. Stąd tak częsta ich krytyka na całym świecie. Wraz z powszechną niemal – od czasu zakończenia zimnej wojny – jawnością strategii bezpieczeństwa narodowego zmienił się bowiem i zdemokratyzował ich odbiorca. Jest nim na równych prawach wojskowy planista, państwowy strateg, dyplomata czy analityk, ale także świadomy (lub po prostu zainteresowany – choć, jakkolwiek uprawniony do opinii, to nie zawsze profesjonalnie przygotowany) obywatel. Z jednej zatem strony, szerokie spektrum zagadnień<sup>16</sup>, a z drugiej, imperatyw komunikatywności wymuszający upraszcza-

<sup>14</sup> Zob. tekst *Deklaracji spotkania szefów państw i rządów NATO z Newport*, „NATO Press Release” 2014, nr 120, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm/](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm/) (dostęp: 10 października 2014.).

<sup>15</sup> Nowy kontekst podpowiada zagadnieniom kolektywnej obrony kwestia tzw. wojny hybrydowej – także jako wyzwanie dla oficjalnych strategii bezpieczeństwa. Zob. np.: H. Reisinger, A. Golts, *Russia's Hybrid Warfare. Waging War Below the Radar of Traditional Collective Defence*, „NDC Research Paper”, nr 105, listopad 2014.

<sup>16</sup> Wbrew celom zwróconym ku przyszłości, współczesne strategie bezpieczeństwa nie są też wolne od konserwatyzmu i retrospektywności zapisów, które niespiesznie reagują na zachodzące zmiany. W dużej mierze wynika to ze skomplikowanych i długotrwałych procedur modyfikacji analiz i wyrażających je dokumentów strategicznych. Trudno także – zwłaszcza przy zespołowych pracach nad strategią – o znalezienie uniwersalnego porozumienia co do wspólnego sposobu opisywania przyszłości. Powstające zapisy zdradzają więc wiele kompromisów zawieranych przez instytucje uczestniczące w ich tworzeniu. Porozumienie (sprzyjające przyszłej realizacji ustaleń) ma

nie języka i formy, mogą skutkować (niekiedy pozorną) banalizacją treści przekazu strategicznego. Warto pamiętać zresztą, że publikowane strategie, stanowią ważne, ale zaledwie jedno z ogniw procesów narodowego planowania strategicznego. Dążąc więc do integracji różnych sfer bezpieczeństwa, nie muszą jednak one brnąć w szczegółowość wykładu, ani też na tym poziomie „dopowiadać spraw do końca”. To dzieje się bowiem z należytą szczegółowością i klarownością na innych (zwykle niejawnym) etapach planowania strategicznego. Ta niedoskonałość – sprzyjająca zawsze polemistom i krytykom publikowanych strategii bezpieczeństwa – jest tyleż ceną płaconą za ich jawność, co cechą systemową współczesnych procesów planistycznych związanych z obronnością. Sądzących inaczej – proszę o przykłady narodowe i sojusznicze.

Wspomniana *demokratyzacja* odbiorcy strategii jako źródła opinii, oznacza zresztą nie tylko własnego obywatela, lecz także swoistą internacjonalizację środowiska twórców i adresatów tych dokumentów. Szeroki dostęp do wiedzy o globalnym bezpieczeństwie, źródeł myśli strategicznej i efektów procesów ich przekształcania w strategię państwowe oznacza więc nieuchronnie stopniowe upodabnianie się ich form i treści. Dla ich kształtu wielkie znaczenie ma bowiem nie tylko sposób i uwarunkowania, w jakich powstają, lecz także (zazwyczaj dość podobne) kompetencje zespołów autorskich. Rozwijające się interakcje i wymiana doświadczeń w środowisku ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa i wzajemne oddziaływanie jawnych doktryn bezpieczeństwa stanowią o specyfice tej sfery działalności publicznej.

## **Strategie bezpieczeństwa narodowego RP po 1989 r.**

Narodowe doświadczenia w tworzeniu dokumentów strategicznych dowodzą, że autorzy sukcesywnie mierząc się z nowymi wyzwaniami, zmagają się z opisanymi wyżej problemami. Jest to jednak zjawisko stałe i strukturalnie wpisane w strategiczny zamiar nie tylko nadążania za wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa, utrzymania aktualności zapisów i zaleceń wobec zmieniających się warunków zewnętrznych, ale także ambicji takiego

---

bowiem samoistną wartość strategiczną, godną obniżenia niekiedy pułapu redakcyjnych ambicji. W obliczu tych problemów, samo rozumienie strategii bezpieczeństwa musi jednak wykroczyć poza dokument zawierający jej formalny zapis. Obejmuje ona bowiem także bieżące decyzje i polityczne oświadczenia ośrodków decyzyjnych państwa. Łączą one zapis strategii, właściwy dla momentu, w którym powstał, z realiami czasu ich realizacji.



ich współkształtowania, by gwarantowały ochronę interesów Polski. W warunkach zmian systemowych po 1989 r. pierwotne wyzwanie wiązało się jednak ze stworzeniem podstaw dla formułowania suwerennej narodowej strategii bezpieczeństwa. Brakowało jej własnych wzorców<sup>17</sup>. Stare – związane z okresem przynależności do Układu Warszawskiego – zostały bowiem odrzucone jako bezużyteczne i nie odzwierciedlające aspiracji wolnej Polski; do zachodnich dostęp był zaś ograniczony. Początkom formułowania suwerennej myśli strategicznej towarzyszyły także, naturalne w czasach transformacji demokratycznej:

- zamieszanie w aparacie pojęciowym,
- skłonność do selektywnego kopiowania wzorców państw zachodnich (co miało jednak olbrzymi walor edukacyjny),
- dominacja zagadnień obronnych (zrozumiała, zważywszy na wojсковą/sztabową proveniencję autorów pierwszych strategii),
- ostrożność (chwalebna) w definiowaniu bezpieczeństwa<sup>18</sup>.

Nie zmienia to jednak faktu, że kolejne strategie bezpieczeństwa, formułując cele bezpieczeństwa wynikające z konstytucyjnego zapisu interesu narodowego, nie tylko wspierały rozwój narodowej myśli strategicznej i kształtowały politykę państwa, lecz – ujmując rzecz wprost – umacniały podmiotową pozycję Polski w stosunkach międzynarodowych<sup>19</sup>.

Pierwszym z dokumentów pełniących rolę strategii bezpieczeństwa była *Doktryna Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta uchwałą Komitetu

<sup>17</sup> W ciągu ostatnich lat ukazało się wiele wartościowych prac poświęconych istocie strategii, jej historii, teorii i praktyce. Zob. np.: W. Fehler (red.), *Współczesne bezpieczeństwo*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003; Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, Towarzystwo Naukowe Powszechnie S.A., Warszawa 2012; S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią. Polska w środowisku międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1994; R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005; T. Jemioło, J. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku*, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa 2008; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011; J. Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2011.

<sup>18</sup> Już u progu ery pozimnowojennej wybitna niemiecka badaczka postulowała zwiększenie dyscypliny w definiowaniu bezpieczeństwa. Wskazywała postępujące zacieranie się różnic w ujmowaniu go jako celu, doktryny, sfery rozważań, koncepcji, dziedziny nauki, czy programu badawczego, szerzej zob.: H. Haftendorn, *The Security Puzzle. Theory Building and Discipline Building in International Security*, “International Studies Quarterly”, 1991, nr 1, s. 3–17.

<sup>19</sup> Szersza refleksja zob.: S. Koziej, A. Brzozowski, 25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 30, BBN, Warszawa 2014, s. 11–40.

Obrony Kraju (KOK) z 21 lutego 1990 r.<sup>20</sup>. Pomimo zachowawczych założeń, mocno osadzonych w realiach okresu przejściowego (świadomego kierunków transformacji państwa, zewnętrznych ograniczeń i wewnętrznych sporów), doktryna była zapowiedzią zmian w pojmowaniu bezpieczeństwa narodowego i przekształceń jego segmentu wykonawczego – zwłaszcza wojskowego<sup>21</sup>. Po rozwiązaniu Układu Warszawskiego i rozpadzie Związku Radzieckiego na porządku dziennym stała się kwestia opracowania nowych narodowych dokumentów strategicznych. W związku z tym, Prezydent RP powołał zarządzeniem z 5 sierpnia 1991 r. zespół, który opracował *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Politykę bezpieczeństwa i strategię obronną Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokumenty te zostały przyjęte przez KOK 2 listopada 1992 r. i obowiązywały przez cały okres bezaliansowości Polski – tzw. samodzielności obronnej<sup>22</sup>. Co istotne, wykladały one jednoznacznie transatlantyckie aspiracje państwa w sferze bezpieczeństwa, jego zachodnią tożsamość, świadomość funkcjonowania w dynamicznie zmieniającym się sąsiedztwie oraz oddziaływanie globalnych procesów i megatrendów. Były to fundamenty, na których miała opierać się odtąd strategia bezpieczeństwa narodowego RP.

Przystąpienie Polski do NATO w marcu 1999 r. spowodowało naturalną potrzebę rewizji obowiązujących dokumentów strategicznych. Ówczesny brak przepisów regulujących sposób opracowywania i zatwierdzania strategii oraz spory kompetencyjne na linii Prezydent RP – Rada Ministrów uniemożliwiły powstanie jednolitego zapisu, łączącego sprawy bezpieczeństwa i obronności. W rezultacie powstały dwa odrębne dokumenty: *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (styczeń 2000) oraz *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* (maj 2000). Strategia bezpieczeństwa zawierała nowe elementy związane z członkostwem w Sojuszu i ewolucją sytuacji geopolitycznej, koncentrując się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań, wskazaniu rodzajów aktywności oraz instrumentów realizacji tej polityki. Określone zostały również podstawy

<sup>20</sup> W latach 1990–1999 dokumenty strategiczne przyjmowane były uchwałą Komitetu Obrony Kraju, działającego na mocy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 1967 r. jako organ Rady Ministrów. Do jego zadań należało m.in. ustalenie założeń bezpieczeństwa narodowego i obrony. Konstytucja z 1997 r. utworzyła Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Prezydenta RP w sprawach obronnych. Po raz pierwszy rada została zwołana w 1998 r. Od tego czasu formalnie wciąż istniejący KOK w zasadzie przestał się spotykać, a w styczniu 2003 r. został ostatecznie rozwiązany po wejściu ustaw o stanach nadzwyczajnych.

<sup>21</sup> Szerzej zob. Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski...*s. 248.

<sup>22</sup> Szerzej zob. S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 212 i nast.

strategii obronności, co pozwoliło opracować drugi z wymienionych dokumentów. *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* określiła koncepcyjne ramy funkcjonowania systemu obronnego państwa, które wkrótce potem zyskały sankcję prawną<sup>23</sup>.

Kolejne strategie bezpieczeństwa (odpowiednio z lat 2003, 2007 i 2014) tworzone były już na podstawie zapisów znowelizowanej w 2002 r. *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>24</sup>. Określała ona m.in. sposób opracowania i zatwierdzania strategii bezpieczeństwa narodowego. Przyjęte – i co należy podkreślić – obowiązujące do dzisiaj rozwiązania ustawowe stanowiły, że do zadań Rady Ministrów należy opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego (art. 6.1. p. 1), a jej zatwierdzanie – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – do Prezydenta RP (art. 4a.1. p. 1). W ten sposób wypełnione zostały konstytucyjne prerogatywy Rady Ministrów, zapisane w art. 146 p. 4, 8, 9 i 11 oraz Prezydenta RP, wynikające z art. 126 p. 2 ustawy zasadniczej. Omawiany dokument jasno rozdzielał zatem kompetencje związane z wypracowywaniem i zatwierdzaniem strategii, gwarantując jednocześnie współpracę organów państwa w sprawach bezpieczeństwa ponad możliwymi podziałami politycznymi. Jego istotnym brakiem jest jednak pominięcie kwestii regularności przeglądu i modyfikacji dokumentu. Być może ustawodawca świadomie pozostawił te kwestię do uznania właściwych organów państwa<sup>25</sup>. Oznacza to jednak potrzebę wypracowania stosownej praktyki w tej mierze. Jak dotąd, najdłuższy okres między strategiami wynosił 8 lat, a najkrótszy dwa.

Na podstawie powyższych regulacji, w 2003 r. Rada Ministrów przyjęła a Prezydent RP zatwierdził, nową strategię bezpieczeństwa narodowego, która zastąpiła dokument sprzed trzech lat. Przyczyny tak szybkiej zmiany założeń strategicznych były wielorakie. Atak terrorystyczny na USA

<sup>23</sup> W 2004 r. Rada Ministrów przyjęła 10 rozporządzeń wykonawczych do *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, które określiły kluczowe elementy funkcjonowania systemu obronnego państwa.

<sup>24</sup> Dz. U. 2004.241.2416 – tekst jednolity. Nowelizacja była skutkiem wejścia w życie *Ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z dnia 25 września 2002 r.).

<sup>25</sup> Precyzyjne określenie tej kwestii tworzyłoby pokusę nadregulacji – organizowania procesów przeglądu strategii bez dostatecznego uzasadnienia zmianą sytuacji bezpieczeństwa lub celów państwa. Byłby to istotny problem z uwagi na złożoność organizacyjną prac nad strategią. Z drugiej strony, mogłoby pojawić się ryzyko stworzenia martwego zapisu, nie pociągającego za sobą żadnego działania, lub sprowadzającego je wyłącznie do ruchów formalnych. Praktyka innych państw wskazuje na realność takiej sytuacji. W Stanach Zjednoczonych od 1986 r. obowiązuje tzw. Goldwater-Nichols Act, zobowiązujący prezydenta do corocznego przedstawiania strategii bezpieczeństwa narodowego. W praktyce jednak nie jest to wykonywane z nakazaną regularnością.

z 11 września 2001 r. i powstanie koalicji antyterrorystycznej uświadomiły skalę i nową jakość zagrożeń. Na szczycie NATO w Pradze w listopadzie 2002 r. zdecydowano o pogłębieniu transformacji wojskowej państw Sojuszu. Dla polskiej polityki bezpieczeństwa nowy kontekst tworzyło też zbliżające się członkostwo w Unii Europejskiej. W tym czasie formułowała ona swoje (ograniczone) aspiracje w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony oraz przygotowywała się do przyjęcia *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa*<sup>26</sup>. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r. prezentowała po raz pierwszy całościowe podejście do bezpieczeństwa narodowego, traktując je szeroko oraz łącząc jego aspekty zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Autorzy strategii zaakcentowali przesuwanie się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych na zagrożenia nietypowe (których źródłem stają się także podmioty niepaństwowe), dostrzegając wpływ procesów globalizacji na kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego. Za najpoważniejsze wśród nowych zagrożeń uznano zorganizowany międzynarodowy terroryzm oraz niekontrolowaną proliferację broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Zdaniem niektórych ekspertów, kwestia potencjalnego zagrożenia agresją zbrojną na Polskę lub jej sojuszników (S. Koziej) czy umiejscowienie terroryzmu przed proliferacją broni masowego rażenia w hierarchii zagrożeń dla Polski (A. Podolski) sygnalizowały różnice w postrzeganiu problemów bezpieczeństwa w Europie Zachodniej i w Polsce<sup>27</sup>. Do najpoważniejszych mankamentów konstrukcyjnych strategii z 2003 r. zaliczano brak rozdziału określającego interesy narodowe i strategiczne cele bezpieczeństwa Polski. Dla porządku odnotować należy powstanie w 2004 r. niejawniej *Strategii Wojskowej Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzonej przez Prezydenta RP. Dokument ten powstał jako strategia sektorowa do *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z poprzedniego roku. Określał misje i zadania Sił Zbrojnych RP oraz wskazywał kierunki i priorytety ich rozwoju. Niejawność strategii wojskowej utrudniała jej praktyczne wykorzystanie, tym niemniej Siły Zbrojne RP otrzymały poświęcony im dokument strategiczny sygnowany przez konstytucyjnego zwierzchnika<sup>28</sup>.

Kolejna *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* została przyjęta 13 listopada 2007 r. w przewidzianym ustawowo trybie<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> L. Pajórek, M. Szkodzińska, *Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

<sup>27</sup> S. Koziej, *Między piekłem a rajem... op.cit.*, s. 260; A. Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*, „Raporty i Analizy CSM” 2005.

<sup>28</sup> Była to jedyna jak dotychczas w polskich warunkach strategia wojskowa. Straciła formalne podstawy wraz z uchynieniem *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* 2003.

<sup>29</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (zatwierdzona 13 listopada 2007 r.);

Czynnikiem inicjującym prace nad nowym dokumentem była informacja, przedstawiona w 2006 r. Radzie Ministrów przez ówczesnego ministra obrony narodowej, w sprawie opracowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego. Jej istotą była krytyczna ocena struktury i zawartości obowiązującej strategii oraz zmiany zewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. W jej następstwie rząd zdecydował o podjęciu prac nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego. W tym celu Prezes Rady Ministrów powołał specjalny zespół, powierzając mu zadanie przygotowania stosownego projektu strategii<sup>30</sup>.

We współpracy z przedstawicielami Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz zaproszonymi ekspertami, przygotował on materiały analityczne dotyczące zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. Na ich podstawie trzy zaproszone do współpracy instytucje – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Centrum Stosunków Międzynarodowych i Akademia Obrony Narodowej – przygotowały projekty strategii, jako materiały wyjściowe dalszych prac. W ostatecznej redakcji dokumentu bezpieczeństwo narodowe zostało ujęte kompleksowo. Strategii starano się nadać przejrzystą konstrukcję, odpowiadającą standardom przyjętym przy tworzeniu tego typu dokumentów, odzwierciedlającą logiczną sekwencję problemów strategicznych. Tym razem wyraźnie określone zostały interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa i odpowiadające im cele strategiczne. Dokument przedstawiał aktualną ocenę środowiska bezpieczeństwa, definiował wyzwania i zagrożenia, formułował koncepcję bezpieczeństwa narodowego i wskazywał odpowiedzialne za jej realizację elementy systemu bezpieczeństwa narodowego. Rada Ministrów przyjęła projekt strategii na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2007 r.

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.* do czekała się wyjątkowo obszernej oceny eksperckiej. Krytycznej analizie poddano proceduralną stronę prac nad strategią oraz jej zawartość merytoryczną, przedstawiając je na tle doświadczeń sojuszników<sup>31</sup>. W odniesieniu do trybu opracowania strategii podnoszono zastrzeżenia w sprawie składu międzyresortowego

---

pełny tekst zob. Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski...*s. 771–813.

<sup>30</sup> Zarządzenie Nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, „Monitor Polski” 2006, Nr 30, poz. 329.

<sup>31</sup> Oceny *Strategii z 2007 r.* przedstawiają m.in.: Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski...*s. 479–543; P. Żurawski vel Grajewski, *Militarny wymiar strategii bezpieczeństwa narodowego Polski z 2007 r. i program profesjonalizacji sił zbrojnych z 2008 r. a NATO*, w: „NATO wobec wyzwań współczesnego świata”, Warszawa – Łódź 2003, s. 111 i nast.; S. Koziej, A. Brzozowski, *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa...*, s. 28 i nast.

zespołu powołanego do opracowania dokumentu, wskazując na jego bardziej urzędniczy niż ekspercki charakter oraz brak szerszych konsultacji społecznych. Oceniając walory i słabości merytoryczne strategii, wskazywano na zadowalający sposób prezentacji ustaleń oraz na wyczerpujące rozpatrzenie poszczególnych zagadnień. Po stronie walorów podkreślano podjęcie w strategii najważniejszych kwestii dotyczących bezpieczeństwa narodowego: wyraźne wskazanie interesów narodowych, celów strategicznych i zadań; konieczną transformację systemu bezpieczeństwa narodowego; wyraźnie zintegrowany cywilno – wojskowy charakter dokumentu; szerokie wykorzystanie wiedzy teoretycznej. Do słabości strategii zaliczono między innymi: dysproporcje pomiędzy traktowaniem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, skromne przedstawienie metod oraz środków osiągania celów i realizacji zadań, pobieżne potraktowanie koncepcji bezpieczeństwa narodowego, nadmiar specjalistycznej terminologii i dyskusyjny podział treści dokumentu. Niezależnie od opinii ekspertów, dość płytko zresztą oceniających treść niż systemową rolę *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.*, z perspektywy czasu stwierdzić należy, że w ograniczony sposób stała się ona impulsem dla prac planistycznych i organizacyjnych związanych z integracją różnych segmentów bezpieczeństwa narodowego. Sytuacja ta podkreśla tylko sygnalizowaną wcześniej potrzebę integralnego powiązania z zapisem strategii mechanizmu organizującego działania, dzielącego odpowiedzialność i nadzorującego jakość prowadzonych prac<sup>32</sup>. Odłożonym efektem strategii bezpieczeństwa była przyjęta w 2009 r. przez Radę Ministrów *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, określana jako „strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>33</sup>.

Strategie z lat 1990 – 2007 powstawały na ogół w ważnych dla państwa momentach, oddających ewolucję środowiska bezpieczeństwa Polski (odzyskania pełnej suwerenności, przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej) i wpisujących się w globalne trendy i zmiany w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Strategie bezpieczeństwa stopniowo wzmacniano w roli narzędzia planistycznego w systemie bezpieczeństwa narodowego, zaopatrując je w tej mierze w istotne podstawy prawne. Nowelizacja Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej o zapisy dotyczące opracowywania (Rada Ministrów) i zatwierdzania (Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów) strategii bezpieczeństwa narodowego, uregulowała zakres odpowiedzialności

<sup>32</sup> Chodzi jednak o mechanizm zarządczy (a nie nową strukturę urzędniczą) koordynujący prace instytucji państwowych działających w ramach własnych kompetencji.

<sup>33</sup> Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej konkretyzowała zapisy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. dotyczące obronności, określała zadania i strukturę systemu obronnego państwa oraz wyznaczała główne kierunki rozwoju jego poszczególnych podsystemów.

organów państwa w tej mierze. Metodologicznie strategię oparte zostały na zasadach tzw. wywodu strategicznego, typowego, uporządkowanego logicznie przekazu dla tego rodzaju dokumentów także w innych państwach. Kolejne dokumenty w podobnym porządku analizowały zatem narodowe interesy bezpieczeństwa i cele państwa, kontekst strategiczny i sposoby zapewnienia bezpieczeństwa.

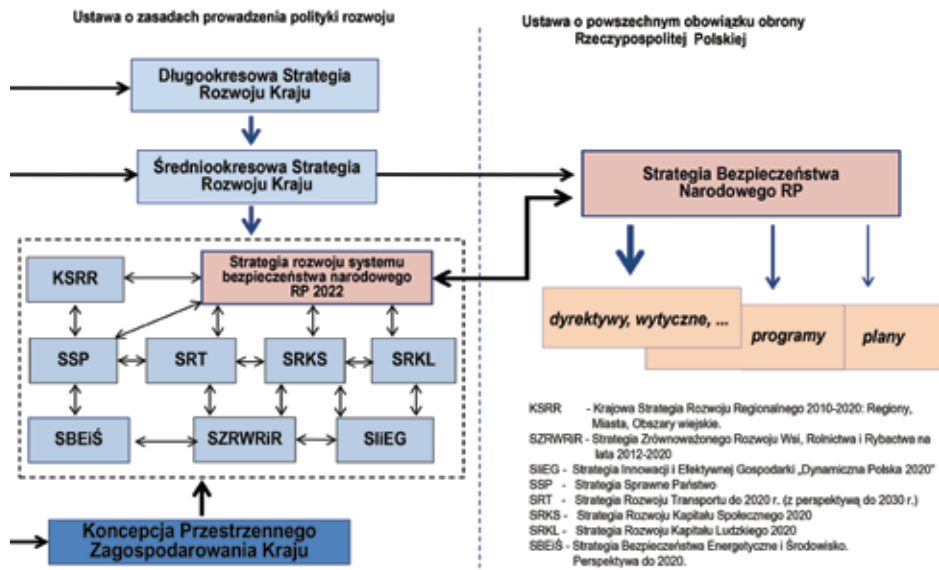
Cechą charakterystyczną trybu opracowania narodowych dokumentów strategicznych był jego zbiorowy charakter, gdzie (suwerenni) uczestnicy zespołu międzyresortowego występowali w charakterze przedstawicieli instytucji państwowych. Odpowiadając za przedłożenie projektu strategii Radzie Ministrów, zespół nie otrzymywał jednak kompetencji zastępowania organów państwa w prezentacji ich stanowiska wobec różnych aspektów bezpieczeństwa (za który ponosiły konstytucyjną, bądź prawną odpowiedzialność). Takie podejście gwarantowało niewątpliwie reprezentatywność strategii i współodpowiedzialność instytucji państwowych za jej ostateczny kształt i realizację. Suwerenność twórców strategii wymuszała jednak liczne kompromisy, nie zawsze pozwalające budować rozwiązania optymalne. Postrzegane jako koszty procesowe, podejście to niosło jednak wyraźną korzyść, wynikającą z wewnętrznej legitymizacji dla strategii. Rozdzielenie kompetencji w procesie jej akceptowania między Radę Ministrów a Prezydenta, implikujące współpracę ich przedstawicieli już na etapie prac nad projektem, poszerzało pole kompromisu i konsensu, także w toku zatwierdzania i wdrażania ustaleń.

## **Bezpieczeństwo narodowe, polityka rozwojowa, nowe instrumenty strategii**

Przyjęcie obowiązującej obecnie strategii bezpieczeństwa narodowego z listopada 2014 r. poprzedziły dwa ważne wydarzenia: wdrożenie przez Radę Ministrów nowego systemu planowania i zarządzania długoterminowym rozwojem państwa (opartego na nowej kategorii dokumentów strategicznych) oraz przeprowadzenie pierwszego kompleksowego *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*. Ten ostatni warto postrzegać nie tylko jako działanie pionierskie i próbę adaptacji do rodzimych potrzeb mechanizmów sprawdzonych w innych państwach, ale także jako test procedury weryfikacji i aktualizacji obowiązującej strategii bezpieczeństwa (w ramach cyklu jej obowiązywania). Jego – publicznie dostępny – dokument wynikowy jest także ważnym składnikiem edukacji obywatelskiej w sprawach bezpieczeństwa.

Z chwilą wejścia do NATO i UE Polska osiągnęła swoje wielkie cele strategiczne zarysowane po zmianach systemowych 1989 r. Maksymalizacja korzyści wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz wykorzystanie szansy modernizacyjnej powstałej w wyniku integracji Polski z Unią Europejską wymagały sformułowania zasad nowej polityki i przebudowy systemu zarządzania procesami rozwojowymi w sferze publicznej<sup>34</sup>. Służyć temu miała przyjęta w grudniu 2006 r. znowelizowana *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz stworzony na jej podstawie system zarządzania rozwojem Polski, oparty na dokumentach strategicznych nowej generacji. W listopadzie 2009 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, zakładający konsolidację i ograniczenie liczby dokumentów planistycznych (z obowiązujących 42 do 9), wskazujących średnio – i długookresową strategię rozwoju kraju. Jedną z nich miała stać się *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*.

**Rysunek 1.** *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* na tle narodowych dokumentów strategicznych



Źródło: na podstawie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

<sup>34</sup> Doświadczenie kilku lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej pokazało, że właściwe określenie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich osiągnięcia, w głównej mierze zależy od funkcjonowania systemu zarządzania w sektorze publicznym. Decyduje to w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie. Szerzej zob.: *Wstęp* T. Siemoniaka do tekstu Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Warszawa, 2013, s. 3–4.



Włączenie samoistnej dotychczas strategii bezpieczeństwa narodowego w system zarządzania rozwojem państwa spowodowało potrzebę przemyslenia dotychczasowego podejścia do polityki bezpieczeństwa. Przy utrzymaniu właściwych dla niej założeń strategicznych chodziło o potraktowanie bezpieczeństwa narodowego także jako celu silnie związanego z prowadzoną przez rząd polityką rozwoju społeczno – gospodarczego. Problemem do rozwiązania pozostawała jednak ustawowa kwestia zatwierdzenia *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* przez Prezydenta RP. Fakt ten podkreślał szczególną rangę tego dokumentu. Ostatecznie problem ten rozwiązano, rozdzielając w ramach planowania polityki rozwojowej dokumenty strategiczne związane z zagadnieniami bezpieczeństwa. Głównym dla niej normatywem uczyniono dokument nowego typu – strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP (przyjmowaną przez Radę Ministrów). Zachowano jednocześnie odrębność *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* jako dokumentu koncepcyjnego, definiującego interesy narodowe i cele strategiczne bezpieczeństwa (zatwierdzanego przez Prezydenta RP). Wzajemne relacje obu strategii obrazuje rysunek nr 1.

Po wyjaśnieniu problemów formalnych, na początku 2011 r. prace nad projektem *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego* (SRsBN) nabrały tempa. Ostatecznie określono też jej status – z chwilą przyjęcia przez Radę Ministrów – miała być jedną z dziewięciu wzajemnie uzupełniających się zintegrowanych strategii rozwoju realizujących *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju* i *Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju*. Strukturę SRsBN określiła *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, a jej zakres merytoryczny został wskazany w decyzji Rady Ministrów z listopada 2009 r. o *Planie uporządkowania strategii rozwoju*. Koordynatorem prac nad projektem SRsBN pozostał Prezes Rady Ministrów, w imieniu którego funkcję tę wypełniał Minister Obrony Narodowej. W kwietniu 2013 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*<sup>35</sup> jako dokument uwzględniający wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju. Po raz pierwszy też strategia z obszaru bezpieczeństwa narodowego została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno – gospodarczą, a także proponowała metody realizacji zawartych tam zamierzeń i kontrolę tego procesu. Obok celów

<sup>35</sup> Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, „Monitor Polski” z 16 maja 2013 r., poz. 377. Tekst zob.: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

rozwojowych, obiektywnie służy to wzmocnieniu instrumentarium polityki bezpieczeństwa narodowego.

Nie zmienia to jednak faktu, że w ramach jednolitej polityki bezpieczeństwa narodowego, operującej w obrębie tego samego zespołu celów, środków, tej samej oceny środowiska zewnętrznego i procesów dążenia do założonych celów nastąpiło *rozmnożenie* dokumentów rangi strategii. Zbyt krótki czas ich funkcjonowania w ramach równoległych ścieżek „polityka rozwojowa” i „polityka bezpieczeństwa” nie pozwala na dokonanie oceny, czy zabieg ten służy optymalizacji działań w obu tych sferach. Niewątpliwie włączenie problematyki bezpieczeństwa w obszar planowania rozwoju państwa, tworzy przesłanki do stworzenia efektu synergii wynikającej z wzajemnego wiązania różnych polityk publicznych składających się na ten proces. W tych ramach bezpieczeństwo jest tyleż podstawowym warunkiem rozwoju, co jego składniki mogą, a nawet powinny być ujmowane w tej kategorii planistycznej. Niewątpliwie jednak polityka bezpieczeństwa jest szczególnym obszarem odpowiedzialności państwa, a jej potrzeby w określonych sytuacjach, lub w obszarze ich antycypacji (np. kryzysów, wojen, zagrożeń o charakterze egzystencjalnym dla państwa i narodu, perspektywy trwałych szkód dla materialnych i duchowych dóbr) muszą występować priorytetowo wobec innych polityk narodowych. Tworzy to jednak obszar potencjalnego zderzenia (kompetencyjnego i decyzyjnego) obu wątków strategii, który (nieuchronnie sporny) może jednak być łagodzony na poziomie Rady Ministrów. Bez wątpienia nowy system mnoży ilość pracy planistów i strategów sfery bezpieczeństwa (w ramach cykli projektowania, opracowywania, wdrażania i przeglądu obu nurtów strategii). Jest to jednak raczej wrażenie praktyka sfery „bezpieczeństwo narodowe” (aniżeli „twarda opinia”), wynikające także ze swoiście odwróconej logiki kolejności działań. SRSBN z 2013 r., opracowana na bazie założeń *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 2007 r., poprzedziła nowelizację tej ostatniej, która wobec SRSBN – jako substrategii polityki rozwojowej – pełni przecież rolę nadrzędną. Miarodajnej oceny i ewentualnej korekty będzie można dokonać jednak w nowym cyklu planowania polityki rozwojowej.

Ważnym dla strategii bezpieczeństwa procesem był przeprowadzony w latach 2010–2012 *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego* (SPBN). Był to pierwszy tak kompleksowy przegląd bezpieczeństwa narodowego, koordynowany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, z udziałem ekspertów z różnych dziedzin bezpieczeństwa, przedstawicieli administracji

rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych<sup>36</sup>. Rezultatem tych prac był niejawną *Raport Komisji SPBN*, podsumowujący pracę czterech zespołów problemowych. Zawierał on w szczególności wyniki analiz oraz rekomendacje w zakresie bezpieczeństwa RP. Informacja o rezultatach przeglądu została przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego w listopadzie 2012 r. Jedną z rekomendacji wspomnianego *Raportu* było opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, która zastąpiła by dokument obowiązujący od 2007 r. Innym ważnym wynikiem *Przeglądu* była opublikowana w maju 2013 r. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>37</sup>. Treści zawarte w obu tych dokumentach wsparły opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego.

## Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014

Rekomendacje SPBN dotyczące opracowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego spowodowały podjęcie stosownej inicjatywy rządowej. Z uwagi na znaczenie bezpieczeństwa narodowego oraz jego wieloaspektowy wymiar, Prezes Rady Ministrów *Zarządzeniem nr 63 Prezesa Rady Ministrów* z 4 września 2013 r. powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Na jego przewodniczącego został wyznaczony wiceminister obrony narodowej, a wiceprzewodniczącymi zostali podsekretarze stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Członkami Zespołu byli wysokiej rangi przedstawiciele ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów centralnych (AW, ABW, RCB) oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W pracach mogli brać udział także zaproszeni przedstawiciele parlamentu (Sejmu i Senatu), innych instytucji oraz ośrodków naukowych. Organizacyjną i merytoryczną obsługę prac zapewnił sekretariat wyłoniony z Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON. Zespół – jako organ pomocniczy Rady Ministrów – zobowiązany został między innymi do określenia interesów narodowych i celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, dokonania

<sup>36</sup> Przegląd został przeprowadzony na podstawie *Zarządzenia nr 4 Prezydenta RP z dnia 24.11.2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* oraz *Zarządzenie nr 29/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*.

<sup>37</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

analizy i prognozy kształtowania się zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa narodowego, sformułowania głównych kierunków i sposobów działania państwa (w tym przygotowań systemu bezpieczeństwa), a w efekcie opracowania projektu *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* i przedłożenia go Radzie Ministrów.

Zespół pracował w różny sposób:

- korzystając w pełnym składzie z dyskusji plenarnych i prowadzonych tą drogą prac redakcyjnych i uzgodnieniowych,
- intensywnie pracował w ramach tematycznych grup roboczych,
- bieżące problemy i rozbieżności opinii były rozwiązywane w toku bezpośrednich konsultacji z zainteresowanymi stronami.

Zespół korzystał także z materiałów i analiz wytworzonych przez instytucje państwowe na potrzeby jego prac. Spośród dokumentów powiązanych z obszarem polityki rozwoju, najważniejszym źródłem informacji była średniookresowa *Strategia rozwoju kraju 2020* oraz realizujące jej zapisy zintegrowane strategię rozwoju, w tym w szczególności *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022*. Wykorzystano również około 400 ekspertyz przygotowanych przez różne ośrodki analityczne w ramach SPBN. Możliwość ich wykorzystania na potrzeby nowej strategii bezpieczeństwa było okolicznością ułatwiającą i przyspieszającą prace redakcyjne. Ważnym źródłem odniesień były dla niej również *Raport Komisji SPBN* oraz *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Ta ostatnia – obszerny ponad 250-stronicowy wykład – zawiera w rozwiniętej formie typowe elementy strukturalne występujące w strategiach bezpieczeństwa narodowego (diagnoza i prognoza, interesy narodowe i cele strategiczne, koncepcja strategiczna, działania operacyjne i preparacyjne). Aktualizacja i konceptualizacji propozycji *Białej Księgi* stanowiła więc jeden z kierunków prac nad nową strategią. Rzecz polegała na racjonalnym wykorzystaniu dorobku niewiele wcześniejszego przeglądu. Zaangażował on znaczną część polskiego środowiska eksperckiego, przyniósł kilkaset ekspertyz i materiałów analitycznych, wywołał dyskusję publiczną oraz został podsumowany *Białą Księgą*. W tym sensie nie miał on precedensu w procesie doskonalenia narodowej strategii bezpieczeństwa.

Wyjściowym założeniem przyjętym przez Zespół było, że SBN RP – jako ważny instrument polityki bezpieczeństwa – będzie dokumentem jawnym i dostępnym publicznie, łączącym dwie zasadnicze funkcje: wytycznej dla planowania obronnego oraz publicznej informacji na temat głównych spraw dotyczących bezpieczeństwa państwa (wyzwań, sytuacji Polski, kierunków działań bieżących oraz przygotowawczych). Przeznaczenie oraz jawny

charakter strategii zdeterminowały też wybór sposobu narracji – dominować miało oszczędne słownictwo, wyważone oceny, ogólne rekomendacje. Założono również, że:

- strategia zawierać będzie możliwie trwałe wytyczne kierunkowe dla poprawy systemu bezpieczeństwa narodowego i nie będzie rejestracją bieżących wydarzeń,
- ze względu na dążenie do zwięzłości dokument nie będzie też przedstawiał szczegółowej analizy zmian w środowisku bezpieczeństwa, ale prezentował wnioski z nich wynikające,
- wskazane zostaną trendy rozwojowe w środowisku bezpieczeństwa.

Równie istotnym ustaleniem było oparcie struktury dokumentu na logice wywodu strategicznego: interesy narodowe → cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa → diagnoza i prognoza uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych → strategia właściwa, czyli 1) sposoby działania państwa (strategia operacyjna), 2) kierunki przygotowań systemu bezpieczeństwa (strategia preparacyjna/przygotowawcza). Wypełnienie treścią tych czterech zasadniczych obszarów było zadaniem zespołu i znalazło swoje odzwierciedlenie w projekcie strategii – każdemu obszarowi dedykowano odrębny jej rozdział<sup>38</sup>.

Warto również odnotować wpływ, jaki na założenia strategii wywarły rosyjskie działania na Ukrainie. Przede wszystkim wyostrzyły one percepcję zagrożeń bezpieczeństwa, akcentując (a w istocie przywracając ocenie strategicznej) realność zagrożeń militarnych, w tym wybuchu konfliktów lokalnych i regionalnych. Przełożyło się to na zapisy dotyczące potrzeby wzmocnienia narodowych zdolności obronnych, szczególnie w tych obszarach bezpieczeństwa, w których działania sojusznicze mogą być utrudnione.

W październiku 2014 r., po zakończeniu procedury związanej z uzgodnieniem dokumentu, projekt został przyjęty przez Radę Ministrów, a 5 listopada Prezydent RP zatwierdził nową *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>39</sup>. Dokument składa się ze wstępu i zakończenia oraz czterech merytorycznych rozdziałów. „Techniczny” wstęp przywołuje podstawy prawne dokumentu oraz wskazuje jego relacje z innymi dokumentami strategicznymi. Znalazła się tu też informacja o zbieżności zapisów strategii ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego

<sup>38</sup> Zbliżoną strukturę posiada *Biała Księga*. Podobieństwa konstrukcyjne odnajdziemy też w obowiązującej SBN RP z 2007 r.

<sup>39</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.

i Unii Europejskiej, wskazująca na uwzględnienie w narodowym dokumencie sojuszniczych i wspólnotowych celów, priorytetów oraz działań.

Elementy autoidentyfikacji Polski jako podmiotu bezpieczeństwa w Europie i świecie, przyjęte interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa oraz charakterystyka potencjału bezpieczeństwa narodowego składają się na treść rozdziału pierwszego *Polska jako podmiot bezpieczeństwa*. Przykładowo zapis o niepodległości i nienaruszalności terytorium RP (art. 5 *Konstytucji*) przełożony został na wykład interesu narodowego, jako *dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, odstraszania, obrony i ochrony*, jemu zaś odpowiada cel strategiczny – *doskonalenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza jego elementów kierowania, w tym zapewnienie niezbędnych zasobów i zdolności*<sup>40</sup>.

Katalog celów strategicznych jest dość obszerny, będąc następstwem kompleksowości strategii. Wśród najważniejszych, dotyczących tzw. „twardego bezpieczeństwa”, należy wymienić:

- rozwój potencjału obronnego i ochronnego, adekwatnego do potrzeb i możliwości państwa, oraz zwiększenie jego interoperacyjności w ramach NATO i UE;
- wzmocnienie gotowości i zdolności NATO do kolektywnej obrony oraz spójności działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa; budowanie silnej pozycji Polski w obu tych organizacjach;
- rozwijanie bliskiej współpracy ze wszystkimi sąsiadami oraz budowanie partnerskich relacji z innymi państwami, w tym służących zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów i kryzysów międzynarodowych;
- zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w cyberprzestrzeni.

Potencjał bezpieczeństwa narodowego został ujęty w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, tworzonego przez nadrzędny podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze, wśród których wyróżniono podsystemy operacyjne (obronny i ochronny) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Rozdział drugi (pkt 24–63): *Środowisko bezpieczeństwa Polski* zawiera charakterystykę warunków realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych. Łączy on diagnozę i prognozę, a przedstawione oceny i wnioski uzasadniają wybór głównych kierunków działań (operacyjnych i preparacyjnych), rozwiniętych w kolejnych częściach strategii. Wskazuje główne szanse, wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w wymiarze

---

<sup>40</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, pkt 11.

globalnym, regionalnym i narodowym. Analiza środowiska bezpieczeństwa została przedstawiona kompleksowo i dotyczy różnych wymiarów bezpieczeństwa narodowego, polityczno – wojskowego, gospodarczego (głównie energetycznego), finansowego, demograficznego i społecznego. Dokument podkreśla rosnące znaczenie bezpieczeństwa cybernetycznego (jako wyzwanie, zadanie i zakres prac).

Opierając się na wnioskach, strategia przedstawia kierunki działań państwa. Poświęcony temu jest rozdział trzeci (pkt 64–107): *Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna*. Wskazuje on potrzebę zrównoważonego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski (wzmacniania zewnętrznych filarów bezpieczeństwa – więzi sojuszniczych i strategicznych partnerstw) oraz zwiększania samodzielności Polski w zakresie bezpieczeństwa (wzmacniania zdolności do działania w sytuacjach, kiedy działania sojusznicze mogą być utrudnione). Rozdział ten syntetycznie przedstawia:

- działania w ramach podsystemu obronnego. Ich istotą jest stałe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP. Priorytetem są tu przygotowania do obrony państwa. Do działań uzupełniających należy wykorzystywanie szans i uprzedzające redukcje ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa, m.in. poprzez udział w międzynarodowych wysiłkach na rzecz ograniczania źródeł zagrożeń, w tym w międzynarodowych operacjach;
- działania podsystemu ochronnego, których istotą jest zapewnienie warunków do utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, a także wspólnych oraz indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych. Działaniem uzupełniającym powinno być uczestnictwo w promowaniu na arenie międzynarodowej oraz krzewienie w społeczeństwie polskim zasad i świadomości należytego korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela;
- działania podsystemu społecznego, sprzyjające tworzeniu bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu w wymiarze materialnym i duchowym oraz ochrona duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego, w tym zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwoju we wszystkich sferach aktywności narodowej, zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej oraz niematerialne wsparcie systemu bezpieczeństwa narodowego;
- działania podsystemu gospodarczego, których celem jest ochrona podmiotów i materialnych zasobów gospodarczego potencjału

bezpieczeństwa narodowego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz rzeczowe i materiałowo – techniczne wsparcie działania podsystemów operacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego.

Rozdział czwarty (pkt 108–151): *Koncepcja działań przygotowawczych*. Strategia preparacyjna przedstawia kierunki działań umożliwiających realizację opisanych w poprzednim rozdziale działań operacyjnych. Wskazuje najistotniejsze zmiany instytucjonalne, organizacyjne, legislacyjne i proceduralne do podjęcia w najbliższych latach. Podstawowe założenie stanowi ciągłość działań oraz integracja systemu bezpieczeństwa narodowego, obejmująca zarówno zagadnienia wewnętrzne, jak i ich styk z czynnikiem międzynarodowym. Trzy kwestie uznano tu za priorytetowe: integrację podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zwiększanie efektywności podsystemów operacyjnych; powszechność przygotowań podsystemów wsparcia. *Strategię* zamykają zapisy dotyczące realizacji jej postanowień, za które odpowiadają ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa. Treści strategii mają być rozwijane w (niejawnej) *Polityczno – Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP* oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022*. Potwierdzona została w nim rola strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego w procesie weryfikacji ustaleń obowiązującej strategii. Mają one szansę trwałego wpisania się w mechanizm cyklicznego jej przeglądu. Punktem odniesienia dla takiego cyklu mogłaby stać się kadencja rządu.

## Próba konkluzji

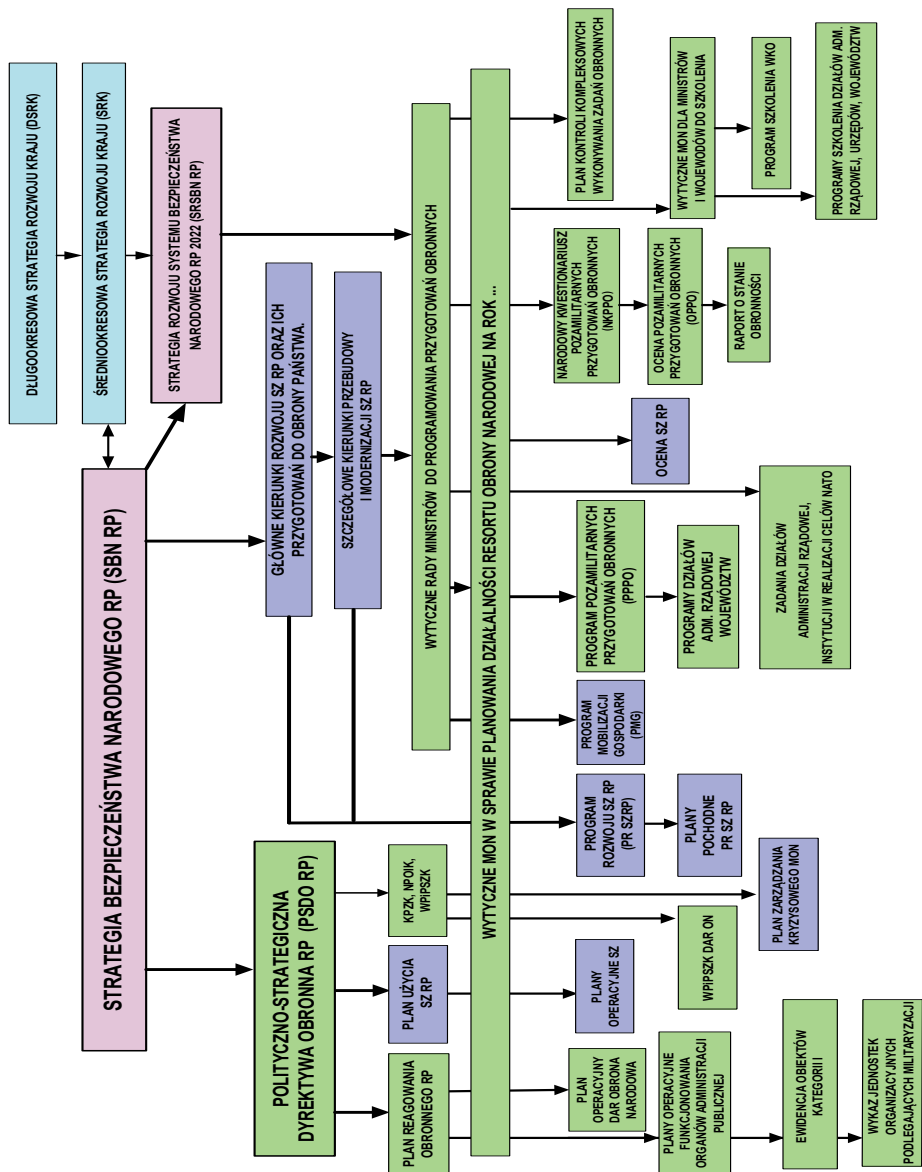
Wejście w życie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014* będzie miał istotny wpływ na kształtowanie polityki bezpieczeństwa i obronności Polski w najbliższych latach – w tym rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Da również asumpt do opracowania nowej edycji najważniejszych dokumentów wykonawczych z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa, w tym wspomnianej *Polityczno–Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP*<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Polityczno Strategiczna Dyrektywa Obronna RP jest niejawnym dokumentem wykonawczym do strategii bezpieczeństwa narodowego, wydawanym na wniosek Prezesa Rady Ministrów w drodze postanowienia przez Prezydenta RP. Konkretyzuje ona ocenę zagrożeń polityczno – militarnych zawartych w SBN RP, określa narodowe sytuacje planistyczne i adekwatne do nich scenariusze działań



**Rysunek 2.** Miejsce SBN RP w hierarchii narodowych dokumentów planowania obronnego



Źródło: na podstawie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

służące formułowaniu sposobu reagowania obronnego państwa, zarówno w warunkach zewnętrznego, jak i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa oraz w czasie wojny dla poszczególnych podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego. Dyrektywa tworzy ramy planowania obronnego w państwie, w tym operacyjnego na czas kryzysu i wojny.

Przyjęcie nowej dyrektywy uruchomi z kolei nowy cykl planowania obronnego (zob. rysunek 2). Planowanie obronne jest procesem dość złożonym – obejmującym sferę *stricte* militarną ale też i cywilną (zaznaczone na rysunku odpowiednio kolorem zielonym i żółtym). W jego ramach opracowanie dokumentów niższego szczebla jest warunkowane przyjęciem dokumentów wobec nich nadrzędnych i jest czasochłonne (pełen cykl planistyczny trwa kilka lat i płynnie przechodzi w kolejny).

Jak zawsze w tym punkcie cyklu planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa narodowego, w środowiskach eksperckich rodzą się pytania, czy obowiązujące rozwiązania są optymalne oraz czy odpowiadają współczesnym wyzwaniom i potrzebom społecznym? Jakkolwiek odpowiedzi zasługują zapewne na obszerniejszą refleksję, warto podkreślić, że w ostatnim ćwierćwieczu wykonano bardzo wiele, by zbliżyć się do takiego stanu spraw. Sama natura problemu każe jednak sądzić, że nie nastąpi zapewne nigdy sytuacja, w której można będzie stwierdzić, że nie ma już czego poprawiać. Tak też autorzy i wykonawcy ostatniej *Strategii* chcieliby zapewne przyjmować uwagi komentarze kierowane pod jej adresem. Pojawi się zapewne ich wiele. Pierwsze z nich – dość publicystyczne w zapisie – sygnalizują bardzo rozbieżne opinie, dotyczące nie tylko odczytania zapisów dokumentu, lecz również pokazujące różne przygotowanie autorów do debaty w sprawach strategii. Utrudnia to niewątpliwie profesjonalne korzystanie z tego typu opinii, czyniąc je jednak cennym głosem środowiskowym<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Warto wskazać w tym kontekście trzy głosy: T. Aleksandrowicz, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, <http://wszystkoconajwazniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp/> (dostęp: 5 grudnia 2014 r.); A. Jagnieża, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego w obliczu kremłowskiego egzaminatora*, [www.defence24.pl/news\\_nowa\\_strategia\\_bezpieczenstwa-narodowego-w-obliczu/](http://www.defence24.pl/news_nowa_strategia_bezpieczenstwa-narodowego-w-obliczu/) (dostęp: 20 grudnia 2014 r.) (także komentarze pod tekstem); K. Rak, *Geopolityczna krótkowzroczność*, „Rzeczpospolita” z 30 grudnia 2013 r. Ostatnie zdanie mojego artykułu odnosi się do tekstu Krzysztofa Raka, pełnego werwy polemicznej i ogólnie krytycznego wobec tekstu nowej *Strategii*. Sygnalizuje on jednak także elementarne niezrozumienie systemowych funkcji tego dokumentu, jego strukturalnych ograniczeń i znaczenia realistycznych założeń (wynikających z trzeźwej i odpowiedzialnej oceny faktów, a nie myślenia życzeniowego – choć ambicje w polityce zagranicznej to istotna przesłanka jej działań) oraz zalet powściągliwego, a przy tym zrozumiałego używania języka polskiego. Polemistom – zachęcając do dalszej debaty i wspólnej edukacji dla bezpieczeństwa – polecam jednak, przytoczony w przypisie 5 kanon ułomności polskiej myśli strategicznej, sformułowany ponad 40 lat temu przez polskiego dyplomata okresu II Rzeczypospolitej. Wyrugowanie ich z debaty i praktyki, dałoby zapewne nie tylko bardziej produktywny punkt startu obecnej dyskusji, lecz także rosnącą jakość przyszłych strategii i opartej na nich polityki.