

NOWA STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W OBLICZU KREMLOWSKIEGO EGZAMINATORA

21 października 2014 roku rząd przyjął nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP. Dokument po podpisaniu przez Prezydenta RP zastąpi obowiązującą nadal formalnie w Polsce Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 roku podpisaną jeszcze przez ś.p. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, która z kolei zastąpiła swoją poprzedniczkę Strategię Bezpieczeństwa Narodowego z 8 września 2003 roku.

Lepiej późno niż wcale

Obecne opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego nastąpiło z bardzo dużym opóźnieniem. Fakt ten powinien niepokoić tym bardziej, że pierwsze symptomy zmiany sytuacji międzynarodowej w Europie wpływające bezpośrednio na bezpieczeństwo Polski pojawiły się w związku z wybuchem wojny rosyjsko-gruzińskiej już w sierpniu 2008 roku. Drugim istotnym ostrzeżeniem było ogłoszenie przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamy zgodnie waszyngtońską z koncepcją „resetu stosunków z Moskwą” rezygnacji z koncepcji budowy tarczy antyrakietowej w Polsce w wersji zaproponowanej przez republikanów. Decyzję tę co znamienne Białe Dom upublicznił 17 września 2009 roku w siedemdziesiątą rocznicę najazdu sowieckiej Rosji na Polskę. Nie wydaje się, aby wybór tej daty był przypadkiem. Bardziej prawdopodobna jest hipoteza, iż w ten sposób nowa administracja amerykańska chciała wysłać Kremlowi sygnał, iż zamiar zmiany polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych wobec Rosji na kontynencie europejskim jest wiarygodny. Równolegle w tym czasie zaostrzył się konflikt polityczny w Polsce w którym ś.p. Prezydent RP Lech Kaczyński był coraz częściej bezpardonowo atakowany. Fakt ten nie sprzyjał klimatowi do podjęcia prac nad opracowaniem nowej strategii bezpieczeństwa narodowego. Katastrofa smoleńska 10 kwietnia 2010 roku która w praktyce stała się pogromem polskiego podsystemu kierowania obronnością państwa na ponad pół roku zahamowała jakiegokolwiek prace nad sporządzeniem nowej strategii.

Sytuacja ta uległa zmianie pod koniec 2010 roku, kiedy opublikowano Zarządzenie nr 29/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2010 roku w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Zgodnie z deklaracją zawartą w przywołanym zarządzeniu celem Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego były „całościowa ocena stanu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego”. Mimo przyjętego harmonogramu prac zawartego w „Regulaminie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego” stanowiącego integralny załącznik do Zarządzenia nr 29/2010 prace nad końcowym dokumentem opóźniły się o ponad rok. Zamiast przewidywanego zakończenia prac w postaci opublikowania Białej Księgi Bezpieczeństwa

Narodowego w kwietniu 2012 roku ostatecznie prace Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego zakończyły się dopiero we wrześniu 2012 roku, kiedy dokument przedłożono na ręce Prezydenta RP, który z kolei w czerwcu 2013 roku doprowadził do opublikowania Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP. Jakby tego było mało dopiero we wrześniu 2013 roku weszło w życie Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 roku w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2013 z 6 września 2013 roku, poz. 719). Zgodnie z § 11 powyższego zarządzenia przewodniczący Międzyresortowego Zespołu w terminie do 30 listopada 2013 roku miał przedstawić Radzie Ministrów projekt nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Termin ten także nie został dotrzymany, co świadczy o kompletnej bezkarności urzędników państwowych.

Tymczasem powstałe opóźnienie zbiegło się w czasie z wybuchem wewnętrznego konfliktu na Ukrainie, który rozpoczął się w listopadzie 2013 roku demonstracjami przeciwko odłożeniu przez prezydenta Ukrainy podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Krwawe starcia w Kijowie jakie miały miejsce w lutym 2014 roku między zwolennikami Wiktora Janukowycza a demonstrantami, ucieczka urzędującego prezydenta Ukrainy do Rosji, zmiana władz konstytucyjnych w Kijowie, aneksja Krymu dokonana przez Rosję na przełomie lutego i marca 2014 roku oraz wybuch z inspiracji Moskwy rebelii wywołanej przez rosyjskich separatystów na południu Ukrainy musiały spowodować zasadniczą zmianę oceny bezpieczeństwa Polski w środowisku międzynarodowym. Zmiana ta była tym bardziej konieczna, że niezależnie od prac nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego, zgodnie z treścią Uchwały Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” na stronie 11 zapisano: *„Analiza charakteru współczesnego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego wskazuje, że w perspektywie najbliższych lat główne wyzwania i zagrożenia dla Polski będą związane z:*

- dynamiką relacji w ramach NATO i UE oraz skalą zaangażowania Stanów Zjednoczonych

Ameryki w bezpieczeństwo europejskie;

- dynamiką przemian reżimów kontroli zbrojeń i rozbrojenia zwiększających ich skuteczność;

- dynamiką relacji dwustronnych i wielostronnych;

- zapewnieniem skuteczności prawa międzynarodowego;

- oddziaływaniem konfliktów lokalnych na bezpieczeństwo światowe;

- międzynarodowym terroryzmem i zorganizowaną przestępczością międzynarodową;

- postępującą proliferacją broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia.”

Okazuje się, że w oficjalnym dokumencie polskiego rządu w kwietniu 2013 roku jako potencjalne zagrożenie w najbliższych latach nie została wskazywana w pierwszej kolejności putinowska Rosja lub Białoruś z jej dyktatorem A. Łukaszenką, ale *„skala zaangażowania Stanów Zjednoczonych Ameryki w bezpieczeństwo europejskie”*. Pomijam formalną kwestię, iż równoległe do prowadzonych ówczesnie prac mających na celu opublikowanie Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP rząd przyjął *„Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”*, która automatycznie musi być zaktualizowana po przyjęciu nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Trudno w tym wszystkim doszukiwać się logiki, natomiast nieodparcie rzuca się w oczy fakt zaskoczenia polskich planistów strategicznych w kontekście oceny polityki Moskwy.

Na przełomie 2013/2014 roku do części decydentów w państwie dotarł w końcu fakt, iż

dotychczasowe próby postrzegania Rosji jako cywilizowanego partnera w stosunkach międzynarodowych było intelektualnym nadużyciem. Działania Kremla z wykorzystaniem własnych komponentów militarnych mające na celu dalszą destabilizację sytuacji społeczno-politycznej na obszarze Ukrainy wymogły więc opracowanie skorygowanego przez wydarzenia na wschodzie projektu strategii bezpieczeństwa narodowego. W dniu 17 lipca 2014 roku projekt nowej strategii został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i rekomendowano go Radzie Ministrów. Przedłożony dokument zgodnie z zaleceniami został uzupełniony uwagami Ministra Gospodarki, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych. Ponadto celem dostosowania oceny bezpieczeństwa Polski do zmiany w najbliższym otoczeniu kraju Ministerstwo Obrony Narodowej zmieniło zapisy projektu nowej strategii bezpieczeństwa narodowego w punktach 24,36,40, 41, 65 oraz 67. Tym samym ostateczny kształt nowej strategii bezpieczeństwa narodowego stał się funkcją w części zdezaktualizowanych prac Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, które zakończono w 2012 roku, a w części aktualizowanego ad hoc nowego podejścia do stanu bezpieczeństwa Polski w obliczu coraz bardziej agresywnej postawy Rosji na arenie międzynarodowej.

Nowa strategia

Przyjęty przez rząd 21 października 2014 roku dokument składa się ze wstępu, czterech rozdziałów: „Polska jako podmiot bezpieczeństwa”, „Środowisko bezpieczeństwa Polski”, „Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna”, „Koncepcja przygotowań strategicznych. Strategia preparacyjna” oraz zakończenia. We wstępie zaznaczono, że *„Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej.”* W rozdziale pierwszym określono aktualne miejsce Polski w Europie i świecie, jej interesy narodowe i strategiczne, a także strategiczny potencjał bezpieczeństwa narodowego. W rozdziale drugim przedstawiono środowisko bezpieczeństwa Polski w wymiarze globalnym, regionalnym oraz krajowym. W rozdziale trzecim zarysowano strategiczną koncepcję działań obronnych, ochronnych, społecznych i gospodarczych w sferze bezpieczeństwa. W rozdziale czwartym opisano koncepcję przygotowań strategicznych, w niej podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także podsystemy obronny, ochronny, społeczny oraz gospodarczy. W zakończeniu określono odpowiedzialność za realizację przyjętej strategii oraz zaznaczono w punkcie 153, iż treści przyjętej strategii będą rozwijane w Polityczno-Strategicznym Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP (dla porządku przypomnijmy jeszcze raz: tej którą przyjął rząd 9 kwietnia 2013 roku w trakcie przygotowań do opublikowania Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego).

Analizując treść nowej strategii bezpieczeństwa narodowego na początku możemy skonstatować, iż wśród szesnastu wymienionych na początku celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa nie umieszczono celu fundamentalnego jakim powinno być w pierwszej kolejności zapewnienie obrony terytorium państwa i obywateli. Znalazło się natomiast dla przykładu miejsce dla celu strategicznego jakim jest *„prowadzenie efektywnej polityki rodzinnej oraz dostosowanie polityki migracyjnej do nowych wyzwań”*. Nawet dla osób zorientowanych w problematyce przygotowania treści nowej strategii bezpieczeństwa narodowego może to być zaskoczeniem. Próbując wyjaśnić ten przypadek należy tymczasem cofnąć się do prac Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz opublikowanej Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego. Otóż w opublikowanej Białej Księdze wyraz obrona wymieniany jest w wielorakim kontekście. Mamy więc w dokumencie omówione m.in. takie zagadnienia jak: budżet obronny, doktryna obronna, dyrektywa obronna, funkcja obronna, obrona kolektywna, obronność, plan obrony, podsystem obronny państwa, polityka obronna, potencjał obronny, potrzeby obronne, przemysł obronny, sojusz obronny, strategia obronności, wydatki obronne, czy zdolności obronne. W kontekście historycznym przywołana jest nawet obrona przed absolutyzmem króla. Natomiast pojęcie obrona terytorium (deklarowany werbalnie priorytet) na 265

stronach dokumentu wymienione jest tylko trzy razy: dwukrotnie na stronie 167 gdzie zapisano, iż „Podstawowym zadaniem sił zbrojnych musi pozostać **obrona własnego terytorium**” oraz „**W misji obrony terytorium** kraju mieści się również wypełnianie funkcji militarnego odstraszenia”, a także na stronie 205 gdzie zapisano: „Wśród dalszych kierunków modernizacyjnych należy wskazać na potrzebę zwiększenia potencjału i wyposażenia w nowoczesne uzbrojenie jednostek Marynarki Wojennej RP, skoncentrowanej na **obronie wód terytorialnych RP**”. W konsekwencji takiego podejścia w Białej Księdze nie znajdziemy jakiegokolwiek wzmianki o potrzebie utworzenia wojsk obrony terytorialnej jako istotnego komponentu wzmacniającego system obronny państwa. Stąd też prawdopodobnie wynika brak umieszczenia wśród celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa postulatu zapewnienia obrony terytorium państwa i obywateli. Niedostatek ten równoważy na szczęście zapis w III Rozdziale strategii „Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna”, gdzie w punkcie 66 zaznaczono, iż w ramach pierwszego priorytetu polityki bezpieczeństwa do którego należy zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony „Polska koncentruje wysiłki strategiczne głównie na zapewnieniu bezpieczeństwa własnych obywateli oraz terytorium państwa”. Uzupełnieniem tego kierunku myślenia jest deklaracja umieszczona w punkcie 74 w której zapisano, że: „W operacji obronnej na terytorium kraju szczególne zadania przewidzieć należy dla oddziałów i pododdziałów Wojsk Specjalnych oraz formacji Narodowych Sił Rezerwowych”. Propozycja ta jest prawdopodobnie jedną z mutacji zaproponowanej w tym roku w AON koncepcji powołania Terenowych Oddziałów Specjalnych. Idea powiązania oddziałów Narodowych Sił Rezerwowych z terytorium państwa znalazła swoje odzwierciedlenie w punkcie 75, gdzie zapowiedziano, iż formacje Narodowych Sił Rezerwowych w razie potrzeby powinny być wydzielane na potrzeby wojewodów do neutralizacji skutków sytuacji kryzysowych. Postulat ten wzmacnia zapis w punkcie 119, który brzmi „Reformy wymaga funkcjonowanie Narodowych Sił Rezerwowych, które powinny stać się formacjami zwartymi”. Tym samym autorzy nowej strategii nolens volens przyznali, że dotychczasowa koncepcja rozwoju Narodowych Sił Rezerwowych była błędna.

W nowej strategii znajduje się wiele trafnych, ale także i kilka budzących wątpliwości zapisów. I tak w punkcie 16 dokument informuje iż: „Istotnym elementem podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym jest zarządzanie kryzysowe”. Konsekwentnie tym samym zapis sankcjonuje fakt, iż w polskim prawie nadal nie funkcjonuje pojęcie systemu zarządzania kryzysowego, co w praktyce przekłada się wprost na faktyczne rozwiązania jakie funkcjonują w obszarze zarządzania kryzysowego w Polsce. Dodajmy od siebie, iż utrzymany nadal po ostatniej rekonstrukcji rządu podział Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji nie sprzyja sprawnej koordynacji realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego szczególnie na terytorium województw.

Strategia celnie diagnozuje zagrożenia w postaci pojawienia się cyberzagrożeń nowego typu (punkty 31, 47, 57), istnienia w Europie źródeł potencjalnej destabilizacji (punkt 35), utrzymywania się tendencji spadkowej wielkości budżetów obronnych państwa NATO i UE (punkt 39), reorientacji amerykańskiej polityki zagranicznej w kierunku Azji i Pacyfiku (punkt 40), osłabienia roli OBWE (punkt 45), osłabienia reżimu kontroli zbrojeń (punkt 46), potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego (punkty 47, 60), pogarszającej się sytuacji demograficznej Polski (punkt 51), a także zwiększenia aktywności obcych służb wywiadowczych (punkt 56). Właściwie w skorygowanym przez MON punkcie 41 zdiagnozowano zagrożenie rosyjskie, gdzie stwierdzono: „Relacje Rosji z Zachodem pozostaną ważnym czynnikiem oddziaływującym na bezpieczeństwo Polski, regionu i Europy. Odbudowywanie mocarstwowości Rosji kosztem jej otoczenia oraz nasilanie się jej konfrontacyjnej polityki, czego przykładem jest konflikt z Ukrainą, w tym aneksja Krymu, negatywnie rzutuje na stan bezpieczeństwa w regionie”. Z kolei w punkcie 67 zaznaczono: „Pośród strategicznych partnerstw Polski priorytetowe znaczenie ma współpraca ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki”. Należy podkreślić, iż na dziś dla tego zapisu w realiach współczesnej globalnej i regionalnej geopolityki nie ma pozytywnej alternatywy.

Dokument nie wystrzega się wpływów biurokracji. Przykładem tego jest skuteczne lobby Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, któremu udało zamieścić się w nowej strategii laurkowy zapis o swoich działaniach następującej treści: „Ochrona infrastruktury krytycznej jest obowiązkiem operatorów i właścicieli, **którzy są wspierani przez potencjał administracji publicznej. W Polsce wdrażane jest nowatorskie podejście w tym zakresie.**” Ponadto w punkcie 132 zapisano: „Ochrona kluczowej infrastruktury państwa wymaga uporządkowania przepisów w celu stworzenia jednej kategorii obiektów infrastruktury krytycznej (...) Spójne przepisy zagwarantują podniesienie odporności wszystkich elementów infrastruktury, **za co odpowiadać powinien powołany ustawowo organ do spraw ochrony infrastruktury krytycznej(...)**”. To już krok do kolejnego rozmnożenia administracji i pogłębienia rozczłonkowania odpowiedzialności za obszar zarządzania kryzysowego, w którym ochrona infrastruktury krytycznej jest ważnym, ale co trzeba zaznaczyć, tylko jednym z jego elementów. Pomijam fakt, iż we wstępie nowej strategii w punkcie 1 zapisano, iż **„Kluczową sprawą jest właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego”**. Jak widać postulat integracji sobie, a Rządowe Centrum Bezpieczeństwa sobie...

Warto wreszcie zwrócić uwagę na fakt, iż nowa strategia **bezpieczeństwa narodowego** nic nie wspomina o Polakach mieszkających za wschodnią granicą Polski przede wszystkim na Wileńszczyźnie w granicach obecnej Litwy, na Grodzieńszczyźnie w Białorusi, a także na terenie Ukrainy (np. obwód żytomierski). Tymczasem szanując porządek międzynarodowy w tym przede wszystkim zasadę nienaruszalności granic, Warszawa nie może dobrowolnie zwalniać się z obowiązku wspierania bezpieczeństwa kulturowego swoich rodaków, a w szczególności ich prawa do edukacji w języku ojczystym. Sprawa ta jest istotna także i z tego powodu, że na części terenów dawnych Kresów Wschodnich Polacy są tam mieszkańcami od 700 lat, a więc o wieki dłużej niż obecni tam teraz aktualnie Rosjanie.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jest jednym z najważniejszych dokumentów tej rangi w państwie. Właściwa strategia przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa kraju i obywateli, a tym samym gwarantuje stabilny rozwój kraju i pomnożenie bogactwa jego mieszkańców. Strategia nietrafna może wręcz spowodować zagrożenie na państwo. Przykład ostatnich kilku lat pokazał po raz kolejny, iż myślenie strategiczne o bezpieczeństwie Polski musi wystrzegać się życzeniowości, natomiast powinno kierować się osadzonym w realiach interesem państwa i Narodu, nawet gdyby Naród ze swojej perspektywy tych zagrożeń nie dostrzegał. Właściwe widzenie skali zagrożeń państwa jest powinnością jego elit. Z tego względu rozwiązania zaproponowane w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP już niedługo zweryfikuje życie.

dr Artur Jagnieża

Autor jest absolwentem Wydziału Strategiczno-Obronny AON oraz wykładowcą w Wyższej Szkole Nauk Społecznych „Pedagogium”;