

Stanisław Koziej

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ: ASPEKTY STRATEGICZNE

Bezpieczeństwo to jedna z dwóch najważniejszych – obok rozwoju – składowych podstawowej funkcji każdego państwa. W Polsce jest ona wyraźnie określona w art. 5. Konstytucji, który stwierdza: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*¹.

Warto w tym miejscu podkreślić, że bezpieczeństwo i rozwój są dwiema wzajemnie warunkującymi się kategoriami. Bez bezpieczeństwa nie byłoby rozwoju, nawet jeśli byłby, to wcześniej czy później jego rezultaty konsumowałby ktoś inny. Z kolei bez rozwoju trudno sobie wyobrazić skuteczne zapewnianie bezpieczeństwa. Po pewnym czasie okazałoby się to wręcz niemożliwe. Chcę zwrócić uwagę, że chyba najbardziej praktycznym wyrazem związku bezpieczeństwa i rozwoju jest przyjęta u nas w 2001 roku, z inicjatywy ówczesnego MON i obecnego Prezydenta Bronisława Komorowskiego, obowiązująca zasada ustawowego związania nakładów na wojsko z rozwojem gospodarczym. Wyraża się to w stałym wskaźniku 1,95% PKB przeznaczanego na budżet MON².

Dlatego ważnym obecnie wyzwaniem w pracach strategicznych jest łączne rozpatrywanie strategii rozwojowych i strategii bezpieczeństwa. W Polsce po raz pierwszy zostało ono podjęte w ramach zakończonego w 2012 roku uruchomionego przez Prezydenta RP Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5.

² Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Narodowego (SPBN)³, który prowadzony był równolegle i we wzajemnej korelacji z rządowymi pracami nad strategiami rozwojowymi.

W niniejszej publikacji przedstawię podstawowe uwarunkowania i wnioski tego pierwszego w dziejach Polski Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, którego treścią było poszukiwanie odpowiedzi na kompleksowe pytanie: Jaki jest stan całościowego bezpieczeństwa narodowego Polski, jakie można sformułować prognozy (scenariusze) zmian jego warunków w perspektywie 20 lat oraz jakie wynikają z nich możliwe strategiczne kierunki przyszłościowego kształtowania bezpieczeństwa Polski w wymiarze operacyjnym i preparacyjnym (transformacyjnym), a które spośród tych kierunków byłyby najbardziej pożądane (rekomendowane) dla optymalizacji osiągania celów strategicznych?

Powołana w tym celu Komisja SPBN dokonała analizy powyższej problematyki, wykorzystując ekspertyzy najważniejszych krajowych ośrodków analitycznych i czołowych ekspertów w tej dziedzinie, a także opracowania, oceny i projekty instytucji państwowych (rządowych) odpowiedzialnych za sprawę bezpieczeństwa.

WYBRANE KWESTIE ORGANIZACYJNE I METODOLOGICZNE SPBN

O przeprowadzeniu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego przesądziły szeroko rozumiane przesłanki polityczne, strategiczne oraz ekonomiczne. Wskazują one na potrzebę zapewnienia aktualności, adekwatności i ekonomiczności strategii oraz systemu bezpieczeństwa narodowego stosownie do zmieniających się warunków środowiska międzynarodowego oraz posiadanego przez Polskę strategicznego potencjału bezpieczeństwa (rysunek 1).

Analizę konkretnych problemów bezpieczeństwa warto rozpocząć od definicyjnego ujęcia zjawiska bezpieczeństwa. Do dalszych rozważań przyjmuje się więc, że **bezpieczeństwo to teoria i praktyka zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukcjonowanie ryzyk oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów.**

³ Zarządzenie Prezydenta RP nr 4/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Zarządzenia Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego nr 29/2010 z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

Rysunek 1



Podkreślmy, że współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy, wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary⁴. Kierując się tym założeniem, na potrzeby analiz prowadzonych w ramach przeglądu przyjęto strukturę bezpieczeństwa narodowego, której istotą jest możliwie pełna integracja wymienionych powyżej składników bezpieczeństwa (patrz: rysunek 2).

W ramach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski (bezpieczeństwa państwa) można wyróżnić dwa jego konstytucyjne obszary: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz cztery podstawowe dziedziny: obronność (obrona narodowa, czyli bezpieczeństwo militarne), ochrona (bezpieczeństwo niemilitarne) i bezpieczeństwo społeczne oraz bezpieczeństwo gospodarcze (w ich ramach – społeczne oraz gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa).

Z kolei zgodnie z przyjętą w Polsce strukturą działalności państwowej w zakresie działań administracji publicznej⁵ można wyróżnić sektory bezpie-

⁴ O złożoności i wielowymiarowości współczesnego bezpieczeństwa – patrz np. P.D. Williams, *Security Studies. An Introduction*, Routledge, London & New York 2012.

⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

czeństwa narodowego. Z istoty bezpieczeństwa zintegrowanego wynika także występowanie transsektorowych obszarów bezpieczeństwa, takich jak bezpieczeństwo informacyjne (w tym cyberbezpieczeństwo) czy też bezpieczeństwo antyterrorystyczne.⁶ Dodajmy do tego, że na bezpieczeństwo należy patrzeć nie jako na stan, ale jako na proces, dynamicznie i stale ewoluujące zjawisko.

Rysunek 2

Model zintegrowanej struktury bezpieczeństwa narodowego

Dziedziny bezpieczeństwa narodowego																	
obronna		ochronna		społeczna						gospodarcza							
Sektory bezpieczeństwa narodowego																	
dyplomatyczny	militarny	wywiadowczy	kontrwywiadowczy	prawa i porządku publicznego	ratownictwa	kulturowy	edukacyjny	społeczny	demograficzny	migracyjny	..	finansowy	energetyczny	transportowy	infrastruktury krytycznej	środowiska naturalnego	..
Transsektorowe obszary bezpieczeństwa (np. cyberbezpieczeństwo; bezpieczeństwo antyterrorystyczne)																	

Inną istotną zmianą jest *demilitaryzacja* bezpieczeństwa. Kiedyś mieliśmy do czynienia głównie z zagrożeniami twardymi, czyli konfliktami militarnymi, agresją zbrojną. Natomiast obecnie istnieje dużo więcej szarych zagrożeń. Pojawiają się zagrożenia pośrednie, które dziś nazywamy asymetrycznymi. Są one stwarzane albo przez jakieś niepaństwowe organizacje czy struktury transnarodowe, albo przez czynniki państwowe, ale w sposób niekonwencjonalny. Obok tego występuje cała sfera zagrożeń niemilitarnych, na przykład w obszarze bezpieczeństwa finansowego, energetycznego, cyberbezpieczeństwa.

Nie można jednak zapominać także o klasycznych zagrożeniach militarnych. Wśród nich należy rozróżnić dwie klasy: po pierwsze – zagrożenia, które najogólniej określiłbym *aterytorialnymi* (w których przeciwnik nie ma zamiaru opanować atakowanego terytorium), czyli punktowe, selektywne, o świadomie ograniczonej skali i zasięgu, obliczone na szantażowanie państwa bądź też zmuszenie do jakiegoś kroku politycznego w warunkach izolacji od szerszego

⁶ Patrz np. *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Liedel, Difin, Warszawa 2011.

systemu bezpieczeństwa międzynarodowego (np. bez uruchamiania NATO); po drugie – zagrożenia związane z sytuacją dzisiaj mniej prawdopodobną, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczną, a więc wojną na dużą skalę. Jednak tego rodzaju wojna mogłaby mieć miejsce w warunkach radykalnej zmiany obecnego kursu polityki międzynarodowej, a więc musiałaby zostać poprzedzona raczej długotrwałą zmianą sytuacji politycznej czy strategicznej w świecie. W związku z tym byłby czas na przygotowanie reakcji, w tym także tej zbiorowej, czyli całego Sojuszu, którego członkiem jest Polska.

Odpowiedzią na istniejące oraz przyszłe zagrożenia jest koncepcja zbudowania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jednym słowem, potrzebne jest stworzenie systemu, który można zdefiniować jako pewną sieć bezpieczeństwa narodowego. Tymczasem dzisiaj na polu bezpieczeństwa Polska jest zorganizowana na zasadach państwa resortowego, chociaż rzeczywistość domaga się podejmowania działań wspólnych, połączonych, zintegrowanych, czyli – jakbym to określił – *smart security*.

Każda pełnowymiarowa, całościowa strategia, w tym także strategia bezpieczeństwa, w swej treści musi zawierać trzy kluczowe elementy decyzyjne (odnoszące się do wyboru celów, sposobów ich osiągnięcia i koniecznych do tego środków/zasobów) oraz jeden prognostyczny (odnoszący się do przyszłych warunków/środowiska zamierzonego działania strategicznego). Wszystkie one są we wzajemnym związku ze sobą (patrz rysunek 3.).

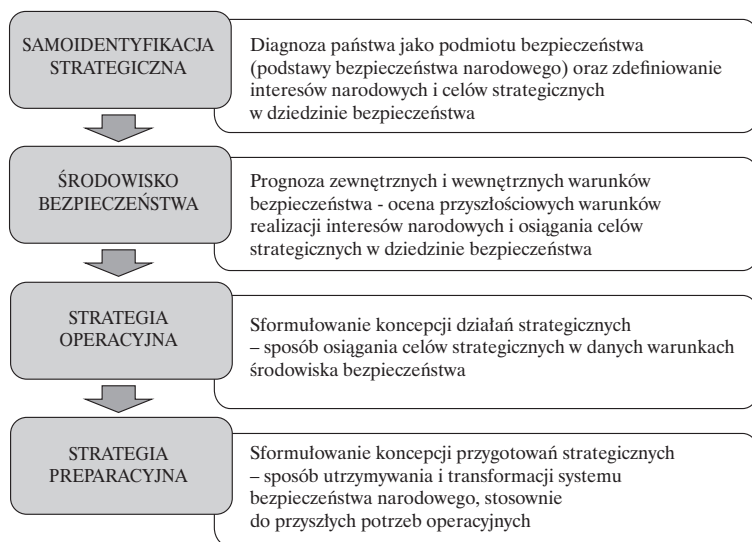
Rysunek 3



Zgodnie z tym każda procedura strategiczna, podejmowana w celu opracowania strategii bezpieczeństwa narodowego, powinna być zaplanowana i zorganizowana z uwzględnieniem stałego **cyklu strategicznego**, obrazującego logiczną kolejność każdego całościowego studium strategicznego. Zgodnie z powyższym cyklem strategicznym proces opracowywania strategii tworzą cztery fazy: samoidentyfikacji strategicznej, oceny środowiska bezpieczeństwa, sformułowania koncepcji działań strategicznych oraz koncepcji przygotowań strategicznych. Ilustruje to rysunek 4.

Rysunek 4

Cykl strategicznego planowania koncepcyjnego



Źródło: opracowanie własne.

POLSKA JAKO STRATEGICZNY PODMIOT BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Podstawą wszelkich działań w sferze bezpieczeństwa jest określenie interesów narodowych i wynikających z nich celów strategicznych. Punktem wyjścia do ich sformułowania jest diagnoza państwa jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, zarówno w kontekście historycznego kształtowania się tożsamości narodowej i państwowości, jak i obecnego potencjału ustrojowo-politycznego, społecznego, gospodarczego, obronnego i ochronnego.

W przypadku Polski **doświadczenia historyczne** pokazują, że nasze geopolityczne położenie między Zachodem a Wschodem było najważniejszym strategicznym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się tożsamości narodowej i państwowości polskiej, determinującym charakter interesów narodowych i celów w dziedzinie bezpieczeństwa. Liczne konflikty (wojny zewnętrzne lub wewnętrzne kryzysy) sprawiały, że sprawy bezpieczeństwa przez znaczną część polskich dziejów należały do najważniejszych problemów władz państwa i społeczeństwa. Lekceważenie ich kończyło się bądź to marginalizacją znaczenia na arenie międzynarodowej (okres rozbitcia dzielnicowego), bądź zupełnym upadkiem państwowości (okres rozbiorów). Historia pokazuje też, jak ważna jest harmonia (właściwe proporcje) między interesami indywidualnymi (jednostki) i zbiorowymi (państwa) oraz interesami materialnymi i niematerialnymi. Przerost interesów indywidualnych i stanowych (partykularne interesy dynastyczne, „złota wolność” szlachty itp.) nad państwowymi doprowadził do wymienionych wyżej dwóch zapaści polskiej państwowości.

Obecnie w państwach nowoczesnych, w tym także w Polsce, indywidualna dowolność interpretacyjna i implementacyjna interesów narodowych jest zredukowana przede wszystkim przez skodyfikowane w konstytucjach **zasady ustrojowe** funkcjonowania państw. Zawarte w polskiej Konstytucji zasady: demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną, wolności i praw człowieka i obywatela; unitarnego charakteru państwa; zwierzchnictwa (suwerenności) narodu i reprezentacji politycznej; podziału i równowagi władz publicznych; decentralizacji administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz funkcja zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic determinują potencjał ustrojowo-polityczny Polski i stwarzają ramy do określenia interesów i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Ujęte w te ramy kategorie interesów narodowych mogą w swej treści mieć różną skalę oraz natężenie; mogą być bardziej lub mniej ambitne. Zależy to od warunkującego te ambicje (ograniczającego lub wzmacniającego je) potencjału strategicznego państwa.

Analizy wykazują, że **potencjał społeczny i gospodarczy** Polski wywiera zróżnicowany wpływ na definiowanie interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Mimo trwającego kryzysu, Polsce udało się utrzymać wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Ograniczająco na definiowanie interesów narodowych działa natomiast stan finansów publicznych, wynikający z ogólnej nierównowagi sektora finansów. Składają się na niego znaczący dług publiczny oraz deficyt sektora finansów publicznych.

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

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

Diagnoza potencjału społecznego i gospodarczego Polski wskazuje, że interesy narodowe oraz cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa powinny uwzględniać zwiększenie innowacyjności, efektywności i konkurencyjności gospodarki, zapewnienie stabilności finansowej państwa oraz bezpieczeństwa energetycznego, wprowadzenie efektywnej polityki prorodzinnej i wypracowanie polityki migracyjnej, a także zapewnienie ochrony środowiska.

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

Podobną rolę w definiowaniu interesów i celów strategicznych odgrywa **potencjał ochronny** (służby i straż). Ta dziedzina stoi obecnie przed szeregiem trudnych wyzwań, jak np. nasilenie się szeroko rozumianej przestępczości zorganizowanej, groźby terroryzmu, w tym cyberterroryzmu oraz wzrost nielegalnej migracji. Dadzą się w nim jednocześnie zidentyfikować istotne słabości dotyczące m.in. systemu ratownictwa, a szczególnie niedostatecznej koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej; braku środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz niedostatecznego systemu ostrzegania (nie działające centrale powiadamiania ratunkowego). Ponadto nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację i osłabiają spójność działania potencjału ochronnego. Wpływa to ograniczająco na możliwy poziom ambicji w definiowaniu interesów i celów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Podstawą do określenia interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa, oprócz doświadczeń historycznych oraz diagnozy strategicznego potencjału państwa, mogą być tzw. **interesy konstytucyjne**, czyli wymienione w art. 5. Konstytucji RP podstawowe funkcje (zadania) Rzeczypospolitej Polskiej. Odnoszą się one do czterech wymiarów Rzeczypospolitej Polskiej jako narodowej całości: państwa jako politycznej organizacji narodowej; obywateli z osobna jako unitarnych elementów narodu; potencjału niematerialnego, którego składnikiem ciągłym jest dziedzictwo, w tym zwłaszcza tożsamość narodowa; potencjału materialnego, budowanego w ramach rozwoju gospodarczego, który obecnie i w przyszłości powinien być rozwojem zrównoważonym, uwzględniającym potrzebę ochrony środowiska.

Interesy konstytucyjne można skonkretyzować poprzez odniesienie ich treści do dwóch podstawowych sfer aktywności każdego państwa, jakimi są rozwój i bezpieczeństwo. W ten sposób można zidentyfikować dwie grupy interesów narodowych: interesy rozwojowe i interesy bezpieczeństwa.

Z każdej z czterech grup interesów konstytucyjnych można wyprowadzić po dwie zsyntetyzowane grupy **interesów w dziedzinie bezpieczeństwa**. I tak w odniesieniu do interesów państwowych – dysponowanie skutecznym własnym potencjałem bezpieczeństwa oraz udział w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego; w odniesieniu do interesów obywatelskich – swoboda korzystania z praw i wolności oraz ochrona indywidualnego i zbiorowego bezpieczeństwa obywateli; w odniesieniu do interesów społecznych i gospodarczych – bezpieczne warunki rozwoju społecznego i gospodarczego oraz społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa (rysunek 5.).

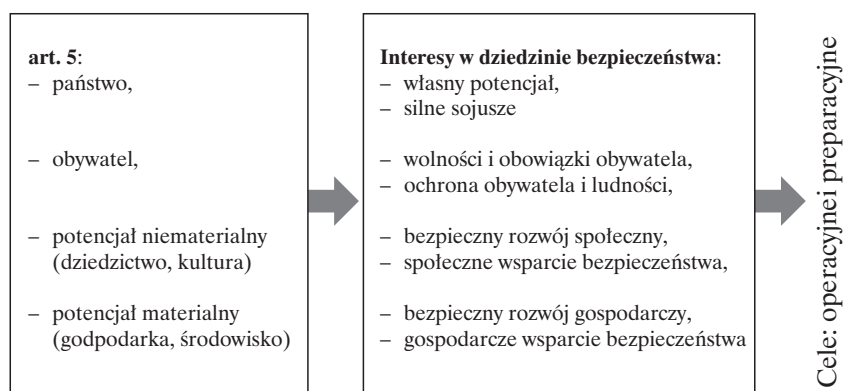
Działania w dziedzinie bezpieczeństwa mają w praktyce – podobnie jak każde działanie zorganizowane – dwie fazy, czy też dwa wymiary: przygotowanie i wykonanie. Istotą pierwszej jest optymalne przygotowanie (zaplano-

wanie, zorganizowanie, wyposażenie, szkolenie itp.) sił i środków (zasobów) niezbędnych i wydzielonych do realizacji danego działania. Druga – to operacyjne użycie przygotowanych sił i środków w taki sposób, aby sprawnie osiągnąć zaplanowany cel. Stosownie do tego całą strategię bezpieczeństwa można podzielić na dwie dziedziny: operacyjną (wykonawczą) i preparacyjną (przygotowawczą). W ramach każdej z tych strategii można zidentyfikować konkretne cele strategiczne, czyli pożądane z punktu widzenia operacyjnego lub preparacyjnego przyszłościowe stany, zjawiska i procesy w sferze bezpieczeństwa. W odróżnieniu od interesów narodowych, które są kategorią względnie trwałą, cele strategiczne odnoszą się do konkretnych warunków w danym okresie historycznym istnienia podmiotu.

Rysunek 5

Interesy konstytucyjne a interesy w dziedzinie bezpieczeństwa

KONSTYTUCJA JAKO PODSTAWA DEFINIOWANIA INTERESÓW NARODOWYCH



Cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa państwo osiąga poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa, jako bieżącej działalności jego organów kierowniczych. Dlatego dalszym uszczegółowieniem celów strategicznych są bieżące cele polityczne, formułowane w ramach zewnętrznej i wewnętrznej polityki państwa, stosownie do zmieniających się warunków, ale w ramach ustalonej z góry całej strategii postępowania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa⁷.

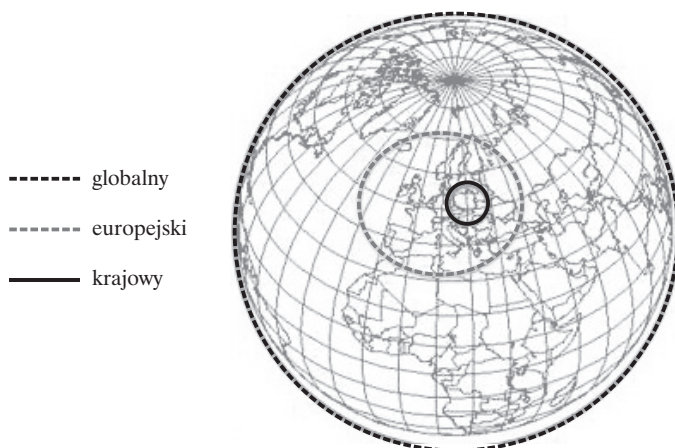
⁷ Dotykamy tu problemu relacji między strategią a polityką. Z punktu widzenia prakseologii strategia danego podmiotu (państwa, organizacji międzynarodowej) jest nadrzędną nad jego polityką. Jest to relacja podobna w swej istocie do tej, jaka występuje np. w sztuce wojennej między strategią a sztuką operacyjną. Często spotykane stano-

KSZTAŁTOWANIE SIĘ STRATEGICZNEGO ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

Strategiczne środowisko bezpieczeństwa Polski należy rozpatrywać w wymiarach globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym (rysunek 6.)

Rysunek 6

Wymiary strategicznego środowiska bezpieczeństwa Polski



Jednym z kluczowych czynników kształtujących środowisko bezpieczeństwa jest globalizacja. Przyczynia się generalnie do podnoszenia poziomu dobrobytu oraz sprzyja rozprzestrzenianiu nowoczesnych technologii, metod zarządzania przedsiębiorstwami i sposobów finansowania rozwoju gospodarczego. Stwarza więc dużą szansę na postęp gospodarczy, społeczny i polityczny na świecie – również w jego biedniejszych częściach. Procesowi globalizacji towarzyszą coraz wyraźniej rysujące się podziały świata i zjawiska fragmen-

wisko odwrotne, tzn. wyznające prymat polityki nad strategią, wiąże się z traktowaniem strategii jako dziedziny dotyczącej wyłącznie spraw wojska (strategii wojskowej). Często wynika też z podejścia ograniczonego do analizowania zachowań podmiotu (państwa) wyłącznie jako działań zdeterminowanych przez istniejące warunki, a nie jako działań wynikających przede wszystkim (choć, oczywiście, nie wyłącznie) z potrzeby realizacji własnych interesów (w przypadku państwa – interesów narodowych). Świadomość interesów prowadzi do myślenia strategicznego, koncentrowanie się na tzw. obiektywnych warunkach ogranicza podmiot do myślenia operacyjnego (jeśli podmiotem jest państwo – do myślenia politycznego właśnie).

tacji. Państwa bogate, które posiadają odpowiednie środki finansowe, kreują postęp naukowy, techniczny i technologiczny oraz tworzą główne ośrodki innowacyjności i jej wykorzystania. Państwa biedne, stanowiące zaplecze surowcowe, produkcyjne i ludnościowe dla regionów bogatych, są m.in. rynkiem zbytu dla zglobalizowanej gospodarki. Podział ten stale pogłębia się.

Oprócz zdecydowanie pozytywnych skutków, efektem procesów globalizacyjnych są nowe wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla **światowego bezpieczeństwa** zarówno w aspekcie militarnym, jak i pozamilitarnym⁸. Rozszerzanie się światowego rynku i nowa faza rewolucji przemysłowej prowadzą do gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na surowce energetyczne, żywność i wodę. Powoduje to znaczące reperkusje dla światowej polityki, gospodarki i procesów społecznych; nieuniknione zjawiska kryzysowe przenoszą się między ściśle powiązаныmi regionami świata, doprowadzając do sytuacji, którą określić można umownie jako „współzależna niestabilność”.

Mówiąc o bieżącym, a tym bardziej przyszłym, bezpieczeństwie nie można ograniczać się do analizy sytuacji wewnętrznej żadnego kraju, jego potęgi gospodarczej i militarnej, rozwiązań prawnych, osiągnięć naukowych i technologicznych oraz sytuacji społecznej. Równie istotnymi elementami, które wpływać będą na bezpieczeństwo, są czynniki międzynarodowe. Na świecie istnieje wiele ognisk zapalnych, które mogą stać się zarzewiem konfliktu na szerszą skalę (konflikty: Pakistan vs. Indie, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna vs. Republika Korei, Izrael vs. Iran, Izrael vs. Autonomia Palestyńska, sunnici vs. szyici i inne). Sytuacji tej towarzyszy niebezpieczne zjawisko proliferacji broni masowego rażenia. Państwa atomowe niezwiązane międzynarodowymi porozumieniami o nierozprzestrzenianiu broni atomowej (Indie, Pakistan, Izrael i Korea Północna) stanowią wyjątki w powszechnym systemie, co powoduje erozję reżimu nieprolifracji, a to w konsekwencji doprowadzić może do jego rozpadu. Istnienie grupy państw upadłych i upadających (według danych ONZ, sytuacja taka dotyczy 35 krajów) działa negatywnie na sytuację w ich sąsiedztwie. Nie można wykluczyć destabilizacji państwa posiadającego broń jądrową lub możliwości zdobycia i użycia broni jądrowej przez podmioty niepaństwowe, w tym organizacje terrorystyczne. Jest to tym bardziej istotne, że w nadchodzących dekadach terroryzm – zarówno religijny, jak i ideologiczny – będzie zagrożeniem, do przeciwdziałania któremu

⁸ Szerzej o wpływie globalizacji na bezpieczeństwo patrz: S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

państwa muszą przygotowywać się w niemniejszym stopniu niż do zagrożeń wojennych⁹.

Aktywność terrorystów przenosi się również do cyberprzestrzeni, a cel coraz częściej stanowią będą systemy teleinformatyczne państw i instytucji. Obszar ryzyka związanego z zagrożeniami sieciowymi będzie rosł w miarę postępu technologicznego i zwiększania jego dostępności. Działania przestępcze w cyberprzestrzeni kierowane będą przede wszystkim przeciwko infrastrukturze krytycznej państw. Cyberprzestrzeń w coraz większym stopniu stać się będzie też obszarem rywalizacji i konfrontacji między państwami. Globalizacja sprawia, że zagrożenia te nabrały wymiaru ponadnarodowego, toteż reakcja na nie powinna wykorzystywać mechanizmy współpracy państw i organizacji międzynarodowych.

Rola organizacji międzynarodowych zdolnych do uruchomienia skutecznych, powszechnych mechanizmów współpracy słabnie. Obniża się pozycja Organizacji Narodów Zjednoczonych, dotychczas autorytatywnego gracza na arenie międzynarodowej. Formuła działania tej organizacji, odpowiadająca porządkowi świata po zakończeniu II wojny światowej, okazuje się coraz mniej skuteczna. Najpotężniejszym państwem świata zarówno pod względem potencjału militarnego, jak i wysokości dochodu narodowego oraz największego udziału w światowych obrotach rynków kapitałowych i towarowych są i w perspektywie nadchodzących dwóch dekad prawdopodobnie pozostaną Stany Zjednoczone. Przewidywania i ekstrapolacje, które zakładają radykalny, szybszy od obecnego, rozwój tzw. mocarstw wschodzących (często również określanymi skrótem BRICS: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA) i wysunięcie się na pierwszą pozycję Chin, biorą pod uwagę tylko wysokość PKB¹⁰. Jednak USA są i pozostaną emitentem waluty, w której zgromadzona została zdecydowana większość rezerw finansowych świata. Mimo tego że trwa proces relatywnego osłabiania USA (m.in. z powodu pogłębiających się problemów gospodarczych, które obniżają atrakcyjność amerykańskiego modelu), państwo to posiada bardzo wysoką elastyczność budżetową oraz wiele innych przewag, z których najważniejsza to pozycja światowego lidera w technologii.

W dłuższej perspektywie **Europa**, czy to rozpatrywana szeroko – jako kontynent, czy też wąsko – jako Unia Europejska, wydaje się słabnąć. Osłabienie byłoby groźne zwłaszcza w sytuacji, w której doszłoby do poważnego zakłócenia funkcjonowania gospodarki UE, upadku euro lub wręcz dezin-

⁹ T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, WAIp, Warszawa 2008.

¹⁰ Na ten temat patrz np. D. Blumenthal, P. Swagel, *An Awkward Embrace: The United States and China in the 21st Century*, AEI, Washington D.C. 2012.

tegracji Unii Europejskiej. Negatywne skutki odczułyby nie tylko państwa członkowskie, lecz cały kontynent, a w pewnym stopniu również cała gospodarka światowa (globalna).

Bezpieczeństwo Europy jest determinowane zasadniczo przez cztery czynniki: strategiczną obecność USA, przyszłość NATO i Unii Europejskiej oraz relacje Zachodu z Rosją.

Strategiczna (polityczno-wojskowa i gospodarcza) obecność USA w Europie to nadal fundament bezpieczeństwa europejskiego. Zmiana priorytetów w polityce administracji amerykańskiej wprowadziła wiele niewiadomych w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego, w tym w odniesieniu do porozumień z Rosją w sprawach broni strategicznej i raketowej.

Jednakże w Stanach Zjednoczonych następuje **reorientacja strategiczna**, przyjmująca postać ich zwrotu w stronę Azji i Pacyfiku. Oznacza to, według USA, zmianę zimnowojennego paradygmatu, który umiejscawiał globalną rywalizację na linii Wschód-Zachód w Europie. Zwrot ten został ujęty w strategii obronnej USA ze stycznia 2012 r., a także w pewnym sensie w koncepcji tzw. „kierowania z tylnego siedzenia” – po raz pierwszy zastosowanej w praktyce przez Waszyngton podczas operacji libijskiej. Oznacza on przede wszystkim przeniesienie zainteresowania strategicznego oraz częściowo także wysiłku wojskowego. Przed europejskimi członkami NATO pojawia się nowe wyzwanie – Europa musi bardziej niż dotychczas wziąć sprawy bezpieczeństwa europejskiego w swoje ręce.

NATO jest i prawdopodobnie pozostanie najpotężniejszym sojuszem militarnym, zdolnym do skutecznego odstraszenia – od agresji do interwencji – w skali całego globu. Jest podstawowym, wielostronnym zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa Polski. Jednocześnie organizacja ta na nowo zdefiniowała swoje zadania w zmienionej po zakończeniu zimnej wojny sytuacji międzynarodowej, dodając do swej rdzennej misji obrony kolektywnej dwa nowe zadania: opanowywanie kryzysów oraz bezpieczeństwo oparte na współpracy. Zostały one wskazane w koncepcji strategicznej NATO przyjętej na szczycie Sojuszu w Lizbonie w 2010 r.

Co do przyszłej **ewolucji NATO to można postawić tezę**, że zakończyła się pozimnowojenna faza transformacji Sojuszu i pojawia się konieczność zdefiniowania nowego paradygmatu tej transformacji. Przez ostatnie 20 lat Sojusz dostosowywał się do radykalnie i szybko zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa głównie kosztem swej podstawowej, obronnej funkcji opartej o art. 5 TW. NATO angażowało się w operacje poza swoim terytorium traktatowym, pozostawiając na dalszym planie zadania jego obrony. Był to model „rozwoju przez redukcję”, rozwoju jednej funkcji za cenę innej: poszerzania

funkcji pozatraktatowej kosztem redukcji fundamentalnej funkcji traktatowej. Przykładem jest zaangażowanie NATO w Afganistanie.

W ostatnim czasie można zaobserwować potrzebę reorientacji strategicznej Sojuszu. Przesunięcie strategicznego zainteresowania USA z Europy do Azji niesie konsekwencje dla Europy, które można wyrazić następującym zdaniem: *skoro Amerykanie przenoszą się z Europy do Azji, my musimy wracać z Azji do Europy*. Jednym słowem, wśród europejskich państw maleje zainteresowanie operacjami poza obszarem traktatowym Sojuszu. Ale jednocześnie trudno sobie wyobrazić, aby NATO mogło w ogóle uchylić się od tego typu zadań. I na tym polega główne wyzwanie strategiczne, w tym transformacyjne, przed jakim stoi obecnie Sojusz. Streszcza je pytanie: jakie ma być postafgańskie NATO?

Istotę nowego modelu transformacji NATO, jaki w wyniku tego wyzwania zaczyna, a przynajmniej powinien zacząć się kształtować, można sprowadzić do frazy: *najpierw dom (home first)*. Nową erę charakteryzować winna przede wszystkim konsolidacja. Od ekspansji do konsolidacji – tak można skrótowo określić zwrot strategiczny, w którego obliczu stoi obecnie NATO. Jeśli Sojusz chce mieć swobodę operowania poza obszarem traktatowym, najpierw musi zapewnić poczucie bezpieczeństwa państw członkowskich na swoim terytorium. To jest warunek podstawowy. Jeśli chcemy gdzieś się angażować, to najpierw musimy być bezpieczni w domu. To jest konieczny warunek skuteczności strategicznej NATO w nowym środowisku bezpieczeństwa.

Kolejne wyzwanie, które należy także mocno podkreślić, to **dylemat bezpieczeństwa w ramach UE**. Są z nim znane kłopoty. Unia Europejska, która na początku bieżącej dekady weszła w fazę kryzysu, próbuje strukturalnie dostosować się do nowych zagrożeń, spośród których najtrudniejszym jest kryzys strefy euro oraz wyzwań, takich jak rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Zmagająca się z kryzysem gospodarka UE traci dynamikę. Ograniczenie produkcji gazów cieplarnianych i przyznawanie państwom członkowskim kwot emisyjnych jest jednym z filarów polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Jednakże samoograniczenia, które narzuciła sobie Unia w dziedzinie emisji dwutlenku węgla powodują, że europejska ekonomia staje się coraz mniej rentowna, czego przykładem może być zjawisko tzw. carbon leakage („ucieczki” przemysłu emitującego CO₂ do państw, które nie nakładają ograniczeń emisyjnych). Ograniczenie emisji CO₂ w Europie tylko pozornie rozwiązuje problem zanieczyszczeń atmosfery, ponieważ nie obniża wysokiej emisji dwutlenku węgla w skali świata, a tylko przenosi ją w inne rejony geograficzne. Część krajów członkowskich UE, zwłaszcza tych,

które produkują energię wykorzystując własne zasoby węgla, jest zmuszana do dodatkowego zakupu kwot emisyjnych, co znacząco podnosi koszt energii i obniża rentowność. Sytuacja ta dotyczy również Polski.

Europa nie jest samowystarczalna surowcowo. Niedobór surowców energetycznych, tylko częściowo rekompensowany przez wytwarzanie energii ze źródeł alternatywnych, jest dla państw UE wyzwaniem.

Najpoważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej dotyczą finansów. Jeżeli nie zostaną podjęte konieczne zmiany w mechanizmach zarządzania obszarem wspólnej waluty, nie da się wykluczyć ryzyka rozpadu strefy euro. Zakładając, że państwa członkowskie UE zechcą i będą w stanie podporządkować się rygorom naprawczym, a polityka makroekonomiczna w strefie euro zostanie zreformowana (przede wszystkim w celu zwiększenia zakresu wspólnotowej polityki fiskalnej), kryzys zostanie przewyżczone.

Mimo kryzysu w strefie euro i stagnacji gospodarczej, wielkich różnic w poziomie życia, dochodów, dostępu do dóbr i usług, a także istnienia znacznej liczby punktów zapalnych, które w niesprzyjającej sytuacji mogą przerodzić się w konflikty (Kosowo, Naddniestrze, Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach, Krym i rosyjski Kaukaz Północny), Europa wciąż powszechnie jest postrzegana jako kontynent dobrobytu i pokoju. Skutkiem tego jest stały napór migracyjny. Przyjmowanie migrantów pragnących osiedlić się w Europie (najchętniej w bogatych krajach UE) wiąże się z szeregiem ryzyk, wśród których na pierwszy plan wysuwa się napływ osób powiązanych z grupami terrorystycznymi i przestępczością zorganizowaną oraz konflikty wynikające z różnic kulturowych między gospodarzami a przybyszami. Jednakże kryzys demograficzny i starzenie się społeczeństw europejskich (w ciągu 20 lat w UE podwoi się odsetek osób w wieku poprodukcyjnym) spowodują, że przyjmowanie imigrantów stanie się dla państw europejskich koniecznością. Najgłębsze i najmniej korzystne zmiany demograficzne dokonują się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce – ta ostatnia w 2060 r. będzie miała najwyższy w Europie odsetek ludzi powyżej 65 roku życia. Tak istotne zachwianie proporcji między pracującymi a niepracującymi postrzegać należy jako wyjątkowo trudne wyzwanie dla państwa.

Mówiąc o kłopotach z bezpieczeństwem w ramach UE, łatwo wykazać, że są one w dużym stopniu determinowane kryzysem gospodarczym. Ale nie tylko. Ważnym powodem jest w dużej mierze już przestarzały fundament koncepcyjny, jakim jest strategia bezpieczeństwa UE. To rdzewiejący coraz bardziej drogowskaz strategiczny z 2003 roku. Trzeba go uaktualnić. Potrzebna jest nowelizacja strategii bezpieczeństwa UE.

I wreszcie czwarty z regionalnych (europejskich) czynników bezpieczeństwa Polski to **relacje między Rosją a Zachodem**. Dzisiaj trudno określić ich perspektywę. Czy Rosja będzie utrzymywać swój imperialny kurs na budowę swojej mocarstwowości, nie licząc się z innymi, kosztem innych?¹¹ Czy też nastąpi zmiana tego kursu na rzecz współpracy w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa? Na dzisiaj bardziej prawdopodobny wydaje się scenariusz kontynuacyjny, niestety niekorzystny z polskiego punktu widzenia.

Przechodząc do krajowego wymiaru warunków bezpieczeństwa Polski warto podkreślić, że dzisiejsza **Polska** – państwo członkowskie UE i NATO – jest beneficjentem pozytywnych przemian politycznych i gospodarczych w Europie. Oceniając i prognozując wewnętrzne warunki bezpieczeństwa, należy w odniesieniu do wymiaru militarne go już na wstępie wykluczyć wewnętrzne zagrożenia militarne (pucz, bunt). Istnieje jednak ryzyko możliwości poszerzenia się zorganizowanej przestępczości zbrojnej (z użyciem broni na większą skalę). Jednym z bardziej prawdopodobnych wyzwań związanych z koniecznością użycia Sił Zbrojnych RP wydaje się tradycyjne wsparcie struktur państwa w likwidacji skutków klęsk żywiołowych i katastrof technicznych lub pomocy służbom państwowym w przeciwdziałaniu niekontrolowanej, masowej migracji ludności na terytorium RP.

W nadchodzącym dwudziestoleciu niezbędne będzie podjęcie wielu działań niemających obecnie szerszego poparcia społeczeństwa. Będą one dotyczyć m.in. dalszych zmian w systemie emerytalnym, budowy elektrowni jądrowych i wprowadzenia waluty euro. Działaniom tym mogą towarzyszyć wewnętrzne spory ideologiczne i eskalacja negatywnych nastrojów. Należy także liczyć się z próbami wpływania innych państw na polskie decyzje w takich wrażliwych kwestiach jak budowa elektrowni atomowych albo zwrot majątku.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa jest zapewnienie niezakłóconego rozwoju gospodarczego państwa, stabilnej sytuacji finansowej i spójnej, dalekosiężnej polityki społecznej. Sprostanie tym wyzwaniom pozwoliłoby rozwiązać istotne problemy związane z dywersyfikacją bilansu energetycznego, ewentualną zapaścią demograficzną i realizacją kryteriów konwergencji (przyjęcie euro). Doprowadzenie do dywersyfikacji i zmniejszenia uzależnienia od jednego źródła zewnętrznych dostaw gazu i ropy wymagać będzie wielokierunkowej współpracy międzynarodowej. Gdyby ziściły się nadzieje na opłacalność eksploatacji polskich złóż gazu

¹¹ E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, DW REBIS, Poznań 2008.

łupkowego, wyzwanie przerodziłoby się w wielką szansę – również dla państw unijnych sąsiadujących z Polską.

Szansą dla polskiej gospodarki jest również e-biznes, jedna z szybciej rozwijających się branż. Już w 2009 r. wartość e-biznesu przekroczyła wartość udziału górnictwa w PKB, chociaż przez wiele lat to właśnie górnictwo stanowiło filar polskiej gospodarki. Szacuje się, że w 2015 r. biznes elektroniczny będzie stanowił 4,1 proc. PKB i rosnąć dwukrotnie szybciej niż PKB.

Zagrożenia, jakich obawiać się musi Polska w nadchodzącym dwudziestoleciu, są związane przede wszystkim z dekapitalizacją infrastruktury przemysłowej (kopalnie i zakłady przemysłowe, elektrownie i energetyczne linie przesyłowe oraz zbiorniki retencyjne), transportowej (drogi, mosty, koleje i szlaki wodne) oraz mieszkalnej (budynki wielorodzinne z wielkiej płyty). Dekapitalizacja, a często również dewastacja infrastruktury powodują, że z każdym rokiem wzrasta zagrożenie katastrofami o podłożu technicznym.

Ocena środowiska bezpieczeństwa oraz możliwych kierunków jego rozwoju w wymiarze globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym w nadchodzącym dwudziestoleciu pozwala nakreślić **trzy scenariusze** kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa: integracyjny – optymistyczny (z przewagą pozytywnych i pożądaných zjawisk i tendencji); dezintegracyjny – pesymistyczny (z przewagą niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych) oraz ewolucyjny – realistyczny (zakładający kontynuację względnej równowagi negatywnych i pozytywnych zjawisk).

Scenariusz integracyjny na najbliższe dwudziestolecie zakłada, że umacniane będą trendy korzystne dla światowego i europejskiego środowiska bezpieczeństwa: Europa wróci na ścieżkę wzrostu gospodarczego i pogłębiania integracji; utrzymana zostanie sprawność NATO; USA w dalszym ciągu będą zainteresowane (zarówno w aspekcie wojskowym, jak i politycznym) ścisłą współpracą z Europą, a Rosja będzie wiarygodnym partnerem. Metody zwalczania terroryzmu okażą się skuteczne, zaś proliferacja broni raketowej i masowego rażenia zostanie zahamowana. Gospodarka europejska, a wraz z nią polska, będzie konkurencyjna, innowacyjna, z ustabilizowanym bilansem płatniczym i mocną walutą, bezpieczna pod względem żywnościowym i surowcowym. Sytuacja demograficzna pozostanie pod kontrolą. Polska dzięki przynależności do silnej Unii Europejskiej, ale także dzięki opłacalnej eksploatacji gazu łupkowego, dokona kolejnego skoku cywilizacyjnego. Jednym z elementów tego sukcesu będzie przyjęcie waluty euro w najkorzystniejszym dla Polski momencie. Optymistyczny wariant wydarzeń zakłada osiągnięcie przez Polskę statusu średniej wielkości regionalnego mocarstwa, zdolnego do współkształtowania europejskiego i światowego bezpieczeństwa.

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

Scenariusz ewolucyjny, który należy uznać za najbardziej prawdopodobny, opiera się na kilku filarach:

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

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

W świetle prognozowanego najbardziej prawdopodobnego scenariusza można sformułować następujące główne wymagania wobec strategii operacyjnej:

- monitorowanie i „pilnowanie” podstawowej funkcji obronnej NATO;
- wpływanie na kształtowanie UE jako kompatybilnego z NATO podmiotu bezpieczeństwa;
- podtrzymywanie i wykorzystywanie amerykańskiego zainteresowania Europą;
- utrzymywanie gotowości do samodzielnego działania, zwłaszcza w obszarach, w których słabsze są NATO i UE;
- rozwijanie strategii działań zintegrowanych (międzyresortowych, łączonych, cywilno-wojskowych itp.), z uwzględnieniem także działań w cyberprzestrzeni.

KONCEPCJA DZIAŁAŃ STRATEGICZNYCH (STRATEGIA OPERACYJNA)

Obecne wyzwania dla systemu bezpieczeństwa narodowego Polski są liczniejsze i bardziej rozproszone, niż kiedykolwiek w najnowszej historii. Jest to jakościowo nowa sytuacja, która wymaga przekształcenia podejścia państwa do spraw bezpieczeństwa.

Zmiany zachodzące w otoczeniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej – przede wszystkim jego nieprzewidywalność i niedookreśloność, spadek znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych na rzecz zagrożeń o charakterze asymetrycznym, a także rozszerzenie pola konfliktów o cyberprzestrzeń i rozwój struktur sieciowych – pociągają za sobą konieczność zmiany zasad funkcjonowania poszczególnych struktur i podmiotów bezpieczeństwa. Czytelnie określone zasady i sposoby zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski muszą odzwierciedlać zmieniające się realia, będące skutkiem postępu globalizacji i przemian w stosunkach wewnętrznych, traktując Polskę jako węzeł w globalnej i europejskiej sieci stosunków międzynarodowych.

Przyjmując do dalszych rozważań założenia scenariuszy kształtowania się przyszłych warunków bezpieczeństwa Polski (optymistycznego, pesymistycznego i realistycznego), można sformułować następujące **opcje strategii operacyjnej**:

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

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

Postuluje się wybór opcji zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia Polski w sferze bezpieczeństwa, wynikającej z założeń scenariusza realistycznego. Kładzie ona nacisk na racjonalne połączenie wysiłków narodowych z międzynarodowymi mechanizmami solidarności i współodpowiedzialności. Pokazuje też wybór cywilizacyjny odzwierciedlający nadzieję na możliwość odnowy procesów integracji, z uwzględnieniem długofalowej vitalności porządku demokratycznego.

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

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

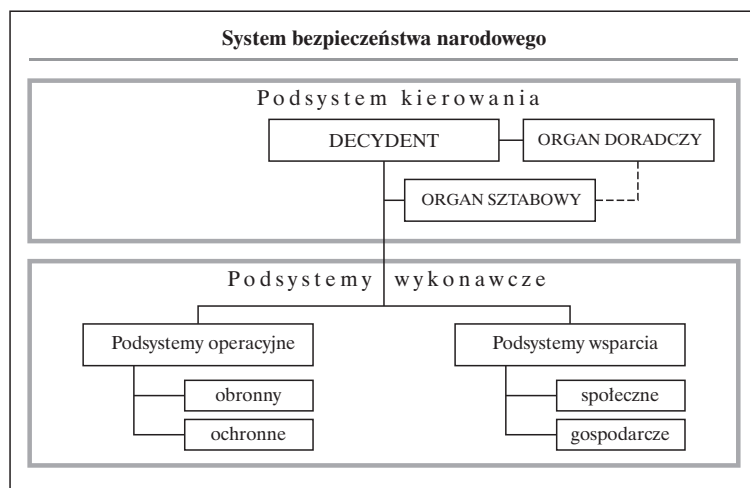
KONCEPCJA PRZYGOTOWANIA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO (STRATEGIA PREPARACYJNA)

Do realizacji zadań w ramach strategii operacyjnej tworzy się i utrzymuje system bezpieczeństwa narodowego. Jest to całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy

i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, wśród których wyróżnia się podsystemy operacyjne (obronny i ochronne) i podsystemy wsparcia (społeczne i gospodarcze) – patrz rysunek 7.

Rysunek 7

Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego



Obecny system bezpieczeństwa narodowego Polski to w istocie suma odrębnych, słabo ze sobą powiązanych podsystemów, co utrudnia synergię. Kompetencje poszczególnych podmiotów są rozproszone lub powielone, zbyt duża jest liczba podmiotów planistycznych, a koordynacja jest utrudniona. Brakuje też spójnego prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Sytuacja taka stwarza zagrożenie powstawania luk kompetencyjnych oraz powoduje zbędne dublowanie wysiłków, co prowadzi do marnowania części posiadanych sił i środków, a zatem przesądza o nieekonomiczności i nieefektywności systemu¹².

Przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego do funkcjonowania w czasie pokoju, kryzysu i wojny jest treścią strategii operacyjnej. Stosownie do opracowanych opcji tej strategii można sformułować trzy **opcje strategii preparacyjnej**: umiędzynarodowienia, usamodzielnienia i zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa.

¹² Szerzej patrz: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011.

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

Opcja usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego oznacza konieczność przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego, którego priorytetem jest maksymalizacja narodowego potencjału bezpieczeństwa, zdolnego przede wszystkim do realizacji zadań związanych z bezpośrednim bezpieczeństwem Polski i w następnej kolejności zadań międzynarodowych. Wymagałoby to powrotu do polityki większej samodzielności i samowystarczalności obronnej kraju, czyniąc podsystem obronny i wszystkie jego elementy składowe centralnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. W związku z zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa ze strony czynników niemilitarnych, np. gwałtownej, niekontrolowanej imigracji lub zagrożenia międzynarodowym terroryzmem, niezbędne byłoby uzupełnienie systemu obronnego wzmocnionymi zdolnościami ochronnymi państwa, a więc ochroną granic i kontrolą legalności pobytu, służbami wywiadowczymi, instytucjami zapewniającymi bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny.

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

Znaczny wpływ na kształt przyszłego systemu bezpieczeństwa państwa będą miały normy i regulacje wynikające z międzynarodowej integracji systemów prawnych, gospodarczych i bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza państw Unii Europejskiej. Może to sprzyjać budowie bezpieczeństwa RP poprzez umiarkowaną specjalizację w niektórych tylko dziedzinach bezpieczeństwa, np. w sferze produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Uznając za najbardziej zasadną trzecią opcję, można wskazać na następujące główne rekomendacje w zakresie przygotowania (transformacji, rozwoju, doskonalenia) systemu bezpieczeństwa narodowego RP: ustanowienie podstaw prawnych i organizacyjnych całego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego – obecnie funkcjonują jedynie jego podsystemy, a podstawy prawne są chaotyczne i rozproszone; ustanowienie zasad i procedur kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego jednolitych we wszystkich stanach bezpieczeństwa (podsystem kierowania); odejście od „branżowego” (resortowego) sposobu budowania systemu bezpieczeństwa narodowego na rzecz spójnego systemu państwowego; zbudowanie wewnętrznie spójnej teleinformatycznej infrastruktury systemu kierowania bezpieczeństwem, tak aby stworzyć synergię podsystemów.

Uogólniając można podsumować, że funkcjonowanie państwa jako systemu bezpieczeństwa narodowego wymaga przede wszystkim utworzenia zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. W celu utworzenia takiego systemu konieczne będą działania wielu instytucji i organów państwa w dłuższym okresie. Z tego względu proces przeglądu bezpieczeństwa narodowego powinien mieć charakter ciągły, maksymalnie apolityczny i transparentny.

* * *

W sumie Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego był przedsięwzięciem pionierskim. Zapoczątkował nową jakość w kształtowaniu polskiej kultury strategicznej. Wywołał duże zainteresowanie w kraju i za granicą. Jego sukcesem jest uruchomienie szerokiej debaty o bezpieczeństwie. Sukces ten będzie pełny, jeżeli efektem końcowym przeglądu będą działania transformacyjne zmierzające do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, WAiP, Warszawa 2008.
Blumenthal D., Swagel P., *An Awkward Embrace: The United States and China in the 21st Century*, AEI, Washington D.C. 2012.
Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5.

- Koziej S., *Miedzy piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, DW REBIS, Poznań 2008.
- Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Liedel, Difin, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
- Williams P.D., *Security Studies. An Introduction*, Routledge, London & New York 2012.
- Zarządzenie Prezydenta RP nr 4/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.
- Zarządzenia Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego nr 29/2010 z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

STRESZCZENIE

W artykule i przedstawiono podstawowe uwarunkowania i wnioski pierwszego w dziejach Polski Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, którego treścią było poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące stanu całościowego bezpieczeństwa narodowego Polski, sformułowania prognozy zmian jego warunków w perspektywie 20 lat oraz wynikających z nich strategicznych kierunków kształtowania bezpieczeństwa Polski.

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego był przedsięwzięciem pionierskim. Zapoczątkował nową jakość w kształtowaniu polskiej kultury strategicznej, wywołał duże zainteresowanie w kraju i za granicą. Jego sukcesem jest uruchomienie szerokiej debaty o bezpieczeństwie. Sukces ten będzie pełny, jeżeli efektem końcowym przeglądu będą działania transformacyjne zmierzające do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

SUMMARY

The article presents basic conditions and conclusions of the first in the history of Poland Strategic Review of National Security, which aimed at finding answers to the questions about the overall national security of Poland, formulating a forecast of changes in its conditions in the perspective of 20 years' time and strategic directions of developing the security of Poland resulting from them.

The Strategic Review of National Security was a pioneering initiative. It started a new quality in the development of the Polish strategic culture and attracted a lot of attention at home and abroad. Its success is that it has triggered a widespread debate about security. The success will be complete if the review results in transformational activities aimed at creating an integrated system of national security.

РЕЗЮМЕ

В статье представлены основные обусловленности и результаты первого в истории Польши Стратегического Обзора Национальной Безопасности, суть которого заключается в поисках ответов на вопросы, касающиеся состояния общей национальной безопасности Польши, формулирования прогноза изменений его условий в перспективе 20-ти лет, а также связанных с ним стратегических направлений формирования безопасности Польши.

Стратегический Обзор Национальной Безопасности был новаторским проектом. Он дал начало новому качеству формирования польской стратегической культуры и пробудил большую заинтересованность в стране и за рубежом. Его успехом является начало широкой дискуссии о безопасности. Этот успех можно считать окончательным, если конечным результатом обзора будут трансформационные действия, целью которых является создание интегрированной системы национальной безопасности.