BIAŁA KSIĘGA

BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BIURO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

BIURO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

BIAŁA KSIĘGA

BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

WARSZAWA 2013

Spis treści

PRZEDMOWA PREZYDENTA RP BRONISŁAWA KOMOROWSKIEGO 5
SYNTEZA 7
WSTĘP 17

ROZDZIAŁ 1. DIAGNOZA STANU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO 25
1.1. Historyczna ewolucja bezpieczeństwa Polski 28
1.2. Potencjał Polski w dziedzinie bezpieczeństwa 36
1.3. Interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa 102

ROZDZIAŁ 2. PROGNOZA ROZWOJU ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA 107
2.1. Wymiar globalny 109
2.2. Wymiar regionalny 122
2.3. Wymiar krajowy 128
2.4. Strategiczne scenariusze rozwoju warunków bezpieczeństwa 145

ROZDZIAŁ 3. KONCEPCJA DZIAŁAŃ STRATEGICZNYCH (STRATEGIA OPERACYJNA) 153
3.1. Podstawy i myśl przewodnia strategii operacyjnej 155
3.2. Zadania strategiczne podsystemów operacyjnych bezpieczeństwa narodowego 166
3.3. Zadania strategiczne podsystemów wsparcia bezpieczeństwa narodowego 179

ROZDZIAŁ 4. KONCEPCJA PRZYGOTOWANIA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO (STRATEGIA PREPARACYJNA) 191
4.1. Podstawy i myśl przewodnia strategii preparacyjnej 193
4.2. Przygotowanie podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym 194
4.3. Przygotowanie podsystemów operacyjnych bezpieczeństwa narodowego 203
4.4. Przygotowanie podsystemów wsparcia bezpieczeństwa narodowego 224

ZAKOŃCZENIE 235

SPIS TABEL I RYSUNKÓW 239
ZAŁĄCZNIKI 243
1. Wyciąg z głównych rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego . . . 245
2. Wykaz głównych kategorii pojęciowych 247
3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa narodowego 251
4. Wykaz osób zaangażowanych w Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego 257

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

PRZEDMOWA PREZYDENTA RP BRONISŁAWA KOMOROWSKIEGO

Ostatnie dwie dekady przyniosły wiele dynamicznych zmian w strategicznym środowisku bezpieczeństwa Polski. Globalizacja i rewolucja informacyjna przyczyniły się do powiązania świata coraz ściślejszymi sieciami wzajemnych zależności. Obok szans pojawiły się jednak nowe wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla bezpieczeństwa, wzrosła niepewność i obniżył się poziom zaufania. Wprawdzie groźba konfliktów zbrojnych na wielką skalę między państwami oddaliła się, a także (po początkowym wzroście w latach 90. XX wieku) maleje liczba konfliktów wewnętrznych, to jednak pojawiły się równie niebezpieczne zagrożenia transnarodowe i asymetryczne oraz wyzwania odnoszące się głównie do sektorów bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego (finansowego, energetycznego). Mamy do czynienia z erupcją zagrożeń w cyberprzestrzeni. Powoduje to konieczność nowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego.

Polska wykorzystała szansę, jaką niosła ze sobą dywidenda pokojowa ostatnich dwudziestu lat. Narodowy potencjał Polski w dziedzinie bezpieczeństwa wzrósł, staliśmy się częścią NATO i Unii Europejskiej, rozwijamy strategiczną współpracę ze Stanami Zjednoczonymi. Pozwala nam to aktywnie uczestniczyć w działaniach stabilizacyjnych na świecie

– już nie tylko „konsumujemy", ale również „produkujemy" bezpieczeństwo. To nie oznacza jednak, że możemy spocząć na laurach. O bezpieczeństwie naszego kraju musimy stale pamiętać, musimy o nie nieustannie zabiegać.

Dziś, na początku drugiego dziesięciolecia XXI wieku, trzeba postrzegać bezpieczeństwo narodowe kompleksowo. Stosownie do nowych warunków musimy definiować nasze interesy i cele strategiczne oraz sposoby ich osiągania. Jednocześnie transformować powinniśmy cały system bezpieczeństwa narodowego, zmierzając zwłaszcza do jego integracji. Kwestie te były przedmiotem analiz Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, którą powołałem w listopadzie 2010 r. Zajęła się ona bezpieczeństwem narodowym całościowo, nie tylko bliską mi, jako zwierzchnikowi Sił Zbrojnych RP, dziedziną obronną, ale także ochronną, społeczną i gospodarczą.

Przegląd był nowatorskim przedsięwzięciem analityczno-organizacyjnym. Wiele spraw zostało podjętych po raz pierwszy w takim wymiarze. Dotyczy to wieloaspektowego podejścia do spraw bezpieczeństwa, skonkretyzowania interesów narodowych i celów strategicznych, opracowania alternatywnych scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa, a także odpowiadających im koncepcji działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa oraz opcji przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego do realizacji tych działań.

Główne rezultaty Przeglądu zostały zawarte w niejawnym Raporcie, na podstawie którego powstała niniejsza Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego. Księga jest adresowana do wszystkich Rodaków, bowiem sprawy bezpieczeństwa narodowego są i powinny być nam wszystkim bliskie. Jej publikację traktuję także jako spełnienie obowiązku rzetelnego informowania o sprawach dotyczących bezpieczeństwa.

Wyrażam głębokie przekonanie, że Księga ta dobrze przysłuży się pogłębionej debacie społecznej na temat bezpieczeństwa Polski.

Zapraszam do lektury.

SYNTEZA

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Celem niniejszej Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która jest przeznaczona dla wszystkich struktur państwa, organizacji publicznych i niepublicznych oraz obywateli, jest przyczynienie się do pogłębienia wiedzy oraz świadomości społecznej o bezpieczeństwie Polski i Polaków.

Została ona opracowana na podstawie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), w tym w szczególności Raportu Komisji SPBN, zawierającego kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące polityki bezpieczeństwa RP, w tym doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego.

Diagnoza stanu bezpieczeństwa narodowego

Podstawę planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa stanowi określenie interesów narodowych i wynikających z nich celów strategicznych. Jako punkt wyjścia do ich sformułowania przyjęto diagnozę Polski jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, dokonaną w kontekście zarówno historycznego kształtowania się polskiej tożsamości narodowej i państwowości, teraźniejszych uwarunkowań ustrojowo-politycznych, jak i obecnego potencjału obronnego, ochronnego, społecznego i gospodarczego.

Doświadczenia historyczne dowodzą, że geopolityczne położenie Polski między Zachodem a Wschodem było najważniejszym strategicznym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się tożsamości narodowej i państwowości polskiej oraz determinującym istotę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Liczne konflikty (wojny zewnętrzne i kryzysy wewnętrzne) sprawiały, że sprawy bezpieczeństwa musiały znajdować się przez znaczną część polskich dziejów w centrum uwagi władz państwa i społeczeństwa. Lekceważenie ich kończyło się bądź to marginalizacją znaczenia na arenie międzynarodowej (okres rozbicia dzielnicowego), bądź zupełnym upadkiem państwowości (okres rozbiorów). Historia pokazuje też, jak ważna jest harmonia (właściwe proporcje) między interesami indywidualnymi (jednostki) a zbiorowymi (państwa) oraz interesami materialnymi a niematerialnymi (duchowymi). Przerost interesów indywidualnych i partykularnych (interesy dynastyczne, „złota wolność" szlachty itp.) nad państwowymi oraz zapominanie o stałej potrzebie rozwoju materialnego państwa doprowadziły do dwóch zapaści polskiej państwowości. Z drugiej strony, pielęgnowanie niematerialnych wartości, rozwijanie kultury i troska o tożsamość narodową w okresie zaborów pozwoliła narodowi polskiemu przetrwać okres 123 lat niewoli.

W państwach nowoczesnych indywidualna dowolność interpretacyjna i implementacyjna interesów narodowych jest redukowana przede wszystkim przez skodyfikowane w konstytucjach **zasady ustrojowe** funkcjonowania państw. Zostały one określone również w Konstytucji RP. Ujęte w te ramy interesy narodowe mogą w swej treści mieć różną skalę i natężenie; mogą być bardziej lub mniej ambitne. Zależy to od warunkującego te ambicje (ograniczającego lub wzmacniającego je) potencjału strategicznego państwa.

Znaczący wpływ na treść interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa ma **stan systemu bezpieczeństwa narodowego** Polski. Obecnie jest to w istocie suma odrębnych, różnie ze sobą powiązanych podsystemów operacyjnych i podsystemów wsparcia, z wewnętrznie mało spójnym podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Utrudnia to synergię. Kompetencje poszczególnych podmiotów są rozproszone lub powielone, istnieje zbyt dużo organów planistycznych, a koordynacja jest ograniczona. Brakuje też spójnego prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Sytuacja taka stwarza z jednej strony ryzyko powstawania luk kompetencyjnych, a z drugiej powoduje zbędne dublowanie wysiłków, co prowadzi do marnowania części posiadanych sił i środków, a zatem przesądza o nieekonomiczności i nieefektywności systemu.

Wzmacniająco na interesy narodowe i cele strategiczne oddziałuje stan międzynarodowych relacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Polska jest wiarygodnym członkiem NATO, najsilniejszego sojuszu obronnego na świecie. Jest też ważnym i aktywnym członkiem Unii Europejskiej. Polska rozwija strategiczne relacje ze Stanami Zjednoczonymi, aktywnie uczestniczy we współpracy regionalnej, w tym z sąsiadami. Te uwarunkowania pozwalają przyjmować bardziej ambitne interesy narodowe i cele strategiczne.

Istotny wpływ na interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa ma **potencjał obronny.** W jego ramach ważną rolę odgrywa służba zagraniczna (dyplomacja) działająca na rzecz bezpieczeństwa oraz polski przemysł obronny. Jednak główny jego element stanowią Siły Zbrojne RP (SZ RP), które 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; wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i udzielania pomocy społeczeństwu. Potencjał strategiczny Sił Zbrojnych RP, w tym ich możliwości bojowe, jest systematycznie wzmacniany. Profesjonalizacja i transformacja ukierunkowane są na zwiększanie ich zdolności operacyjnych o charakterze obronnym, zapewniających również możliwość uczestniczenia w działaniach sojuszniczych poza terytorium kraju. Poprawa zdolności operacyjnych SZ RP w ostatnich latach wpływa pozytywnie na poziom polskich ambicji strategicznych, a tym samym na skalę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Ważną rolę w definiowaniu interesów i celów strategicznych odgrywa **potencjał ochronny** (służby i straże). Stoi on obecnie przed szeregiem trudnych wyzwań, wynikających m.in. z nasilania się szeroko rozumianej przestępczości zorganizowanej, groźby terroryzmu (w tym cyberterroryzmu) oraz wzrostu nielegalnej migracji. Należy jednocześnie zauważyć istotne słabości m.in. w systemie ratownictwa, a szczególnie niedostateczną koordynację działań administracji rządowej i samorządowej, brak środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz słabości systemu ostrzegania. Nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację i osłabiają efektywność potencjału ochronnego. Ogranicza to możliwy poziom ambicji w definiowaniu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Analiza **potencjału społecznego i gospodarczego** Polski wskazuje na jego zróżnicowany wpływ na definiowanie interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Negatywny wpływ na potencjał strategiczny, a tym samym na skalę oraz charakter interesów narodowych i celów strategicznych państwa, wywierają trudności w takich obszarach, jak demografia, nauka i technologia. Poważnymi problemami są również: wysokie bezrobocie, przekładające się bezpośrednio na stan gospodarki, bariery w przedsiębiorczości i trudności w stwarzaniu odpowiednich warunków rozwoju kapitału społecznego.

Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Mimo trwającego kryzysu Polska utrzymała wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Wstrzemięźliwość w definiowaniu interesów nakazuje natomiast stan finansów publicznych, wynikający z ogólnej nierównowagi sektora finansów. Niezadowalający z punktu widzenia bezpieczeństwa jest także stan infrastruktury.

Wyzwaniem dla Polski jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Szansę stwarzają prognozowane zasoby gazu łupkowego. Utrzymanie niezbędnego poziomu samowystarczalności żywnościowej kraju, biobezpieczeństwa produktów spożywczych oraz zasobów wody pitnej i przemysłowej – to kolejne wyzwania, które muszą być uwzględnione przy określaniu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

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

Na podstawie doświadczeń historycznych, które ukształtowały polską kulturę strategiczną, diagnozy strategicznego potencjału państwa oraz postanowień Konstytucji RP można sformułować katalog **interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa**.

Za punkt wyjścia przyjmuje się tzw. interesy konstytucyjne, wymienione w art. 5. Konstytucji RP, którymi są: istnienie niepodległego państwa polskiego w nienaruszalnych granicach (państwo); wolne i bezpieczne życie obywateli (obywatel i społeczeństwo); zrównoważony rozwój potencjału społecznego (zasoby niematerialne narodu) i gospodarczego (zasoby materialne narodu), z konstytucyjnym podkreśleniem spraw dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska.

Tak zdefiniowane tzw. interesy konstytucyjne stanowią podstawę do zidentyfikowania następujących interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa: dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa (gotowość i zdolność do odstraszania, obrony i ochrony); członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego; swoboda korzystania przez obywateli z praw i wolności człowieka, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa; ochrona indywidualna obywateli i zbiorowa ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr (materialnych i niematerialnych); bezpieczne warunki rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego; adekwatne, odpowiadające potrzebom i możliwościom, społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa.

Z interesów tych z kolei wyprowadza się odpowiadające im zestawy celów strategicznych o charakterze operacyjnym i preparacyjnym (przygotowawczym).

Prognoza rozwoju środowiska bezpieczeństwa

Jednym z kluczowych czynników kształtujących środowisko bezpieczeństwa jest globalizacja i rewolucja informacyjna, które generalnie przyczyniają się do podnoszenia poziomu dobrobytu oraz sprzyjają rozprzestrzenianiu nowoczesnych technologii, doskonaleniu metod zarządzania i sposobów finansowania rozwoju gospodarczego. Stwarzają więc dużą szansę na demokratyzację oraz umożliwiają postęp gospodarczy i społeczny na świecie, również w jego biedniejszych częściach.

Równolegle do pozytywnych skutków, efektem procesów globalizacyjnych i rewolucji informacyjnej są nowe wyzwania i zagrożenia dla światowego bezpieczeństwa, zarówno w aspekcie militarnym, jak i pozamilitarnym. Ostrości i tempa nabierają m.in. towarzyszące procesowi globalizacji nowe podziały świata. Z kolei rozwój technologii i rozszerzanie się światowego rynku doprowadziły do gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na surowce energetyczne, a także na żywność i wodę. Ma to znaczenie dla światowej polityki, gospodarki i procesów społecznych.

Bezpieczeństwo globalne i regionalne jest również kształtowane przez niestabilność poszczególnych regionów świata. Współcześnie istnieje wiele ognisk zapalnych (zwłaszcza na Bliskim Wschodzie), które mogą stać się zarzewiem konfliktu na szerszą skalę. Sytuacji tej towarzyszy niebezpieczne zjawisko proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Powoduje to erozję reżimów rozbrojeniowych, a w konsekwencji prowadzić może do ich rozpadu.

W wymiarze globalnym poważnym wyzwaniem jest grupa państw upadłych i upadających, których wewnętrzna strukturalna słabość, brak skutecznej kontroli swego terytorium czy wręcz wewnętrzny rozpad negatywnie oddziałują na sytuację w ich sąsiedztwie.

Prognozuje się, że w nadchodzących dekadach poszerzać się będzie skala wyzwań i zagrożeń transnarodowych i asymetrycznych. Terroryzm będzie zagrożeniem, do przeciwdziałania któremu państwa muszą przygotowywać się w nie mniejszym stopniu niż do zagrożeń wojennych. Aktywność terrorystów przenosi się również do cyberprzestrzeni, która w coraz większym stopniu będzie się stawać obszarem rywalizacji i konfrontacji, także między państwami.

Poważne wyzwanie niesie ze sobą słabnąca rola organizacji międzynarodowych, co wyraża się w trudnościach uruchomienia przez nie skutecznych, powszechnych mechanizmów współpracy na rzecz bezpieczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza Organizacji Narodów Zjednoczonych, a w wymiarze regionalnym (europejskim) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Obserwowany jest proces relatywnego zmniejszania się do niedawna wręcz hegemonistycznej pozycji Stanów Zjednoczonych. Nie zmienia to jednak faktu, że w perspektywie nadchodzących dwóch dekad będzie to wciąż najpotężniejsze państwo świata, zarówno pod względem potencjału militarnego, jak i wysokości dochodu narodowego oraz udziału w światowych obrotach rynków kapitałowych i towarowych. Przewidywania, które zakładają radykalny, szybszy od obecnego, rozwój tzw. mocarstw wschodzących (często również określanych jako BRIC: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny) i wysunięcie się na pierwszą pozycję Chin, biorą pod uwagę tylko wysokość PKB. Jednak Stany Zjednoczone są i pozostaną emitentem waluty, w której zgromadzona została zdecydowana większość rezerw finansowych świata, oraz światowym liderem w rozwoju nowoczesnych technologii.

Bezpieczeństwo **Europy** determinowane jest zasadniczo przez cztery czynniki: **NATO**, **Unię Europejską**, **strategiczną obecność USA** oraz **relacje z Rosją**.

NATO jest i najprawdopodobniej pozostanie najpotężniejszym i najskuteczniejszym sojuszem polityczno-militarnym w skali całego globu. Organizacja ta na nowo zdefiniowała swoje zadania w zmienionej po zakończeniu zimnej wojny sytuacji międzynarodowej, dodając do swej rdzennej misji obrony kolektywnej dwie nowe: opanowywanie kryzysów (w polskiej nomenklaturze nazywane też zarządzaniem lub reagowaniem kryzysowym) oraz zapewnianie bezpieczeństwa przez współpracę (bezpieczeństwo kooperatywne). Obecnie głównym wyzwaniem, przed jakim stoi NATO, jest zdefiniowanie jego roli w okresie „postafgańskim". W tym względzie kluczowa będzie odpowiedź na pytanie: czy po okresie dwóch dekad pozimnowojennej ekspansji Sojusz powinien przejść do nowej fazy konsolidacji wokół podstawowej funkcji gwarantowania bezpośredniego bezpieczeństwa swoich członków, czy też powinien kontynuować zagospodarowywanie operacyjnie i instytucjonalnie swej globalnej roli? Wydaje się, że potrzebna jest przede wszystkim konsolidacja wokół funkcji obronnej, która przyczyni się do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa wszystkich państw Sojuszu i w efekcie zwiększy ich wolę i gotowość do angażowania się w, konieczne także w przyszłości, operacje *out of area.*

Unia Europejska weszła od połowy 2008 r. w fazę kryzysu oraz spadającej dynamiki wspólnej gospodarki. Mimo tego próbuje strukturalnie dostosować się do nowych wyzwań, spośród których najtrudniejszymi są kryzys strefy euro oraz trudności z rozwojem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Innym poważnym wyzwaniem dla Europy jest jej niska samowystarczalność surowcowa, która tylko częściowo jest rekompensowana przez wytwarzanie energii ze źródeł alternatywnych.

Najpoważniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej dotyczą finansów. Jeżeli 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 powinien zostać przezwyciężony.

Szczególnie ważnym wyzwaniem, przed jakim stoi UE, jest aktualizacja Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r.

Strategiczna (polityczno-wojskowa i gospodarcza) obecność USA w Europie to nadal fundament bezpieczeństwa europejskiego. Szereg niewiadomych rodzi się w związku z coraz bardziej widoczną reorientacją strategiczną USA w kierunku Azji i Pacyfiku.

Ważnym czynnikiem zewnętrznym, rzutującym na stan bezpieczeństwa Polski, są **relacje między Rosją a Zachodem**. Dzisiaj trudno jest określić ich klarowną perspektywę. Czy Rosja będzie utrzymywać kurs na odbudowę swojej mocarstwowości, nie licząc się z innymi, zwłaszcza kosztem sąsiadów? Czy też nastąpi zmiana tego kursu na rzecz współpracy w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa? Dzisiaj bardziej prawdopodobny wydaje się scenariusz kontynuacyjny, niekorzystny dla Polski.

Mimo kryzysu w strefie euro i stagnacji gospodarczej, różnic w poziomie życia, dochodów oraz dostępu do dóbr i usług, nasilającego się kryzysu demograficznego, a także istnienia na obszarach peryferyjnych punktów zapalnych, które w niesprzyjającej sytuacji mogą przerodzić się w konflikty, Europa wciąż powszechnie postrzegana jest jako kontynent dobrobytu i pokoju. Jej centrum (Unia Europejska) wciąż też stanowi istotną siłę przyciągania dla innych państw.

Wyzwania i zagrożenia dla Polski, wynikające z analizy zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa, mają przede wszystkim niemilitarny charakter. Najpoważniejsze wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa pozamilitarnego, z którymi będzie musiała się zmierzyć Polska, wiążą się z zapewnieniem niezakłóconego rozwoju gospodarczego państwa, stabilnej sytuacji finansowej i spójnej, dalekosiężnej polityki społecznej uwzględniającej przeciwdziałanie nadchodzącemu niżowi demograficznemu. Istotne dylematy strategiczne, jakim Polska będzie musiała stawić czoło w perspektywie nadchodzącego dwudziestolecia, związane są także z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz przeciwdziałania dekapitalizacji infrastruktury przemysłowej i transportowej. Dekapitalizacja, a często również dewastacja infrastruktury powodują, że z każdym rokiem wzrasta ryzyko wystąpienia katastrof o podłożu przemysłowym i technicznym.

Wciąż istotne pozostają też zagrożenia militarne. Mogą one zwłaszcza mieć charakter kryzysów polityczno-militarnych, prowokowanych dla wywierania presji strategicznej w ramach bieżącej polityki, bez przekraczania progu wojny. Działania takie mogą przejawiać się w formie skokowej rozbudowy potencjału militarnego w pobliżu polskich granic, praktycznej demonstracji siły, czy szantażu militarnego. Nie można jednak wykluczyć także bezpośrednich zagrożeń zbrojnych. Wśród nich należy wyróżnić dwa rodzaje: po pierwsze – zagrożenia, które najogólniej można określić aterytorialnymi (w których przeciwnik nie ma zamiaru opanować atakowanego terytorium), czyli uderzenia punktowe, selektywne, o świadomie ograniczonej skali i zasięgu (często skryte, z tylko „domyślnym autorstwem"), obliczone na szantażowanie państwa bądź też zmuszenie do odpowiedniego kroku politycznego w warunkach izolacji od szerszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego (np. bez uruchamiania NATO, w wyniku tworzenia tzw. sytuacji trudnokonsensusowych, w których trudno byłoby o uzyskanie zgody wśród sojuszników co do sposobu i zakresu reakcji); po drugie – zagrożenia związane z sytuacją dzisiaj zdecydowanie mniej prawdopodobną, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczną, a więc wojną na dużą skalę. Tego rodzaju wojna mogłaby mieć miejsce w warunkach radykal-

nej zmiany obecnego kursu polityki międzynarodowej, a więc musiałaby zostać poprzedzona raczej długotrwałą zmianą sytuacji politycznej i strategicznej w świecie. W związku z tym byłby czas na przygotowanie reakcji, w tym także tej kolektywnej, czyli całego Sojuszu, którego członkiem jest Polska.

Polska jako państwo członkowskie NATO i UE jest beneficjentem pozytywnych przemian politycznych i gospodarczych w Europie. Prognozując wewnętrzne warunki bezpieczeństwa, należy zdecydowanie wykluczyć wewnętrzne zagrożenie militarne (bunt, pucz). Istnieje natomiast ryzyko poszerzania się zorganizowanej – zwłaszcza o charakterze transnarodowym – przestępczości zbrojnej (z użyciem broni na większą skalę, np. w ramach porachunków grup przestępczych). Jednym z prawdopodobnych zadań Sił Zbrojnych RP będzie tradycyjne wsparcie innych struktur państwa w likwidacji skutków klęsk żywiołowych i katastrof technicznych lub pomoc służbom państwowym w przeciwdziałaniu niekontrolowanej masowej migracji ludności na terytorium Polski.

Ocena środowiska bezpieczeństwa oraz kierunków jego rozwoju w wymiarze globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym w nadchodzącym dwudziestoleciu pozwala nakreślić **trzy scenariusze** możliwego kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa: integracyjny – z przewagą pozytywnych i pożądanych zjawisk i tendencji, oznaczający sukcesywne umacnianie obecnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego; dezintegracyjny – z przewagą niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych, oznaczających stopniową degradację lub wręcz rozpadanie się obecnego systemu bezpieczeństwa; ewolucyjny – zakładający kontynuację względnej równowagi zjawisk pozytywnych i negatywnych, co oznaczałoby utrzymywanie się przez dłuższy czas obecnej względnej niestabilności bezpieczeństwa międzynarodowego charakteryzującej się nieregularnymi wybuchami kryzysów i próbami ich doraźnego opanowywania.

Za najbardziej prawdopodobny uznaje się scenariusz ewolucyjny.

Koncepcja działań strategicznych (strategia operacyjna)

Sytuacja bezpieczeństwa Polski, zmieniająca się nieustannie pod wpływem zarówno szans występujących w środowisku zewnętrznym i wewnętrznym, jak i nowych wyzwań i zagrożeń, wymaga dostosowania strategii działania państwa (strategii operacyjnej) tak, aby gwarantowała ona optymalne osiąganie celów strategicznych w każdych warunkach.

Stosownie do prognostycznych scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa można nakreślić trzy **opcje strategii operacyjnej Polski:** opcję maksymalnego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski, która odpowiada scenariuszowi integracyjnemu; opcję autarkii strategicznej (samodzielności i samowystarczalności), która odnosi się do scenariusza dezintegracyjnego; opcję zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski, odpowiadającą scenariuszowi ewolucyjnemu.

Rekomendowaną jest opcja trzecia, z uwzględnieniem jednakże gotowości do realizacji także pozostałych opcji, gdyby pojawiła się taka możliwość lub konieczność. Oznacza to, że działania strategiczne na rzecz bezpieczeństwa powinny koncentrować się wokół trzech głównych priorytetów:

- utrzymania własnej determinacji i gotowości do działania w pełnym spektrum dziedzin, obszarów i sektorów bezpieczeństwa narodowego, z uwzględnieniem zwłaszcza tych, w których sojusznicze działanie może być utrudnione;
- umacniania międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych w obszarze euroatlantyckim, opartych na wspólnocie interesów i wartości, zwłaszcza w ra-

mach systemu kolektywnej obrony NATO, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE oraz strategicznych partnerstw (w tym z USA), a w ich ramach – strategicznego dobrosąsiedztwa;
- wspierania i selektywnego udziału w międzynarodowej aktywności na rzecz zapobiegania powstawaniu nowych źródeł zagrożeń lub rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów w wymiarze ponadregionalnym, na podstawie wyraźnego mandatu międzynarodowego.

Powyższe priorytety operacyjne powinny znaleźć swoje szersze rozwinięcie w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, a w ślad za nią w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP (lub poszerzonej o kwestie pozamilitarne – Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Bezpieczeństwa Narodowego RP).

Koncepcja przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego (strategia preparacyjna)

Stosownie do możliwych wariantów strategii operacyjnej dadzą się sformułować trzy opcje strategii preparacyjnej: umiędzynarodowienia systemu bezpieczeństwa narodowego (odpowiadającą opcji maksymalnego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski), usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego (odpowiadającą opcji autarkii strategicznej) oraz zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego (odpowiadającą opcji zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski).

Za najbardziej zasadną uznaje się opcję ostatnią, tj. **zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego**. Składa się na nią przygotowanie systemu bezpieczeństwa zarówno do wykorzystywania szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, jak i racjonalne rozwijanie zdolności do wspólnego z sojusznikami lub samodzielnego – w razie potrzeby – przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym i niemilitarnym. Szczególną specjalnością strategiczną polskiego systemu bezpieczeństwa powinny być zdolności przeciwzaskoczeniowe. Jest to opcja ekstrapolacji rozpoczętych już obecnie procesów transformacji systemu bezpieczeństwa. Jej realizacja musi jednakowoż uwzględniać także koncepcyjne i planistyczne przygotowanie do dwóch pozostałych opcji, gdyby pojawiła się taka możliwość lub konieczność.

Uznając opcję zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego za zasadną i realistyczną, można określić następujące **główne zadania w zakresie przygotowania** (utrzymywania, doskonalenia i transformacji) tego systemu: ustanowienie podstaw prawnych i organizacyjnych zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego – obecnie jego podsystemy (i tworzące je ogniwa) funkcjonują raczej w oderwaniu od siebie, a podstawy prawne są niepełne i rozproszone; ustanowienie zasad i procedur polityczno-strategicznego kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego, jednolitych we wszystkich stanach bezpieczeństwa (podsystem kierowania). Pozwoli to stworzyć synergię systemu bezpieczeństwa narodowego w wyniku integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych) oraz powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).

Powyższe założenia przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego RP mają charakter całościowy, odzwierciedlając interesy oraz potrzeby państwa i społeczeństwa. Mają zapewnić większą skuteczność, zlikwidować dublujące się kompetencje oraz pozwolić na bardziej racjonalne wydatkowanie środków przeznaczanych na bezpieczeństwo narodowe.

Zdecydowana większość rekomendacji może być wprowadzona w życie w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego. Dalej idące zmiany w systemie bezpieczeństwa narodowego wymagałyby zmian konstytucyjnych.

Warszawa,
9 marca 2012 r.
Wystąpienie
prezydenta Bronisława
Komorowskiego
podczas IV konferencji
plenarnej Strategicznego
Przeglądu Bezpieczeństwa
Narodowego.
Fot. BBN

Warszawa,
11 grudnia 2012 r.
Spotkanie szefa
BBN Stanisława
Kozieja z ekspertami
zaangażowanymi
w SPBN.
Fot. BBN

WSTĘP

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej powstała jako jawna prezentacja popularyzująca rezultaty Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

Obowiązek prowadzenia SPBN został ujęty w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. Zgodnie z nim prezydent RP zdecydował o przeprowadzeniu Przeglądu, wydając stosowne zarządzenie w tej sprawie 24 listopada 2010 r. Jednocześnie powierzył realizację tego zadania szefowi Komisji SPBN, na czele której stanął szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Stosownie do zarządzenia prezydenta RP, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego określił merytoryczne i organizacyjne szczegóły przeprowadzenia SPBN.

Zadaniem Przeglądu była całościowa ocena bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego. W ramach tak zdefiniowanego zadania opracowano koncepcję i zakres problemowy Przeglądu.

W koncepcji tej przyjęto całościowe podejście do bezpieczeństwa, co pozwoliło na wyodrębnienie poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa: obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej, którym przyporządkowano określone sektory oraz podmioty realizujące zadania strategiczne bezpieczeństwa narodowego (rys. 1). Dla ujednolicenia podejścia do analizowanej problematyki oraz sposobu jej prezentowania sporządzono także katalog podstawowych kategorii pojęciowych w zakresie bezpieczeństwa. Katalog ten stanowi załącznik nr 2 do niniejszej publikacji.

Rysunek 1. Struktura bezpieczeństwa narodowego przyjęta na potrzeby SPBN

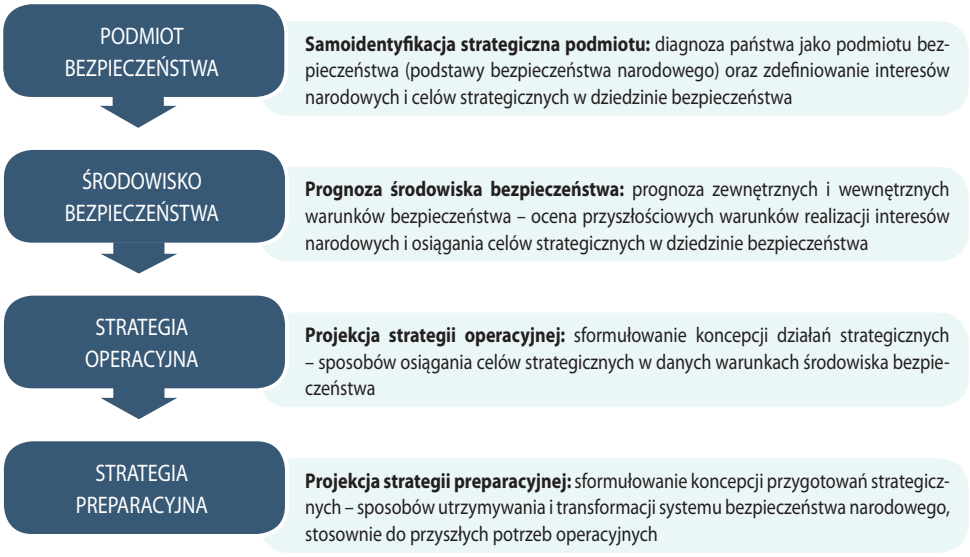
Kierowanie bezpieczeństwem narodowym	DZIEDZINY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO																		
	Obronna			Ochronna			Społeczna						Gospodarcza						
	SEKTORY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO																		
	dyplomatyczny	militarny	wywiadowczy	kontrwywiadowczy	prawa i porządku publicznego	ratownictwa	kulturowy	edukacyjny	socjalny	demograficzny	migracyjny	...	finansowy	energetyczny	transportowy	infrastruktury krytycznej	środowiska naturalnego	...	
	Transsektorowe obszary bezpieczeństwa (np. cyberbezpieczeństwo; bezpieczeństwo antyterrorystyczne)																		
Podmioty bezpieczeństwa narodowego realizujące zadania strategiczne (operacyjne --- wspierające)																			
Prezydent, Rada Ministrów	MSZ --- MON MSW	MON --- MSW MSZ	AW SWW	ABW SKW	MSW (Policja, SG, BOR), MS (SW) MAC, CBA, Prokuratura	MSW (PSP OCK) --- MAC, MŚ	MKiDN MEN --- podmioty publiczne i niepubliczne, OP*	MNiSzW MEN --- MKiDN, uczelnie (szkoły) publiczne i niepubliczne, OP*	MPiPS --- MZ, ośrodki państwowe i samorządowe, OP*	MPiPS --- MZ, OP*	UDSC --- MAC, MSW	---	MF --- MG, MRiRW MSP MRR MTBiGM	MG --- MSP	MTBiGM --- MG	MTBiGM --- MG MSP	MŚ --- podmioty państwowe i samorządowe, OP*	---	

*OP – organizacje pozarządowe

Źródło: opracowanie własne.

Przegląd przeprowadzono w czterech obszarach problemowych wyróżnionych stosownie do czterech faz cyklu strategicznego analiz i studiów w dziedzinie bezpieczeństwa (rys. 2).

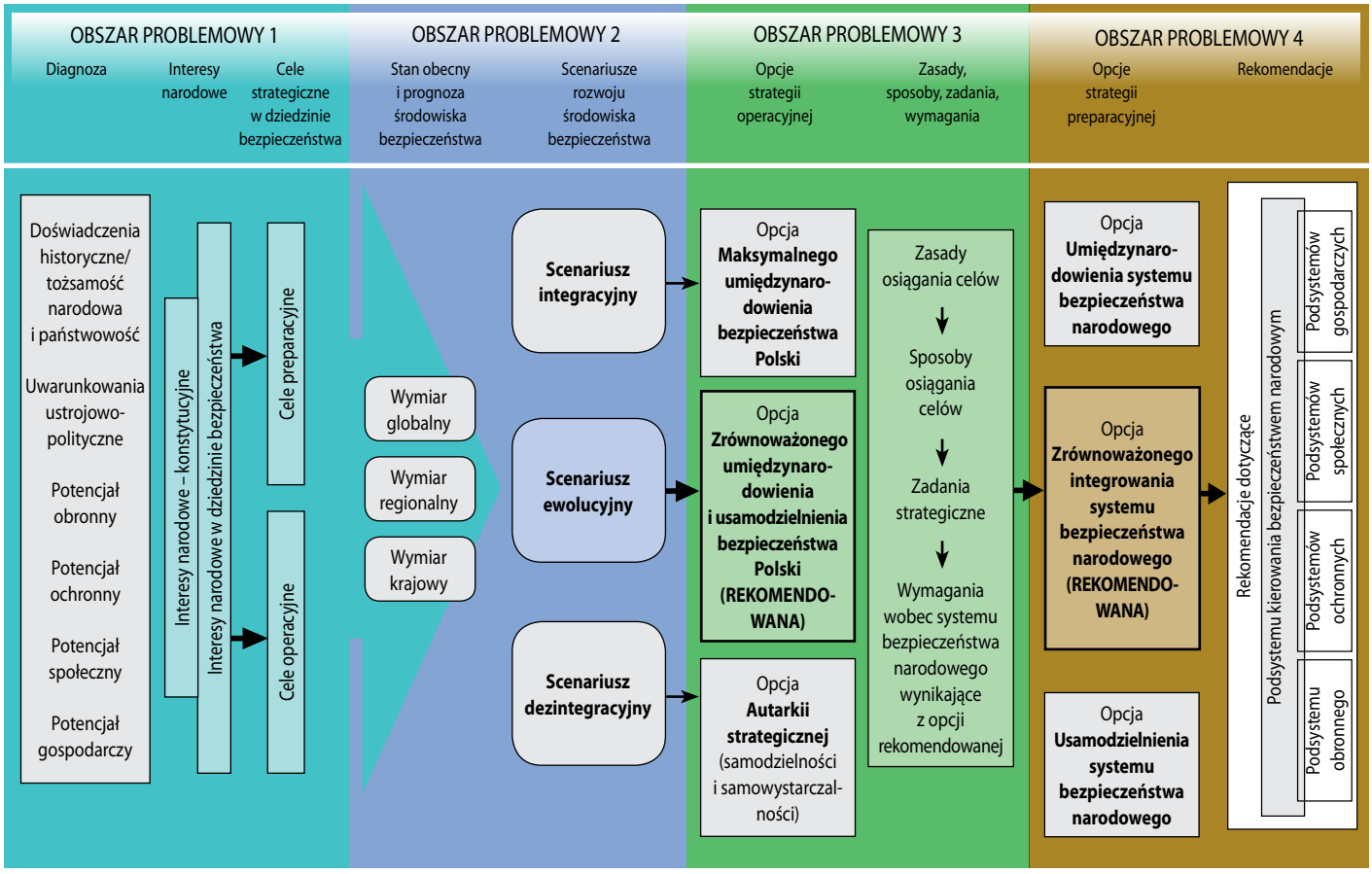
Rysunek 2. Cykl strategiczny analiz i studiów w dziedzinie bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne.

W pierwszej fazie dokonano diagnozy Polski jako podmiotu bezpieczeństwa narodowego oraz sformułowano na tej podstawie katalog interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa (pomocna w tej diagnozie była analiza podstawowych aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa narodowego – listę tych aktów zawiera załącznik nr 3). W drugiej przeprowadzono kompleksową analizę środowiska bezpieczeństwa w ujęciu globalnym, regionalnym i krajowym, uwzględniając jednocześnie jego militarny i pozamilitarny wymiar, oraz określono możliwe strategiczne scenariusze kształtowania się przyszłych warunków bezpieczeństwa Polski. W trzeciej fazie opracowano możliwe i pożądane opcje koncepcji działań strategicznych (strategii operacyjnej): wskazano zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zarysowano zadania dotyczące działań strategicznych w poszczególnych sektorach bezpieczeństwa. W czwartej fazie zaprojektowano – stosownie do zadań i wymagań określonych w trzeciej fazie – strategiczne opcje przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (strategii preparacyjnej). Ilustruje to w sposób syntetyczny rys. 3.

Rysunek 3. Myśl przewodnia SPBN

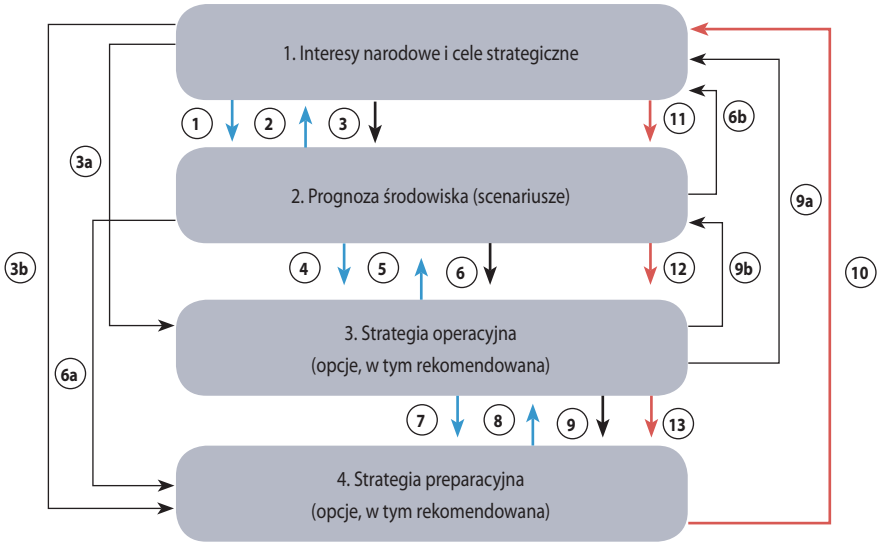


Źródło: opracowanie własne.

W skład powołanej przez prezydenta RP Komisji weszły cztery zespoły problemowe, Zespół Doradczo-Konsultacyjny oraz Sztab Komisji (wykaz osób zaangażowanych w prace zespołów prezentuje załącznik nr 4).

Podstawową pracę wykonywały zespoły problemowe, które działały w sposób autonomiczny. Spójność prac zapewniały sprzężenia zwrotne między nimi (patrz: rys. 4).

Rysunek 4. Interakcje (sprzężenia zwrotne) między zespołami problemowymi w toku SPBN



Źródło: opracowanie własne.

W Przeglądzie uwzględniono rezultaty prac rządowych nad zintegrowanymi strategiami rozwojowymi (w tym szczególnie nad Strategią rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022), jak również nad Długookresową i Średniookresową strategią rozwoju kraju.

Zespół Doradczo-Konsultacyjny wspierał merytorycznie zespoły problemowe poprzez opracowywanie stosownych ekspertyz oraz konsultacje dotyczące wyników ich prac. Sztab Komisji, zorganizowany na bazie Biura Bezpieczeństwa Narodowego, zapewniał obsługę organizacyjną i merytoryczną wszystkich podmiotów uczestniczących w Przeglądzie. Przeprowadził też ostateczną redakcję Raportu Komisji SPBN.

W ramach prac komisji przeprowadzano szereg konferencji plenarnych, seminariów problemowych oraz warsztatów dotyczących problematyki poszczególnych zespołów. Służyły one wymianie poglądów oraz stanowiły istotną pomoc w formułowaniu wniosków, które zostały uwzględnione w dokumentach końcowych Przeglądu.

W prace nad Przeglądem zaangażowano szerokie grono przedstawicieli różnych środowisk, w tym struktur rządowych i samorządowych, organizacji pozarządowych i środowisk akademickich

zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, komisji parlamentarnych właściwych w sprawach bezpieczeństwa, byłych szefów BBN oraz niezależnych ekspertów z różnych dziedzin bezpieczeństwa. Tak reprezentatywne grono zapewniło możliwość profesjonalnej, wszechstronnej i otwartej dyskusji o sprawach bezpieczeństwa państwa, w tym uwzględnienia dorobku w tej dziedzinie najważniejszych instytucji naukowych, akademickich oraz organizacji pozarządowych.

W wyniku dokonanych analiz został opracowany niejawny Raport Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, zawierający kluczowe wnioski i rekomendacje. Stanowią one podstawę przygotowywania w najbliższych latach merytorycznych propozycji decyzji prezydenta RP i Rady Ministrów dotyczących zapewniania bezpieczeństwa oraz doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym w szczególności weryfikacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (lub poszerzonej o kwestie pozamilitarne Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Bezpieczeństwa Narodowego RP) i innych dokumentów o znaczeniu strategicznym.

Raport stworzył merytoryczną podstawę do wydania przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego niniejszej Białej Księgi, która adresowana jest do szerokiego grona odbiorców, nie tylko instytucji zajmujących się z mocy prawa i obowiązku sprawami bezpieczeństwa, ale także do wszystkich pozostałych państwowych i niepaństwowych podmiotów społecznych i gospodarczych oraz obywateli, dla których w globalizującym się świecie i „uinformacyjniającym" się społeczeństwie bezpieczeństwo staje się w coraz większym stopniu sferą bezpośrednio ich dotyczących wyzwań, zagrożeń i ryzyk. Wszyscy muszą więc jako minimum nie tylko odczuwać, ale i rozumieć bezpieczeństwo, a także w coraz większym zakresie zarówno podejmować decyzje indywidualne, jak i uczestniczyć w decyzjach zbiorowych. Dlatego jednym z najważniejszych zadań staje się obecnie szeroko rozumiana edukacja dla bezpieczeństwa. Głównym celem niniejszej Białej Księgi jest wniesienie merytorycznego wkładu w realizację tego właśnie zadania o priorytetowym znaczeniu dla bezpieczeństwa Polski.

Rozdział 1

DIAGNOZA STANU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Punktem wyjścia każdego kompleksowego studium bezpieczeństwa państwa jest diagnoza jego potencjału strategicznego jako podmiotu bezpieczeństwa. To podstawowy krok pozwalający na sformułowanie interesów narodowych i wynikających z nich celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Warszawa,
15 kwietnia 2011 r.
I konferencja plenarna Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Dyskusja nad głównymi tezami opracowanymi przez Zespół Interesów Narodowych i Celów Strategicznych.
Fot. BBN

W związku z tym, analizując stan bezpieczeństwa Polski, konieczne jest w pierwszej kolejności udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące jej potencjału strategicznego: czym charakteryzuje się Polska jako podmiot bezpieczeństwa i jakim dysponuje potencjałem strategicznym oraz w jaki sposób wpływa to na interesy narodowe i wynikające z nich cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa? Dlatego też w niniejszym rozdziale podjęte zostały trzy zasadnicze wątki. Pierwszy obejmuje analizę kształtowania się tożsamości narodowej i państwowości oraz ich wpływu na interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa. Analiza ta dotyczy okresu od początków państwowości do czasów współczesnych. Drugi zawiera analizę uwarunkowań ustrojowo-politycznych RP oraz ocenę potencjału strategicznego Polski w czterech obszarach: obronnym, ochronnym, społecznym i gospodarczym. W trzecim następuje zidentyfikowanie i sformułowanie katalogu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Katalog ten jest punktem odniesienia do rozważań w kolejnych rozdziałach nad prognozą rozwoju środowiska bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym i krajowym oraz sformułowaniem możliwych i pożądanych opcji strategii operacyjnej i preparacyjnej (przygotowawczej).

1.1. Historyczna ewolucja bezpieczeństwa Polski

Od początku istnienia Polski jako bytu państwowego decydujące znaczenie dla jej przetrwania i rozwoju miała – obok wymiaru wewnętrznego (ustrój, wojsko, gospodarka, potencjał ludzki itd.) – zdolność kształtowania przyjaznego otoczenia międzynarodowego przy wykorzystaniu szerokiej palety środków politycznych, wojskowych i gospodarczych. Z tego też względu szczególnego znaczenia dla zapewnienia bezpieczeństwa nabierały – w wymiarze zewnętrznym – skuteczne działania dyplomatyczne i wojskowe (stanowiące istotny element umiejętnej polityki zagranicznej państwa) oraz – w wymiarze wewnętrznym – kształtowanie się tożsamości narodowej i własnej państwowości.

Współczesne definiowanie interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego winno odwoływać się do doświadczeń historycznych. Te bowiem pokazują, jak w świadomości, pamięci i charakterze narodu polskiego odkładały się i utrwalały zwyczaje, orientacje, przekonania co do potrzeb i warunków istnienia oraz godnego życia wśród innych narodów. W ten sposób następowało kształtowanie się narodowej polityki związanej z tożsamością, funkcjonowaniem i umocnieniem państwa oraz zapewnieniem integralności terytorialnej.

Pierwsze wieki państwowości do czasu rozbiorów

U zarania państwowości głównym interesem narodowym (w obecnym rozumieniu tej kategorii) było przetrwanie państwa polskiego, szczególnie w obliczu naporu cywilizacyjnego i militarnego z kierunku zachodniego. Interesowi temu sprzyjało przyjęcie chrześcijaństwa. Cele strategiczne Polski piastowskiej w zakresie bezpieczeństwa zmierzały do: utrzymania państwowości pod berłem Piastów, przy równoczesnym odsunięciu groźby ekspansji niemieckiej; sprawowania skutecznej kontroli wewnętrznej nad poszczególnymi dzielnicami państwa; ochrony integralności państwa w obliczu pojawiających się zagrożeń zewnętrznych (plemiona bałtyckie, Mongołowie, Zakon Krzyżacki); rozbudowy infrastruktury obronnej; kreowania optymalnych warunków do rozwoju prawnego, administracyjnego i gospodarczego państwa oraz umacnianie pozycji międzynarodowej poprzez prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej, nierzadko wspieranej własnymi i koalicyjnymi działaniami militarnymi.

W epoce Andegawenów i Jagiellonów koncepcja polityki bezpieczeństwa oparła się na współpracy z sąsiadami i ekspansji terytorialnej wyrażającej się unią personalną z państwami ościennymi (Węgry, Litwa). Sojusze te zabezpieczały granice na wschodzie, kierując zainteresowanie Polski ku terenom Rusi i Litwy, ale utwierdzały też istotną zdolność koalicyjną (Grunwald, 1410).

Najważniejszym interesem strategicznym Polski jagiellońskiej (1385–1572) było integrowanie różnych narodowości w jedną społeczność Rzeczypospolitej. Główne cele strategiczne państwa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa dotyczyły: wzmocnienia potencjału wojskowego i demograficznego za sprawą unii polsko-litewskiej; neutralizacji, a następnie likwidacji zagrożenia dla niezależności i jedności państwa ze strony Zakonu Krzyżackiego oraz wzmocnienia międzynarodowej pozycji Polski jako mocarstwa regionalnego, stanowiącego swoistą przeciwwagę dla ekspansywnej polityki innych regionalnych graczy strategicznych w tej części kontynentu (Rzeszy Niemieckiej, jednoczącej się Rosji, imperium osmańskiego). Jednocześnie szlachta polska, zdobywając kolejne przywileje, budowała zręby demokracji szlacheckiej, co stanowiło fenomen na gruncie europejskim, a także podstawy mocarstwowości Rzeczypospolitej Obojga Narodów w XVI w.

W XVII w. problemy bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Obojga Narodów odnosiły się w istotny sposób do wieloetniczności państwa. Sprzeczności interesów między polską szlachtą a poddanymi na kresach były ogniwem zapalnym powstań kozackich, co wewnętrznie osłabiło państwo polskie. Dodatkowo państwo zostało wyniszczone konfliktami ze Szwecją, Rosją i Turcją. Pozycja Rzeczypospolitej słabła na gruncie międzynarodowym wraz z ograniczaniem władzy królów elekcyjnych (*vide: liberum veto*). Ostatnim akordem skutecznej aktywności w polityce zagranicznej było panowanie Jana III Sobieskiego. Unia personalna ze słabą Saksonią zawiązana przez wybór Augusta II Mocnego na króla polskiego (1697 r.), a później jego syna Augusta III Sasa (1734 r.) nie wzmocniła niszczonej wojnami Polski. Magnateria i szlachta, obawiając się silnej władzy królewskiej i hamując bądź kontestując reformy, obiektywnie osłabiała potęgę państwa.

W XVIII w. Polska sukcesywnie stawała się strefą wpływów mocarstw ościennych, które jej kosztem realizowały własne interesy. W czasie wojny północnej (lata 1700–1721) Rzeczpospolita była częściej przedmiotem niż podmiotem gry strategicznej w regionie; ziemie polskie stały się terenem walk i przemarszów obcych wojsk. Narastała zależność od Rosji. W tej części Europy już nie Polska toczyła wojnę z Rosją lub Szwecją, jak w XVI i XVII w., lecz Szwecja z Rosją. Próby reform ustrojowych, o które apelował w pierwszej połowie XVIII w. m.in. Stanisław Konarski, podjęto pod wpływem ideałów oświecenia europejskiego za panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego. W tym czasie władze państwa położyły duży nacisk na rozwój kultury i sztuki, co pozwoliło na umocnienie tożsamości narodowej. Naprawa Rzeczypospolitej uległa przyspieszeniu po szoku pierwszego rozbioru (1772 r.). Przeprowadzenie szeregu reform wewnętrznych (np. utworzenie Komisji Edukacji Narodowej i Szkoły Rycerskiej) zostało podkopane przez odłamy szlachty i magnaterii, które broniąc swoich interesów, nawet w dobrej wierze („obrona przed absolutyzmem króla"), obiektywnie osłabiały państwo (konfederacja barska). Sprzyjającą sytuację międzynarodową (wojna rosyjsko-turecka i spory między zaborcami) wykorzystało stronnictwo patriotyczne na Sejmie Czteroletnim, obradującym w Warszawie w latach 1788–1792. Uchwaliło ono głębokie reformy państwowe, mające na celu zrzucenie zależności od Rosji i umocnienie niepodległości, z których najistotniejsze to przyjęcie Konstytucji 3 maja 1791 r. ustalającej podstawy nowego ustroju Rzeczypospolitej oraz uchwały o powiększeniu armii do 100 tys. żołnierzy. Reformy te wkrótce zostały zniweczone (mimo zrywu powstańczego – insurekcji kościuszkowskiej) przez Targowicę i rozbiory przeprowadzone przez ościenne mocarstwa w 1793 i 1795 r.

Reasumując, po okresie rozbicia dzielnicowego, a następnie jego przezwyciężeniu i rozkwicie w XVI w., od połowy XVII w. skuteczność realizacji interesów narodowych stopniowo spadała, mimo pojedynczych, choć znaczących sukcesów natury militarnej (Wiedeń, 1683).

Wnioski z tego okresu odnośnie do współczesnych interesów i celów strategicznych można zsyntetyzować w czterech punktach: interesem żywotnym jest posiadanie zdolności do zorganizowania i utrzymania sprawnego państwa; nie wolno zakłócać równowagi między wolnością jednostki czy grupy a odpowiedzialnością za państwo; należy zawsze pamiętać o pielęgnowaniu tożsamości narodowej oraz przeciwdziałać kształtowaniu się niekorzystnej wspólnoty interesów potężnych sąsiadów.

Okres zaborów i odzyskanie niepodległości

Głównym interesem narodowym w okresie zaborów było utrzymanie tożsamości narodowej, w tym dbanie o język polski, oraz opór wobec germanizacji i rusyfikacji. Problem tożsamości narodowej Polaków w okresie zaborów (lata 1795–1918) był szczególnie złożony w warunkach utraty

niepodległości. Jej brak, obok równoczesnych procesów transformacyjnych ustroju społeczno-gospodarczego terenów pod zaborami, powodował stopniowe zanikanie „narodu szlacheckiego". Tworzeniu nowoczesnego narodu polskiego, obejmującego wszystkie warstwy i klasy społeczne, towarzyszyło upodmiotowienie chłopstwa (zniesienie pańszczyzny i poddaństwa osobistego), urbanizacja i industrializacja ziem polskich pod zaborami (tempo i skala tych zjawisk były różne w poszczególnych zaborach) oraz napływ ludności innych narodowości (niemieckiej, żydowskiej, rosyjskiej). Sytuacja ta spowodowała odejście od tradycyjnego, stanowego rozumienia polskiej tożsamości narodowej ku jej interpretacji jako nowoczesnej wspólnoty politycznej, czy to w wymiarze narodowym (ruch narodowy), czy klasowym (idee socjaldemokratyczne).

Szczególnie istotne znaczenie dla pogłębienia świadomości narodowej miała edukacja i kultywowanie – wbrew polityce rusyfikacji i germanizacji prowadzonych przez zaborców – języka polskiego, rozwoju sztuki, nauki i kultury narodowej. Umacnianie tożsamości narodowej wspierane było misją patriotyczną (romantyzm) i społeczną (pozytywizm) literatury polskiej.

Zarówno interesy narodowe, jak i cele strategiczne pozostającego w niebycie państwowym społeczeństwa – kształtującego się na nowych podstawach narodu polskiego – zmierzały w różnych zaborach i w różnych formach do: odzyskania niepodległości (cel ogólnonarodowy, promowany przez tajne sprzysiężenia, jak też w kolejnych powstaniach narodowych); poszerzania autonomii (Galicja); organizowania oporu wobec germanizacji i rusyfikacji; egalitaryzmu i solidaryzmu społecznego oraz poprawy poziomu świadomości i jakości życia społeczności polskiej pod zaborami (kwestia chłopska, idea pracy organicznej, pozytywizm).

Okres I wojny światowej (1914–1918) wskazuje na szczególną determinację narodu i jego elit w budowaniu i umacnianiu nowoczesnego, obejmującego wszystkie odłamy społeczne narodu we wszystkich aspektach – politycznym, społecznym, ekonomicznym i kulturowym – na ziemiach polskich i na emigracji. Uwypukla również znaczenie polskich wysiłków dyplomatycznych podtrzymujących międzynarodowe poparcie dla polskich dążeń niepodległościowych oraz samoorganizację (w tym wojskową – Legiony Polskie) w warunkach braku niezawisłości państwowej.

Podstawowy wniosek z wydarzeń z tego okresu wskazuje na szczególną rolę, jaką w przetrwaniu narodu odgrywa utrzymanie, pielęgnowanie i rozwijanie kultury oraz tożsamości narodowej.

Międzywojnie i II wojna światowa

Głównym interesem narodowym w okresie międzywojennym były budowa i umocnienie państwa. Polska, po odzyskaniu niepodległości na mocy postanowień traktatu wersalskiego i w wyniku walk o granice II Rzeczypospolitej, zajmowała istotne miejsce w środkowoeuropejskim regionie. Znaczący wpływ na międzynarodową pozycję Polski wywarło zwycięstwo w wojnie polsko-bolszewickiej (1919–1920), co zahamowało na dwie dekady ekspansję komunizmu na zachód oraz ustabilizowało stosunki polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej. Jednak sytuacja państwa pod względem gwarancji bezpieczeństwa ze strony innych podmiotów środowiska międzynarodowego była trudna. Składały się na nią: uwarunkowania geopolityczne; uległa i niekonsekwentna polityka państw zachodnich (szczególnie Wielkiej Brytanii) względem Niemiec, związana ze znoszeniem obciążeń nałożonych na nie na mocy traktatu wersalskiego; izolacja międzynarodowa Niemiec i Rosji bolszewickiej oraz wynikające stąd ich zbliżenie, niekorzystne dla Polski (układ z Rapallo, 1922), oraz polityka zmierzająca do rewizji polskich granic prowadzona przez dyplomację niemiecką i radziecką. Na pozycję Polski w regionie

wpływały złe stosunki z Litwą i co najmniej chłodne z Czechosłowacją. Stosunkom z zachodnią Europą (szczególnie z Francją) cios zadał układ z Locarno (1925 r.), który ukierunkował niemieckie roszczenia i ekspansję na wschód. Brytyjskie gwarancje dla Polski z marca 1939 r. (i wcześniejsze porozumienie z Francją) okazały się w praktyce mało przydatnymi gestami w obliczu agresji niemieckiej (1 września 1939 r.) a następnie radzieckiej (17 września 1939 r.). Sytuacja ta wykształciła w polskiej świadomości syndrom zdrady. Takie myślenie ugruntowane zostało późniejszymi decyzjami aliantów „ponad głowami Polski" o pozostawieniu Polski po II wojnie światowej w strefie wpływów ZSRR (Jałta).

Międzywojenna Rzeczpospolita była państwem wielonarodowościowym. Obiektywne i subiektywne czynniki w polityce międzynarodowej i narodowej antagonizowały młode państwo z jej mniejszościami.

Utrudnieniem w skutecznym osiąganiu celów strategicznych w ramach polskiej polityki bezpieczeństwa były: nieskuteczność zawieranych przez rządy II RP sojuszy polityczno-wojskowych; dążenia dyplomacji niemieckiej do osiągnięcia swoich celów strategicznych za pomocą presji dyplomatycznej i środków militarnych; zmowa władz III Rzeszy i Związku Radzieckiego kosztem Polski (pakt Ribbentrop-Mołotow z sierpnia 1939 r. wraz z dołączonym do niego tajnym protokołem); ogromne dysproporcje między polskim potencjałem obronnym a potencjałem niemieckim i radzieckim; uległa polityka mocarstw zachodnich wobec Niemiec oraz trudności w zbudowaniu wspólnoty państwowej na trwałych fundamentach, obejmującej wszystkich obywateli. Negatywnie na stan bezpieczeństwa Polski oddziaływał światowy kryzys gospodarczy (1929–1933), a także wyniszczająca gospodarkę wojna celna z Niemcami.

Głównym polskim interesem narodowym w okresie II wojny światowej było fizyczne przetrwanie narodu. Priorytetami były też odzyskanie suwerenności w granicach sprzed wybuchu wojny. Główne cele strategiczne obejmowały: budowę i rozwijanie struktur polskiego państwa podziemnego i ruchu oporu w kraju oraz zbrojnych struktur na obczyźnie; edukację patriotyczno-historyczną wszystkich grup społecznych; opór wobec polityki eksterminacyjnej i propagandy okupanta oraz zabieganie o umiędzynarodowienie sprawy polskiej i uzyskanie poparcia aliantów dla postulatów polskich. Polityka Związku Radzieckiego, połączona z eliminacją niezależnych sił politycznych w opanowanych przez siebie państwach Europy Środkowo-Wschodniej, uniemożliwiła osiągnięcie celów strategicznych zakładanych przez polskie władze państwowe na uchodźstwie. O ostatecznej porażce rządu londyńskiego w walce „o rząd i granice" zadecydowało przedmiotowe potraktowanie przez „wielką trójkę" – USA, Wielką Brytanię i ZSRR – sprawy polskiej zarówno w kwestii granic państwowych, jak i rządu.

Wnioski z tego okresu co do współczesnych interesów i celów strategicznych wskazują na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na zakres i formy współdziałania dwóch największych sąsiadów Polski: Rosji i Niemiec, oraz zapewnienie uwzględniania polskich interesów w krytycznych obszarach stosunków obu mocarstw. Niezbędne są również unowocześnianie własnego potencjału obronnego oraz racjonalna kalkulacja skuteczności zawartych sojuszy.

Okres powojenny – czas PRL

Konsekwencje drugiej wojny światowej przerwały ciągłość państwową oraz przyniosły utratę przez Polskę suwerenności. Opór przeciwko narzuconym władzom i ustrojowi politycznemu prowadziły, bez szans na sukces, wojskowe i polityczne podziemie. Władze emigracyjne w Londynie nie były

uznawane od 1945 r., umacniał się zaś rząd komunistyczny (*de facto* narzucony Polsce przez ZSRR), który dokonał rewizji tożsamości narodowej na podstawie klasowych kryteriów, argumentując to również względami bezpieczeństwa narodowego. Co najmniej do 1956 r. władze komunistyczne stosowały nieludzkie metody działania, ogromną rolę odgrywał przy tym coraz bardziej rozbudowywany system represji.

W początkowym okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Polski Ludowej, PRL) spośród interesów narodowych i państwowych za najważniejsze uznawano zapewnienie: budowania zideologizowanej, socjalistycznej państwowości w warunkach braku suwerenności; trwałości granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie; bezpieczeństwa wewnętrznego, z czym wiązało się tzw. umacnianie władzy ludowej, stanowiące podstawę dokonywanych w kraju głębokich zmian polityczno-ustrojowych, społecznych, gospodarczych i innych.

Cele strategiczne władz Polski Ludowej w dziedzinie bezpieczeństwa koncentrowały się przede wszystkim na utrzymaniu za wszelką cenę władzy i porządku wewnętrznego w państwie (rozwój służb specjalnych, sił milicyjnych, inwigilacja społeczeństwa, rozwiązywanie problemów społecznych metodami siłowymi). Działania zewnętrzne, dyktowane uwarunkowaniami wynikającymi z zależności od ZSRR, obejmowały m.in.: traktatowe zagwarantowanie powojennych granic państwowych ze szczególnym integrowaniem ziem zachodnich i północnych; utrzymanie jedności bloku wschodniego m.in. poprzez członkostwo w Układzie Warszawskim i rozbudowę sił zbrojnych ściśle współdziałających z armią radziecką i innymi wojskami Układu Warszawskiego w ramach planów strategicznych ZSRR (wymiar militarny) oraz rozwijanie narzuconej współpracy gospodarczej z państwami bloku wschodniego, w tym w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej.

Działania w pozamilitarnych aspektach bezpieczeństwa koncentrowały się na odbudowie i rozwoju infrastruktury państwowej; odbudowie potencjału demograficznego Polski, a także na dążeniu do poprawy jakości życia społecznego poprzez powszechne zatrudnienie, edukację i ochronę zdrowia oraz inne działania socjalne. Niewydolność systemu centralnego planowania utrudniała praktyczne osiąganie większości z tych celów.

Ubezwłasnowolnienie strategiczne Polski wyraziło się m.in. zgodą władz na ingerencję w wewnętrzne sprawy państw sojuszniczych Układu Warszawskiego – pośrednio, politycznie (Węgry, 1956) i bezpośrednio, zbrojnie (Czechosłowacja, 1968).

W interesie polskich władz w ówczesnych warunkach leżało łagodzenie napięć międzyblokowych, zmniejszanie zagrożenia militarnego i poszukiwanie dla siebie marginesu swobody politycznej w Europie, czego wyrazem były plany Rapackiego (1957 r.), Gomułki (1963 r.) i Jaruzelskiego (1987 r.); wzmacnianie pozycji międzynarodowej Polski, m.in. przez aktywność w ramach ONZ i procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE).

Do celów strategicznych nieuznawanej przez władze PRL polskiej opozycji niepodległościowej w omawianym okresie należy zaliczyć: przywrócenie suwerenności państwu polskiemu; realną demokratyzację życia publicznego; odrzucenie niewydolnego ustroju gospodarczego; dążenie do poprawy sytuacji bytowej społeczeństwa; promowanie w społeczeństwie rzeczywistych postaw pluralistycznych; zapewnienie przestrzegania przez władze socjalistyczne praw człowieka; ograniczanie wpływu propagandy państwowej; tworzenie i rozwój organizacji broniących interesów prześladowanych jednostek i grup społecznych; organizowanie aktów nieposłuszeństwa wobec władz socjalistycznych (akcji strajkowych, wystąpień, manifestacji) oraz informowanie zagranicznej opinii publicznej o sytuacji w kraju.

Niewydolność i zastoje gospodarki narodowej opartej na systemie centralnego planowania podważały bezpieczeństwo narodowe, doprowadzając do realnego pogorszenia warunków bytowych społeczeństwa (niepokoje społeczne w latach: 1956, 1970, 1976), wywołując opór inteligencji i studentów (marzec 1968 r.) oraz rodząc masowy ruch społeczny „Solidarność" (1980 r.). W obliczu pogarszającej się sytuacji w latach 1980–1981 władze państwa nie zawahały się wprowadzić stan wojenny (13 grudnia 1981 r.), który zahamował demokratyczne dążenia opozycji.

W warunkach pogarszającej się sytuacji społeczno-gospodarczej polityka bezpieczeństwa ostatnich lat PRL koncentrowała się na wymiarze wewnętrznym, prowadząc ostatecznie do dialogu władzy z opozycją przy „okrągłym stole" (6 lutego – 5 kwietnia 1989 r.), na którym ustalono przeprowadzenie częściowo wolnych, kontraktowych wyborów parlamentarnych 4 czerwca 1989 r. W efekcie miażdżącego zwycięstwa opozycji doszło do pokojowego przekazania władzy i utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego 12 września 1989 r., który rozpoczął proces transformacji całego państwa. Dopełnienie przemian nastąpiło poprzez wybór Lecha Wałęsy na prezydenta RP w 1990 r. oraz przeprowadzenie pierwszych w pełni wolnych wyborów parlamentarnych 27 października 1991 r.

Urzeczywistnianie polskich interesów narodowych w okresie powojennym było niemożliwe z uwagi na uzależnienie od ZSRR. Polska funkcjonowała w warunkach ubezwłasnowolnienia strategicznego. Mimo że przetrwanie narodu i państwa polskiego nie było zagrożone, to jego rozwój i budowanie pozycji międzynarodowej były ograniczane i warunkowane interesami oraz kierunkiem polityki i strategii Związku Radzieckiego. Aktywność ugrupowań opozycyjnych w Polsce, pogarszająca się sytuacja gospodarcza, „zmęczenie" (wypalenie się) systemu komunistycznego oraz postępujące zmiany w sytuacji geopolitycznej (szczególnie po dojściu do władzy Michaiła Gorbaczowa w 1985 r.) doprowadziły do pokojowego odzyskania samodzielności strategicznej oraz zmiany ustroju państwa.

Mimo satelickiego charakteru (oraz dominacji obcej Polakom ideologii), PRL szukała sposobności do zaznaczenia swej podmiotowości (np. w procesie KBWE). Równocześnie umocniono integralność terytorialną państwa poprzez zawarcie odpowiedniego układu z Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków (1970 r.).

Wnioski z tego okresu co do współczesnych interesów narodowych i celów strategicznych wskazują, że utrzymanie suwerenności narodowej pozostaje jednym z kluczowych zadań państwa, a niedemokratyczne (satelickie) sojusze polityczno-wojskowe mogą okazać się nie tyle środkiem wzmocnienia bezpieczeństwa, co instrumentem zniewolenia i ubezwłasnowolnienia strategicznego przez hegemona takiego sojuszu.

III Rzeczpospolita

Załamanie się zimnowojennego, dwubiegunowego porządku międzynarodowego było rezultatem zapoczątkowanej w Polsce w 1980 r. rewolucji „Solidarności", zmian w ZSRR po objęciu władzy przez Michaiła Gorbaczowa i potem „jesieni ludów" w 1989 r. Proces ten zainicjował zmianę ustroju i systemu gospodarczego Rzeczypospolitej, determinując równocześnie jej sytuację bezpieczeństwa.

Za główny interes narodowy po odzyskaniu pełnej suwerenności przez Polskę należy uznać zapewnienie warunków bezpieczeństwa państwa w nowych warunkach (po rozpadzie bloku wschodniego Polska znalazła się w tzw. szarej strefie bezpieczeństwa), zrównoważonego rozwoju oraz stopniowe-

go wzrostu pozycji międzynarodowej, w tym poprzez przystąpienie do najpotężniejszych organizacji na świecie – NATO i Unii Europejskiej.

Cele strategiczne Polski w dziedzinie bezpieczeństwa obejmowały: wzmacnianie własnego potencjału obronnego w warunkach samodzielności strategicznej, przy jednoczesnym poszukiwaniu nowych partnerów strategicznych na Zachodzie (starania o członkostwo w NATO i UE oraz rozwijanie relacji z USA), wyprowadzenie z terytorium Polski wojsk radzieckich oraz prowadzenie polityki zagranicznej przyczyniającej się do kształtowania stabilnego i pokojowego środowiska międzynarodowego. W wymiarze pozamilitarnym strategicznym celem był rozwój gospodarki opartej na zasadach wolnorynkowych.

W wyniku prac strategicznych na przełomie lat 80. i 90. opracowano Doktrynę obronną Rzeczypospolitej Polskiej, która została przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju (KOK) 21 lutego 1990 r. Była ona pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie podstawowe elementy narodowej strategii obronności RP.

Następnie, 2 listopada 1992 r. na posiedzeniu KOK przyjęto dwa dokumenty – Założenia polskiej polityki obronnej oraz Politykę bezpieczeństwa i strategię obronną Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumentem wykonawczym do nich był Plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustalający konkretne zadania operacyjne struktur państwa w dziedzinie obronnej, z uwzględnieniem różnych scenariuszy, możliwych w warunkach samodzielności strategicznej.

Kolejne kluczowe dokumenty państwowe, integrujące strategię bezpieczeństwa i obronności, zostały przyjęte już po wstąpieniu Polski w struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego, a były nimi Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (4 stycznia 2000 r.) oraz Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej (23 maja 2000 r.). Po wydarzeniach z 11 września 2001 r. (ataki terrorystyczne na Nowy Jork i Pentagon) i późniejszym rozpoczęciu działań koalicji antyterrorystycznej, a także wskutek kryzysu wokół Iraku na przełomie lat 2002–2003 dokumenty te zdezaktualizowały się. Zastąpiono je Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (8 września 2003 r.). Z kolei w 2007 r. została przyjęta Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, w której po raz pierwszy bezpieczeństwo potraktowane było w sposób poszerzony, obejmujący nie tylko jego militarne, ale również pozamilitarne aspekty. Następnie w 2009 r. przyjęto dokument wykonawczy do strategii – Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną RP. Dokumenty te, na podstawie postanowień Konstytucji RP i innych aktów prawnych, stanowiły wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa Polski w warunkach członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej. Zapewniały równocześnie podstawy koncepcyjne dla dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

W III Rzeczypospolitej doszło też do zerwania z ideologicznym podejściem do tożsamości narodowej. Charakteryzowało się to powrotem do tradycyjnych elementów, a mianowicie do poczucia wspólnoty dziejów, szczególnej roli katolicyzmu i tradycji chrześcijańskich oraz silnego zakorzenienia w historii przy równoczesnym renesansie więzi kulturowo-cywilizacyjnych z Zachodem. Symbolicznym tego wyrazem było m.in. przywrócenie w godle RP wizerunku orła białego w koronie.

Proces umacniania III RP wyraża się szczególnie w: demokratyzacji i utrwalaniu gospodarki wolnorynkowej; dążeniu do stopniowej integracji w wymiarze politycznym, gospodarczym, społecznym i militarnym z państwami Europy Zachodniej i bliskiej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi; aktywności politycznej wobec innych państw regionu; promowaniu demokracji na Ukrainie i Białorusi; rozwijaniu współpracy polityczno-wojskowej z państwami sąsiedzkimi; inicjatywach regionalnych

(Trójkąt Weimarski: Francja, Niemcy i Polska; Grupa Wyszehradzka: Czechy, Polska, Słowacja i Węgry), czy dążeniu do ułożenia równych i partnerskich relacji z Rosją.

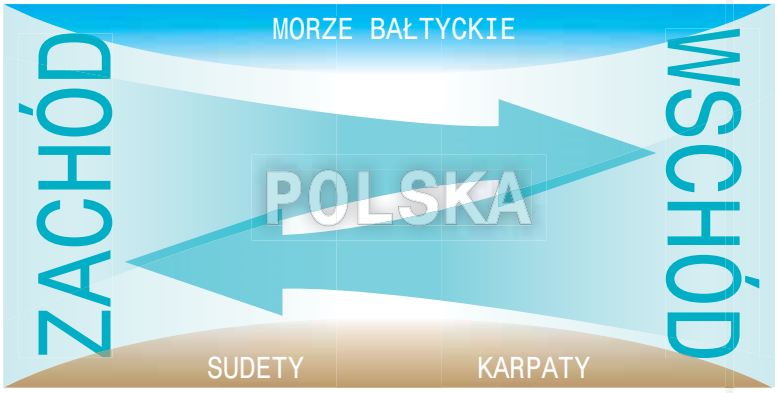
Większość celów strategicznych RP określonych po 1989 r. udało się osiągnąć. Polska przystąpiła do Sojuszu Północnoatlantyckiego (1999 r.) oraz do Unii Europejskiej (2004 r.); nawiązała partnerstwo strategiczne ze Stanami Zjednoczonymi; zaangażowała się we współpracę subregionalną (Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Państw Morza Bałtyckiego) oraz mocniej włączyła się w międzynarodowe operacje stabilizacyjne, podnosząc w ten sposób poziom interoperacyjności SZ RP.

To, że nie wszystkie cele strategiczne osiągnięto, pokazują: mieszany bilans w stosunkach z Rosją (zwłaszcza dotyczy to niemilitarnych aspektów bezpieczeństwa – energetyka, polityka historyczna) oraz pogorszenie stosunków z Białorusią.

* * *

Historycznie geopolityczne położenie Polski między Wschodem a Zachodem w istotnej mierze kształtowało tożsamość narodową i państwowość polską, determinując charakter interesów narodowych i celów w dziedzinie bezpieczeństwa (rys. 5).

Rysunek 5. Historyczne geostrategiczne położenie Polski na linii Wschód–Zachód



Źródło: opracowanie własne.

Wojny zewnętrzne i inne kryzysy sprawiały, że sprawy bezpieczeństwa przez znaczną część polskich dziejów absorbowały politykę i działania władz państwa i społeczeństwa. Lekceważenie tych spraw kończyło się bądź to marginalizacją znaczenia na arenie międzynarodowej (okres rozbicia dzielnicowego, okres panowania Sasów), bądź zupełnym upadkiem państwowości (okres rozbiorów, II wojna światowa). Historia pokazuje też, jak ważne są właściwe proporcje między interesami indywidualnymi (jednostki) i zbiorowymi (państwa) oraz interesami materialnymi i niematerialnymi (duchowymi). Przerost interesów indywidualnych i partykularnych (interesy dynastyczne, „złota wolność" szlachty itp.) nad państwowymi prowadził do wielu kryzysów i podważania międzynarodowej podmiotowości Polski, a także do zapaści polskiej państwowości (rozdrobnienie dzielnicowe i rozbiory).

Z historii wynika ważny wniosek, że przetrwanie narodu polskiego także w okresie bez posiadania własnego państwa było możliwe dzięki pielęgnowaniu języka, tradycji, kultury i sztuki, które umacniały tożsamość narodową.

Ważna lekcja z historii Polski dotyczy też realności zobowiązań koalicyjnych i sojuszniczych. Samo ich zawieranie i podpisywanie nie gwarantowało rzeczywistej pomocy w czasie próby, co pokazał wrzesień 1939 r. Stąd ważna jest z jednej strony potrzeba stałych zabiegów o utrzymywanie wiarygodności, spoistości i siły sojuszy, których Polska jest członkiem, a z drugiej strony dbałość o budowanie własnego potencjału bezpieczeństwa.

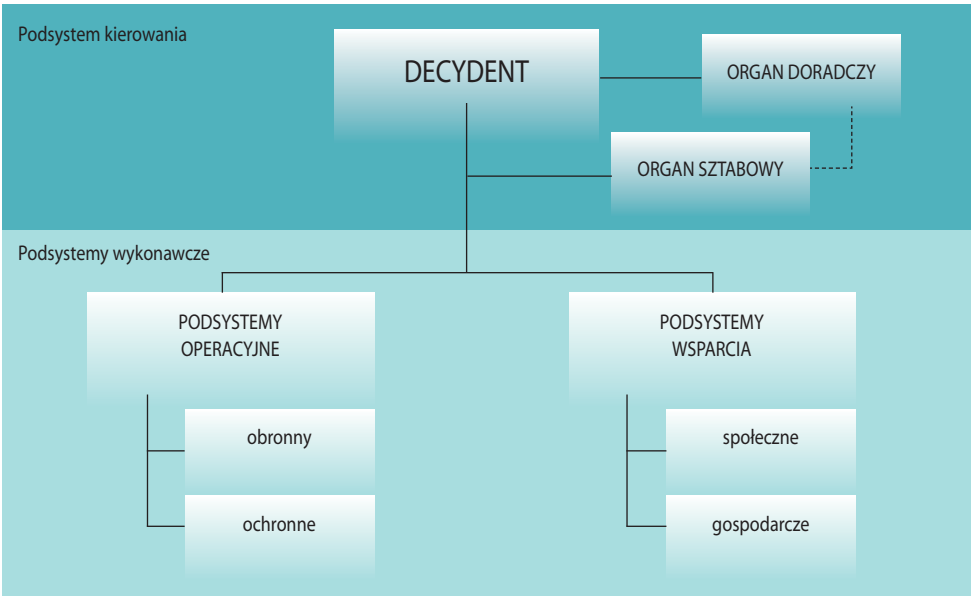
1.2. Potencjał Polski w dziedzinie bezpieczeństwa

System bezpieczeństwa narodowego

System bezpieczeństwa narodowego (SBN) Polski nie jest optymalny. Jego ujęcie w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. nie stanowi jednolitej całości, a jedynie wskazuje na wiele różnych podsystemów cząstkowych.

W niniejszej Białej Księdze system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) rozumie się jako 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, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze). W ujęciu graficznym przedstawia to rys. 6.

Rysunek 6. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego



Źródło: opracowanie własne.

System bezpieczeństwa narodowego RP ma także – podobnie jak całe państwo – strukturę terytorialną. W tym sensie można w nim wyróżnić gminne, powiatowe i wojewódzkie podsystemy bezpieczeństwa terytorialnego. Z uwagi na strukturę funkcjonalną państwa można także mówić o resortowych (działowych) systemach bezpieczeństwa.

System ten jest wielopłaszczyznowy i wielowymiarowy. Uwzględnia kształtowanie się stosunków wewnątrz państwa i jego relacje z podmiotami zewnętrznymi oraz obejmuje ich różne sfery i płaszczyzny: stosunki polityczne, prawne, wojskowe, gospodarcze, społeczne, kulturowe, naukowe itp.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych funkcji państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmiennych warunkach środowiska bezpieczeństwa. Na kierowanie bezpieczeństwem narodowym składają się trzy podstawowe elementy: kierowanie obroną państwa (właściwość prezydenta RP we współdziałaniu z Radą Ministrów), sprawowanie ogólnego kierownictwa w zakresie obronności (właściwość Rady Ministrów) oraz zarządzanie kryzysowe (właściwość Rady Ministrów, wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Podsystem kierowania jest kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Stanowi on część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczoną do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmującą organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności). Ma on żywotne znaczenie dla całego systemu bezpieczeństwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zapewnia uzyskiwanie wiedzy o zagrożeniach i ich analizę, planowanie przygotowania i działania podsystemów operacyjnych i wsparcia oraz zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie działań.

Można wyodrębnić cztery strategiczne obszary zadaniowe podsystemu kierowania. Pierwszym jest monitorowanie zagrożeń, z uwzględnieniem ich skali, rodzaju i miejsca występowania. Drugi dotyczy zapobiegania powstawaniu zagrożeń, zarówno na terytorium kraju, jak i poza jego granicami. Trzeci obejmuje działania związane z usuwaniem skutków zagrożeń, gdy nie udało się im zapobiec. Ostatni obszar obejmuje kierowanie obroną państwa w razie bezpośredniej agresji militarnej.

Dla realizacji tych zadań konieczne są odpowiednie warunki planistyczne, organizacyjne, finansowe czy techniczne. Ich zapewnieniu służą uregulowania prawne, dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz przygotowania systemu stanowisk kierowania dla poszczególnych organów administracji publicznej, w tym Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa.

Podsystemy (w tym ogniwa) wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) to siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Wyróżnia się ich dwa rodzaje: operacyjne oraz wsparcia.

Podsystemy operacyjne tworzą: podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) – przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym – oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego) – przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym).

Podsystemy wsparcia to podmioty społeczne i gospodarcze przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze społecznym i gospodarczym, a także do społecznego i gospodarczego zasilania operacyjnych podsystemów bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

System bezpieczeństwa wciąż nie jest do końca optymalnie zorganizowany. Największym wyzwaniem jest właściwe zintegrowanie jego elementów.

Uwarunkowania ustrojowo-polityczne jako osnowa potencjału kierowania

Osnowę podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym stanowią uwarunkowania ustrojowo-polityczne państwa, których prawne fundamenty określa Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. W tym zakresie kluczową rolę odgrywa art. 5 określający podstawowe funkcje państwa.

Zgodnie z jego treścią, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium (państwo jako polityczna organizacja narodowa), zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (obywatel jako unitarny element narodu), strzeże dziedzictwa narodowego (potencjał niematerialny, którego składnikiem ciągłym jest dziedzictwo kulturowe i historyczne) oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (potencjał materialny, budowany w ramach rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniającego potrzebę ochrony środowiska). Z funkcji tych wynikają określone kompetencje i zadania organów państwowych. Stanie na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa – chociażby z uwagi na systematykę ustawy zasadniczej – jest kluczową funkcją państwa, której realizacja pozwala na wykonywanie pozostałych funkcji, określonych przez art. 5 jako podstawowe.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Art. 5. 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.

Z treścią przywołanego art. 5 Konstytucji RP, w zakresie dotyczącym utrwalania niepodległości, nienaruszalności terytorium i bezpieczeństwa narodowego, koresponduje ściśle norma ujęta w jej art. 26 ust. 1, określająca ustrojową pozycję Sił Zbrojnych RP. Poprzez nadanie SZ RP roli czynnika służącego ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz bezpieczeństwu i nienaruszalności jego granic Konstytucja RP powierza SZ RP rolę podstawowego realizatora najistotniejszej funkcji państwa.

W ramach uwarunkowań ustrojowo-politycznych Konstytucja RP zawiera przepisy określające zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnie istotne są w tym obszarze zasady: demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej; unitarnego charakteru państwa; zwierzchnictwa narodu; zrównoważonego rozwoju; dostępu do narodowego dziedzictwa kulturowego; praworządności; trójpodziału i równowagi władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej); pluralizmu politycznego; wolności zrzeszania się; wolności prasy i innych środków społecznego

przekazu; decentralizacji; społecznej gospodarki rynkowej i wolności gospodarczej; neutralności Sił Zbrojnych RP w sprawach politycznych, a także ich podległości cywilnej i demokratycznej kontroli.

Uwarunkowania instytucjonalne i funkcjonalne w sferze bezpieczeństwa wyznacza konstytucyjna zasada podziału i równowagi władz – ustawodawczej (sprawowanej przez Sejm i Senat), wykonawczej (sprawowanej przez prezydenta RP i Radę Ministrów) i sądowniczej (sprawowanej przez sądy i trybunały). Dla kształtowania rozwiązań w systemie bezpieczeństwa podstawowe znaczenie ma struktura władzy wykonawczej w państwie.

Pozycja prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa jest określona przede wszystkim przez art. 126 Konstytucji RP, zgodnie z którym prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Funkcje prezydenta RP nawiązują zatem do treści omawianego art. 5 Konstytucji RP, czyniąc z głowy państwa strażnika najbardziej podstawowych wartości państwa, jakimi są suwerenność, integralność terytorialna oraz bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Istotnego znaczenia nabiera przy tym norma art. 134 Konstytucji RP, która – powierzając Siły Zbrojne RP najwyższemu zwierzchnictwu prezydenta RP – określa pozycję głowy państwa w stosunku do aparatu powołanego do realizacji najistotniejszej funkcji państwa. Pozycję prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa państwa potwierdza treść art. 135 Konstytucji RP, zgodnie z którą Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Kompetencje i instrumenty działania prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa – z wyłączeniem stanów nadzwyczajnych – mieszczą się w ramach generalnych uprawnień przewidzianych w normach konstytucyjnych i ustawowych. Istotne dla wykonywania konstytucyjnych kompetencji prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa są jego uprawnienia do: zatwierdzania, na wniosek prezesa Rady Ministrów, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP i wydawania, również na wniosek prezesa Rady Ministrów w drodze postanowienia, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP. Dodatkowo prezydent RP w drodze postanowienia, na wniosek ministra obrony narodowej, określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa, a na wniosek Rady Ministrów wydaje postanowienia o użyciu polskich kontyngentów wojskowych w operacjach poza granicami kraju.

Podkreślenia wymaga, że określoną w art. 5 Konstytucji RP funkcję państwa w dziedzinie bezpieczeństwa przenosi na kompetencje Rady Ministrów norma art. 146 ust. 1 ustawy zasadniczej. W świetle postanowień tego przepisu Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród szczegółowych celów działania Rady Ministrów, które wskazano w samej Konstytucji RP, a tym samym uznano za szczególnie ważne, znalazło się zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP), zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8) oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 4 pkt 11).

Dla kształtowania koncepcji strategicznej oraz systemu bezpieczeństwa narodowego ważną wytyczną są konstytucyjne zasady państwa prawa, nadrzędności i bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP oraz przestrzeganie przez Polskę prawa międzynarodowego. Działania organów władzy publicznej odbywać się muszą na podstawie i w granicach prawa.

Ramy dla definiowania celów oraz rozwiązań systemowych w dziedzinie bezpieczeństwa wyznacza treść konstytucyjnego katalogu praw i wolności oraz obowiązków człowieka i obywatela.

Przy kształtowaniu koncepcji strategicznej i systemu bezpieczeństwa narodowego uwzględnione muszą być w szczególności prawa każdego do: ochrony życia; ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego; decydowania o swoim życiu osobistym; wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami; nieujawniania informacji o sobie, w tym o swoim światopoglądzie, przekonaniach religijnych lub wyznaniu; dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach; informacji o działalności organów władzy publicznej oraz prawa cudzoziemców do azylu lub uzyskania statusu uchodźcy. Dotyczy to także licznych wolności, w tym szczególnie wolności: komunikowania się; poruszania się po terytorium RP i opuszczania go; wyboru miejsca zamieszkania i pobytu; wyrażania swoich poglądów; zgromadzeń; stowarzyszania się i zrzeszania się oraz zakazu (poza przypadkami wskazanymi w Konstytucji RP) ekstradycji obywatela polskiego.

Ważną okoliczność przy kształtowaniu rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa stanowi: ustanowienie w Konstytucji RP szerokiego katalogu środków ochrony wolności i praw; wyraźne ustalenie, których z nich dochodzić można bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP; reglamentacja zasad i trybu wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (wojennego, wyjątkowego, klęski żywiołowej) oraz określenie dopuszczalnego zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie ich trwania.

Dla formułowania koncepcji strategicznej oraz przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego stan prawa stanowi problem sam w sobie. W dziedzinie bezpieczeństwa brak obecnie w polskim systemie prawnym całościowych regulacji o randze ustawowej. Regulacje te są rozproszone w różnych ustawach, nie mają charakteru systemowego oraz w niedostatecznym stopniu odzwierciedlają zmiany zachodzące w samym rozumieniu pojęcia bezpieczeństwa narodowego, związane ze wzrostem znaczenia jego pozamilitarnych wymiarów.

System partyjny. Podstawy ustrojowe systemu partyjnego wyznaczają konstytucyjne zasady państwa demokratycznego oraz pluralizmu politycznego. Granice dla systemu partyjnego określa konstytucyjny zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach oraz działaniu do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Dla bezpieczeństwa politycznego istotne znaczenie ma konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych.

Scena polityczna ma charakter wielopartyjny i cecha ta ma znamiona trwałości. W płaszczyźnie programowej tradycyjny podział na lewicę i prawicę jest już – i będzie w przyszłości – w dużym stopniu dopełniany (czy wręcz równoważony) przez nakładający się nań częściowo podział na zwolenników rozwiązań podporządkowanych tradycyjnie rozumianym interesom państwa narodowego oraz po drugiej stronie, opowiadających się za najszerszą współpracą międzypaństwową i ponadpaństwową, w tym w ramach procesu integracji europejskiej. Unia Europejska, a szczególnie jej instytucjonalne i funkcjonalne wzmocnienie, staje się w tych warunkach przedmiotem sporu między zwolennikami integracji a eurosceptykami, co kształtuje nową architekturę sceny politycznej.

Samorząd terytorialny. Istotną okolicznością przy kształtowaniu strategii bezpieczeństwa jest, zgodnie z konstytucyjną zasadą decentralizacji, uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej przy wykonywaniu przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych.

Zadania związane z bezpieczeństwem publicznym, w tym porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli, realizuje samorząd terytorialny na poziomie gmin i powiatów jako zadania

własne. Tym samym koordynacja i wyznaczanie zadań w tej dziedzinie może się odbywać wyłącznie w trybie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Silna pozycja samorządu terytorialnego, szczególnie na poziomie gminy i powiatu, stanowiących jednostki terytorialne, w których funkcjonują wyłącznie samorządowe organy administracji publicznej o właściwości ogólnej, jest wzmacniana przez zasadę zespolenia terytorialnego administracji. Nadzór ze strony administracji rządowej nad działalnością samorządu terytorialnego jest z zasady, pomijając sytuację stanów nadzwyczajnych, ograniczony przepisami Konstytucji RP do kryterium legalności.

Organizacje pozarządowe. Elementem przestrzeni publicznej, który do pewnego stopnia wpływa na system bezpieczeństwa narodowego, są organizacje pozarządowe. Zgodnie z zasadą wolności zrzeszania się, funkcjonują związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie oraz inne dobrowolne zrzeszenia i fundacje. Na podstawie ustaw funkcjonują samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Największą szansą, jaką dla systemu bezpieczeństwa narodowego stanowi istnienie organizacji pozarządowych, jest sam fakt ich oddolnego, spontanicznego powstawania, funkcjonowania i wypełniania założeń statutowych, a co za tym idzie – tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie czują się współodpowiedzialni za sprawy ważne, czy to w skali społeczności lokalnych, czy to w skali państwa.

Polskie doświadczenia wynikające z działalności organizacji pozarządowych nie są na tyle długie, aby udało się wypracować sprawne mechanizmy współdziałania między nimi a administracją. Oznacza to, że mimo wdrażania rozwiązań z zakresu pożytku publicznego, w zbyt małym stopniu są one włączane w realizację zadań publicznych, w tym w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Nade wszystko chodzi jednak o to, że trzeci sektor w kontekście bezpieczeństwa dostrzegany jest w sytuacjach nagłych klęsk, ale niedoceniona jest jego rola w codziennej działalności.

Aktywność organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa przejawia się zarówno jako zaangażowanie w działania **bezpośrednio umacniające bezpieczeństwo** narodowe (np. w przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych, dla których w systemie bezpieczeństwa narodowego przewidziano funkcje ochronne, interwencyjne, edukacyjne i kulturalne), jak i **zaangażowanie pośrednie** (np. *think-tanki* sugerujące kierunki działania w polityce bezpieczeństwa Polski, organizacje przeciwdziałające zjawiskom patologicznym – np. korupcji, fundacje wspierające rodzinę, zdrowie, edukację itp.).

Mechanizmy kontrolne władzy. W systemie ustrojowo-prawnym przewidziano rozwiązania mające na celu zapewnienie kontroli działań władz publicznych, a także dające tym władzom niezbędne narzędzia do prowadzenia działań kontrolnych. Obowiązujące regulacje pozwalają na ustalenie, także w obszarze spraw związanych z bezpieczeństwem narodowym, relacji między stanem istniejącym a zakładanym lub dopuszczalnym, ustalenie przyczyn rozbieżności, kształtowanie wniosków (dla kontrolowanej instytucji i innych organów państwa) oraz poprawę mechanizmów wspomagania zarządzania.

Na rozwiązania te składają się mechanizmy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w ramach struktur administracyjnych oraz kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe (w tym Najwyższą Izbę Kontroli), a także kontrola prokuratorska i sądowa. Istotne znaczenie ma kontrola polityczna wykonywana przez podmioty legislatywy (wykorzystujące takie narzędzia jak interpelacja, zapytanie, dezyderat, absolutorium, dochodzenie, działania komisji parlamentarnych, w tym komisji śledczych) oraz bezpośrednio przez obywateli (m.in. poprzez wybory i dostęp do dokumentów publicznych).

Ważna jest funkcja kontrolna ze strony mediów. W coraz większej liczbie przypadków, objętych przepisami prawa międzynarodowego i umów międzypaństwowych, ma miejsce kontrola wykonywana przez podmioty zewnętrzne (w tym przede wszystkim przez organy Unii Europejskiej i Rady Europy).

* * *

Zawarte w postanowieniach Konstytucji RP uwarunkowania ustrojowo-polityczne i prawne tworzą ogólne ramy do określenia katalogu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, gdyż ich formułowanie musi uwzględniać zarówno funkcje państwa określone w art. 5 Konstytucji RP, jak i zawarte w niej zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Potencjał obronny

Potencjał obronny tworzą: służba zagraniczna (dyplomacja) pracująca na rzecz bezpieczeństwa, Siły Zbrojne RP, wojskowe służby specjalne oraz przemysł obronny.

Służba zagraniczna pracująca na rzecz bezpieczeństwa funkcjonuje i przekształca się zgodnie ze współczesnymi trendami oraz zmieniającą się sytuacją geopolityczną i ekonomiczną. Polska ma swoje ambasady w 89 państwach oraz przedstawicielstwa przy 9 organizacjach międzynarodowych. Działa 36 konsulatów generalnych w 19 państwach oraz dodatkowo funkcjonują wydziały konsularne polskich ambasad. Obecnie prowadzone są 23 Instytuty Polskie poza granicami kraju (stan na 31 grudnia 2012 r.).

Wsparciem dla służby zagranicznej pracującej na rzecz bezpieczeństwa jest działalność 55 ataszatów obrony (AO) przy przedstawicielstwach dyplomatycznych RP w całym świecie. Są one ważnym elementem w strukturach ambasad RP i odgrywają istotną rolę w zakresie rozwoju i koordynacji międzynarodowej współpracy wojskowej.

Zadaniem polityki zagranicznej i dyplomacji jako jej narzędzia jest zapewnienie korzystnych warunków międzynarodowych, możliwie najpełniej gwarantujących bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej i dbałość o jej szeroko pojęte interesy bezpieczeństwa. Dyplomacja pozwala państwu na wyrażenie i prowadzenie polityki zagranicznej poprzez m.in. odpowiednie podstawy prawne, organizację, kadry, procedury i metody działania.

Graniczne położenie Polski w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej nakłada szczególną odpowiedzialność na dyplomację. Dyplomacja Polski reprezentuje interesy dużego państwa środkowoeuropejskiego, wyróżniającego się ambicją odgrywania istotnej roli w Europie. Jej działania polegają na kształtowaniu stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym, poprzez współpracę międzynarodową, zwłaszcza w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i innych organizacji międzynarodowych oraz w relacjach z najbliższymi sąsiadami i głównymi partnerami.

Szczególnie ważną rolę w ramach służby zagranicznej pracującej na rzecz bezpieczeństwa odgrywa Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO, które na bieżąco uczestniczy w procesach decyzyjnych Sojuszu Północnoatlantyckiego. Istotne zadania na rzecz bezpieczeństwa realizowane są również przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej. Ich walorem jest możliwość zabiegania w ramach Sojuszu i UE o uwzględnienie w pracach tych organizacji polskich interesów narodowych i celów stra-

tegicznych. Realizowane jest to poprzez uczestnictwo w pracach i spotkaniach różnych komitetów i grup roboczych.

Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe (PPW) przy Komitecie Wojskowym NATO i Komitecie Wojskowym UE oraz przedstawicielstwa przy dowództwach strategicznych NATO są komórkami łącznikowymi między narodowymi a sojuszniczymi władzami wojskowymi. Działalność PPW koncentruje się zasadniczo na problematyce bezpieczeństwa militarnego obszaru euroatlantyckiego oraz współpracy wojskowej między sojusznikami a partnerami z NATO i UE. O sile PPW decyduje także ich zdolność do wpływania na bieżące funkcjonowanie NATO i UE, poprzez uczestniczenie w procesach planowania obronnego, zarządzania kryzysowego, transformacji struktur dowodzenia, wymiany informacji oraz danych rozpoznawczych i wywiadowczych, a także zdolność rozwijania wojskowo-cywilnej współpracy z instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem międzynarodowym.

Wraz z postępem procesu globalizacji – prowadzącym m.in. do relatywnego osłabienia roli państwa, poszerzenia pojęcia bezpieczeństwa, wzrostu tempa rozpowszechniania i wielości zasobów informacji – dyplomacja będzie nabierać dodatkowego znaczenia. Zmieniać się będą także jej funkcje. Rosnąć będzie np. znaczenie polityki rozwojowej w działalności polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – jako wyrazu aspiracji do statusu państwa rozwiniętego oraz skutecznego instrumentu stabilizacji kryzysów po fazie konfliktowej.

Zmiany dotyczące służby zagranicznej skoncentrowały się w ostatnich latach na: wprowadzaniu nowych standardów formułowania i wyznaczania zadań; kategoryzacji placówek zagranicznych; wprowadzaniu zarządzania projektowego; informatyzacji i usprawnianiu służby konsularnej; reformie systemu bezpieczeństwa dyplomatycznego; modernizacji platformy informatycznej oraz położeniu nacisku na promocję wizerunku Polski i polskiej polityki zagranicznej poprzez nowoczesne formy komunikacji, głównie poprzez internet.

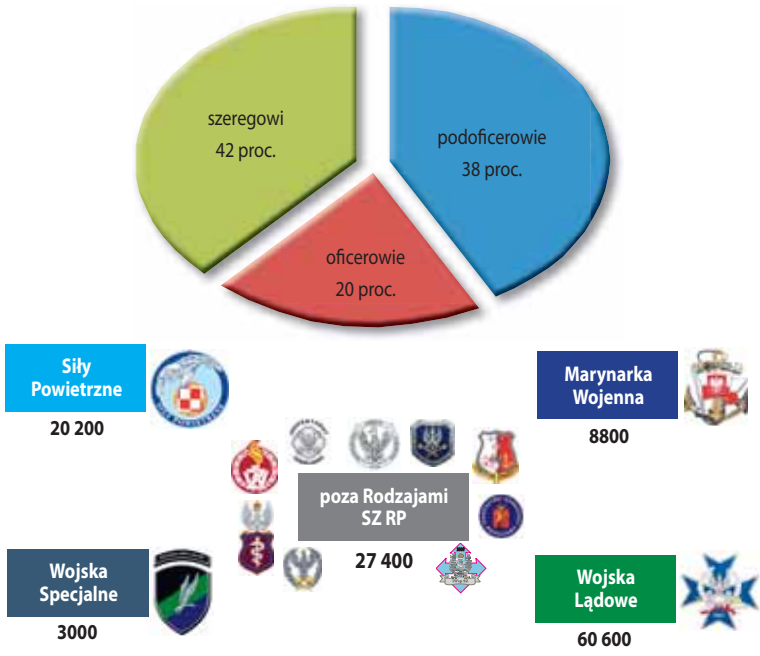
Na świecie powszechnie funkcjonują dwa modele naboru pracowników dyplomatycznych: model amerykański (wyższe stanowiska dyplomatyczne przyznawane są działaczom i osobom zasłużonym dla partii, która zwyciężyła w wyborach, stanowiska wykonawcze – zawodowym dyplomatom o najwyższych kwalifikacjach) i model europejski (stanowiska dyplomatyczne sprawowane są wyłącznie przez specjalistów wyłonionych w konkursie spośród pracowników resortu spraw zagranicznych). W polskich warunkach stosowany jest model mieszany. Stanowiska na placówkach zagranicznych obsadzane są częściowo przez nieprzygotowanych działaczy partyjnych, częściowo przez „nabór zewnętrzny" z ministerstw i urzędów centralnych, częściowo przez kadrowych pracowników MSZ. Uzupełniają ten obraz attaché wojskowi i oficerowie łącznikowi służb mundurowych oraz pracownicy Instytutów Polskich, którzy często nie mieli wcześniej do czynienia z dyplomacją. Spośród wszystkich tych kategorii tylko zawodowi dyplomaci, attaché wojskowi oraz oficerowie łącznikowi zawsze otrzymują przygotowanie wystarczające do podjęcia służby zagranicznej.

Siły Zbrojne RP pozostają kluczowym instrumentem przeznaczonym do realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa. Ich konstytucyjnym zadaniem jest ochrona niepodległości Polski i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwowych.

Siły Zbrojne RP utrzymują gotowość do realizacji trzech rodzajów misji: zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji; udziału w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w operacjach reagowania kryzysowego i humanitarnych; wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu.

W skład Sił Zbrojnych RP wchodzą cztery rodzaje: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna RP i Wojska Specjalne. Stan etatowy SZ RP obejmuje 120 tys. stanowisk wojskowych, w tym 100 tys. przewidzianych dla żołnierzy służby czynnej oraz 20 tys. przeznaczonych dla żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych (NSR). Stan etatowy i wewnętrzną strukturę stanowisk SZ RP przedstawia rys. 7.

Rysunek 7. Stan etatowy i wewnętrzna struktura Sił Zbrojnych RP (2012)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MON.

Polskie siły zbrojne od ponad dwóch dekad podlegają głębokiej systemowej transformacji. Punktem wyjścia była ponad 400-tysięczna armia masowa, bazująca na żołnierzach z poboru, koncentrująca swój wysiłek na przygotowaniach do dużego konfliktu zbrojnego w ramach wojsk Układu Warszawskiego. Nieodłącznym elementem tego systemu było posiadanie znaczących i kosztownych rezerw. Dalsze utrzymywanie takiego potencjału w zupełnie odmiennych warunkach geopolitycznych nie tylko nie odpowiadało potrzebom obronnym, ale także zdecydowanie przekraczało możliwości ekonomiczne państwa. Początkowa faza transformacji polegała w istocie na dość chaotycznej redukcji stanów osobowych oraz znacznych ilości sprzętu i uzbrojenia wojskowego. Tylko w latach 1989–1993 siły zbrojne zostały zredukowane o 25 proc.

Reformy organizacyjno-strukturalne prowadzone według zmieniających się koncepcji doprowadziły z jednej strony do uzyskania pewnych oszczędności, z drugiej jednak – do utraty niektórych zdolności (rezultat wycofania ze służby dużej ilości przestarzałego sprzętu i uzbrojenia, w tym środków rażenia) oraz degradacji technicznej uzbrojenia (głównie poradzieckiego), wyposażenia i infra-

Fot. 1, 2, 3. Adam Roik/ Zespół Reporterski Combat Camera DO SZ; Fot. 4. Archiwum Dowództwa Wojsk Specjalnych

struktury wojskowej. Negatywną konsekwencją przemian była również nierównomierna i nieefektywna dyslokacja jednostek wojskowych (często w oderwaniu od bazy poligonowej) oraz niekorzystne zmiany proporcji między komponentami bojowymi a ich szeroko rozumianym zapleczem (jednostki wsparcia, potencjał systemu szkolenia i kształcenia, rozbudowane struktury dowodzenia itp.). Wszystkie te czynniki rzutowały bezpośrednio na poziom zdolności obronnych.

Druga faza transformacji i próba uporządkowania tego procesu rozpoczęła się wraz z podjęciem starań o członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim. Uruchomiono proces standaryzacji oraz podjęto wysiłki w kierunku osiągnięcia kompatybilności i interoperacyjności Sił Zbrojnych RP z wojskami innych państw członkowskich NATO. Sukcesywnie zmniejszano także liczbę garnizonów, a wychodząc naprzeciw społecznym oczekiwaniom rozpoczęto stopniowe skracanie okresu zasadniczej służby wojskowej.

Ważną cezurą, rozpoczynającą trzeci etap procesu transformacji sił zbrojnych, było przyjęcie 25 maja 2001 r. ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP. Wprowadziła ona, nowe w polskim systemie prawnym, systemowe rozwiązanie corocznego przeznaczania z budżetu państwa na obronność nie mniej niż 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego.

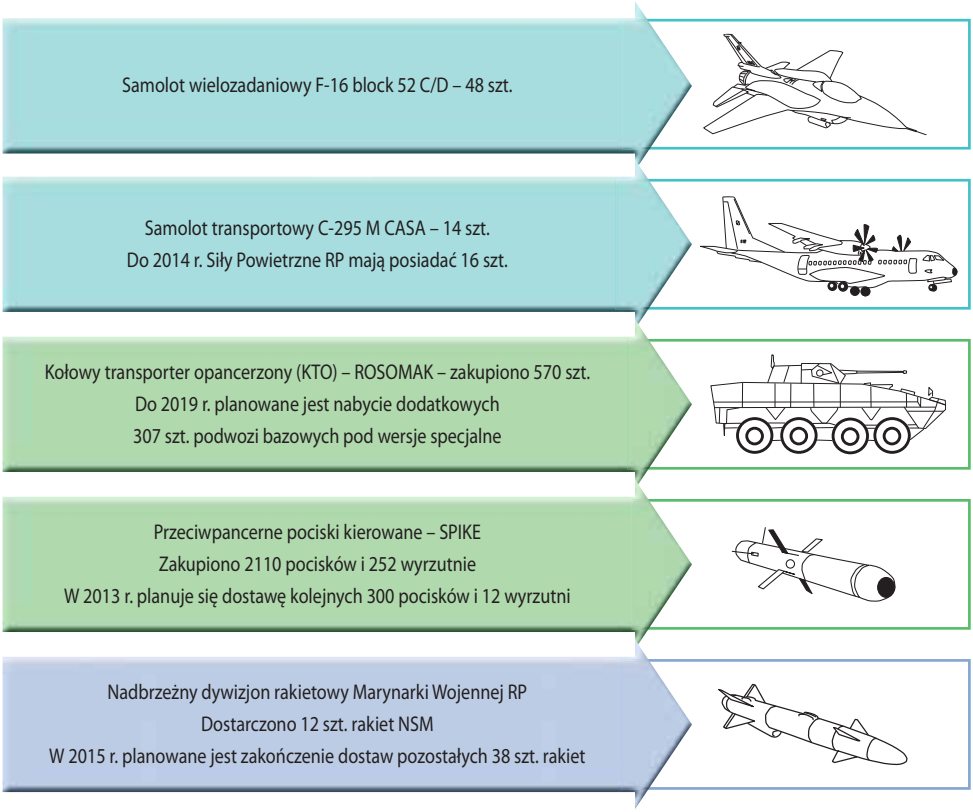
Rozwiązanie to zostało przyjęte dzięki zgodzie elit politycznych ponad podziałami partyjnymi. Zgodnie z tą ustawą przygotowano i uruchomiono „Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006" – pierwszy z serii programów transformacji polskiej armii dostosowanych do cyklu planowania

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

Art. 7 ust. 1. Na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznacza się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego.

obronnego NATO, dzięki którym możliwe było osiągnięcie, a następnie przekroczenie poziomu 20 proc. wydatków majątkowych (modernizacyjnych) w ramach budżetu obronnego. Uruchomiono duże projekty modernizacyjne (patrz: rys. 8), zakończone m.in. wdrożeniem do służby samolotów wielozadaniowych F-16, samolotów transportowych CASA, przeciwpancernych pocisków kierowanych Spike, kołowych transporterów opancerzonych (KTO) Rosomak. Nastąpił proces znacznej komputeryzacji i informatyzacji wojska.

Rysunek 8. Główne programy modernizacyjne Sił Zbrojnych RP



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MON.

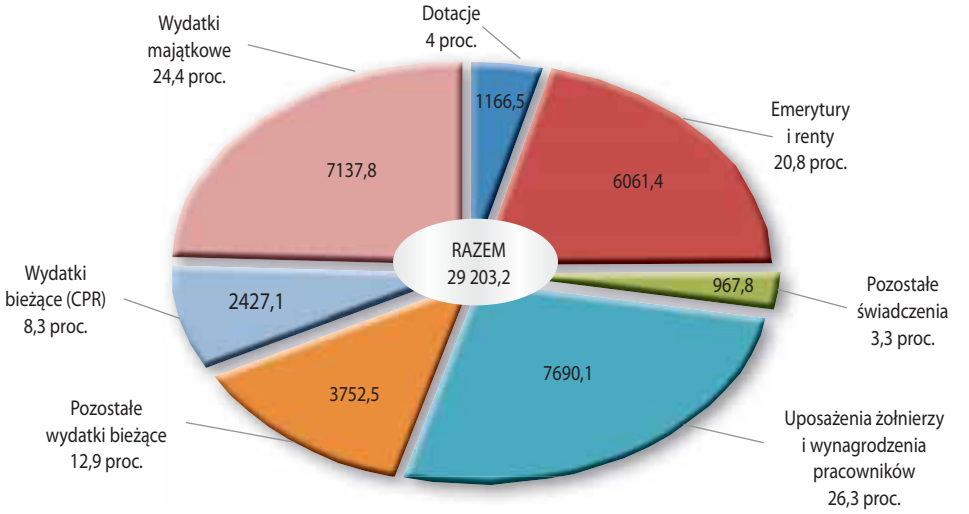
Kolejny etap transformacji polskiej armii rozpoczął się wraz z przyjęciem 5 sierpnia 2008 r. przez Radę Ministrów „Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych na lata 2008–2010". Uzawodowienie sił zbrojnych było najważniejszą decyzją transformacyjną w ostatnim dwudziestoleciu. Nadało to służbie wojskowej całkowicie dobrowolny, ochotniczy charakter – ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Dzięki stałym i przewidywalnym nakładom na obronność począwszy od 2001 r. oraz wspomnianej wcześniej zasadzie udziału wydatków majątkowych w budżecie MON na poziomie nie niższym niż 20 proc. wydatków obronnych przyspieszony został proces modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Niektóre segmenty SZ RP, poprzez planowe zakupy i sukcesywne wdrażanie nowoczesnego sprzętu

i uzbrojenia wojskowego zostały już odpowiednio zmodernizowane, inne wymagają jeszcze dalszych inwestycji.

Budżet obronny na rok 2012 był kolejnym, w którym wyżej wymieniony wskaźnik przekroczył zgodnie z założeniami 20 proc. wydatków obronnych, wynosząc dokładnie 24,4 proc. (co przedstawia rys. 9).

Rysunek 9. Budżet obronny Polski na 2012 r. (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MON.

Mimo prowadzonej od wielu lat głębokiej transformacji sił zbrojnych, wiele mankamentów będących efektem zarówno wspomnianych wcześniej historycznych uwarunkowań tego procesu, jak i braku konsekwencji we wprowadzaniu zmian (zwłaszcza z pierwszego okresu reform na początku lat 90.) ma w dalszym ciągu istotny wpływ na poziom i skuteczność zdolności obronnych RP. Znaczące redukcje stanów osobowych doprowadziły do utraty wielu wartościowych żołnierzy o trudnych do szybkiego zastąpienia umiejętnościach i doświadczeniu. W wielu obszarach spowodowało to swoistą „lukę pokoleniową". Rezygnacja z większości typów uzbrojenia pamiętającego czasy Układu Warszawskiego oraz starzenie się sprzętu i uzbrojenia, zwłaszcza systemów rakietowych i artyleryjskich, spowodowało znaczne ograniczenie zdolności rażenia, co jest szczególnie odczuwalne w obszarze obrony powietrznej. Obecnie Siły Zbrojne RP nie posiadają zdolności obrony przeciwrakietowej w sytuacji, gdy rakiety stały się głównym środkiem przenoszenia siły uderzeniowej. Brak zakupów, niekonsekwencja w prowadzonych programach (np. korweta Gawron) czy zmieniające się koncepcje doprowadziły też do znaczącego osłabienia potencjału Marynarki Wojennej RP.

Organizacja systemu kierowania i dowodzenia na szczeblu strategicznym jest mało efektywna. Rozbudowane, często dublujące swoje funkcje struktury dowodzenia nie przystają ani do potrzeb sojuszniczego współdziałania, ani do znacznie zredukowanej armii, komplikując zarówno planowanie strategiczne, jak i bieżącą realizację zadań. Najbardziej wyraźną słabością istniejącego obecnie systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi jest niewydolność nadzoru nad wykonawstwem de-

cyzji i rozluźniona dyscyplina realizacyjna. Wynika to przede wszystkim z wadliwej organizacji tego systemu, w którym minister obrony narodowej ma ograniczone możliwości pełnego (decyzyjnego, realizacyjnego i rozliczeniowego) kontrolowania sił zbrojnych. W istocie rzeczy jest uzależniony od Sztabu Generalnego WP, który jako „sztabo-dowództwo" skupia w sobie wszystkie funkcje dowodzenia: odpowiada za planowanie zadań (jako sztab), za ich realizację (jako dowództwo SZ) oraz za ocenę i rozliczanie wykonawstwa (znowu jako sztab).

Pojawiły się problemy w obszarze uzupełnień i rezerw osobowych. Formowanie Narodowych Sił Rezerwowych, które docelowo mają liczyć 20 tys. żołnierzy, rozpoczęto 1 lipca 2010 r. Resort obrony pierwotnie rozłożył ten proces na dwa etapy, w których do końca 2010 r. planowano powołać 10 tys. żołnierzy NSR, a następnie – do końca 2011 r. pozostałe 10 tys. Do dziś (stan na koniec 2012 r.) stan żołnierzy NSR wynosi niespełna 10 tys. żołnierzy. Zgodnie z koncepcją, żołnierze NSR mają stanowić uzupełnienie stanowisk etatowych przewidzianych dla specjalistów w deficytowych specjalnościach oraz obsadę stanowisk o specjalnościach wojskowych niewymagających codziennego szkolenia wojskowego.

Szkolnictwo wojskowe, mimo kolejnych reform, pozostaje rozproszone i nadmiernie rozbudowane, a jednocześnie bardziej koncentruje się na potrzebach rynku cywilnego niż wojska, co stoi w sprzeczności z ideą profesjonalizacji sił zbrojnych. W ramach wyższego szkolnictwa wojskowego funkcjonują trzy akademie: Akademia Obrony Narodowej, Wojskowa Akademia Techniczna i Akademia Marynarki Wojennej oraz dwie uczelnie wyższe: Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych i Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych.

Z problemami boryka się system opieki medycznej. Służba zdrowia ma braki kadrowe i trudności w zabezpieczeniu działań polskich kontyngentów wojskowych (PKW) poza granicami kraju. Stan polowej techniki medycznej jest niezadowalający, podobnie jak system szkolenia i podnoszenia kwalifikacji personelu medycznego.

Fot. 1. Sebastian Kinasiewicz/ Zespół Reporterski Combat Camera DO SZ;
Fot. 2, 4. Adam Roik/Zespół Reporterski Combat Camera DO SZ;
Fot. 3. Sylwia Guzowska/ Wydział Prasowy KG ŻW

Wykorzystywane w wojsku systemy informatyczne, zarówno z obszaru logistyki i wsparcia, jak i zautomatyzowanych systemów dowodzenia, często są niekompatybilne, co utrudnia efektywne korzystanie z danych, zwłaszcza w czasie rzeczywistym, utrudnia działania połączone i komplikuje procesy decyzyjne. Siły zbrojne w zbyt małym stopniu korzystają z aparatów bezzałogowych i w ograniczony sposób wykorzystują techniki satelitarne zapewniające skuteczną łączność na duże odległości i przewagę informacyjną. W niedostatecznym stopniu wykorzystywany jest również potencjał rodzimego przemysłu zbrojeniowego i zaplecza naukowo-badawczego.

Pozytywnym rezultatem transformacji sił zbrojnych jest fakt, że od momentu przystąpienia do NATO Polska stała się nie tylko konsumentem bezpieczeństwa, ale także jego „producentem". Potwierdza to wysoko oceniany przez sojuszników i partnerów udział polskich kontyngentów wojskowych w misjach poza granicami państwa (patrz: rys. 10). Szczególnie ważną cezurą w tym zakresie był udział PKW w misji stabilizacyjnej w Iraku, gdzie Polska objęła dowództwo nad Wielonarodową Dywizją Centrum-Południe, odpowiedzialną za bezpieczeństwo w środkowej części kraju oraz w sojuszniczej operacji ISAF w Afganistanie, gdzie Polsce powierzono odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa w prowincji Ghazni. Bezcenne doświadczenia w tych misjach zdobyło już kilkadziesiąt tysięcy żołnierzy i pracowników wojska.

Dotychczasowe doświadczenia procesu transformacji potwierdziły, że profesjonalne siły zbrojne – dyspozycyjne, mobilne, ale także odpowiednio uzbrojone i wyszkolone – są skuteczniejsze i sprawniejsze, a w konsekwencji mają większą wartość operacyjną i lepiej gwarantują bezpieczeństwo państwa i jego obywateli niż armia z poboru. Dlatego, niezależnie od niedociągnięć, ważnym osiągnięciem dotychczasowej transformacji SZ RP było przeprowadzenie ich uzawodowienia w ramach programu profesjonalizacji. Proces ten wymaga kontynuacji i stosownych korekt uwzględniających doświadczenia kilku ostatnich lat funkcjonowania polskiej armii w tej nowej formule.

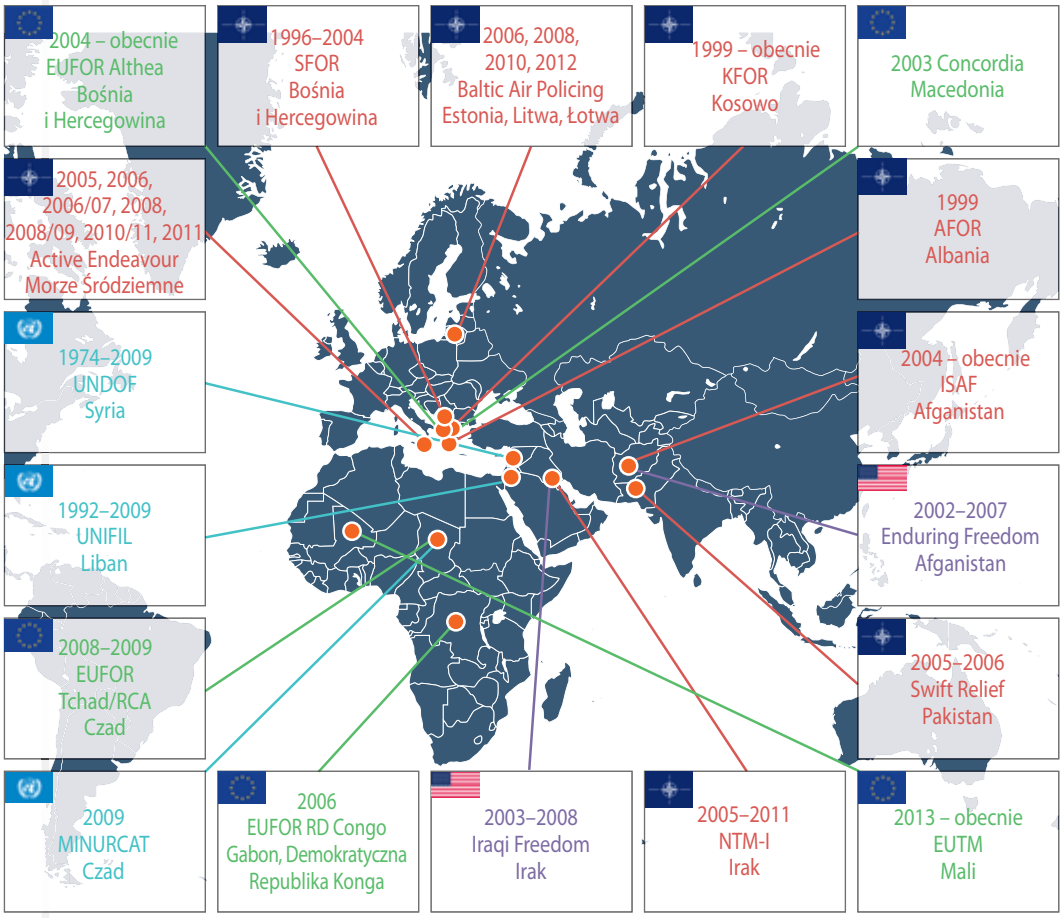
Siły zbrojne dobrze wywiązują się z zadań związanych z pomocą społeczeństwu w sytuacjach kryzysowych, w tym w czasie klęsk żywiołowych (między innymi dzięki temu wojsko cieszy się niezmiennie dużym zaufaniem społecznym). Więź wojska ze społeczeństwem jest szczególnie ważna w warunkach armii zawodowej.

Podsumowując, kondycja polskiego wojska systematycznie poprawia się. Trwa proces dalszej transformacji Sił Zbrojnych RP ukierunkowany na zwiększanie potencjału militarnego i zdolności operacyjnych. Sukcesywne wyposażanie armii w nowoczesne uzbrojenie i postępująca konsolidacja organizacyjna wpływają na stopniową poprawę zdolności operacyjnych polskich sił zbrojnych. Wciąż jednak pozostają obszary, które wymagają szczególnej uwagi i dalszych działań modernizacyjnych.

Wywiad i kontrwywiad wojskowy. Działania wywiadowcze na rzecz Sił Zbrojnych RP wykonuje ***Służba Wywiadu Wojskowego*** (SWW). Jest to służba specjalna ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej. SWW powstała po rozwiązaniu Wojskowych Służb Informacyjnych w 2006 r. i działa na podstawie ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego. Szef SWW podlega ministrowi obrony narodowej, z zastrzeżeniem uprawnień prezesa Rady Ministrów lub ministra-koordynatora służb specjalnych w przypadku jego powołania.

Formacja ta jest członkiem międzynarodowej wspólnoty wywiadowczej. Bierze udział w wymianie informacji i doświadczeń między służbami wywiadowczymi państw NATO i UE. Zadania SWW realizowane są poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Działalność SWW na terytorium Pol-

Rysunek 10. Udział PKW w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa (od momentu wstąpienia do NATO – 1999 r.)



Źródło: opracowanie własne.

ski może być prowadzona wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa. W granicach ustawowych zadań funkcjonariusze SWW wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz analityczno-informacyjne, mają prawo do użycia broni palnej oraz uprawnienia wynikające z ustawy o ochronie osób i mienia w zakresie dotyczącym funkcjonariuszy i żołnierzy wykonujących zadania z zakresu ochrony fizycznej obiektów SWW.

Wśród najważniejszych zadań realizowanych na bieżąco przez Służbę Wywiadu Wojskowego wskazać należy: gromadzenie i przetwarzanie informacji o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa potencjału obronnego, zdolności bojowej oraz warunków realizacji zadań przez SZ RP; rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym godzącym w obronność RP oraz zagrożeniom międzynarodowym terroryzmem; rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i ma-

teriałami wybuchowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz proliferacji broni masowego rażenia; uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia; rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na obronność państwa oraz zdolność bojową SZ RP, a także podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń oraz prowadzenie wywiadu elektronicznego na rzecz SZ RP oraz przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i kryptografii.

W zakresie kontrwywiadowczym zadania na rzecz SZ RP wykonuje ***Służba Kontrwywiadu Wojskowego*** (SKW) – służba specjalna właściwa w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej. W tym celu SKW realizuje szereg działań, związanych z przeciwdziałaniem szpiegostwu, korupcji w obszarze zagrożeń dla obronności państwa, zagrożeniom dla jednostek, obiektów i urządzeń o znaczeniu obronnym oraz zapewnianiem cyberbezpieczeństwa SZ RP. Prowadzi także działania na rzecz bezpieczeństwa i badań naukowych oraz prac rozwojowych prowadzonych na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa militarnego Polski.

Przemysł obronny. Przemysłowy potencjał obronny (PPO) tworzą zasoby materialne i niematerialne polskiego przemysłu, zaspokajające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby SZ RP dotyczące wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt wojskowy (UiSW). Obecnie na PPO składają się m.in. spółki prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, w których właścicielem większości akcji lub udziałów jest Skarb Państwa; przedsiębiorstwa, których organem założycielskim jest minister obrony narodowej; jednostki badawczo-rozwojowe oraz spółki realizujące obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Coraz większe znaczenie na krajowym rynku obronnym zaczynają posiadać firmy bez udziału Skarbu Państwa.

System zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP, a więc wyłonienie dostawcy lub wykonawcy określonego produktu bądź usługi odbywa się na zasadach określonych w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz w stosownych decyzjach ministra obrony narodowej. Ma on charakter przetargów otwartych, w których udział biorą zgłaszający się oferenci. Z uwagi na konkurencyjność rynku europejskiego i konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej w przetargach mogą wziąć udział również dostawcy zagraniczni.

Zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla SZ RP odbywa się na podstawie zdefiniowanych potrzeb perspektywicznych i bieżących, a także pilnych potrzeb operacyjnych. Potrzeby perspektywiczne wynikają ze zdefiniowanych w wieloletnich planach i programach wymaganiach operacyjnych, służących osiąganiu lub doskonaleniu określonych zdolności operacyjnych SZ RP. Potrzeby bieżące wynikają natomiast z konieczności osiągnięcia zdefiniowanych zdolności operacyjnych, których realizacja zapewni bieżące funkcjonowanie SZ RP, zgodnie z ich przeznaczeniem. Pilną potrzebą operacyjną jest niezwłoczne nabycie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wynikające z konieczności użycia SZ RP, czego przy zachowaniu należytej staranności nie można było przewidzieć na etapie planowania.

PPO, zgodnie z założeniami Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego, stanowi jeden z podstawowych składników bezpieczeństwa i obrony państwa. Strategia działania związana z PPO przewiduje konsolidację opartą m.in. na komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych jednostek badawczo-rozwojowych, reorganizacji PPO i współpracy z inwestorami strategicznymi.

Bieżąca kondycja PPO nie jest jednak zadowalająca. Konkurencyjność krajowego przemysłu obronnego jest niewystarczająca, aby mógł on w szerokim zakresie uczestniczyć w procesie modernizacji technicznej SZ RP, a także skutecznie konkurować na rynkach zagranicznych. W dalszym ciągu spółki sektora – zwłaszcza pośrednio lub bezpośrednio kontrolowane przez Skarb Państwa – są w niewystarczającym stopniu odporne na skutki głębokich wahań koniunktury na rynku obronnym i borykają się z problemami o charakterze strukturalnym. Znajduje to wyraz zwłaszcza w silnym uzależnieniu od zamówień rządowych; niewystarczającej atrakcyjności oferty rynkowej pod względem asortymentu, kosztów oraz zaawansowania technologicznego; słabej pozycji na rynkach zagranicznych oraz braku aktywności w obszarze prac badawczo-rozwojowych i uzyskiwaniu środków na ten cel.

Dotychczasowe doświadczenia związane z restrukturyzacją sektora wskazują, że podział kompetencji między kilka resortów (Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Gospodarki), wynikający m.in. z dotychczasowej struktury właścicielskiej PPO, nadmiernie wydłuża proces decyzyjny i nie sprzyja efektywności działań w zakresie uzyskiwania, produkcji i promocji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Z perspektywy modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP zapewnienie bezpieczeństwa państwa traktować należy jako potrzebę opracowywania i wprowadzania nowoczesnego UiSW oraz utrzymywania własnych, krajowych możliwości produkcyjnych. Stałym wyzwaniem dla administracji państwowej jest zagwarantowanie siłom zbrojnym bezpieczeństwa dostaw UiSW i zapewnienie jego sprawnego funkcjonowania w całym okresie eksploatacji (okres gwarancyjny, remonty, obsługa).

* * *

Potencjał obronny RP systematycznie wzrasta. Szczególnie poprawa zdolności operacyjnych profesjonalnych Sił Zbrojnych RP wpływa pozytywnie na poziom polskich ambicji strategicznych, a tym samym na skalę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Potencjał ochronny

Potencjał ochronny tworzą: wymiar sprawiedliwości; służby specjalne; służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego; służby ratownictwa i ochrony ludności; elementy zarządzania kryzysowego; służby graniczne oraz inne instytucje, których pośrednim lub bezpośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego.

Wymiar sprawiedliwości. Właściwe działanie wymiaru sprawiedliwości stanowi gwarancję stabilnego funkcjonowania państwa i zapewnia bezpieczeństwo społeczeństwa i obywateli. Władza sądownicza jest jednym z trzech elementów ustrojowego podziału władzy. Z treści art. 175 Konstytucji RP wynika, że wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie ***sądy***. Są nimi: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Oprócz sądów do władzy sądowniczej zalicza się także dwa trybunały – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu.

Sądy szczególne, o właściwości obejmującej określoną grupę spraw, są usytuowane poza systemem sądów powszechnych. Zalicza się do nich sądy administracyjne i sądy wojskowe. W postępowaniu przed sądami szczególnymi stosuje się te same zasady, co w sądach powszechnych. Sądy administracyjne kontrolują legalność działalności administracji publicznej.

Jednym z najpoważniejszych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości jest przewlekłość postępowania sądowego. Wpływa to szczególnie niekorzystnie na pewność i stabilność działalności gospodarczej, której wolność stanowi jeden z filarów ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo w postępowaniach dochodzi często do ustalania przez organy je prowadzące wygórowanych poręczeń majątkowych i nieuzasadnionych zabezpieczeń majątkowych, które prowadzić mogą do upadłości firm i związanej z tym likwidacji miejsc pracy, jeszcze przed ogłoszeniem wyroku.

Niezadowalająca efektywność funkcjonowania sądownictwa w Polsce związana jest także z jego niedostateczną informatyzacją, której proces *de facto* dopiero się rozpoczyna i wymaga intensyfikacji. Słabą stroną wymiaru sprawiedliwości jest niewystarczający przepływ informacji między podmiotami w nim uczestniczącymi, wynikający z braku wspólnej elektronicznej bazy danych. Przykładowo można wskazać, że Krajowy Rejestr Sądowy, w którym przedsiębiorcy rejestrują dane osób zasiadających we władzach spółek handlowych, nie ma dostępu do bazy Krajowego Rejestru Karnego, a tym samym nie ma możliwości sprawdzenia, czy funkcja członka zarządu albo rady nadzorczej danej spółki nie została powierzona osobie karanej.

Z instytucjami wymiaru sprawiedliwości ściśle współdziałają organy ochrony prawnej, w tym przede wszystkim prokuratura i Służba Więzienna.

Prokuratura. Nad przestrzeganiem praworządności i ściganiem przestępstw czuwa prokuratura, którą stanowi prokurator generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Prokuratury Generalnej, prokuratur apelacyjnych, prokuratur okręgowych i rejonowych.

Prokuratorami wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej, wojskowych prokuratur okręgowych i wojskowych prokuratur garnizonowych.

Pod względem merytorycznym prokuratorzy wojskowi podlegają prokuratorowi generalnemu, którego jednym z zastępców jest naczelny prokurator wojskowy. Pod względem strukturalno-organizacyjnym wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury wchodzą w skład Sił Zbrojnych RP i ich działalność jest finansowana z wyodrębnionych środków budżetowych MON. W zakresie służby wojskowej naczelny prokurator wojskowy podlega ministrowi obrony narodowej.

Konstytucja RP nie zawiera bezpośrednich postanowień określających prawny model prokuratury i jej pozycję w strukturze ustrojowej państwa. Organizacja i działalność prokuratury określona została w wielokrotnie nowelizowanej ustawie z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze.

Prokuratorzy prowadzą albo nadzorują postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych, a także sprawują funkcję oskarżyciela publicznego przed sądami. Szczegółowy zakres uprawnień przysługujących prokuratorom występującym w takich sprawach oraz ich obowiązków regulują przepisy normujące postępowanie karne.

Prokuratorzy wojskowi – poza realizacją zadań służbowych, tożsamych z powinnościami prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – realizują na terenie jednostek i instytucji wojskowych, w tym także w kontyngentach wojskowych działających poza granicami kraju, czynności bezpośrednio związane z zapewnieniem przestrzegania prawa i utrzymaniem na należytym poziomie stanu dyscypliny wojskowej.

W 2010 r. nastąpiło rozdzielenie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości.

Służba Więzienna prowadzi działania penitencjarne, ochronne i resocjalizacyjne wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności. Odpowiada też za wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zapewniający prawidłowy tok postępowania karnego. Do podstawowych zadań Służby Więziennej zaliczyć należy: ochronę przed negatywnym wpływem zidentyfikowanych przez wymiar sprawiedliwości przestępców na społeczeństwo; zapobieganie zagrożeniom przez odstraszanie potencjalnych sprawców przestępstw; izolowanie skazanych od reszty społeczeństwa z poszanowaniem godności ludzkiej i zasady humanitaryzmu, a także resocjalizację przestępców.

Jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej są: Centralny Zarząd Służby Więziennej, okręgowe inspektoraty Służby Więziennej, zakłady karne i areszty śledcze oraz ośrodki szkolenia i doskonalenia kadr. W formacji służbę pełni ok. 27 tys. funkcjonariuszy, zatrudnionych jest także ok. 3 tys. pracowników cywilnych.

Podstawowym problemem polskiego więziennictwa w ostatnich latach było przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych. Na taki stan rzeczy wpłynął wzrost przestępczości zwłaszcza w latach 90. XX w. oraz na przełomie XX i XXI w. Przeludnienie w polskich więzieniach było przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Problem przeludnienia w poszczególnych jednostkach nadal występuje, jednak stan ten w ostatnim czasie poprawił się. W listopadzie 2012 r. ogólny stan zaludnienia w jednostkach penitencjarnych nie przekraczał ich normatywnej pojemności i wyniósł 96,7 proc. W jednostkach przebywało 85,2 tys. osób pozbawionych wolności, natomiast na odbycie kary pozbawienia wolności oczekiwało (stan na marzec 2012 r.) ok. 47 tys. skazanych.

Fot. Archiwum Służby Więziennej

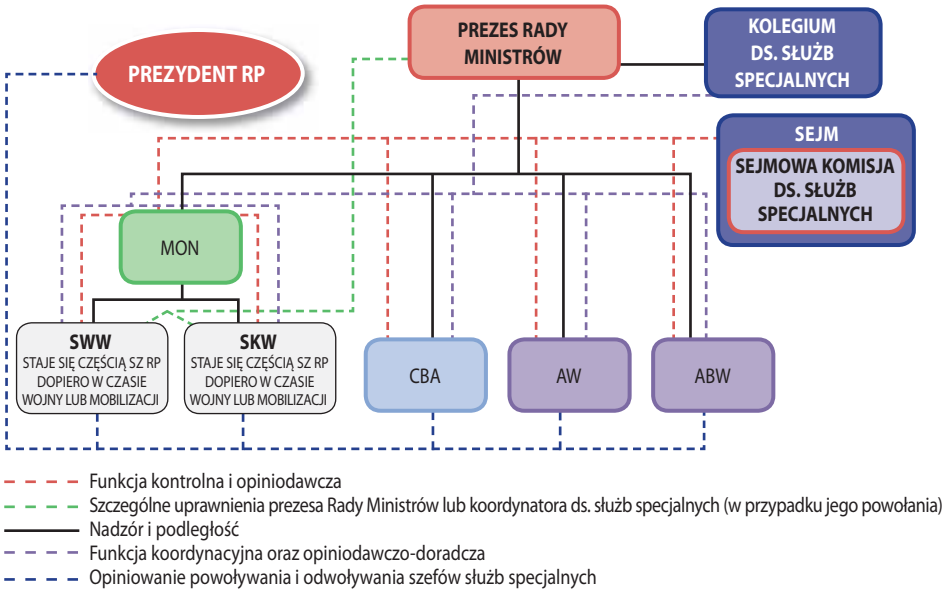
Kolejnym problemem Służby Więziennej jest chroniczny brak adekwatnych środków finansowych. Majątek znajdujący się w zarządzie Służby Więziennej ulega stałej dekapitalizacji. Na prawie 160 jednostek penitencjarnych trzy czwarte wybudowano przed II wojną światową. Eksploatacja zaawansowanej wiekowo infrastruktury, przy wysokiej liczbie osadzonych, może negatywnie wpływać na skuteczne wypełnianie funkcji izolacyjnej oraz resocjalizacyjnej.

W celu poprawy funkcjonowania polskiego więziennictwa przyjęta została nowa ustawa o Służbie Więziennej z 9 kwietnia 2010 r., która powołała do życia Radę Polityki Penitencjarnej – organ doradczy ministra sprawiedliwości. Ustawa uporządkowała też szereg spraw dotyczących stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rozwiązaniem części problemów z przeludnieniem w zakładach karnych ma być system dozoru elektronicznego.

Służby specjalne. W polskim prawie nie ma definicji służb specjalnych. Art. 11 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wskazuje, co prawda, na Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego jako służby specjalne, jednak robi to na wyłączny użytek tej ustawy. Biorąc pod uwagę fakt, że nie tylko te służby posiadają uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze, trudno jednoznacznie przesądzić, które z nich należy traktować jako służby specjalne i jakie jest kryterium takiego ich sytuowania. Przede wszystkim jednak brakuje jednolitej ustawy definiującej i katalogującej działania operacyjno-rozpoznawcze i określającej dla wszystkich służb, kto, kiedy i w jakich okolicznościach oraz za czyją zgodą może te działania prowadzić.

Do głównych podmiotów realizujących specjalne zadania ochronne zaliczane są: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz – omówione w części potencjału obronnego – Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego (patrz: rys. 11).

Rysunek 11. Służby specjalne oraz ich podległość



Źródło: opracowanie własne.

Fot. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Do jej podstawowych zadań należy rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność terytorium, a także w obronność. ABW, jako krajowa władza bezpieczeństwa, wykonuje w granicach swoich kompetencji istotne zadania związane z ochroną informacji niejawnych. Ważnym elementem działalności Agencji jest działalność analityczno-informacyjna, polegająca na uzyskiwaniu, analizowaniu i przekazywaniu właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Szef ABW, który kieruje pracami Agencji, jest centralnym organem administracji rządowej, podlegającym bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, a jego działalność podlega kontroli Sejmu.

Agencja Wywiadu (AW) jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i realizuje swoje zadania, co do zasady, poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Do podstawowych zadań AW należy: uzyskiwanie, analiza i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Polski oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego; rozpoznawanie zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo państwa i przeciwdziałanie im – w tym międzynarodowemu terroryzmowi, ekstremizmowi, międzynarodowym grupom przestępczości zorganizowanej, działaniom obcych służb specjalnych i innym czynnościom mogącym przynieść szkodę interesom RP. Agencja zapewnia też ochronę kryptograficzną łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi. W dobie globalizacji i rozwoju cyberprzestrzeni kolejnym ważnym zadaniem Agencji jest prowadzenie wywiadu elektronicznego. Agencją Wywiadu kieruje szef AW, podległy bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, a jego działalność podlega kontroli Sejmu.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jest służbą specjalną powołaną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. CBA kieruje jego szef, nadzorowany przez prezesa Rady Ministrów. Działalność szefa CBA podlega kontroli Sejmu.

Biuro, oprócz prowadzenia spraw operacyjnych i postępowań przygotowawczych, koncentruje się na działalności kontrolnej, analityczno-informacyjnej i prewencyjnej, w tym edukacyjnej.

Korupcja jest jednym z najtrudniejszych do wykrycia i udowodnienia przestępstw przeciw interesom państwa i jego obywateli. Polska uchodzi za kraj, w którym korupcja – rozumiana jako użycie stanowiska lub wpływów do osiągnięcia korzyści osobistych – występuje dość często. Według światowych danych z 2012 r., zebranych przez Transparency International, Polska znajduje się na 41. miejscu (na 176 państw objętych badaniem) z indeksem 58 pkt. (w skali 0-100, gdzie 0 oznacza największy wskaźnik skorumpowania w sektorze publicznym) – tabela 1.

Korupcja to nie tylko problem samych zachowań przestępczych, ale także problem jakości i przejrzystości życia publicznego, edukacji i kontroli mechanizmów życia społeczno-gospodarczego państwa.

Tabela 1. Korupcja na świecie – miejsce Polski

Miejsce	Państwo/ Terytorium	Wskaźnik /indeks	Miejsce	Państwo/ Terytorium	Wskaźnik /indeks
1	Dania	90	22	Saint Lucia	71
1	Finlandia	90	25	Austria	69
1	Nowa Zelandia	90	25	Irlandia	69
4	Szwecja	88	27	Katar	68
5	Singapur	87	27	Zjednoczone Emiraty Arabskie	68
6	Szwajcaria	86	29	Cypr	66
7	Australia	85	30	Botswana	65
7	Norwegia	85	30	Hiszpania	65
9	Kanada	84	32	Estonia	64
9	Holandia	84	33	Bhutan	63
11	Islandia	82	33	Portugalia	63
12	Luksemburg	80	33	Portoryko	63
13	Niemcy	79	36	Saint Vincent i Grenadyny	62
14	Hongkong	77	37	Słowenia	61
15	Barbados	76	37	Tajwan	61
16	Belgia	75	39	Wyspy Zielonego Przylądka	60
17	Japonia	74	39	Izrael	60
17	Wielka Brytania	74	**41**	**Polska**	**58**
19	Stany Zjednoczone	73	...	...	...
20	Chile	72	...	...	...
20	Urugwaj	72	174	Afganistan	8
22	Bahamy	71	174	Korea Północna	8
22	Francja	71	174	Somalia	8

Źródło: Corruption Perceptions Index 2012 – Transparency International.

Do służb wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa RP należą również organy kontroli skarbowej podległe ministrowi finansów (Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej), które w zakresie czynności wywiadu skarbowego są wyposażone w niektóre uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze.

Ocenę funkcjonowania służb specjalnych utrudnia nieprecyzyjne rozdzielenie (nakładanie się) kompetencji w służbach cywilnych, ale też między służbami cywilnymi i wojskowymi. Istnienie wielu

podmiotów działających w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego, o nakładających się kompetencjach i rozmaitej podległości ustrojowej, dysponujących uprawnieniami operacyjno-rozpoznawczymi, rodzi pytanie o funkcjonalność przyjętego rozwiązania.

Kolejnym problemem – poza nakładającymi się zakresami właściwości rzeczowych – jest niespójne ujęcie uprawnień służb (np. ABW jest uprawniona do realizacji tzw. prowokacji biernej, a CBA i Policja realizują również prowokację czynną, natomiast SKW ma ograniczone uprawnienia w tym zakresie). Wątpliwości wzbudza też zbyt szerokie wykorzystywanie służb specjalnych przez prokuraturę w toku prowadzonych przez nią działań śledczych i procesowych.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny. Celem podsystemu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zapobieganie i ściganie sprawców zamachów na życie, zdrowie i mienie polskich obywateli i innych osób przebywających na terytorium RP oraz na interesy państwa. Jest on tworzony przez organy władzy publicznej, służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to zarazem sektor, w którym występuje – obok podsystemu ratownictwa medycznego – częściowa prywatyzacja zadań wcześniej realizowanych wyłącznie przez państwo.

Zadania organów władzy publicznej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego są określone w odpowiednich ustawach, w tym m.in. o służbach specjalnych, Policji, Straży Granicznej, Służbie Celnej i Biurze Ochrony Rządu.

Liczba zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego w ciągu ostatnich lat zmniejsza się, jednak nadal pozostaje problemem, szczególnie podczas imprez masowych[1]. Warto natomiast odno-

Fot. Marek Krupa/KGP

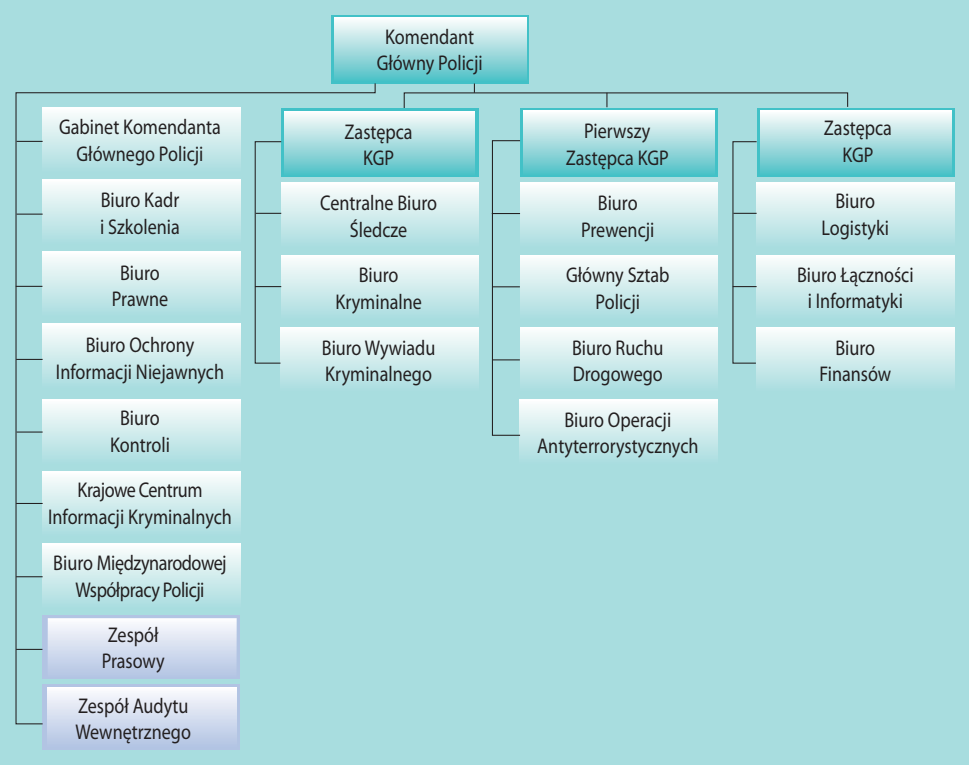
[1] Liczba zabezpieczanych przez Policję w Polsce corocznie imprez masowych spadła w ostatnich latach z ok. 11 tys. w 2008 r. do ok. 8 tys. w 2011 r. i 3699 w pierwszej połowie 2012 r. Jednak jednocześnie wzrosła liczba przestępstw i wykroczeń pozostających w związku z imprezami masowymi (w 2010 r. popełniono 701 przestępstw i 1690 wykroczeń, w 2011 r. 901 przestępstw i 6791 wykroczeń, a w pierwszej połowie 2012 r. odnotowano aż 735 przestępstw i 3905 wykroczeń). Zdecydowana większość z nich dotyczy meczów piłki nożnej (np. 1065 wykroczeń i 530 przestępstw w 2010 r., czy 2209 wykroczeń i 574 przestępstwa w pierwszej połowie 2012 r.).

towaćw ostatnich latach zjawisko nieznacznego narastania zbiorowych naruszeń prawa w kontekście zgromadzeń publicznych, protestów społecznych, strajków i blokad.

Negatywnym zjawiskiem w Polsce jest brak często elementarnej wiedzy u organizatorów imprez masowych, szczególnie tych organizujących zgromadzenia o charakterze politycznym czy społecznym, o ich obowiązkach w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, obowiązujących procedurach oraz związanych z tym konsekwencjach. Z kolei coraz częstszym zjawiskiem jest publiczne kierowanie oskarżeń przeciwko służbom zapewniającym zgodnie z prawem bezpieczeństwo i porządek podczas tych imprez. Taka sytuacja wpływa negatywnie na decyzje w zakresie użycia tych służb, powodując, że działania podejmowane są w warunkach niepewności prawnej.

Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja przeznaczona jest do ochrony obywateli oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do głównych zadań Policji należy: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego; inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom. Strukturę organizacyjną Policji tworzą funkcjonariusze zatrudnieni w służbach: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład Policji wchodzi także policja sądowa, oddziały prewencji

Rysunek 12. Struktura Komendy Głównej Policji



Źródło: Komenda Główna Policji.

i pododdziały antyterrorystyczne. Zaplecze dydaktyczne tej służby tworzą Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Szkoła Policji w Pile, Szkoła Policji w Słupsku, Szkoła Policji w Katowicach oraz instytuty badawcze. Policja jest jedną z największych formacji spośród wszystkich służb mundurowych. 1 listopada 2012 r. w jej szeregach pełniło służbę 95 997 funkcjonariuszy oraz 24 792 pracowników cywilnych. Przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji jest komendant główny Policji (strukturę Komedy Głównej Policji przedstawia rys. 12), podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Istotne jest właściwe użycie sił i środków, jakimi dysponuje Policja – nie rozpraszanie ich, lecz koncentrowanie na tych zadaniach, które uznano za priorytetowe. Potencjał Policji powinien być dostosowany do rzeczywistych lub bardzo prawdopodobnych zagrożeń.

Działania o charakterze ochronnym, w zakresie ochrony najważniejszych organów władzy i administracji publicznej, wykonuje ***Biuro Ochrony Rządu*** (BOR), które jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, funkcjonującą w ramach resortu spraw wewnętrznych. Do zadań BOR należy ochrona prezydenta RP, marszałka Sejmu, marszałka Senatu, prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra spraw wewnętrznych oraz ministra spraw zagranicznych, a także: innych osób ważnych ze względu na dobro państwa; byłych prezydentów; delegacji państw obcych przebywających w Polsce; polskich przedstawicielstw dyplomatycznych; urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych. Odpowiada też za bezpieczeństwo obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu.

Wiele problemów BOR spowodowanych jest niedostosowaniem wielkości środków budżetowych do coraz większej skali wykonywanych zadań oraz wielostopniową ścieżkę decyzyjną podczas realizacji zadań.

Fot. Biuro Ochrony Rządu

Ochronie najważniejszych osób w państwie służą także procedury dotyczące sposobu transportu i przemieszczania się, zwłaszcza w zakresie regulacji sposobu realizacji lotów o statusie HEAD. Zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały na mocy decyzji nr 19/MON Ministra Obrony Narodowej z 2 lutego 2012 r. w sprawie wdrożenia w lotnictwie Sił Zbrojnych RP „Instrukcji organizacji lotów oznaczonych statusem HEAD w lotnictwie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej"[2]. Ich przyjęcie było wynikiem wyciągnięcia i uwzględnienia wniosków z tragicznej katastrofy samolotu Tu-154M, do której doszło 10 kwietnia 2010 r. pod Smoleńskiem, w której zginął prezydent RP Lech Kaczyński oraz 95 innych osób, w tym wszyscy najważniejsi dowódcy wojskowi. Jeden z najistotniejszych zapisów tej decyzji dotyczy rozśrodkowania osób szczególnie ważnych z punktu widzenia kierowania bezpieczeństwem narodowym podczas transportu powietrznego.

Przeciwdziałanie przestępczości obejmuje zapobieganie wszelkim czynom zabronionym przez ustawę, które zostały określone jako przestępstwa popełniane przez pojedyncze osoby lub zorganizowane grupy.

Od kilku lat, po znacznym spadku liczby stwierdzonych przestępstw odnotowanym w latach 2004–2008, zauważalna jest w Polsce tendencja do utrzymywania się przestępczości na względnie stałym poziomie oraz nieznaczny spadek szczególnie dokuczliwej przestępczości pospolitej (patrz: tabela 2). Obserwowany jest także wzrost wskaźnika jej wykrywalności. Powyższe dane przekładają się na zmniejszające się osobiste poczucie zagrożenia przestępczością wśród Polaków (patrz: rys. 13).

Załącznik do Decyzji Nr 2/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Instrukcji organizacji lotów oznaczonych statusem HEAD w lotnictwie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej"

Par. 21 ust. 2. Organizujący lot, tworząc listę pasażerów, uwzględnia następujące zasady i ograniczenia:

1) na pokładzie tego samego statku powietrznego nie mogą przebywać w czasie lotu jednocześnie:
   a) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
   b) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Prezes Rady Ministrów;
   c) Prezes Rady Ministrów i pierwszy Wiceprezes Rady Ministrów;
2) na pokładzie tego samego statku powietrznego nie może przebywać w trakcie jednego lotu więcej niż połowa:
   a) członków: Rady Ministrów, Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Kolegium do spraw Służb Specjalnych;
   b) dowódców wojskowych.

Utrzymanie tej tendencji jest uwarunkowane skutecznym współdziałaniem poszczególnych podmiotów, odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości, ze społeczeństwem, a także aktywnym wdrażaniem działań profilaktycznych – zwłaszcza ukierunkowanych na osoby nieletnie – m.in. przez organizacje pozarządowe. Istotne znaczenie ma edukacja dla bezpieczeństwa, w tym uwrażliwienie społeczeństwa na potrzebę zgłaszania przestępstw. Nadal utrzymuje się bowiem stosunkowo wysoka „ciemna liczba przestępstw" – nie wszystkie przestępstwa są zgłaszane, a zatem rejestrowane. Ze zwalczaniem przestępczości skorelowane muszą być programy wsparcia dla ofiar przestępstw i ich najbliższych.

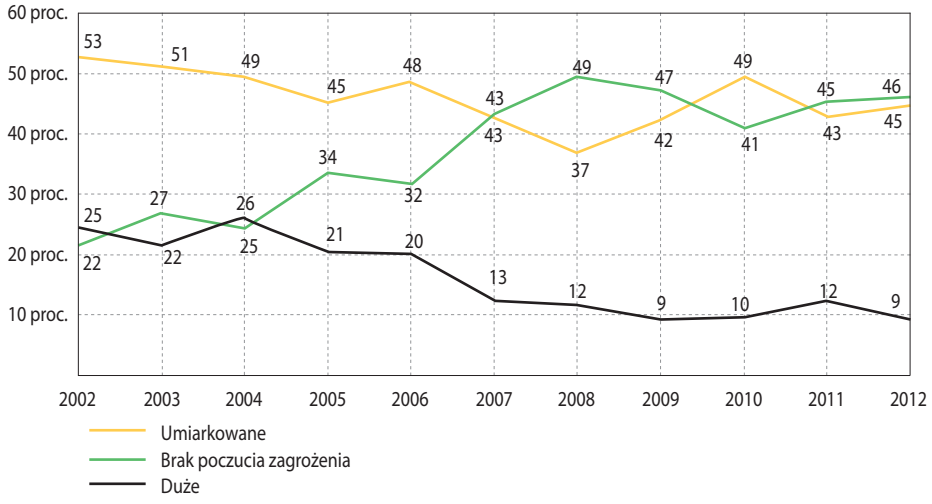
[2] Przytoczona decyzja nr 19/MON została następnie zastąpiona decyzją nr 2/MON z 4 stycznia 2013 r.

Tabela 2. Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone i procent wykrywalności w latach 2000-2012

Rok	Postępowania wszczęte	Przestępstwa stwierdzone ogółem	Liczba podejrzanych	Wykrywalność (proc.)
2012	950 860	1 119 803	500 539	67,8
2011	981 480	1 159 554	521 942	68,7
2010	964 614	1 138.523	516 152	67,9
2009	994 959	1 129.577	521 699	67,1
2008	968 620	1 082.057	516 626	65,9
2007	1 014 695	1 152.993	540 604	64,6
2006	1 156 031	1 287 918	587 959	62,4
2005	1 235 239	1 379 962	594 088	58,6
2004	1 296 356	1 461 217	578 059	56,2
2003	1 248 082	1 466 643	557 224	55,2
2002	1 277 420	1 404 229	552 301	54,9
2001	1 275 418	1 390 089	533 943	53,8
2000	1 169 185	1 266 910	405 275	47,8

Źródło: Komenda Główna Policji.

Rysunek 13. Stopień osobistego poczucia zagrożenia przestępczością



Źródło: CBOS, komunikat z badań BS/62/2012, „Opinie o bezpieczeństwie i zagrożeniu przestępczością".

Przeciwdziałanie cyberprzestępczości. Rozwój tzw. społeczeństwa informacyjnego oraz coraz nowsze technologie w systemach teleinformatycznych, wprowadzają oprócz oczywistych korzyści, również zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa zarówno samych systemów, jak i przetwarzanych oraz przesyłanych z ich wykorzystaniem informacji.

Rzeczywiste rozmiary cyberprzestępczości są trudne do określenia. Podejmowane próby oceny dotyczą strat materialnych poniesionych w krótkim czasie. Sprawcy tych przestępstw zwykle działają

długoterminowo, a ich działanie powoduje również poważne straty niematerialne. W Polsce procedury i regulacje dotyczące wymiany informacji o sposobach i taktyce działania przestępców w tej dziedzinie są niedoskonałe. W efekcie trudno opracować jednolite metody wykrywania oraz monitorowania przestępstw w cyberprzestrzeni i przeciwdziałania im, a tym samym odpowiednio przygotować organy ścigania. Ze względu na to, że technologie informatyczne starzeją się bardzo szybko, nakłady ponoszone na właściwe zabezpieczanie systemów informatycznych i teleinformatycznych nieustannie rosną.

Ochrona cyberprzestrzeni stanowi obecnie jedno z podstawowych zadań strategicznych w obszarze bezpieczeństwa praktycznie każdego państwa. Szybki rozwój techniki, obserwowany przez ostatnie lata, a w szczególności rozwój technik telekomunikacyjnych i lawinowa komputeryzacja niemal każdej dziedziny życia sprawiają, że obecnie najcenniejszym zasobem jest informacja. Jest ona kluczem do sukcesu zarówno w polityce i biznesie, jak i w planowaniu oraz prowadzeniu działań militarnych. Nie mniej istotne jest jednak to, że odpowiedni przepływ i dostępność informacji warunkują możliwość zapewnienia właściwego funkcjonowania gospodarki, administracji oraz wyspecjalizowanych służb każdego państwa.

Aby sprostać nowym wyzwaniom związanym z rozwojem oraz szerokim zastosowaniem sieci teleinformatycznych, 21 listopada 2011 r. utworzono Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC). Nowy resort otrzymał m.in. pełnię kompetencji związanych z działami informatyzacji i łączności. Zawierają one kwestie informatyzacji i sieci teleinformatycznych administracji publicznej, technologii i technik informacyjnych, standardów informatycznych, wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki, zastosowań technologii informatycznych w społeczeństwie informacyjnym, rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz realizacji zobowiązań międzynarodowych RP w dziedzinie informatyzacji, poczty i telekomunikacji.

Należy podkreślić, że współczesne systemy teleinformatyczne, w szczególności systemy wchodzące w skład tzw. infrastruktury krytycznej i warunkujące bezpieczeństwo państwa, powinny charakteryzować się bardzo dużą niezawodnością. Muszą również zapewnić odpowiednio wysoki poziom integralności oraz poufności informacji przetwarzanych i przesyłanych za ich pośrednictwem. Jest to istotne, gdyż systemy tego typu i ich zasoby informacyjne mogą stać się celem ataku np. ze strony obcych służb specjalnych, a nawet ze strony prywatnych użytkowników, co pokazał przypadek WikiLeaks oraz ataki hakerskie związane z protestami przeciwko podpisaniu przez Polskę międzynarodowej umowy ACTA.

Za odpowiednią reakcję w razie ataku na systemy teleinformatyczne odpowiada Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL funkcjonujący w ramach ABW.

Z technicznego punktu widzenia stworzenie absolutnie bezpiecznego systemu teleinformatycznego jest praktycznie niemożliwe. Skuteczność nawet najlepiej zaprojektowanych i najdroższych zabezpieczeń zależy głównie od użytkowników, ich świadomości, wyszkolenia i znajomości przepisów.

Innym poważnym problemem, z którym borykają się instytucje zajmujące się bezpieczeństwem teleinformatycznym, jest trudność w znalezieniu specjalistów, w szczególności inżynierów informatyków, znających tematykę bezpieczeństwa teleinformatycznego. Należą oni do grupy zawodowej szczególnie poszukiwanej na rynku pracy. Na bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych negatywnie wpływa również brak wystarczającego poziomu umiejętności oraz świadomości zagrożeń dla przetwarzanych informacji, zarówno na poziomie użytkowników, jak również administratorów i organizatorów systemów teleinformatycznych.

Kolejnym istotnym problemem może stać się rozproszenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo teleinformatyczne i niewłaściwy przepływ informacji między podmiotami zobligowanymi do

zajmowania się tą problematyką. Brak trwałego systemu koordynacji, procedur współpracy i wymiany informacji utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia efektywne reagowanie na ataki wymierzone w systemy teleinformatyczne i oferowane przez nie usługi.

Istotnym wkładem w zapewnienie cyberbezpieczeństwa jest znowelizowanie w 2011 r. ustaw o stanach nadzwyczajnych, w tym ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawy te po raz pierwszy w polskim systemie prawnym ujęły zdarzenia w cyberprzestrzeni jako możliwe przesłanki wprowadzania stanów nadzwyczajnych.

Przyjęte w ustawach rozwiązania przekładają się na system funkcjonowania organów odpowiedzialnych za całą sferę bezpieczeństwa narodowego i poszczególne jego segmenty. Tworzą one prawną podstawę do działań umożliwiających planowanie, przygotowywanie i wdrażanie konkretnych przedsięwzięć niezbędnych do eliminowania zagrożeń w cyberprzestrzeni. Treść ustaw nie wnosi zmian do zasad i procedur wprowadzania stanów nadzwyczajnych, nie przewiduje też dodatkowych ograniczeń praw i wolności obywatelskich. Umożliwia jednak konstytucyjnie uprawnionym organom uwzględnienie dodatkowych przesłanek, wynikających z dynamicznego rozwoju wykorzystywania cyberprzestrzeni w działalności publicznej, w ewentualnym podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu tych stanów. Ustawy nie tworzą pełnego systemu cyberbezpieczeństwa, ponieważ zawierają wyłącznie elementy niezbędne do reagowania państwa w sytuacjach mogących skutkować koniecznością wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Jednak rozwiązania te wkomponowują się w przygotowywaną politykę ochrony cyberprzestrzeni RP, otwierając drogę dla dalszych inicjatyw ustawodawczych.

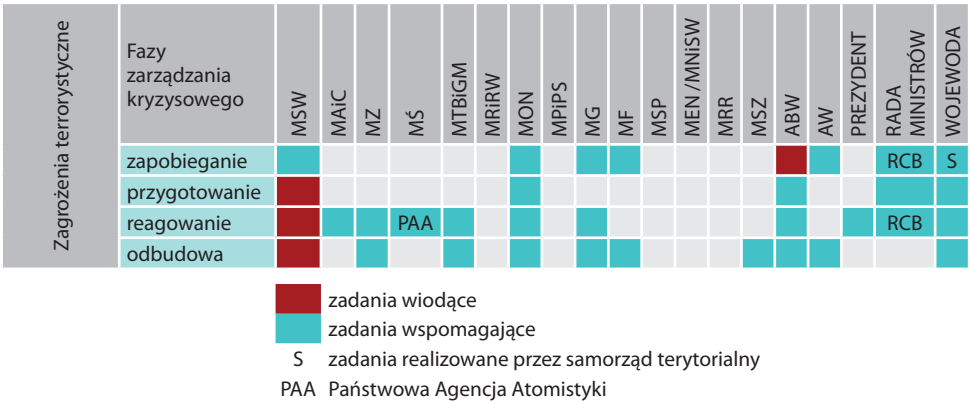
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 2. ust. 1b. Przez cyberprzestrzeń (…) rozumie się przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.), wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami.

Zwalczanie terroryzmu. Globalny zasięg i skala zjawiska terroryzmu stanowią poważne wyzwanie dla większości organów międzynarodowych i państwowych. Krajowe i międzynarodowe organy odpowiedzialne za analizę i wymianę informacji o zagrożeniach terrorystycznych wciąż dopiero się kształtują w zakresie zarówno kompetencji, jak i sposobów działania. Dotyczy to w szczególności poziomu strategicznego i operacyjnego.

Polska posiada niezbędne siły i środki (służby i instytucje) do zwalczania terroryzmu; są one jednak rozproszone. Nieprecyzyjne określenie zadań i kompetencji poszczególnych podmiotów systemu bezpieczeństwa odpowiadających za przeciwdziałanie terroryzmowi, przy jednoczesnym braku właściwego poziomu koordynacji podejmowanych działań, stanowią istotne utrudnienie w zakresie współdziałania i współpracy w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Widoczne jest to między innymi na przykładzie Krajowego planu zarządzania kryzysowego (przyjętego przez Radę Ministrów 6 marca 2012 r.). Zgodnie z tym dokumentem, istnieją cztery fazy działania służb w obszarze zarządzania kryzysowego – w tym wobec kryzysu spowodowanego zagrożeniem terrorystycznym: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Za realizację każdego z tych zadań odpowiadają inne służby (patrz: rys. 14).

Rysunek 14. Zadania i obowiązki uczestników w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej – zagrożenie terrorystyczne



Źródło: Krajowy plan zarządzania kryzysowego przyjęty przez Radę Ministrów 6 marca 2012 r.

Do pewnego stopnia problem braku koordynacji złagodziło powołanie Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych jako organu pomocniczego Rady Ministrów, który zapewnia współdziałanie administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i reagowania na zagrożenia terrorystyczne.

Jedną z głównych ról w systemie antyterrorystycznym RP odgrywa Centrum Antyterrorystyczne (CAT) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które jest jednostką koordynacyjno-analityczną w tym zakresie. Istotą systemu funkcjonowania CAT ABW jest koordynacja procesu wymiany informacji między uczestnikami systemu ochrony antyterrorystycznej, umożliwiająca wdrażanie wspólnych procedur reagowania w razie zaistnienia zagrożenia.

Istotnym zadaniem jest przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania działalności terrorystycznej, za które w Polsce odpowiadają zwłaszcza takie organy finansowe jak Generalny Inspektor Informacji Finansowej i Służba Celna. Ważną rolę w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego pełni również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

W obszarze regulacji dotyczących terroryzmu – poza prawem międzynarodowym, w tym unijnym – polskie prawo opiera się głównie na ustawach kompetencyjnych poszczególnych służb zaangażowanych w zwalczanie zagrożenia terrorystycznego oraz przepisów Kodeksu karnego, które definiują przestępstwo o charakterze terrorystycznym (art. 115 par. 20), a także przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Kodeks karny

Art. 115 par. 20. Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:
1) poważnego zastraszenia wielu osób;
2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności;
3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.

Służby ratownictwa i ochrony ludności. Wśród służb ratownictwa i ochrony ludności pierwszoplanową rolę pełni ***Państwowa Straż Pożarna*** (PSP), będąca zawodową formacją powołaną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. W podsystemie ratownictwa i ochrony ludności PSP wspierana jest przez inne służby, straże i instytucje państwowe oraz przez sieć organizacji pozarządowych. Zakres zadań PSP od czasu jej utworzenia został znacznie rozszerzony. Nie ogranicza się już, jak pierwotnie, do gaszenia pożarów, ale także obejmuje organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w sytuacjach kryzysowych, w tym podczas katastrof i wypadków komunikacyjnych, budowlanych czy chemicznych. Ponadto formacja ta sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych, prowadzi prace naukowo-badawcze w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności, a także współpracuje z szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych. W Państwowej Straży Pożarnej służbę pełni około 30 tys. funkcjonariuszy, którymi kieruje komendant, podległy ministrowi spraw wewnętrznych.

PSP często koordynuje w praktyce akcję ratunkową na miejscu katastrofy, w tym pracę policjantów oraz pogotowia ratunkowego. Ostatnie lata wiązały się z istotną jej modernizacją techniczną. Następuje systematyczna wymiana pojazdów i sprzętu ratowniczo-gaśniczego. Również procedury działania PSP zostały unowocześnione i dostosowane do nowych wyzwań. PSP szczególnie blisko współpracuje z ochotniczymi strażami pożarnymi (OSP), które liczą około 17 tys. jednostek z około 500 tys. czynnymi strażakami-ochotnikami (z czego 3815 jednostek ochotniczych straży pożarnych skupiających 126 tys. strażaków wchodzi w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, KSRG).

Podstawowym założeniem w budowie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, za którego organizację odpowiada komendant główny PSP, było stworzenie zintegrowanego systemu skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze, umożliwiającego działania w zakresie ratownictwa i ochrony ludności. Obecnie KSRG stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą działalność ukierunkowaną na ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Fot. Archiwum SP ZOZ Lotniczego Pogotowia Ratunkowego

Na tym tle wskazać należy na problem współpracy służb ratownictwa i ochrony ludności ze społeczeństwem. Z jednej strony dotyczy to ewolucji dotychczasowych sposobów informowania społeczeństwa o zagrożeniach. Z drugiej strony chodzi o usunięcie niedociągnięć związanych z tworzeniem centrów powiadamiania ratunkowego. Centra te nie obsługują społeczeństwa w sposób właściwy i jednakowy w całym kraju, a dzwoniąc na numer 112 nie zawsze uzyskuje się stosowną pomoc. Ciągle aktualne i skuteczne są dotychczasowe numery alarmowe.

Istotnym elementem działań w obszarze ratownictwa i ochrony ludności jest funkcjonowanie systemu ochrony ludności w czasie wojny (obrona cywilna).

W obecnym stanie prawnym szef Obrony Cywilnej Kraju, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, odpowiada za wykonywanie zadań w zakresie przygotowywania projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej, ustalania ogólnych zasad realizacji zadań w tym zakresie, koordynowania określonych przedsięwzięć i sprawowania kontroli nad realizacją przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej. Ustawa daje szefowi Obrony Cywilnej Kraju delegację do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów w sprawach należących do jego zakresu działania.

W kontekście sprawności obrony cywilnej wyzwania stanowią również brak określenia zadań w tym zakresie (a tego wymaga ratyfikowana konwencja międzynarodowa[3]) oraz nierozwiązana do tej pory kwestia reklamowania członków OSP (mówi o tym rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny – Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2136) od konieczności pełnienia służby wojskowej w razie odwieszenia poboru, w warunkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (lub militaryzacji całego KSRG).

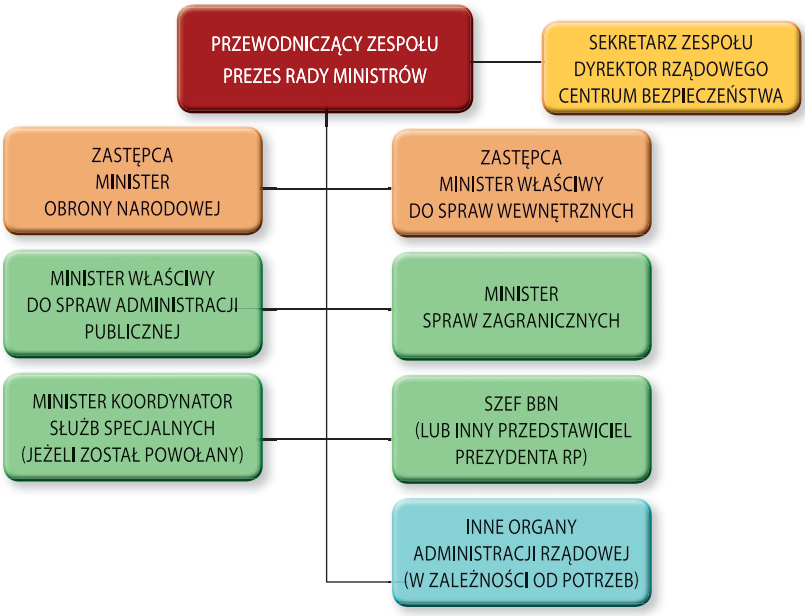
Elementy systemu zarządzania kryzysowego. Szczególną uwagę przy rozpatrywaniu potencjału bezpieczeństwa narodowego należy zwrócić na zarządzanie kryzysowe. W modelu polskim sytuacja kryzysowa obejmuje jedynie zagrożenia o charakterze niemilitarnym, mimo że zarówno w stanach nadzwyczajnych, jak i w czasie wojny zarządzanie kryzysowe wciąż jest realizowane.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce na szczeblu centralnym sprawuje Rada Ministrów korzystając z pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (jego skład przedstawia rys. 15). W sytuacjach szczególnych zadanie to może realizować, zgodnie z ustawą, minister właściwy do spraw wewnętrznych, choć należałoby rozważyć zmianę na ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

W województwie zarządzanie kryzysowe sprawują wojewodowie, z wykorzystaniem wojewódzkich zespołów i centrów zarządzania kryzysowego. W samorządzie terytorialnym zarządzanie kryzysowe sprawują odpowiednio: w powiecie – starosta, a w gminie – wójt, burmistrz, prezydent miasta, także z wykorzystaniem odpowiednich zespołów i centrów zarządzania kryzysowego.

[3] Pierwszy Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175), który Rzeczpospolita Polska przyjęła 19 września 1991 r.

Rysunek 15. Skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego



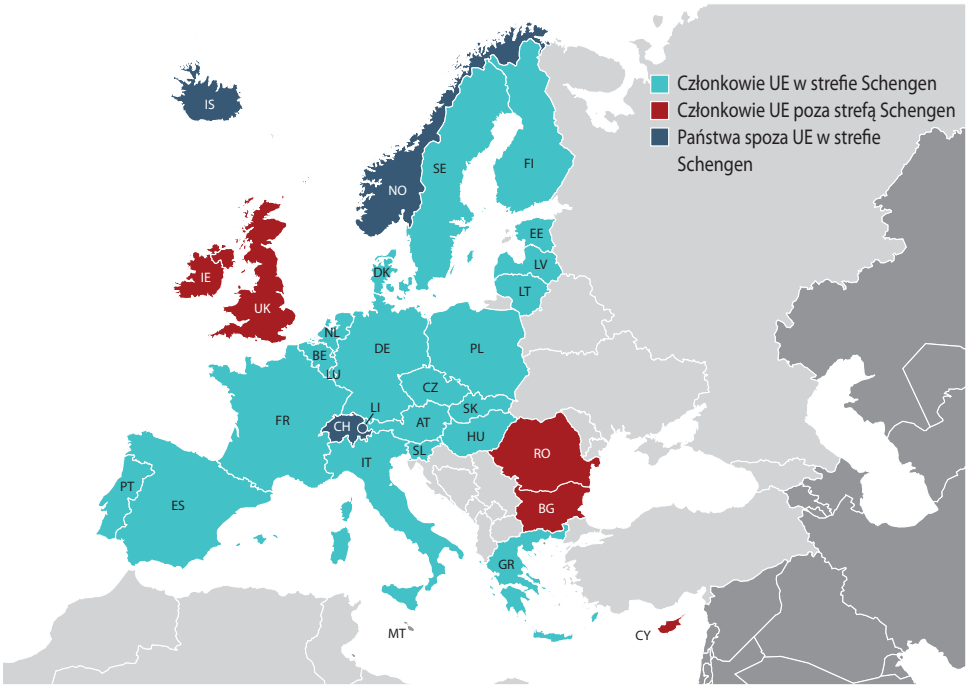
Źródło: opracowanie własne.

Służby graniczne. Podsystem ochrony granicy państwowej RP po wejściu Polski do UE i strefy Schengen poddano korektom, w których wyniku stał się istotnym ogniwem europejskiej wspólnej strategii ochrony granic zewnętrznych i kontroli migracyjnych UE. Wskutek tego wpływa on na bezpieczeństwo RP oraz pozostałych państw członkowskich UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Brak kontroli na granicy wewnętrznej UE/Schengen oznacza konieczność wzmocnienia kontroli na granicy zewnętrznej Unii, a także intensyfikację działań wewnątrz kraju, m.in. poprzez zacieśnienie współpracy, wymianę informacji i współdziałanie służb krajowych i innych państw członkowskich UE (patrz: rys. 16).

Przyjęty w Polsce model ochrony granicy państwowej jest rezultatem uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych oraz zobowiązań międzynarodowych. Za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych, który zadania te wykonuje z pomocą komendanta głównego Straży Granicznej. Za ochronę granicy w przestrzeni powietrznej odpowiada minister obrony narodowej.

W podsystemie ochrony granicy państwowej główną rolę odgrywa jednolita, umundurowana i uzbrojona formacja – ***Straż Graniczna*** (SG). Jako administracja niezespolona podległa MSW, Straż Graniczna liczy około 15 tys. funkcjonariuszy i 4 tys. pracowników cywilnych. SG wykonuje zadania związane z ochroną granicy państwowej i kontrolą ruchu granicznego. Ponadto odpowiada za wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz, oraz za zapobieganie transportowaniu substancji niebezpiecznych bez wymaganego zezwolenia. W kompetencji Staży Granicznej znajduje się również rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń dotyczących

Rysunek 16. Państwa systemu Schengen w UE



Źródło: Komisja Europejska.

Fot. Straż Graniczna

zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, a także przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców czy powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

Straż Graniczna dysponuje (poza standardowym wyposażeniem dla służb) statkami powietrznymi do patrolowania obszarów lądowych i morskich, jednostkami pływającymi oraz stacjonarnymi i mobilnymi systemami obserwacji termowizyjnej i noktowizyjnej.

Służba Celna. Drugim ogniwem szeroko rozumianego podsystemu ochrony granicy państwowej jest Służba Celna podległa ministrowi finansów. Jest to jednolita umundurowana formacja, której zadaniem jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego UE, w tym zgodności z prawem przywozu i wywozu towarów. Wykonuje także obowiązki określone w odrębnych przepisach, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier. Widoczne jest zaangażowanie Służby Celnej w zwalczanie przemytu i nielegalnej produkcji papierosów i wyrobów tytoniowych, gier hazardowych, naruszania praw własności intelektualnej i cyberprzestępczości. W Służbie Celnej zatrudnionych jest około 15 tys. funkcjonariuszy.

Analiza obowiązków i uprawnień wskazuje na nakładanie się na siebie niektórych zadań poszczególnych instytucji. Na przykład Straż Graniczna i Służba Celna mają dublujące się uprawnienia do zwalczania przestępstw i wykroczeń skarbowych, zapobiegania przemieszczania przez granicę państwową towarów akcyzowych, substancji niebezpiecznych, materiałów promieniotwórczych, broni itd.

Kwestią wymagającą uregulowania jest przekazanie odpowiedzialności za granicę państwową w razie zbrojnej napaści na terytorium RP. Dzisiaj bowiem brakuje regulacji prawnych określających, kiedy kończy się ochrona granicy państwowej przez Straż Graniczną, a zaczyna się jej obrona przez Siły Zbrojne RP. Nie jest też uregulowana kwestia sposobu przekazania odpowiedzialności za granicę państwową Siłom Zbrojnym RP.

Fot. Służba Celna

Przystąpienie Polski do UE oraz integracja systemu prawnego dotyczącego cudzoziemców spowodowały utworzenie w miejsce Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – ***Urzędu do Spraw Cudzoziemców***. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, nadawania statusu uchodźcy, udzielania cudzoziemcom azylu, wyrażania zgody na pobyt tolerowany oraz udzielania ochrony czasowej (z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla innych organów). Nadzór nad szefem Urzędu sprawuje minister spraw wewnętrznych.

W polityce migracyjnej RP istotną rolę – w zakresie współdziałania w kontroli legalności pobytu i zatrudnienia – odgrywają wojewodowie. Prowadzą oni szereg postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców. Postępowania te dotyczą m.in. kwestii pobytowych, tj. wydawania decyzji w sprawie udzielenia (bądź cofnięcia) zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (pobyt czasowy do 2 lat), zezwolenia na osiedlenie się (pobyt bezterminowy), zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (pobyt bezterminowy), przedłużania na wniosek cudzoziemca wizy krajowej i wizy Schengen w nagłych i wyjątkowych okolicznościach, m.in. ze względów humanitarnych.

Podsystem ochrony informacji niejawnych. Przyjęta 5 sierpnia 2010 r. ustawa o ochronie informacji niejawnych (uchylająca poprzednią ustawę z 1999 r.) doprowadziła do zbudowania jednolitego, całościowego i efektywnego systemu ochrony informacji tak w obiegu krajowym, jak i międzynarodowym. Co ważne, ustawa zapewniła jednocześnie prostotę i elastyczność funkcjonowania całego systemu bezpieczeństwa informacji niejawnych.

Obecnie ochronie określonej przepisami ustawy podlegają tylko te informacje, których ujawnienie przyniosłoby szkody interesom państwa polskiego. Pozostałe zasoby informacyjne, ważne również z punktu widzenia interesów państwa, dotyczące takich sfer funkcjonowania jak gospodarka, stosunki społeczno-ekonomiczne i bezpieczeństwo obywateli, regulują inne ustawy.

Ochronę danych osobowych polskich obywateli zapewnia ustawa o ochronie danych osobowych z 29 sierpnia 1997 r. Jest ona realizowana przez uprawnione organy, instytucje, jednostki organizacyjne, podmioty lub osoby decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Jej wykonanie nadzoruje Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

Bezpieczeństwo informacyjne państwa staje się nową dziedziną całościowego systemu bezpieczeństwa narodowego. Wprowadza standardy ochrony danych i informacji oraz dobór środków i parametrów technicznych procesu przetwarzania w zależności od wymaganego stopnia poufności. Dotyczy to także bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w strategicznych gałęziach życia kraju, takich jak przemysł, bankowość, telekomunikacja, energetyka oraz ochrona zdrowia.

Inne podsystemy ochronne. W Polsce funkcjonuje wiele instytucji, których bezpośrednim lub też pośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego. Niestety nie tworzą one w pełni ustrukturyzowanego systemu. Ze względu na ich podległość, strukturę organizacyjną, jak również zakres wykonywanych zadań, można wyodrębnić trzy rodzaje tych instytucji: ***centralne, samorządowe i prywatne***.

Wśród instytucji ***centralnych*** wymienić należy takie, jak:

- Inspekcja Transportu Drogowego – powołana została do kontroli przestrzegania przepisów obowiązujących w zakresie wykonywania transportu drogowego i przewozu osób i rzeczy, a jej działania mają przede wszystkim na celu eliminowanie wszelkich negatywnych zjawisk w transporcie drogowym;

- Państwowa Inspekcja Sanitarno-Epidemiologiczna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, realizujące zadania w zakresie ochrony ludności. Podlegają one ministrom właściwym do spraw zdrowia lub rolnictwa. Dwie pierwsze wykonują także zadania właściwe dla podsystemu ochrony granicy państwowej;
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz podlegająca pod niego Państwowa Inspekcja Handlowa, które działają w kierunku podnoszenia dobrobytu konsumentów poprzez ochronę i tworzenie warunków do funkcjonowania konkurencji;
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – realizuje zadania w obszarze bezpieczeństwa budowlanego w tym: bezpieczeństwa przeciwpożarowego, dróg ewakuacyjnych, bezpieczeństwa użytkowników. W pewnym zakresie dublują się one z innymi instytucjami bezpieczeństwa (PSP), czasem kosztem zadań operacyjnych;
- służby meteo- i hydrologiczne, na których ciążą obowiązki w zakresie ostrzegania o mogących wystąpić klęskach żywiołowych;
- służby kontrolne będące w dyspozycji poszczególnych resortów i wojewodów, a także służby bezpieczeństwa istniejące w niektórych, kluczowych dla bezpieczeństwa narodowego placówkach o charakterze naukowo-badawczym lub produkcyjnym;
- Straż Ochrony Kolei – umundurowana, wyposażona w środki przymusu bezpośredniego i częściowo uzbrojona formacja ochronna, którą dysponują władze PKP – skomercjalizowanej spółki, będącej własnością Skarbu Państwa. Podobne zadania spełniają straże zakładowe, istniejące w niektórych przedsiębiorstwach produkcyjnych.

Do instytucji bezpieczeństwa publicznego, podległych lub nadzorowanych przez ***samorząd*** terytorialny, należą straże gminne (miejskie) i ochotnicze straże pożarne.

Straże gminne (miejskie) to umundurowane i wyposażone w środki przymusu bezpośredniego formacje, które są narzędziem samorządów gminnych w zakresie ochrony porządku publicznego. Straże gminne (miejskie) tworzone są fakultatywnie przez organ stanowiący gminy. Rada gminy decyduje m.in.: o statusie organizacyjnym straży, strukturze i liczbie etatów. Decyzja o utworzeniu bądź likwidacji straży wymaga zasięgnięcia opinii Policji i powiadomienia wojewody.

Do zadań straży gminnych należy w szczególności ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomoc w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń. Odpowiednie normy prawne nakładają na straże gminne i Policję obowiązek współpracy i koordynacji działań w zakresie bezpieczeństwa lokalnego, zwłaszcza prewencji. Obejmuje on m.in. wymianę informacji, wspólny plan patroli, wspólne szkolenia.

Strażnicy gminni wyposażeni są w środki przymusu bezpośredniego, w tym kajdanki, pałki wielofunkcyjne, miotacze gazu i paralizatory. W celu przywrócenia porządku mogą stosować te środki oraz inne środki techniczne, nakładać mandaty i zatrzymywać osoby zakłócające porządek celem przekazania ich Policji. Mają także – w sprawach o wykroczenia – uprawnienia procesowe.

Ochotnicze straże pożarne, w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego, tradycyjnie realizują zadania z zakresu zapobiegania i gaszenia pożarów. Ich funkcje ewoluują jednak na przestrzeni ostatnich lat. Coraz powszechniejsze stają się działania związane z innymi rodzajami ratownictwa, w tym przede wszystkim ratownictwa technicznego, lub podczas zdarzeń na drogach, w których stosowane są inne techniki i środki prowadzenia działań ratowniczych. To często strażacy ochotnicy są pierwsi

na miejscu zdarzenia i mogą podjąć działania ratujące zdrowie, życie i mienie ludzi. Ochotnicze straże pożarne pełnią również istotną rolę biorąc udział w działaniach edukacyjnych oraz akcjach charytatywnych w lokalnych społecznościach.

Prywatne instytucje ochrony to komercyjne podmioty ochrony osób i mienia (Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochrony, SUFO; Wewnętrzna Służba Ochrony, firmy ochrony osób i mienia, WSO). Rozwój w Polsce prywatnego sektora usług ochrony osób i mienia datuje się od początku lat 90. XX w. Pierwsze zezwolenia na wykonywanie tego typu działalności zostały wydane na podstawie przepisów ustawy o działalności gospodarczej. W 1998 r. wprowadzona została do polskiego porządku prawnego ustawa o ochronie osób i mienia, całościowo regulująca działalność prywatnych instytucji ochrony.

Prywatny sektor ochrony w Polsce świadczy szeroki wachlarz usług: fizyczną ochronę obiektów i terenów; konwojowanie pieniędzy i kosztowności; osobistą, fizyczną ochronę osób oraz ochronę imprez sportowych i artystycznych. Ochrona osób i mienia jest również wykonywana w formie zabezpieczenia technicznego. W Polsce łączną liczbę pracowników ochrony szacuje się na 110–150 tys. osób.

* * *

Potencjał ochronny stoi obecnie przed szeregiem trudnych wyzwań. Wynikają one zarówno z wysokiego poziomu przestępczości (choć z powolną tendencją spadkową), w tym także przestępczości zorganizowanej, groźby terroryzmu, w tym cyberterroryzmu, jak i ze wzrostu nielegalnej migracji. Na ten stan rzeczy dodatkowo nakładają się słabości systemu ratownictwa, a także niedostateczna koordynacja działań administracji rządowej i samorządowej. Widoczny jest brak środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz słabości systemu ostrzegania. Ponadto nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację i osłabiają efektywność potencjału ochronnego. Słabości te ograniczają możliwy poziom ambicji w definiowaniu interesów narodowych i celów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Społeczny potencjał bezpieczeństwa

Społeczny potencjał bezpieczeństwa jest warunkowany tożsamością narodową i dziedzictwem kulturowym. Jest on też pochodną bezpieczeństwa socjalnego, potencjału demograficznego oraz potencjału intelektualnego, naukowego i technologicznego. Istotny wpływ na jego rozwój mają edukacja, kształcenie oraz badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie bezpieczeństwa, służba zdrowia czy media.

Tożsamość narodowa i dziedzictwo kulturowe. Każdy naród rozwija i kultywuje wartości oraz pamięć o swojej historii, które wyróżniają go spośród innych i stanowią fundament, na którym powstaje z jednej strony przeświadczenie o jego odrębności wobec obcych, z drugiej zaś – poczucie przynależności do danej zbiorowości, posiadającej wspólną świadomość i doświadczenie historyczne. Określane jest to mianem tożsamości narodowej, a jej istotnym wyznacznikiem jest dziedzictwo narodowe (kultura narodowa) i przekonanie o konieczności jego upamiętniania i przekazywania kolejnym pokoleniom.

Tożsamość narodu polskiego kształtowała się przez wieki na podstawie takich elementów jak: język, tradycja historyczna, religia, obyczajowość, literatura, kultura, sztuka i symbole narodowe, w szczególności godło, barwy narodowe oraz hymn. Proces ten, w zależności od okresu i panującej sytuacji społeczno-politycznej, był zjawiskiem otwartym, mniej lub bardziej podatnym na zewnętrzne

wpływy kulturowe, i pozostawał pod znacznym wpływem wzorców napływających z Europy Zachodniej (do pewnego stopnia ze Wschodu), do których należy zaliczyć wspólną tradycję filozofii, kultury, nauki oraz prawa. Z tego kierunku przyjmowano główne prądy umysłowe, style sztuki, model kształcenia i wychowania czy wreszcie wzorce gospodarcze oraz systemy prawne i polityczne. Towarzyszyła mu jednak często troska o utrzymanie odrębności kulturowej i tożsamości narodowej. Szczególnie było to widoczne w okresach zniewolenia, wojen i zaborów.

W formowaniu tożsamości narodowej Polaków wyjątkową rolę odegrała tradycja związana z walkami niepodległościowymi, w tym czczenie chwały oręża polskiego (np. Grunwald, wojny napoleońskie czy zrywy powstańcze), jak również pielęgnowanie miejsc pamięci narodowej, zwłaszcza cmentarzy wojennych czy powstańczych.

Bezpieczeństwo socjalne. Bezpieczeństwo socjalne jest jedną z podstawowych wartości i praw obywatelskich. Eliminowanie lub ograniczanie przez państwo stanów niepewności czy zagrożeń związanych z sytuacją życiową jest ważnym narzędziem utrzymywania porządku społecznego. W politykę państwa wpisane zostały jego zobowiązania wobec obywateli znajdujących się w sytuacjach trudnych i wyjątkowych, gwarantujące im pomoc i zabezpieczenie minimalnych świadczeń.

Zmiany, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r., doprowadziły do poważnego rozwarstwienia społeczeństwa. Doszło do znacznego wzrostu liczby osób o najniższych dochodach oraz wzrostu liczby osób pozostających trwale bez pracy. Konsekwencją tego zjawiska było m.in. poszerzenie grupy osób dotkniętych ubóstwem. W dłuższej perspektywie osoby takie w wyniku niskich dochodów, braku pracy, mieszkań, dostępu do kultury, opieki zdrowotnej, a często i edukacji, tracą szansę na zmianę swojej sytuacji i są marginalizowane. Sytuacja ta niesie ze sobą poważne konsekwencje społeczne, takie jak wzrost przestępczości czy zjawiska patologiczne, np. narkomania, alkoholizm i prostytucja. Należy również pamiętać, że proces wychodzenia ze strefy ubóstwa jest niezwykle trudny – dzieci rodzące się i wychowujące w takim środowisku z reguły w nim pozostają.

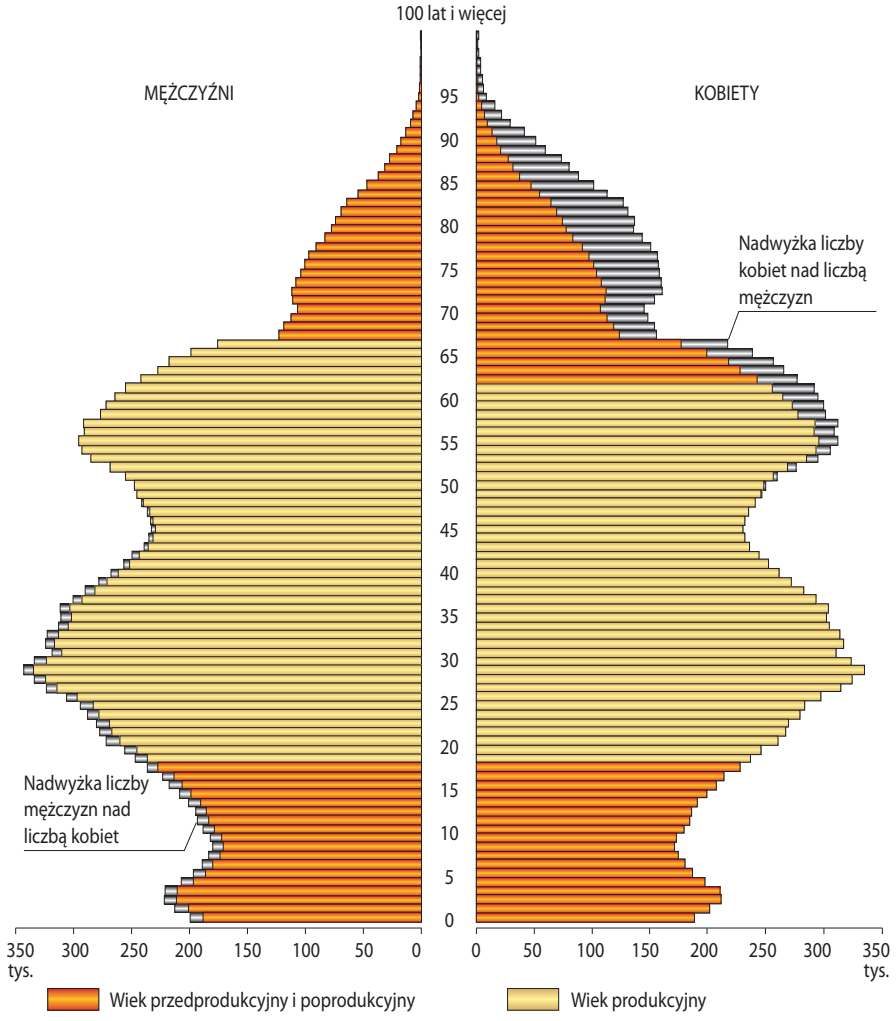
Obecny kryzys finansowy spowodował dodatkowy wzrost liczby osób, które nie radzą sobie z trudną sytuacją ekonomiczną. Zjawisko to ma związek nie tylko z wydarzeniami na rynkach finansowych, ale również z niewystarczającym zaangażowaniem państwa w socjalne wsparcie osób najbardziej potrzebujących. Wzrost bezrobocia oraz liczby ludzi ubogich, wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym powodują automatyczne zwiększenie oczekiwań w stosunku do państwa. Stan taki dodatkowo powoduje pojawienie się poglądów i postaw o charakterze skrajnym oraz zwiększenie podatności osób dotkniętych kryzysem na hasła populistyczne. Może to powodować wzrost niepokojów społecznych i wpływać na spadek bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

W ostatnich latach można zaobserwować również zmianę struktury rodziny, co przejawia się w malejącej liczbie zawieranych małżeństw, rosnącej liczbie rozwodów, zmniejszającej się dzietności. W tym kontekście szczególnej pomocy od państwa wymagają osoby młode, stojące u progu decyzji o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci. Obecnie brakuje adekwatnej liczby żłobków i przedszkoli, a także satysfakcjonujących perspektyw na rynku pracy po urodzeniu dziecka. Zachwianie wartości rodziny może prowadzić do osłabienia więzi międzyludzkich, a w dalszej konsekwencji więzi społecznych.

Potencjał demograficzny. Demografia jest składnikiem bezpieczeństwa państwa, decydującym o miejscu Polski w europejskim układzie sił. Na terenie państw Europy, w tym w Polsce, doszło w ostatnich latach do niekorzystnych zmian demograficznych.

Liczba mieszkańców Polski na koniec 2011 r. wynosiła 38 mln 482 tys., co daje 8. miejsce w Europie i 6. w Unii Europejskiej. Rok ten był drugim z kolei od 1997 r., w którym odnotowano wzrost wielkości populacji. Mimo dodatniego przyrostu naturalnego, współczynnik dzietności jest nadal niski – w 2011 r. wynosił 1,3. Powoduje to problemy natury społecznej i gospodarczej: pogłębianie deformacji struktury wieku ludności oraz przyspieszenie procesów depopulacyjnych oraz starzenia się społeczeństwa (patrz rys. 17).

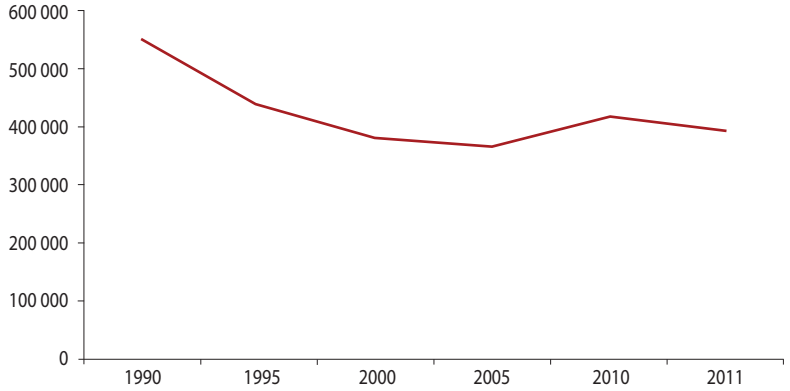
Rysunek 17. Ludność według płci i wieku w 2011 r. (w tys., stan na 31 grudnia 2011 r.)



Źródło: Rocznik Demograficzny 2012 r. GUS.

Liczba urodzeń nie wystarcza do zahamowania procesu starzenia się ludności (patrz: rys. 18). W 2008 r. ponownie wzrosła liczba osób starszych, powyżej 65. roku życia[4]. W 2011 r. osoby te stanowiły 13,8 proc. ogółu populacji, tj. ponad 5,3 mln osób. Osoby najstarsze (ponad 80 lat) stanowią natomiast 3,6 proc. ludności.

Rysunek 18. Liczba urodzeń w Polsce w 2011 r. (stan na 31 grudnia 2011 r.) i w latach wcześniejszych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Kapitał społeczny. Istotne elementy społecznego potencjału bezpieczeństwa stanowią: kształt struktury społecznej i demograficznej, istniejące nierówności i konflikty społeczne, aktywność społeczeństwa obywatelskiego. Ważny jest również stan świadomości społecznej w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa narodowego.

Kapitał społeczny odnosi się do potencjału zgromadzonego w społeczeństwie w postaci obowiązujących norm postępowania, zaufania i zaangażowania. Społeczeństwo aktywne, o wysokich kwalifikacjach i kompetencjach, odpowiednio dostosowanych do współczesnych zagrożeń oraz wyzwań dla bezpieczeństwa to nieodzowny warunek zapewnienia rozwoju społecznego i gospodarczego, w tym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz dalszej poprawy jakości życia i bezpieczeństwa obywateli.

Ocena norm postępowania jest procesem niezwykle złożonym. Kluczowymi czynnikami decydującymi o możliwościach rozwoju Polaków i Polski są: współpraca, samodzielność myślenia, podmiotowość oraz uczciwość. Na dalszych miejscach znalazły się zaufanie i przedsiębiorczość, a na ostatnich – przywództwo i energia. Poziom zaufania jest jednak dodatnio skorelowany z konkurencyjnością gospodarki.

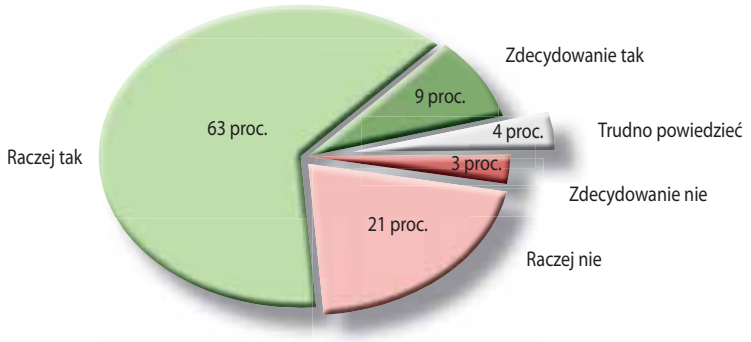
Bezpieczeństwo narodowe w opinii społecznej[5]. Niemal trzy czwarte badanych (72 proc.) uważa Polskę za kraj, w którym żyje się bezpiecznie (patrz: rys. 19). Przeciwnego zdania jest mniej

[4] Wiek 65 lat (jednolity dla kobiet i mężczyzn) przyjmowany jest jako tzw. próg starości w dokumentach przygotowywanych przez ONZ.

[5] Część ta powstała na podstawie raportu CBOS pt.: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa. Raport z badania sondażowego przeprowadzonego przez CBOS na zlecenie Biura Bezpieczeństwa Narodowego, styczeń 2012. Badanie przeprowadzono w dniach 1–8 grudnia 2011 r. metodą bezpośredniego wywiadu ankieterskiego w domu respondenta, na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, liczącej 950 osób.

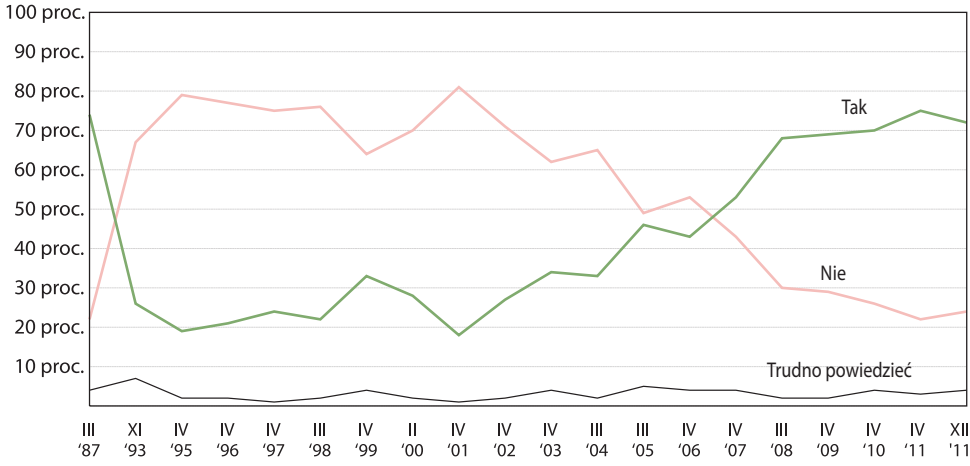
niż co czwarta osoba (24 proc.). Opinie w tej kwestii należą obecnie do najlepszych w całym okresie III Rzeczpospolitej (patrz: rys. 20).

Rysunek 19. Odpowiedź na pytanie: Czy, Pana(i) zdaniem, Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?



Źródło: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa..., op.cit.

Rysunek 20. Odpowiedź na pytanie: Czy, Pana(i) zdaniem, Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie? (w latach 1987–2011)



Źródło: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa..., op.cit.

Przekonanie, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, przeważa we wszystkich grupach społeczno-demograficznych. Jest ono jednak najmniej rozpowszechnione wśród osób o niskim statusie materialnym. Zauważyć jednak wypada, że pytanie o to, czy w kraju żyje się bezpiecznie, może skłaniać do brania pod uwagę przez respondentów bardziej zagrożeń o charakterze „codziennym" (typu przestępczość), niż do myślenia w kategoriach bardziej „globalnego" bezpieczeństwa narodowego. Tym niemniej określa ono ważny psychospołeczny kontekst bezpieczeństwa narodowego.

Badania stanu świadomości społecznej wskazują na relatywnie duże poczucie bezpieczeństwa Polaków i generalnie niski poziom obaw przed utratą suwerenności i niepodległości. Jako najbardziej realne widziane są te zagrożenia, które Polacy znają z doświadczeń minionych lat: kryzysy ekonomiczne, niepokoje społeczne i przestępczość. Hierarchię postrzeganej realności poszczególnych zagrożeń obrazuje tabela 3.

Tabela 3. Odpowiedź na pytanie: Jak Pan(i) sądzi, co i w jakim stopniu może obecnie i w najbliższym czasie stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski?

Jak Pan(i) sądzi, co i w jakim stopniu może obecnie i w najbliższym czasie stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski?	Średnia na skali od 0 do 10
Poważny kryzys finansowy i gospodarczy w Europie, na świecie	6,43
Narastająca bieda, złe warunki życia ludzi	6,41
Niepokoje i protesty społeczne związane z koniecznością ograniczania wydatków państwa i reformami wprowadzanymi przez rząd	5,87
Wzrost przestępczości w Polsce	5,40
Kradzież poufnych danych z komputerów instytucji państwowych	5,05
Rozwój przestępczości zorganizowanej, działalności mafijnej	5,03
Rozwój działalności organizacji politycznych głoszących skrajne poglądy	4,92
Zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego kraju – braki w dostawie energii elektrycznej i paliw	4,67
Poważne konflikty między różnymi grupami społecznymi w Polsce	4,52
Katastrofa ekologiczna, groźne zmiany w środowisku naturalnym	3,76
Atak terrorystyczny w Polsce	3,50
Rozprzestrzenienie się jakieś choroby zakaźnej, epidemia	3,49
Upadek rządu w Polsce, chaos polityczny	3,25
Wojna w Europie	2,49
Atak militarny na terytorium Polski	2,02
Atak nuklearny na terytorium Polski	1,67
Utrata suwerenności, niezależności przez Polskę	1,47
Odłączenie się od Polski części jej terytorium	1,27

Źródło: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa..., op.cit.

Polacy jako najbardziej realne widzą te zagrożenia, które są im znane. Jest to więc w pewnym sensie obraz „lęków oswojonych". Bardziej realne są zagrożenia społeczno-gospodarcze niż katastroficzno-militarne. Bardziej realnie postrzegane są też zagrożenia będące wynikiem zdarzeń nieintencjonalnych niż działań intencjonalnych. Paradoksem jest to, że choć ocena instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa jest generalnie pozytywna, to stopień przygotowania kraju do zagrożeń terrorystycznych, militarnych, ekologicznych czy klęsk żywiołowych oceniany jest jako słaby. Najwyraźniej Polacy oceniali instytucje bardziej przez pryzmat zaufania/sympatii niż skuteczności (lubimy wojsko, co nie znaczy, że wierzymy, że nas obroni).

W opinii społecznej bezpieczeństwo państwa istotnie zależy od działalności wielu instytucji, przede wszystkim państwowych i międzynarodowych (patrz: tabela 4). Co ciekawe, o żadnej z wymienionych instytucji większość badanych nie powiedziała, że jej funkcjonowanie oddziałuje na bezpieczeństwo państwa w sposób zasadniczy.

Tabela 4. Hierarchia postrzeganego wpływu na bezpieczeństwo

UE	68
NATO	67
Władze państwa	66
Wojsko	63
Przywódcy europejscy i światowi	62
Światowe organizacje finansowe i gospodarcze	59
Policja	58
Służby specjalne	56
Straż pożarna	32
Media	31
Wszyscy obywatele	11
Władze samorządowe	-1
Przedsiębiorcy	-32

Uwaga: zamieszczono wskaźniki netto będące różnicą następujących odsetek:
(zasadniczy wpływ + duży wpływ) – (niewielki wpływ + nie ma wpływu)

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Ocena stanu bezpieczeństwa państwa...", op.cit.

Zwraca uwagę stosunkowo wysoka pozycja mediów, a także porównanie do poprzednich wyników dotyczących prawdopodobieństwa poszczególnych zagrożeń. Miały one głównie charakter ekonomiczno-społeczny, a ci, którzy mogą być ważni z punktu widzenia tych zagrożeń, mają zdaniem respondentów najniższy na nie wpływ (obywatele, samorządy, przedsiębiorcy).

W ocenie społecznej wszystkie ważne instytucje, które mają znaczenie dla bezpieczeństwa Polski, dobrze spełniają swoją rolę. Wśród nich najlepiej oceniania jest działalność straży pożarnej (82 proc. opinii pozytywnych). Mniej więcej trzy czwarte Polaków jest zadowolonych z działalności wojska (77 proc.) i Policji (74 proc.). Podobnie trzy czwarte badanych uważa, że przynależność do NATO dobrze służy bezpieczeństwu Polski.

Ponad dwie trzecie ankietowanych (69 proc.) jest zdania, że władze polskiego państwa dobrze spełniają swoją rolę, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa Polski. Tyle samo osób (68 proc.) docenia znaczenie członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa kraju. Większość badanych (61 proc.) jest zadowolonych z działalności służb specjalnych. Ponad połowa (58 proc.) pozytywnie ocenia rolę władz samorządowych.

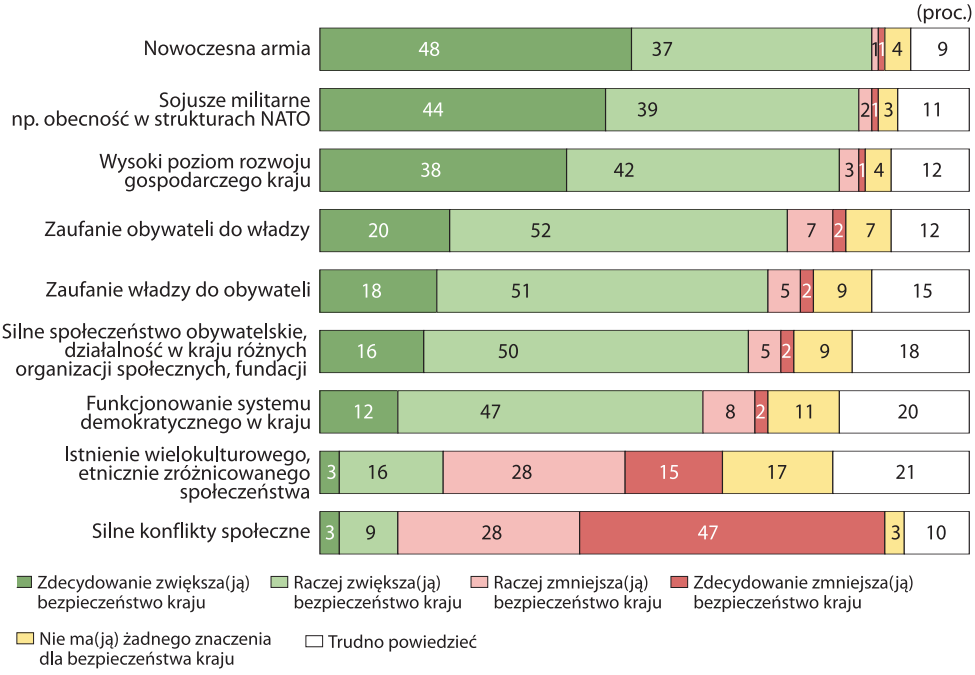
Najbardziej oczywisty dla badanych jest związek między bezpieczeństwem a posiadaniem nowoczesnej armii i przynależnością do sojuszy militarnych. Zdecydowana większość osób (80 proc.) dostrzega także znaczenie poziomu rozwoju gospodarczego dla bezpieczeństwa kraju.

W ocenie ankietowanych umacnianiu bezpieczeństwa sprzyja również wszystko to, co można określić jako wysoki poziom kapitału społecznego (patrz: rys. 21): zaufanie obywateli do władzy (72 proc.), zaufanie władzy do obywateli (69 proc.) oraz istnienie silnego społeczeństwa obywatel-

skiego (66 proc.). W opinii większości badanych (59 proc.) także istnienie systemu demokratycznego w kraju służy wzmacnianiu bezpieczeństwa (bo być może – w ocenie społecznej – państwa demokratyczne są mniej skłonne angażować się w konflikty zbrojne niż państwa niedemokratyczne).

Zdaniem większości ankietowanych (75 proc.) do zmniejszania bezpieczeństwa kraju przyczyniać się może występowanie silnych konfliktów społecznych. W ocenie przeważającego odsetka badanych (43 proc.) czynnikiem raczej niekorzystnie oddziałującym na poziom bezpieczeństwa państwa jest także istnienie wielokulturowego, etnicznie zróżnicowanego społeczeństwa.

Rysunek 21. Odpowiedź na pytanie: Jak Pan(i) sądzi, od czego zależy bezpieczeństwo kraju? O każdej z wymienionych kwestii proszę powiedzieć, jakie jest jej znaczenie dla bezpieczeństwa kraju



Źródło: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa..., op.cit.

Większość czynników wpływających na stan bezpieczeństwa w kraju jest – według ankietowanych – dość silnie lub bardzo silnie ze sobą skorelowana. W odczuciu społecznym siła militarna państwa wiąże się z poziomem jego rozwoju gospodarczego. Siła gospodarcza zaś (a więc pośrednio także potęga militarna) łączy się w opinii społecznej z określonym modelem ładu społecznego, opartym na zaufaniu i demokratycznych mechanizmach wypracowywania konsensu społecznego. Elementem tego modelu, także związanym z wysokim stopniem rozwoju gospodarczego (i – być może – niskim poziomem nierówności społecznych), jest małe natężenie konfliktów społecznych.

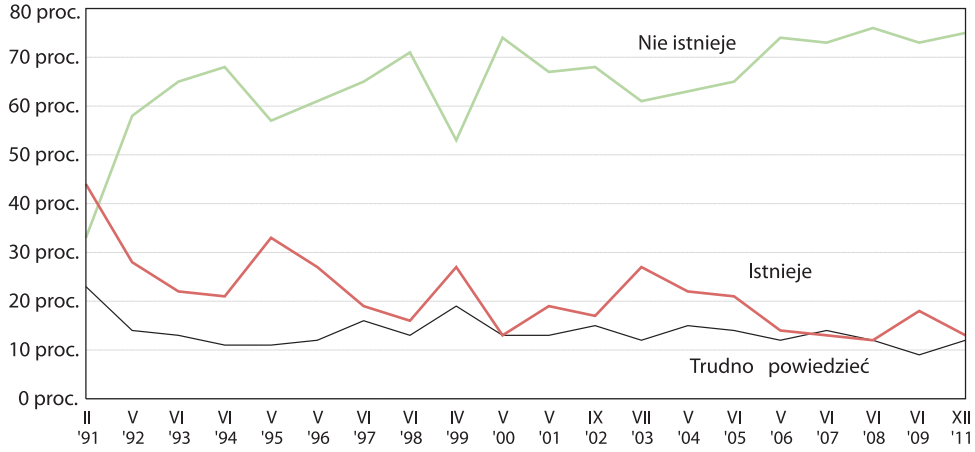
Czynnikiem słabo skorelowanym z innymi jest istnienie wielokulturowego, etnicznie zróżnicowanego społeczeństwa. Analizy pokazują jedynie silny związek między funkcjonowaniem wielokulturowego społeczeństwa a postrzeganym dużym natężeniem konfliktów społecznych.

Zdecydowana większość Polaków (75 proc.) uważa, że niepodległość Polski nie jest obecnie zagrożona. O istnieniu takiego niebezpieczeństwa przekonanych jest 13 proc. badanych.

Od początku przemian ustrojowych jedyny okres, kiedy liczebnie przeważali badani dostrzegający zagrożenie suwerenności Polski, to początek 1991 r., kiedy istniał jeszcze ZSRR. Po jego rozpadzie większość respondentów przestała się niepokoić o niepodległość. Z biegiem czasu odsetek osób zaniepokojonych możliwością ograniczenia lub utraty suwerenności stopniowo zmniejszał się.

Przekonanie, że niepodległość Polski nie jest obecnie zagrożona przeważa we wszystkich grupach społeczno-demograficznych (patrz: rys. 22). Stosunkowo najwięcej osób obawiających się o niepodległość Polski jest wśród ludzi najbardziej religijnych – uczestniczących co tydzień w praktykach religijnych (31 proc.), a także wśród badanych określających swoje poglądy polityczne jako prawicowe (22 proc.). Obawy o niepodległość Polski częściej niż przeciętnie wyrażają także ludzie niezadowoleni z materialnych warunków życia, renciści (23 proc.) i bezrobotni (21 proc.).

Rysunek 22. Odpowiedź na pytanie: Czy w chwili obecnej Pana(i) zdaniem istnieje, czy też nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski?



Źródło: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa..., op.cit.

Osoby dostrzegające groźbę utraty lub ograniczenia suwerenności Polski zostały zapytane, na czym – ich zdaniem – polega to zagrożenie. Co zagraża obecnie niepodległości Polski?

Odpowiedzi badanych wskazywały zarówno na typy, jak i na źródła możliwych zagrożeń. Generalnie częściej wymieniano zagrożenia zewnętrzne niż wewnętrzne, aczkolwiek niekiedy trudno precyzyjnie oddzielić jedne od drugich. Niemal jedna piąta badanych (19 proc.) dostrzega zagrożenie dla suwerenności ze strony sąsiadów Polski, przy czym – ich zdaniem – płynie ono głównie ze strony Rosji. Najczęściej podnoszonym problemem jest zależność energetyczna ze strony Rosji. Niewiele mniej osób (17 proc.) wskazywało na niebezpieczeństwa związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Niepokój budzi przede wszystkim federalizacja Unii i związane z tym procesem przekazywanie kompetencji państwowych organom unijnym.

Duża część wypowiedzi odnosiła się do zagrożeń o charakterze ekonomicznym: z jednej strony związanych z obecnością kapitału zagranicznego w Polsce i uzależnieniem ekonomicznym (ogółem 13 proc.), z drugiej z kryzysem finansowym i nadmiernym zadłużeniem kraju (9 proc.).

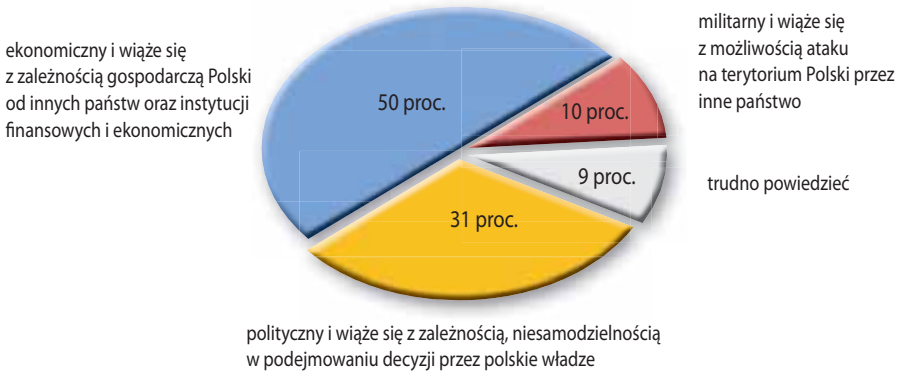
Prawie co ósma osoba (12 proc.) wymieniała zagrożenia o charakterze militarnym, takie jak wybuch wojny, konfliktu międzypaństwowego czy atak terrorystyczny. Wskazywano także na niebezpieczeństwo związane z ewentualnością rozmieszczenia w Polsce amerykańskich rakiet. Część osób (ogółem 8 proc.) mówiła o zagrożeniach wynikających z niewłaściwej – ich zdaniem – polityki rządu lub wprost wskazywała na zagrożenie suwerenności politycznej oraz brak suwerenności polskiego rządu w podejmowaniu decyzji.

Zwracano także niekiedy uwagę na różnorakie zagrożenia wewnętrzne (7 proc.), takie jak m.in. konflikty i napięcia między różnymi grupami społecznymi, imigracja, tendencje separatystyczne, proces utraty przez Polaków tożsamości narodowej i kulturowej, osłabienie tradycyjnych wartości.

Generalnie osoby dostrzegające zagrożenie dla niepodległości, suwerenności Polski najczęściej wskazywały, że ma ono charakter ekonomiczny i wiąże się z zależnością gospodarczą od innych państw oraz od instytucji finansowych i ekonomicznych (50 proc.). Prawie co trzecia osoba (31 proc.) zagrożenia dla suwerenności kraju upatrywała przede wszystkim w zależności politycznej Polski i niesamodzielności w podejmowaniu decyzji przez polskie władze. Najmniej obaw budzi bezpieczeństwo militarne Polski – tylko co dziesiąty badany dostrzegający zagrożenia dla niepodległości kraju poważnie liczy się obecnie z możliwością ataku na terytorium Polski. Powyższe ilustruje rys. 23.

Mimo pozytywnych ocen działalności instytucji służących zapewnieniu bezpieczeństwa Polski, przeważa przekonanie, że kraj nie jest dobrze przygotowany do działania w sytuacjach nagłych, nieoczekiwanych (patrz: rys. 24) – czy to spowodowanych siłami natury, czy to zaniedbaniami ze strony ludzi, czy wreszcie zaplanowanymi i zorganizowanymi przez nieprzychylne Polsce siły. Taką sytuacją są np. powodzie, których Polacy w ostatnich latach doświadczali kilkakrotnie. Stąd też zapewne ankietowani szczególnie surowo oceniają przygotowanie państwa do działania na wypadek klęski żywiołowej (61 proc. ocen negatywnych i 23 proc. pozytywnych).

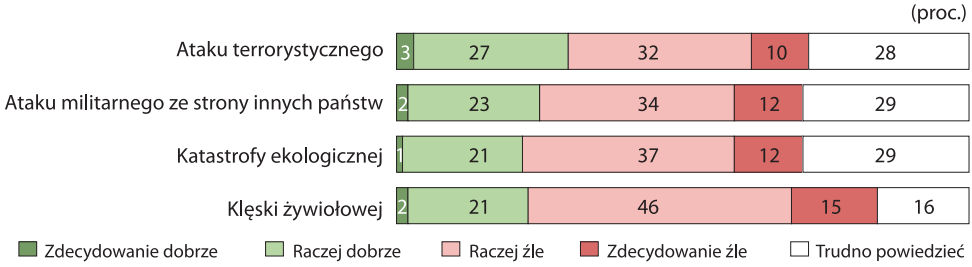
Rysunek 23. Odpowiedź na pytanie: Czy zagrożenie dla niepodległości, suwerenności Polski ma – Pana(i) zdaniem – przede wszystkim charakter:



Źródło: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa..., op.cit.

Pozostałych z wymienionych sytuacji, takich jak: katastrofa ekologiczna (na dużą skalę), atak militarny na terytorium Polski czy atak terrorystyczny, Polacy w ostatnich latach nie doświadczali, stąd też trudniej im jednoznacznie ocenić przygotowanie na wypadek tego rodzaju zdarzeń. Przeważająca część badanych obawia się jednak, że Polska nie jest dobrze przygotowana do tego typu sytuacji.

Rysunek 24. Odpowiedź na pytanie: Czy Polska jest dobrze, czy też źle przygotowana do działania na wypadek



Źródło: Ocena stanu bezpieczeństwa państwa..., op.cit.

W sumie więc Polacy uważają, że są raczej słabo przygotowani do radzenia sobie z zagrożeniami, przy czym relatywnie słabiej do zagrożeń nieintencjonalnych niż intencjonalnych. W tych sferach, gdzie zagrożenia są postrzegane jako bardziej realne, działają słabi aktorzy. Ważna jest też tu zaobserwowana rozbieżność między dobrą oceną instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo a słabą oceną stopnia przygotowania do zagrożeń. Jedną z hipotez wyjaśniających może być to, że ocena instytucji dokonywana jest przez pryzmat zaufania/sympatii bardziej niż przez pryzmat postrzeganej skuteczności (cenimy te instytucje, co nie znaczy, że będą skuteczne).

Należy być przygotowanym na nowe zjawiska społeczne ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Przede wszystkim chodzi o nowe płaszczyzny pojawiania się konfliktów, nowych ich uczestników oraz nowe formy wyrażania niezadowolenia[6]. Gdy chodzi o formy niezadowolenia, mogą występować nie tylko otwarte bunty, ale i liczne strategie „wychodzenia poza system", w formie odmowy uczestnictwa, emigracji, ucieczki w sferę nieformalną. Już dziś większe zagrożenie dla bezpieczeństwa wynika z braku obywatelskiej aktywności niż z jakichś form masowego, radykalnego nieobywatelskiego uczestnictwa. Z kolei nowe płaszczyzny konfliktów to przede wszystkim wynik ich ewolucji od tradycyjno-przemysłowych do ery postindustrialnej, gdzie przyczyną jest nie tyle frustracja z powodu braku dostępu do dóbr materialnych, co kwestie udziału w coraz ważniejszej dla powodzenia społecznego puli dóbr niematerialnych – takich jak zdrowie, edukacja, kultura, informacja. A wreszcie trzecia cecha to uczestnicy: przede wszystkim grupy profesjonalistów. Protestują studenci, uczniowie, pacjenci, lekarze, a nie tylko wielkoprzemysłowi robotnicy. Tymczasem władze (cały system państwa) wciąż wydają się lepiej przygotowane do radzenia sobie z konfliktami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa starego typu.

[6] *Notabene* nie są to zjawiska nowe. Ich wystąpienie sygnalizowano już dawno w opracowaniu „Zagrożenia dla stabilności społecznej", przygotowanym dla Zespołu Doradców Ekonomicznych prezydenta RP do opracowanego przez ten Zespół „Memorandum o ekonomicznych zagrożeniach życia społecznego w Polsce" w październiku 2002 r.

W sytuacji pojawiania się nowych zjawisk społecznych szczególnego znaczenia nabiera aktywność społeczeństwa obywatelskiego. Nowe zagrożenia i konflikty, także te postrzegane przez społeczeństwo jako zagrożenia najbardziej realne, mają naturę społeczno-ekonomiczną. Natura nowych konfliktów ery postprzemysłowej czyni właśnie społeczeństwo obywatelskie niejako naturalnym aktorem ważnym dla ich regulacji i rozwiązywania (przy czym społeczeństwo obywatelskie to nie tylko formalne organizacje trzeciego sektora, ale też nieformalna, sąsiedzka sieć samopomocowa o charakterze lokalnym; takie więzi tworzy też sieć internetu, wolna od ograniczeń geograficznych). Jest wyzwaniem dla architektów systemu bezpieczeństwa narodowego, aby ten rodzaj wspólnot lokalnych i więzi wpleść w ten system.

Instytucje edukacji dla bezpieczeństwa. Zgodnie z obowiązującymi obecnie rozwiązaniami koncepcyjnymi, organizacją i realizacją edukacji dla bezpieczeństwa zajmuje się kilka resortów. Są to: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ważnym wykonawcą zadań edukacyjnych z zakresu bezpieczeństwa są także formacje podległe MSW (Policja, Państwowa Straż Pożarna oraz Straż Graniczna) oraz MON (Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej).

Oprócz instytucji centralnych, edukacja dla bezpieczeństwa jest także prowadzona w ośrodkach władzy samorządowej na poziomie województwa, powiatu, gminy i miasta oraz u przedsiębiorców ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności państwa.

Istotnym elementem systemu edukacji dla bezpieczeństwa są publiczne i niepubliczne uczelnie wyższe. Uczelnie wyższe prowadzą studia pierwszego, drugiego oraz trzeciego stopnia na kierunku bezpieczeństwo narodowe oraz bezpieczeństwo wewnętrzne. Według danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego studia na tych kierunkach prowadzą 83 uczelnie.

Jeżeli chodzi o edukację obronną, to w dalszym ciągu główną rolę w tym zakresie odgrywa Akademia Obrony Narodowej, która m.in. prowadzi kształcenie dla przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej z zakresu obronności w formie Wyższych Kursów Obronnych.

Ważną rolę w systemie edukacji dla bezpieczeństwa odgrywają również stowarzyszenia i organizacje pozarządowe. Wśród organizacji, które najbardziej intensywnie wpisują się w ten zakres, są m.in.: Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Związek Strzelecki „Strzelec", Policyjne Towarzystwo Sportowe, Stowarzyszenie Kulturalne i Tradycji Wojskowej, Związek Żołnierzy Narodowych Sił Zbrojnych, Związek Inwalidów Wojennych, stowarzyszenia kombatanckie, Liga Obrony Kraju i Polski Czerwony Krzyż. Wartym odnotowania są też działania edukacyjne organizacji specjalistycznych w zakresie ratownictwa górskiego (GOPR i TOPR) i wodnego (WOPR).

Oceniając edukację dla bezpieczeństwa w Polsce, można stwierdzić, że osiąga ona coraz wyższy poziom w zakresie nauczania gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego. Niemniej jednak obecne procesy edukacyjne realizowane są według różnych programów oraz możliwości. Aby były skuteczne, niezbędne jest jedno centralne kierowanie działalnością edukacyjną. W efekcie ta sfera wymaga zmian w układzie strukturalnym oraz organizacyjnym.

Skuteczność edukacji dla bezpieczeństwa zależy w głównej mierze od dostosowania jej celów, treści i organizacji do stale zmieniających się potrzeb w sferze bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego, a także od racjonalnego powiązania czynnika atrakcyjności tej edukacji z odpowiednim przygotowaniem kadry dydaktycznej oraz zabezpieczeniem rzeczowo-finansowym.

Dostrzegalny jest też brak w całej gamie uczelni krajowych ponadresortowego ośrodka akademickiego, którego zadaniem byłoby prowadzenie kształcenia z zakresu bezpieczeństwa zintegrowanego (ze-

wnętrznego i wewnętrznego; militarnego i pozamilitarnego), spinającego całość dydaktyki w tym zakresie w szerszym niż tylko specjalistyczno-zawodowym (resortowym) lub ogólnoakademickim wymiarze.

Badania naukowe i prace rozwojowe w sferze bezpieczeństwa. Głównym ośrodkiem kreowania polskiej polityki naukowej jest Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW). Przeprowadzona w 2010 r. reforma systemu nauki umożliwiła MNiSW przejęcie roli ośrodka koordynacji działań w tym zakresie. Z kolei zadanie finansowania badań naukowych oraz projektów badawczych zostało powierzone Narodowemu Centrum Nauki (NCN) oraz Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) jako agencjom wykonawczym MNiSW.

NCN wspiera działalność naukową w zakresie badań podstawowych, podejmowanych przede wszystkim w celu zdobycia nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów, bez nastawienia na praktyczne zastosowanie.

Natomiast badaniami stosowanymi, zorientowanymi na zastosowanie w praktyce zajmuje się NCBiR, który odpowiada za zarządzanie strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych (w tym badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa). Jednocześnie finansuje lub współfinansuje on te programy.

W Polsce badania podstawowe oraz stosowane, w tym prace rozwojowe, prowadzą przede wszystkim uczelnie (podstawowe jednostki organizacyjne uczelni), instytuty naukowe PAN, instytuty badawcze, centra naukowo-przemysłowe oraz przedsiębiorstwa.

Badania podstawowe z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa dopiero się kształtują. W głównej mierze wynika to z faktu, że konstytuujące tę problematykę nauki o bezpieczeństwie oraz nauki o obronności zostały utworzone w 2011 r.

Obecnie tylko dwie uczelnie posiadają uprawnienia do nadawania stopnia doktora habilitowanego w zakresie wymienionych dyscyplin naukowych. Są to: Akademia Obrony Narodowej i Akademia Marynarki Wojennej. Natomiast Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie posiada uprawnienia do nadawania stopnia doktora w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie. Uczelnie te prowadzą jednocześnie badania podstawowe w ramach finansowania działalności statutowej (NCN nie finansuje badań podstawowych z zakresu bezpieczeństwa i obronności). Inne uczelnie i ośrodki naukowe koncentrują się na badaniach i pracach rozwojowych z zakresu bezpieczeństwa i obronności wyłącznie w aspekcie nauk technicznych.

Z kolei badania stosowane na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa są realizowane w głównej mierze na zlecenie Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Propozycje programów i projektów badawczych do sfinansowania przez NCBiR zgłasza też Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Priorytetowymi obszarami badawczymi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa są:

- dla Ministerstwa Obrony Narodowej (MON): technologie informacyjne i sieciowe; sensory i obserwacja; broń precyzyjna i uzbrojenie; platformy bezzałogowe (autonomiczne); ochrona i przetrwanie na polu walki; nowoczesne materiały, w tym wysokoenergetyczne i inteligentne;
- dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW): nowoczesne technologie i innowacyjne rozwiązania w zakresie wykrywania, zwalczania i neutralizacji zagrożeń; technika kryminalistyczna; indywidualne środki ochrony i wyposażenia; profilaktyka społeczna, wiktymologia, kryminologia oraz badania społeczne; organizacja i zarządzanie.

Diagnoza obowiązujących rozwiązań w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa wskazuje, że obecnie dominuje branżowy system planowania i realizacji zadań badawczych. Skutkiem tego mamy do czynienia z sytuacją rozpraszania ograniczonych zasobów finansowych na projekty *stricte* resortowe, zamiast kumulowania kapitału w ramach programów i projektów międzyresortowych, integrujących wymiar obronny (militarny) i ochronny (pozamilitarny) systemu bezpieczeństwa narodowego.

W tym kontekście należy odnotować wielkość wydatków na działalność naukowo-badawczą i rozwojową. W 2012 r. środki przeznaczone na naukę wyniosły 6,4 mld zł. Badania naukowe i prace rozwojowe w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa zostały sfinansowane w kwocie 300 mln zł (jest to kwota niższa o ponad 118 mln zł od dotacji przyznanej na ten cel w 2011 r.).

Innym mankamentem obecnie obowiązujących rozwiązań w zakresie prowadzenia programów oraz prac rozwojowych na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa jest brak dobrze rozwiniętej platformy współpracy między odbiorcą końcowym (użytkownikiem) a zespołami naukowymi i przemysłem, szczególnie w kluczowych fazach realizacji programów i projektów.

Potencjał intelektualny, naukowy i technologiczny. Bezpieczeństwo narodowe współczesnych państw w znacznej mierze zależy od potencjału intelektualnego i technologicznego. Z opracowań analizujących zmiany w krajach o najwyższej dynamice potencjałów technologicznych i intelektualnych wynika, że potencjał tych państw jest silnie sprzężony z „instytucjami wiedzy", jak: uniwersytety, ośrodki badawcze, parki technologiczne, a także nowatorskie programy edukacyjne i społeczne. Przejście do ekonomii sieciowej, informatyzacji, a także stabilizacji społecznej i poszerzenia sfer demokratyzacji życia publicznego idzie w parze z siłą innowacji narodowych instytucji wiedzy.

Jednym z wyznaczników potencjału „intech" są: liczba studentów na danych typach kierunków, skala prowadzonych badań czy patentów. Odnosząc się do raportu OECD[7], prezentującego liczbę studentów konkretnych dziedzin, można powiedzieć, że Polska osiągnęła wysoki poziom potencjałów związanych z kształceniem w naukach społecznych, pedagogicznych i ekonomicznych, niski natomiast w dziedzinach uznawanych dzisiaj za kluczowe, tj. technologicznych i inżynieryjnych.

W chwili obecnej poważnym problemem polskiego potencjału „intech" jest emigracja badaczy do ośrodków w Europie Zachodniej i USA. Warto zauważyć, że nie tylko najlepsi naukowcy, ale także przedstawiciele świata kultury i sztuki wybierają łatwiejsze kariery poza Polską, co wpływa na jej obraz jako kraju peryferyjnego.

Media w systemie bezpieczeństwa narodowego. Media – rozumiane najogólniej jako środki komunikacji społecznej – ulegają głębokim zmianom. Wcześniejszy ich rozwój dotyczył pojawiania się nowych środków przekazu – od wielkonakładowych gazet i czasopism poprzez radio do telewizji. Obecna faza zmian to cyfryzacja, która przekształca dawne media i tworzy nowe. W wyniku cyfryzacji powstały media sieciowe (internet), wykorzystujące różne usługi – transmisję danych, pocztę elektroniczną, strony internetowe i portale społecznościowe.

Między mediami a bezpieczeństwem narodowym występują wielorakie relacje. Media, faktycznie i potencjalnie, sprzyjają identyfikacji zagrożeń, informują społeczeństwo o ich występowaniu i sposobach przeciwstawiania się im. Stymulują postawy prospołeczne, które są istotną przesłanką ładu demokratycznego, w tym także kształtowania się „bezpieczeństwa demokratycznego".

[7] OECD Reviews of Tertiary Education: Poland 2007.

Skuteczna współpraca mediów z podmiotami zajmującymi się zarządzaniem kryzysowym wydaje się niezmiernie istotna – najczęściej media kształtują społeczną świadomość w zakresie zagrożenia. Tym samym mogą prowadzić szeroką edukację w obszarach profilaktyki, skutecznego radzenia sobie w chwili wystąpienia zagrożenia oraz współpracy z organami zarządzania kryzysowego właściwymi dla terenu zamieszkania danej społeczności.

Media powinny wskazywać społeczeństwu tematy i problemy warte publicznego zainteresowania. Tymczasem w ostatnich latach, ze względu na wymogi biznesowe, media ulegają procesowi tabloidyzacji – w pogoni za możliwie najszerszym spektrum odbiorców podporządkowują sferę informacyjną sensacji, co ma przełożyć się na zainteresowanie jak największej liczby odbiorców. W razie natężenia informacji negatywnych może to potęgować ogólne poczucie utraty bezpieczeństwa. Medialne sprawozdania zbyt często cechuje dramatyzacja, personalizacja przekazu, tak formy, jak i treści. Dlatego częstym tematem są zdarzenia nacechowane przemocą czy ludzką tragedią, jak katastrofy lub akty terroryzmu.

Służba zdrowia w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ministerstwo Zdrowia odpowiada m.in. za organizację systemu ochrony zdrowia, politykę zdrowotną i lekową. Narzędzia prawne będące w dyspozycji ministra zdrowia pozwalają na prowadzenie polityki wypełniającej konstytucyjny obowiązek państwa, polegający m.in. na zapewnieniu każdemu obywatelowi prawa do ochrony zdrowia, równym dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, zapewnieniu szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku oraz zwalczaniu chorób epidemicznych i zapobieganiu negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W obowiązujących ramach prawnych, wykonując konstytucyjny obowiązek zapewnienia dostępu do świadczeń medycznych, również w sytuacjach kryzysowych, należy mieć na uwadze, że wszystkie działania podmiotów uprawnionych do udzielania świadczeń medycznych i wsparcia organizacyjno-logistycznego wynikają wyłącznie z umocowanych w prawie właściwości organów, zaś skuteczna, w pełni nowoczesna i kompetentna pomoc medyczna powinna być wypadkową współpracy i współdziałania wszystkich jednostek oraz służb porządkowych, technicznych, medycznych i administracyjnych. Mówiąc o właściwości organów państwa, odpowiedzialnych za zapewnienie na wymaganym poziomie opieki zdrowotnej, należy mieć na uwadze, że właściwość ta leży nie tylko w gestii ministra zdrowia, ale również organów administracji rządowej w terenie i samorządowej.

Wyzwaniem dla spraw ochrony zdrowia związanych z wykonywaniem zadań na potrzeby obronne państwa jest brak jasnych zasad współdziałania i współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej, wynikający m.in. z tzw. nadrzędności potrzeb sił zbrojnych nad innymi potrzebami oraz braku spójnej polityki w zakresie gospodarowania i administrowania rezerwami kadrowymi. Brakuje też jednolitych i spójnych zasad (w tym finansowania) przystosowania podmiotów leczniczych do potrzeb realizacji zadań dla służb mundurowych oraz ich gotowości do wykonania określonych zadań obronnych. Kwestia finansowania czy też refinansowania wykonania określonych zadań obronnych w sytuacji coraz powszechniejszej restrukturyzacji podmiotów leczniczych poprzez zmianę formy prawnej funkcjonowania podmiotów (Niepubliczne Zakłady Opieki Zdrowotnej) powoduje szereg problemów dla organów właściwych w sprawach organizacji przydzielania i uruchamiania zadań obronnych.

Problemem jest brak możliwości izolacji chorych dotkniętych chorobą zakaźną, przenoszącą się z człowieka na człowieka. Poszczególne województwa wydzieliły miejsca dla ewentualnej izo-

lacji i kwarantanny, ale po bliższym rozpoznaniu stwierdzono, że są to jedynie obiekty przydatne do kwarantanny, nie zaś do izolacji, w związku z czym szanse na zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób szczególnie niebezpiecznych zmniejszają się. Po wyczerpaniu się zapasów lokalnych, problemem będzie uruchamianie i logistyczne zapewnienie dostaw leków, materiałów medycznych i sprzętu z rezerw państwowych do miejsc zdarzenia.

* * *

Analizując społeczny potencjał Polski, należy wskazać na liczne jego słabości, które mają lub będą miały wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Dotyczy to zwłaszcza dziedziny socjalnej, demograficznej, edukacyjno-poznawczej, medialnej czy zdrowotnej.

Polska posiada obecnie znaczący potencjał demograficzny. Utrzymujący się jednak w dłuższej perspektywie niski współczynnik dzietności spowoduje w najbliższej przyszłości zmianę tego stanu. Związane z tym zjawiska, jak deformacja struktury wieku ludności i starzenie się społeczeństwa, będą bezpośrednio kreowały problemy zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej.

W Polsce nadal poważnym problemem jest poziom rozwarstwienia społecznego, w tym duże obszary ubóstwa. Zjawisko to, wraz z dużym poziomem bezrobocia, a także obserwowaną zmianą tradycyjnej struktury rodziny, prowadzi do osłabienia więzi społecznych, jak również do wzrostu postaw skrajnych i populistycznych, a w konsekwencji do niepokojów społecznych, co wpływa bezpośrednio na osłabienie bezpieczeństwa państwa.

Oceniając potencjał społeczny należy zwrócić także uwagę na słabości w upowszechnieniu wiedzy o bezpieczeństwie. Konsekwencją jest niewystarczająca świadomość obywateli i struktur społecznych co do potrzeb, warunków i zadań w sferze bezpieczeństwa. Nie najlepiej jest też z taką świadomością w ogólnych, nieodpowiadających wprost za bezpieczeństwo, strukturach państwa, zwłaszcza w zakresie ich powinności w tej kwestii. Wszystkie te elementy wpływają do pewnego stopnia ograniczająco na definiowanie interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Gospodarczy potencjał bezpieczeństwa

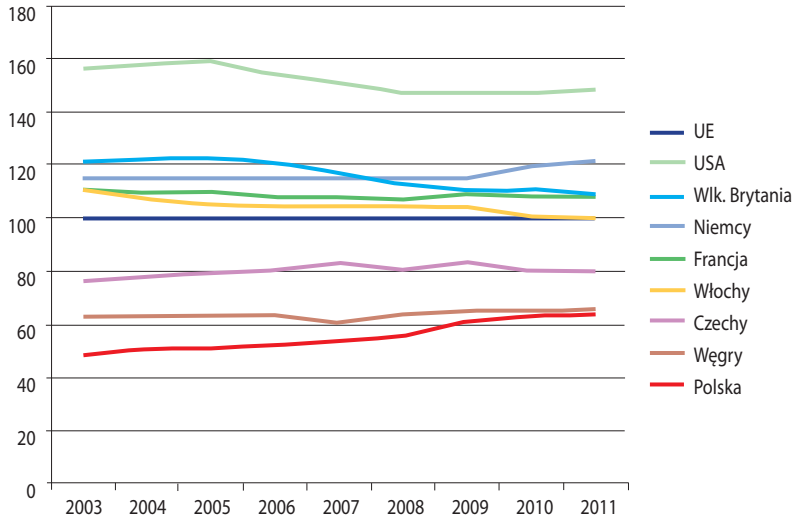
Bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary funkcjonowania państwa. Są one też nierozerwalnie powiązane. Z jednej strony bez odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa niemożliwe jest zapewnienie stabilnego i długofalowego rozwoju gospodarki, z drugiej zaś – bez rozwoju nie byłoby możliwe ciągle konieczne doskonalenie potencjału bezpieczeństwa narodowego.

Gospodarczy potencjał bezpieczeństwa (w połączeniu z wolą polityczną decydentów) stanowi podstawę do określenia potęgi, skuteczności i pozycji międzynarodowej państwa.

W 2011 r. wielkość PKB liczonego według siły nabywczej plasowała polską gospodarkę na dwudziestym miejscu wśród największych gospodarek świata, z PKB szacowanym na około 768 mld dolarów.

Stanowiło to około 5 proc. wartości gospodarki całej Unii Europejskiej, ale około 25 proc. wielkości gospodarki niemieckiej, 33 proc. gospodarek, odpowiednio, Rosji, Francji czy Wielkiej Brytanii oraz ponad 40 proc. gospodarki Włoch i 50 proc. wielkości gospodarki Hiszpanii. Z kolei poziom rozwoju gospodarczego mierzony wielkością PKB per capita według siły nabywczej w 2011 r. stanowił ponad 43 proc. średniej dla Stanów Zjednoczonych i około 64 proc. średniej dla całej UE. Jednocześnie stanowił on ok. 52,8 proc. wartości tego wskaźnika w Niemczech, 58,7 proc. w Wielkiej Brytanii, 59,2 proc. we Francji, 64 proc. we Włoszech i 65,3 proc. w Hiszpanii. Warto jednocześnie wspomnieć, że w latach 2001–2011 relatywny PKB per capita w Polsce wzrósł o około 16 proc. w relacji do Unii Europejskiej i o około 13 proc. w relacji do USA[8]. Było to możliwe poprzez stały w tym okresie wzrost PKB, szczególnie po 2008 r., tj. w okresie ogólnoświatowego kryzysu (patrz: rys. 25).

Rysunek 25. Produkt krajowy brutto *per capita* w wybranych państwach UE oraz USA (UE 27=100)



Źródło: wykres własny na podstawie danych Eurostat.

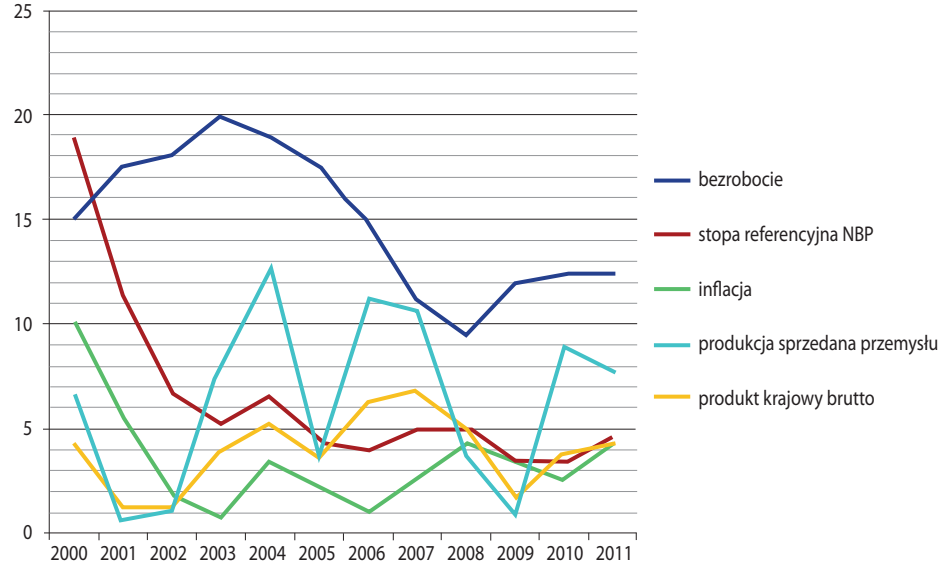
Z punktu widzenia ogólnoświatowego można uznać Polskę za kraj stosunkowo wysoko rozwinięty, ale wciąż duży dystans dzieli RP od krajów najwyżej rozwiniętych, o czym świadczy m.in. struktura gospodarki i odpowiadająca jej struktura zatrudnienia – 13 proc. pracuje w rolnictwie (średnia w UE to 5 proc., natomiast w niektórych krajach – np. w USA – jest to mniej niż 2 proc.) i tylko 57 proc. w sektorze usług (średnia w UE – 68 proc.). Z kolei stosunkowo dużo ludzi pracuje w przemyśle (30 proc., przy średniej w UE 26 proc.), co jest spadkiem po okresie gospodarki centralnie planowanej.

Poważnym problemem polskiej gospodarki jest ciągle wysokie bezrobocie (obecnie stopa bezrobocia wynosi ok. 13,4 proc. – stan na grudzień 2012 r.), ale nie ma jednoznaczności co do metod jego szacowania (trudno np. określić rozmiary ukrytego bezrobocia w rolnictwie). Lepszym wskaźnikiem aktywności zawodowej ludności jest udział zatrudnionych w wieku produkcyjnym. Dla Polski jest to około 59 proc., co odbiega od średniej UE wynoszącej 64 proc., a jeszcze bardziej od takich państw jak

[8] Na podstawie danych Eurostat.

Holandia – 77 proc., Dania – 75 proc. Wybrane wskaźniki prezentujące zmiany makroekonomiczne w Polsce prezentuje rys. 26.

Rysunek 26. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Polski w latach 2000–2011 (w proc.)



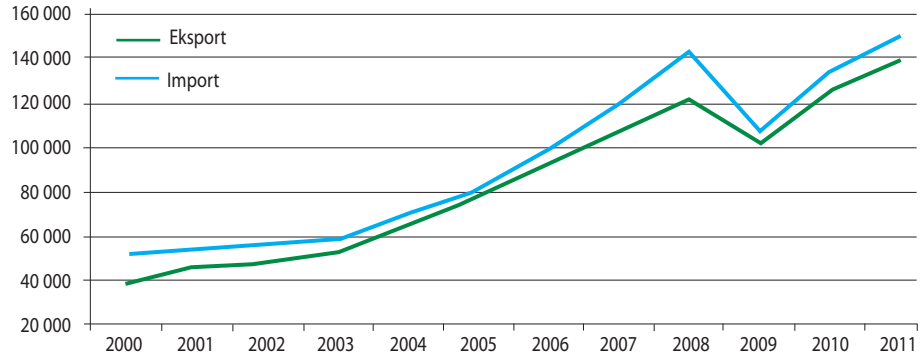
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.

Polska w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Istotnym wymiarem międzynarodowej pozycji gospodarczej jest nie tylko wielkość gospodarki czy poziom jej rozwoju, ale także udział w handlu zagranicznym, a w szczególności konkurencyjność eksportu. Analizując konkurencyjność polskiej gospodarki w tej dziedzinie, należy na początek wskazać na systematyczny wzrost wartości polskiego eksportu. W latach 2000–2011 eksport wzrósł bowiem prawie trzyipółkrotnie, z około 39 do 139 mld euro, podczas gdy w tym samym czasie import zwiększył się blisko 3,5-krotnie, z około 52 do 149 mld euro (patrz: rys. 27). Duże przyrosty eksportu w ostatniej dekadzie były w znacznym stopniu związane z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych do sektorów przetwórczych. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w latach 2000–2008 najwyższe przyrosty eksportu nastąpiły w tych działach gospodarki, w których odnotowywano większe napływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Z punktu widzenia kształtowania się konkurencyjności w handlu zagranicznym istotna jest analiza struktury eksportu oraz wskaźników ujawnionej przewagi względnej, dokonana z zastosowaniem różnych jakościowych klasyfikacji przemysłów przetwórczych, w tym poziomu technologii, wykorzystania nakładów materialnych i niematerialnych oraz kwalifikacji siły roboczej. Analizując zmiany struktury polskiego eksportu z punktu widzenia poziomu technologii, należy wskazać, że kluczową pozytywną zmianą odnotowaną w ostatniej dekadzie był spadek udziału eksportu przemysłów niskiej technologii i towarzyszący temu procesowi przyrost udziału eksportu przemysłów średniowysokiej technologii, a w ostatnich dwóch latach także wysokiej technologii. W całym analizowanym okresie najwyższy udział w eksporcie polskiego przetwórstwa miały przemysły średniowysokiej technologii.

Analizując polski eksport pod względem klasyfikacji przemysłów, według wykorzystania materialnych i niematerialnych czynników wytwórczych, należy wskazać na takie pozytywne tendencje, jak wyraźny spadek udziałów w eksporcie przemysłów pracochłonnych, a także – choć w umiarkowanym zakresie – umacnianie się pozycji w pozostałych przemysłach, w szczególności opartych na badaniach oraz marketingu. Wzrastają również kwalifikacje polskiej siły roboczej.

Rysunek 27. Polski eksport i import dóbr (w mln euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski szczególnie silnie wzrósł po wejściu do Unii Europejskiej. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych ulokowanych w polskiej gospodarce wzrosła o 84 mld euro i na koniec 2011 r. wynosiła 147,7 mld euro. Od tego czasu zmieniła się też sektorowa struktura inwestycji zagranicznych w Polsce. Początkowo, w latach 90. XX w., dominował napływ inwestycji do sektorów produkcyjnych oraz handlu i mało skomplikowanych usług. Z czasem jednak można było obserwować wzrost znaczenia inwestycji w usługach finansowych, a od 2004 r. również w obsłudze nieruchomości i firm, w szczególności w różnego typu usługach biznesowych. Polska przyciągała więc inwestorów nie tylko ze względu na mniejsze koszty (m.in. tanią siłą roboczą), ale również na wysoką jakość świadczonych usług i wykwalifikowanych pracowników.

Bezpieczeństwo finansowe. Najważniejszymi aspektami bezpieczeństwa finansowego państwa są: stabilność sektora finansowego, wielkość długu publicznego oraz wielkość i struktura rezerw dewizowych kraju.

Instytucje bezpieczeństwa finansowego. Sektor finansowy, w tym sektor bankowy, odgrywa ważną rolę w rozwoju gospodarczym kraju. Instytucje sektora finansowego pełnią rolę pośrednictwa finansowego polegającego na przekształceniu oszczędności finansowych obywateli na potrzeby inwestycyjne gospodarki. Przekształcenie oszczędności w inwestycje jest procesem bardzo złożonym i obarczonym naturalnym ryzykiem. Źle zainwestowane przez instytucje pośrednictwa finansowego środki pieniężne prowadzą do ich bankructwa, co powoduje kolejne bankructwa tych, którzy powierzyli im swoje zasoby finansowe. Ta specyfika pośrednictwa finansowego powoduje, że sektor ten jest regulowany i nadzorowany przez różne instytucje publiczne, które tworzą sieć bezpieczeństwa finansowego. W Polsce do najważniejszych instytucji bezpieczeństwa finansowego należą: Rada Ministrów, Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Polski rząd ma do swojej dyspozycji dwa ważne narzędzia reagowania kryzysowego. Na mocy ustawy z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, może udzielać wsparcia płynnościowego bankom i niektórym innym instytucjom finansowym. Rada Ministrów na podstawie ustawy z 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych może również zasilać kapitałowo niektóre instytucje finansowe lub je przejmować. Przedstawione wyżej instrumenty łączą się z wykorzystaniem pieniędzy publicznych. Mają one również czasowy charakter, uzależniony od zgody na ich stosowanie przez Komisję Europejską.

Istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego odgrywa Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), która sprawuje nadzór nad rynkiem finansowym, obejmujący m.in. nadzór bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy oraz nadzór nad rynkiem kapitałowym. Celem nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, budowa zaufania do niego, a także zapewnienie ochrony interesów jego uczestników. Sprawowany przez KNF nadzór koncentruje się na bezpieczeństwie funkcjonowania indywidualnych instytucji i w ten sposób pośrednio nad bezpieczeństwem i stabilnością całego rynku finansowego.

Z kolei Narodowy Bank Polski wspiera stabilność sektora bankowego oraz – pod warunkiem ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia – zapewnia bankom płynność. Narodowy Bank Polski przyczynia się do stabilności finansowej również pośrednio, odpowiadając za stabilność cen oraz wspierając politykę gospodarczą rządu, o ile nie stoi ona w sprzeczności z dążeniem do stabilności. Polityka pieniężna NBP realizowana jest od końca 1998 r. w ramach strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Elementem tej strategii jest polityka płynnego kursu walutowego.

Ważną instytucją bezpieczeństwa finansowego jest również Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Do podstawowych zadań Funduszu należą: wypłata środków gwarantowanych do wysokości określonej ustawą (obecnie równowartość 100 tys. euro) w razie zawieszenia działalności banku oraz udzielanie pomocy finansowej bankom, które znalazły się w obliczu utraty wypłacalności.

W ramach przyznanych uprawnień wymienione instytucje bezpieczeństwa finansowego odpowiadają za stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego w Polsce. Dysponują one szerokim mandatem i listą możliwych do wykorzystania narzędzi przeciwdziałania i zarządzania kryzysowego.

Doświadczenia wynikające z obecnego globalnego kryzysu finansowego oraz wprowadzane na świecie standardy bezpieczeństwa finansowego wskazują na konieczność uzupełnienia sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce. Zagrożeniem może też być zbyt słabe uregulowanie działalności organizacji parabankowych, tj. firm, których działalność polega na wykonywaniu czynności bankowych i usług finansowych, a które nie posiadają statusu prawnego banku. Gromadzenie dużych, wielomiliardowych oszczędności poza nadzorem finansowym zwiększa bowiem ryzyko powstawania baniek spekulacyjnych. Krach wywołany pęknięciem takiej bańki może spowodować znaczny spadek wartości zasobów oszczędnościowych i w dalszej kolejności załamanie koniunktury gospodarczej.

Rezerwy dewizowe NBP. Rezerwy dewizowe, ich gromadzenie, zarządzanie nimi oraz zapewnianie bezpieczeństwa obrotu dewizowego należą do jednych z głównych zadań Narodowego Banku Polskiego jako centralnej bankowej instytucji dewizowej państwa.

W warunkach płynnego kursu walutowego rezerwy dewizowe służą przede wszystkim wzmocnieniu wiarygodności finansowej kraju, obniżając koszt finansowania na rynkach globalnych oraz prawdopodobieństwo wstrzymania dostępu do takiego źródła finansowania, a także ograniczając ryzyko gwałtownego odpływu kapitału (w tym ataku spekulacyjnego). Rezerwy dewizowe mogą być

także wykorzystywane do wsparcia stabilności rynków finansowych i sektora bankowego m.in. przez zapewnienie płynności walutowej w warunkach dysfunkcjonalności rynków finansowych.

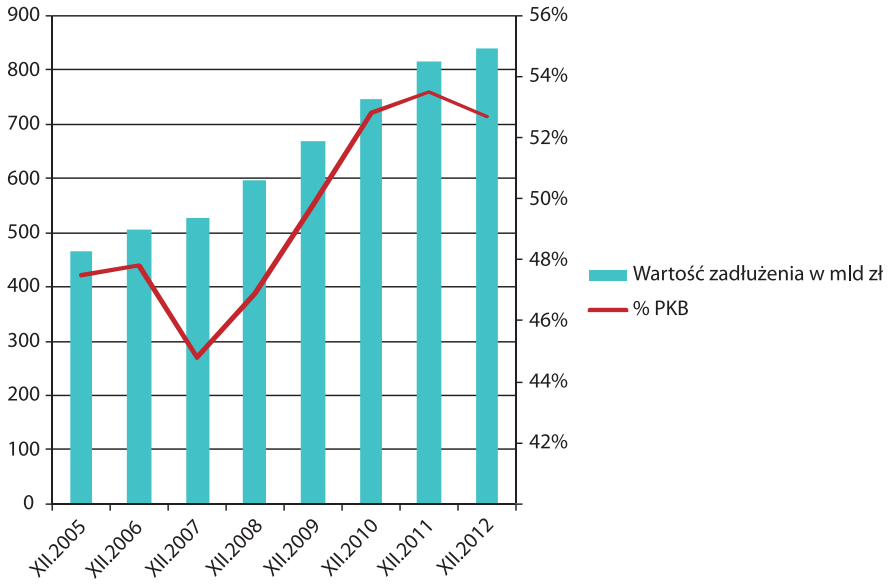
Zgromadzone przez NBP aktywa rezerwowe zdecydowanie pokrywają potencjalne łączne potrzeby finansowania sektora bankowego w walutach obcych, odpowiadające w skrajnym scenariuszu sumie zobowiązań walutowych wobec zagranicznych instytucji finansowych oraz otwartej bilansowej pozycji walutowej. Oficjalne aktywa rezerwowe NBP osiągnęły na koniec listopada 2012 r. 82,7 mld euro, wzrastając od początku roku o 6,7 mld euro (8 proc.), a na przestrzeni ostatnich pięciu lat o 38 mld euro (85 proc.).

Stosowana strategia zarządzania rezerwami dewizowymi zapewnia właściwy stopień bezpieczeństwa i płynności środków. Zasadna jest jej kontynuacja przy uwzględnieniu uwarunkowań rynkowych, w szczególności profilu ryzyka finansowego, a także zmian zachodzących w globalnej gospodarce oraz międzynarodowym systemie finansowym.

Dług publiczny. W Polsce ograniczenia dotyczące wielkości długu publicznego zapisane są w Konstytucji RP i ustawie o finansach publicznych. Ustawa zasadnicza określa limit długu publicznego na poziomie 60 proc. PKB. Natomiast ustawa o finansach publicznych określa sposób liczenia długu publicznego – tzw. progi ostrożnościowe – na poziomie 50 proc., 55 proc. oraz 60 proc. PKB, a także sankcje wynikające z ich przekroczenia.

Poziom zadłużenia publicznego wciąż oscyluje wokół konstytucyjnej granicy (patrz: rys. 28). W dużej mierze wynika on z ogólnej nierównowagi sektora finansów publicznych. Składa się na nią duży, choć nie tak niepokojący jak w wielu innych krajach, dług publiczny oraz deficyt sektora finansów publicznych, który jest silnie skorelowany z koniunkturą gospodarczą.

Rysunek 28. Państwowy dług publiczny w latach 2005–2012 (wartość nominalna w mld zł i proc. w stosunku do PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

System emerytalny. W perspektywie najbliższych lat z powodu niekorzystnych zmian demograficznych zagrożone jest stabilne funkcjonowanie systemu emerytalnego. Oparty jest on na trzech filarach: pierwszy to Zakład Ubezpieczeń Społecznych; w ramach drugiego funkcjonują Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) – liczba kont w czerwcu 2012 r. wyniosła 15,7 mln; trzeci tworzą Indywidualne Konta Emerytalne (IKE), Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) oraz Pracownicze Konta Emerytalne (PPE) – liczba kont na koniec marca 2012 r. wyniosła ponad 1,18 mln. Łączna wartość aktywów OFE w czerwcu 2012 r. wynosiła 241,1 mld zł. W ramach pierwszego filaru pieniądze wypłacane na emerytury pochodzą ze składek wpłacanych na bieżąco, w drugim filarze pieniądze ze składek są inwestowane przez OFE, natomiast w trzecim przyszli emeryci sami ustalają wysokość odprowadzanych składek. Zgodnie z nowelizacją ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, która weszła w życie w II kwartale 2011 r., większa część składki ma trafiać do ZUS zamiast do OFE (dotychczas do OFE trafiało 7,3 proc.; obecnie jest to 2,3 proc.).

Dodatkowo w Polsce funkcjonuje osobny system ubezpieczeń społecznych dla rolników opierający się na Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Na koniec 2011 r. w KRUS ubezpieczonych było 1 mln 516 tys. 308 osób, natomiast ze świadczeń korzystało 1 mln 326 tys. 638 osób. Liczba osób ubezpieczonych w KRUS co roku spada. Wypłaty świadczeń z tego systemu opierają się w głównej mierze na dotacji z budżetu państwa.

Bezpieczeństwo energetyczne. Podstawą prawną polskiego systemu bezpieczeństwa energetycznego jest ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Ustawa ta podlega ciągłym zmianom, co wynika przede wszystkim z dynamiki zmian legislacyjnych zachodzących na poziomie unijnym. Prawo energetyczne określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią.

W ostatnich kilkudziesięciu latach ukazywały się kolejne dokumenty strategiczne określające główne kierunki rozwoju polityki energetycznej Polski. Zasadniczo dokumenty te cechowały się dużą ogólnością oraz priorytetowo traktowały politykę dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski. Ich implementacja polityczna okazywała się niezwykle trudna. Krytycznie należy odnieść się do braku należytych analiz podsumowujących wcześniejsze opracowania. Obecnie obowiązującym dokumentem jest Polityka energetyczna Polski do 2030 r., przyjęta 10 listopada 2009 r. Została ona opracowana zanim pojawiły się pierwsze informacje dotyczące potencjalnych złóż gazu łupkowego w Polsce.

Dodatkowo, Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Środowiska zaprezentowały w 2011 r. projekt dokumentu pt. „Strategia: bezpieczeństwo energetyczne i środowisko", będący jedną z dziewięciu przygotowywanych strategii rozwojowych. Kładzie on nacisk na trzy zasadnicze cele: zrównoważenie gospodarowania zasobami środowiska, zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię oraz poprawę stanu środowiska.

Podmioty bezpieczeństwa energetycznego. Spośród instytucji wpływających na politykę bezpieczeństwa energetycznego najważniejszymi są: Rada Ministrów, minister gospodarki, prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), wojewodowie oraz samorządy wojewódzkie i gminne (samorząd powiatowy ma jedynie pośredni wpływ na bezpieczeństwo energetyczne kraju, m.in. poprzez kompetencje związane z planowaniem przestrzennym, mającym związek z realizacją wszystkich inwestycji liniowych, takich jak linie energetyczne, gazociągi oraz infrastruktura przesyłu ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych).

Minister gospodarki stosownie do ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej odpowiada za realizację polityki energetycznej i jest głównym organem administracji rządowej w sprawach dotyczących tej polityki, a także gwarantem zachowania bezpieczeństwa energetycznego. Do jego zadań należy m.in.: przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa, a także koordynowanie jego realizacji; planowanie i nadzór nad funkcjonowaniem zaopatrzenia państwa w paliwa i energię; sprawowanie kontroli nad bezpieczeństwem i stabilnością zaopatrzenia w paliwa gazowe, energię elektryczną, a także kontrola działania krajowego systemu energetycznego; współpraca z wojewodami i samorządami terytorialnymi w kontekście planowania i realizacji zaopatrzenia w paliwa i energię oraz koordynacja współpracy z organizacjami międzynarodowymi.

Ministrowi gospodarki podlega Urząd Regulacji Energetyki (URE). Prezes URE jest powołany do wykonywania zadań dotyczących regulacji gospodarki paliwami i energią, a także wspierania rozwoju konkurencyjności sektora energetycznego. Ma on również za zadanie regulować działalność przedsiębiorstw energetycznych w taki sposób, aby równoważyć ich interesy z interesami odbiorców paliw i energii.

Spośród pozostałych resortów ważną rolę odgrywają:

- Ministerstwo Skarbu Państwa, które posiada kompetencje w zakresie powoływania oraz odwoływania organów spółek przemysłu gazowego (wydobycie, dystrybucja, handel), przemysłu naftowego oraz energetyki, a także odgrywa ważną rolę w procesach prywatyzacyjnych;
- Ministerstwo Środowiska, które odpowiada za racjonalne wykorzystywanie naturalnych zasobów energetycznych, w tym wydawanie koncesji na poszukiwania i wydobycie surowców energetycznych;
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, które posiada kompetencje m.in. w zakresie polityki transportowej państwa.

Do grupy podmiotów realizujących bezpośrednie i pośrednie zadania związane z bezpieczeństwem energetycznym należą również wojewodowie oraz organy samorządów terytorialnych. Samorządy województwa opiniują plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych oraz przygotowywane przez gminy projekty założeń do planów zaopatrywania w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zadaniem samorządu województwa jest ocena zgodności powyższych dokumentów z Polityką energetyczną Polski do 2030 r. Natomiast prawo energetyczne nakłada na gminy zadania związane z: tworzeniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; planowaniem i organizowaniem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz planowanie i finansowanie oświetlenia miejsc publicznych.

Surowce energetyczne i zdolności magazynowe. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) Polska posiada 84 udokumentowane złoża ropy naftowej o łącznych wydobywalnych zasobach bilansowych w wysokości 26,29 mln t, 279 konwencjonalnych złóż gazu ziemnego – na poziomie 146 mld m^3, blisko 100–120 tys. t uranu naturalnego, 44 mld t węgla kamiennego oraz 14 mld t węgla brunatnego. W marcu 2012 r. PIG oszacował krajowe zasoby gazu łupkowego na ok. 346,1–767,9 mld m^3. W efekcie znajdujące się w Polsce złoża węgla kamiennego i węgla brunatnego są dostateczne dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, istnieje jednak konieczność importu ropy naftowej i gazu ziemnego.

Polska posiada potencjał struktur geologicznych do tworzenia magazynów surowców energetycznych. Szczególnie istotne są kawerny solne (m.in. na Pomorzu), które mogą zostać wykorzystane pod budowę zbiorników na ropę naftową oraz gaz ziemny. Polska posiada obecnie osiem podziem-

nych magazynów gazu ziemnego, które należą do Państwowego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa (PGNIG). Ich łączna pojemność wynosi 2,06 mld m³ gazu ziemnego, a więc możliwe jest zmagazynowanie surowca na około 45 dni średniego zużycia. W perspektywie 2015 r. planowane jest zwiększenie zdolności magazynowych do poziomu 3 mld m³ gazu ziemnego.

Polska posiada również odpowiednią infrastrukturę do magazynowania ropy naftowej. Spółka PERN „Przyjaźń" posiada trzy bazy o łącznej pojemności około 3 mln m³ ropy naftowej, ale pojemność przeznaczona na zasoby interwencyjne wynosi około 1,4 mln m³. Magazyny ropy naftowej posiada Grupa Kapitałowa PKN Orlen, których pojemność wynosi 6,4 mln m³, z czego 5,8 mln m³ przeznaczona jest na magazynowanie ropy naftowej i paliw.

Sektor paliwowo-energetyczny charakteryzuje się m.in. nierównomiernym rozwojem, opóźnieniami modernizacyjnymi, przestarzałą technologią, wadliwie ułożoną strukturą majątku produkcyjnego, niedoinwestowaniem (głównie dotyczy to mocy wytwórczych i infrastruktury przesyłowej) oraz brakiem połączeń transgranicznych. Do pozytywnych aspektów zalicza się jednak fakt, że znajdujące się w Polsce złoża paliw stałych (węgla kamiennego i węgla brunatnego) są wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych. Krajowa gospodarka jest uzależniona od dostaw części surowców energetycznych od producentów zewnętrznych. Z importu pochodzi ponad 95 proc. ropy naftowej i ponad 60 proc. konsumowanego w kraju gazu ziemnego. Większość z tych surowców sprowadzana jest obecnie z Federacji Rosyjskiej.

Polska prowadzi na dwóch płaszczyznach działania mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju: poprzez realizację procesu fizycznej dywersyfikacji źródeł i szlaków dostaw surowców energetycznych oraz poprzez prowadzenie działań politycznych wspierających budowę otoczenia prawno-instytucjonalnego mającego za cel budowę wolnego rynku energii w ramach Unii Europejskiej.

Prace nad dotychczasowym projektem dywersyfikacji dostaw ropy naftowej za pomocą ropociągu Odessa–Brody–Płock (Gdańsk) skupiły się na powołaniu konsorcjum (24,75 proc. udziałów ma spółka PERN „Przyjaźń" S.A.) oraz umieszczeniu go na liście projektów otrzymujących dofinansowanie. Gaz ziemny z Rosji dostarczany jest z dwóch kierunków – prawie 3/5 zakontraktowanego surowca dociera przez Ukrainę, zaś 2/5 odbierane jest z dwóch punktów zdawczo-odbiorczych umiejscowionych na gazociągu jamalskim.

Zgodnie z kontraktem jamalskim i aneksem do niego PGNIG będzie kupować od rosyjskiego Gazpromu 10 mld m³ gazu ziemnego rocznie do 2022 r., mając możliwość odchylenia o 15 proc. od zakontraktowanej ilości. Ponadto PGNIG zawarł umowę z VNG-Verbundnetz Gas AG na dostawy gazu ziemnego do Lasowa w latach 2006–2016 na poziomie 400 mln m³ rocznie oraz z Vitol na dostawy gazu ziemnego do Cieszyna w latach 2011–2014 w ilości 550 mln m³ rocznie.

Dużą szansą uzyskania niezależności od dostawców zagranicznych są polskie złoża gazu łupkowego. Ocenia się, że złoża gazu niekonwencjonalnego mogą wpłynąć na zmianę geopolityki w regionie, stanowiąc istotną konkurencję dla obecnych monopolistów na rynkach europejskich. Doświadczenia Stanów Zjednoczonych w zakresie wykorzystania gazu łupkowego w gospodarce wskazują, że surowiec ten może w sposób znaczący wpłynąć na dotychczasowe kierunki dostaw gazu ziemnego. Szacuje się również, że w polskich łupkach mogą występować węglowodory ciekłe, tzw. ropa łupkowa, w ilości 215–268 mln t. Ministerstwo Środowiska zobowiązało spółki Skarbu Państwa, aby w perspektywie 2015 r. wydobywały od 400 mln m³ gazu łupkowego do nawet 1 mld m³. Największe polskie

spółki energetyczne zainwestowały znaczące środki w poszukiwania i wydobycie tego surowca. Zagrożeniem dla wydobycia gazu łupkowego w Polsce mogą być podejmowane na forum unijnym próby ograniczenia lub zakazania eksploatacji złóż przy użyciu obecnie dostępnych technologii, jak również ewentualne wycofanie się z Polski firm zagranicznych dotychczas zaangażowanych w projekt, a posiadających większość z wydanych do tej pory przez władze polskie koncesji poszukiwawczych (patrz: rys. 29). Utrudnieniem dla wydobycia gazu niekonwencjonalnego mogą być również obowiązujące w Polsce przepisy środowiskowe (m.in. program Natura 2000).

Infrastruktura energetyczna. Przez infrastrukturę energetyczną rozumie się zespół urządzeń, które obejmują podsystemy: elektroenergetyczny, elektrociepłowniczy, gazowy, paliw stałych oraz paliw ciekłych. Ze względów bezpieczeństwa państwa, najważniejsze są podsystemy elektroenergetyczny, gazowy oraz paliw stałych i ciekłych.

Energia elektryczna dostarczana jest do odbiorców dzięki wykorzystaniu krajowego systemu elektroenergetycznego, w skład którego wchodzą:

- urządzenia wytwarzające energię elektryczną;
- sieci i urządzenia przesyłowe;
- sieci rozdzielcze;
- stacje elektroenergetyczne;
- urządzenia odbierające i przetwarzające energię elektryczną.

Analiza infrastruktury sektora elektroenergetycznego nasuwa obawy o stan techniczny. Zdecydowaną słabością systemu elektroenergetycznego są linie przesyłowe najwyższych napięć (400 kV), zarówno pod względem stanu technicznego, jak i braku odpowiedniej gęstości sieci w północnej części Polski. Mimo że sieci przesyłowe mają średnio 35 lat, to ich niezawodność jest na dobrym poziomie. Sieci dystrybucyjne charakteryzują się podobnym stanem technicznym do sieci przesyłowych, lecz wyzwaniem w ich przypadku jest konieczność modernizacji i rozbudowy w kontekście potencjalnych przyłączeń nowych mocy wytwórczych.

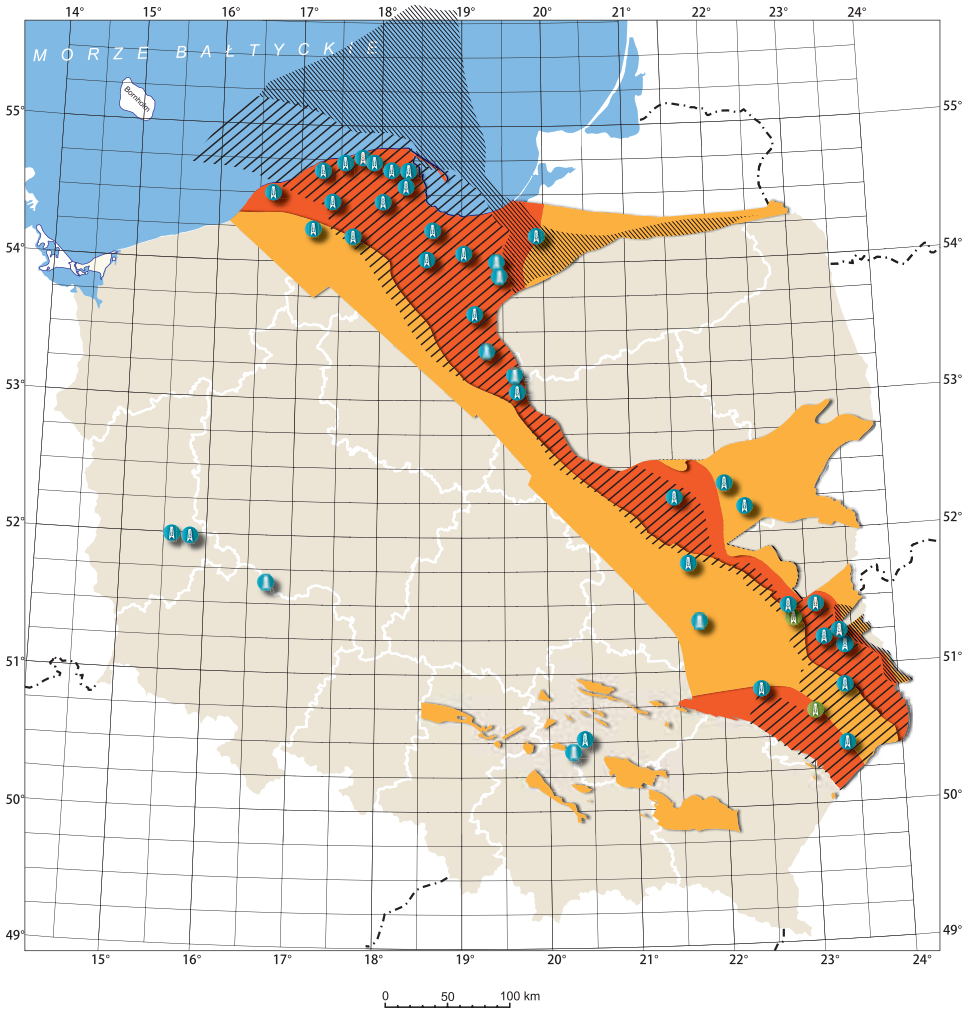
Jakość stanu sieci elektroenergetycznych oraz ich zabezpieczenie weryfikowane są przez naturalne warunki atmosferyczne, stwarzające ryzyko awarii systemowej. Największą awarią tego typu był *blackout* w województwie zachodniopomorskim w 2008 r., który zaliczono do wydarzeń o charakterze nadzwyczajnym. W kolejnych latach zdarzyły się podobne awarie w innych województwach, lecz na mniejszą skalę. Jednak wysoki stopień eksploatacji infrastruktury elektroenergetycznej przyczynia się do przeciążeń i zmniejszania się jej odporności na zdarzenia i czynniki nadzwyczajne. Wzrasta więc ryzyko częstszego występowania tego rodzaju awarii.

Moce wytwórcze energii elektrycznej zlokalizowane są głównie w centralnej i południowej części państwa. W większości zostały one wybudowane kilkadziesiąt lat temu i cechują się niską efektywnością energetyczną. Nierównomierna lokalizacja mocy wytwórczych zagraża ciągłości zasilania w energię północnych części kraju. Energia jest dostarczana sieciami przesyłowymi i od ich jakości zależy bezpieczeństwo energetyczne tej części Polski.

Infrastruktura systemu gazowego obsługiwana jest przez operatora systemu przesyłowego, którym jest Gaz-System. Spółka zarządza systemem przesyłowym, na który składa się ponad 9,7 tys. km gazociągów wysokiego ciśnienia, 15 tłoczni, 56 węzłów oraz 970 punktów wyjścia.

Przepustowość techniczna punktów odbiorczych gazu ziemnego z importu (nie licząc wydobycia krajowego) do systemu przesyłowego pozwala sprowadzić około 18 mld m^3 gazu rocznie. Po

Rysunek 29. Obszary perspektywiczne występowania gazu ziemnego i ropy naftowej w łupkach dolnego paleozoiku (według P. Poprawa)



Źródło: opracował Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy. © PIG-PIB

oddaniu do użytku gazoportu w Świnoujściu te możliwości przesyłowe wzrosną o 5 mld m^3 rocznie. Kolejny wzrost mocy odbiorczych wiąże się z uruchomieniem tzw. wirtualnego oraz realnego rewersu na rurociągu jamalskim, co pozwoli na sprowadzanie gazu z kierunku zachodniego. Rozbudowie mocy wejść do systemu towarzyszy rozbudowa i budowa nowych sieci przesyłowych.

Instytucje bezpieczeństwa infrastrukturalnego. Za ciągłość i sprawność funkcjonowania infrastruktury odpowiada administracja rządowa i samorządowa. Najwcześniej, bo już w 1997 r., przyjęto ustawę o ochronie osób i mienia, w której wskazano obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego oraz innych ważnych interesów państwa, które miały być obowiązkowo chronione przez specjalistyczne, uzbrojone formacje ochronne (SUFO) lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne.

Wszystkie obiekty umieszczone w ewidencji są chronione na podstawie uzgodnionych z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji planów ochrony tych obszarów, obiektów i urządzeń.

Stosunkowo młodym, ale jednocześnie najbardziej kompleksowym systemem ochrony infrastruktury państwa, jest system ochrony infrastruktury krytycznej.

Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa; łączności; sieci teleinformatycznych; finansowe; zaopatrzenia w żywność; zaopatrzenia w wodę; ochrony zdrowia; transportowe; ratownicze; zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, a także produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych oraz promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o (…) infrastrukturze krytycznej – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

Dotychczasowy stan prawny stwarzał podstawowe warunki do ochrony krytycznej infrastruktury państwa. Obowiązujący system ma jednak kilka istotnych wad, z których najistotniejsze to:

- brak faktycznych kryteriów identyfikacji obiektów o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i obywateli (nie dotyczy ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Spełnianie funkcji wskazanej w ustawie bądź rozporządzeniu nie zawsze wskazuje na znaczącą rolę dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Powoduje to dużą dozę uznaniowości w podejmowaniu decyzji o umieszczeniu w wykazach;
- koncentracja na ochronie fizycznej obiektów wskazanych w ustawie o ochronie osób i mienia oraz w rozporządzeniu w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony;
- znaczne rozproszenie kompetencji poszczególnych organów w zakresie organizacji i kontroli zadań ochronnych;
- istnienie kilku systemów ochrony infrastruktury krytycznej państwa powoduje nieefektywne wykorzystanie posiadanych sił i środków, jak również częste przypadki błędnego stosowania przepisów i wynikających z nich obowiązków, realizowanych przez osoby odpowiedzialne za ochronę tych obiektów;
- brak realnych zachęt ze strony państwa dla właścicieli krytycznej infrastruktury do inwestowania w bezpieczeństwo;
- brak przepisów umożliwiających skuteczne gromadzenie informacji o osobach zarządzających krytyczną infrastrukturą państwa;

- brak zróżnicowania pojęć „infrastruktura krytyczna państwa" i „infrastruktura krytyczna województwa, powiatu i gminy".

Przypadki naruszeń stref bezpieczeństwa[9] pokazują, że mimo silnego prawnego uregulowania, system ochrony fizycznej obiektów infrastruktury krytycznej nie zawsze jest skuteczny.

Potencjał geograficzny, środowisko naturalne i rolnictwo. Polska jest krajem położonym w środkowej części Europy, na osiach wschód–zachód i północ–południe, co stwarza dobre warunki do współpracy międzynarodowej. Cechuje ją również duża zwartość terytorialna – jej kształt zbliżony jest do koła – co z punktu widzenia obronnego jest pozytywne.

Państwo polskie leży na skrzyżowaniu szlaków tranzytowych, co ma kluczowe znaczenie dla gospodarki. Jest państwem mającym dostęp do Morza Bałtyckiego, dzięki czemu posiada możliwość dywersyfikacji dostaw surowców drogą morską. Ponadto basen Morza Bałtyckiego posiada dobre warunki klimatyczne dla rozwoju energetyki wiatrowej. Polska posiada własne surowce naturalne (m.in. węgiel kamienny, węgiel brunatny, miedź, gaz łupkowy).

Polska jest jednym z najuboższych w Europie państw pod względem zasobów wodnych. Obecne zużycie wody, generowane głównie przez przemysł, z każdym rokiem wzrasta. Polska jest jednocześnie jednym z najbardziej zalesionych państw w Unii Europejskiej (w 2010 r. lasy stanowiły ponad 29 proc. powierzchni kraju). Lasy spełniają funkcje produkcyjne (gospodarcze), środowiskotwórcze (ochronne) i społeczne. Są również strategicznym zasobem kształtującym bezpieczeństwo ekologiczne kraju – stabilizują obieg wody w przyrodzie; przeciwdziałają powodziom, lawinom i osuwiskom; kształtują klimat; wzmagają akumulację węgla czy wreszcie wpływają na polepszanie warunków zdrowia i życia ludności.

Polska należy do krajów o dużym zanieczyszczeniu środowiska (atmosfery, wód, gleby i lasów). Liczne zjawiska gospodarcze, społeczne, a przede wszystkim decyzje polityczne spowodowały, że do końca lat 80. XX w. stan środowiska naturalnego systematycznie się pogarszał. Procesy zachodzące w Polsce po 1989 r., takie jak ograniczenie roli przemysłu ciężkiego, wzrost świadomości ekologicznej i międzynarodowe zobowiązania Polski spowodowały odwrócenie tej niekorzystnej tendencji. Nadal jednak na terytorium RP występują obszary o dużej degradacji środowiska naturalnego (np. tereny Górnego Śląska).

Obecnie ochrona przyrody w Polsce wyraża się w tworzeniu parków narodowych (na terytorium Polski istnieją 23 takie parki), rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i pomników przyrody, a także w ochronie gatunkowej. Od 2004 r. w Polsce obowiązuje nowa ustawa o ochronie przyrody, która umożliwiła m.in. przystąpienie do programu Unii Europejskiej Natura 2000, tworzącego wspólny europejski system ochrony środowiska naturalnego. W Polsce programem objętych jest kilkanaście proc. powierzchni kraju, co ma wpływ na poprawę stanu środowiska naturalnego. Z drugiej strony ogranicza to możliwość eksploatacji surowców naturalnych czy rozbudowę infrastruktury (w tym energetycznej).

Potencjał tkwiący w polskim rolnictwie, wykorzystany poprzez odpowiednie inwestycje i rozwój agrotechniczny, zapewnia stabilną sytuację w zakresie samowystarczalności żywnościowej. Zestawienie przepływu produktów rolnych i przetworzonych powoduje, że Polska jest krajem z nadwyżką w produkcji żywności.

[9] W lipcu 2007 r. w Bełchatowie aktywiści Greenpeace włamali się na teren elektrowni, wspięli się na chłodnię kominową i wykonali napis „Stop CO_2". W grudniu 2008 r. w Koninie ekolodzy włamali się na teren elektrowni, wspięli się na komin i rozpoczęli protest przeciw emisji gazów cieplarnianych.

Pośrednio związane z wytwarzaniem żywności jest wykorzystanie wyników badań z obszaru BIO[10], zapobiegających lub prowadzących do wcześniejszego wykrywania chorób zagrażających ludności. Poza wpływem na stan zdrowia społeczeństwa, prowadzenie badań oraz implementacja ich wyników spowodują zwiększenie innowacyjności, a przez to konkurencyjności produkowanej żywności.

Rezerwy strategiczne. Obecnie podstawę funkcjonowania systemu rezerw strategicznych stanowi ustawa z 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych. W ustawie określono zasady tworzenia, przechowywania, udostępnienia, likwidacji oraz finansowania rezerw strategicznych, a także zadania i organizację Agencji Rezerw Materiałowych (ARM). ARM jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, wykonującą zadania państwa w zakresie rezerw strategicznych oraz zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych. Regulacje w zakresie funkcjonowania i organizacji Agencji nie różnią się zasadniczo od przyjętych dla innych tego typu podmiotów – państwowych osób prawnych.

Racjonalny, sprawny i transparentny system rezerw strategicznych ma wspierać wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania życia i zdrowia obywateli, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Do najistotniejszych rozwiązań systemowych należą: obowiązek opracowywania rządowego programu rezerw strategicznych, przyjmowanego przez Radę Ministrów; zasada poprzedzania propozycji utworzenia rezerw danego asortymentu analizą ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń, do których zwalczania lub przeciwdziałania im ten asortyment miałby zastosowanie; wprowadzenie jednego rodzaju rezerw – rezerw strategicznych – oraz brak przypisania określonych asortymentów i ilości; upoważnienie jednego organu – Ministra Gospodarki – do tworzenia, udostępniania i likwidowania rezerw strategicznych, a także dopuszczenie możliwości utrzymywania rezerw strategicznych, które nie są własnością Skarbu Państwa.

Asortyment i ilości rezerw strategicznych są określane w Rządowym programie rezerw strategicznych. Główną podstawą opracowania programu jest analiza ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej oraz ocena sytuacji gospodarczej i społecznej państwa, jak również perspektyw koniunktury na świecie. Program jest opracowywany na okres pięciu lat z możliwością jego corocznej aktualizacji w razie zmiany przesłanek jego opracowania. Dzięki takiemu rozwiązaniu system może dynamicznie reagować na zmianę uwarunkowań bezpieczeństwa. Ponadto w ustawie przewidziano możliwość zaplanowania środków budżetowych na działania w sytuacjach zagrożeń, których nie można było przewidzieć, w szczególności na sfinansowanie kosztów udostępniania rezerw w sytuacjach kryzysowych.

ARM może wykonywać swe zadania samodzielnie albo powierzyć przechowywanie rezerw innemu podmiotowi, za wynagrodzeniem, na podstawie umowy przechowania, której elementy określono w ustawie.

Instytucje planowania gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa. Planowanie gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa narodowego pośrednio znajduje odzwierciedlenie w wielu różnych aktach prawnych. Dotyczy to m.in. ustaw specjalnych, na podstawie których realizowane są najważniejsze

[10] Badania prowadzone w zakresie biologii, ekologii, medycyny, rolnictwa – zgodnie z klasyfikacją Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

z punktu widzenia gospodarczego inwestycje w kraju. Brak jest jednej kompleksowej regulacji w tym zakresie.

Problemem jest również brak spójnej polityki państwa w odniesieniu do szeroko rozumianego planowania gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa narodowego, w tym jednoznaczne określenie kompetencji i zadań wraz z nadaniem odpowiednich uprawnień i narzędzi. Problem ten uwidacznia się w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności w odniesieniu do zagadnienia ochrony infrastruktury krytycznej, gdzie z jednej strony odpowiedzialnym za bezpieczeństwo energetyczne, zgodnie z ustawą o działach, jest minister gospodarki, z drugiej zaś szczególne uprawnienia i powoływanie pełnomocników ochrony infrastruktury krytycznej, ze względu na nadzór właścicielski, wykonuje minister skarbu państwa.

* * *

Analiza potencjału gospodarczego Polski wskazuje na jego zróżnicowany wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa narodowego oraz definiowanie interesów narodowych i celów strategicznych. Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Mimo trwającego kryzysu, Polsce udało się utrzymać wzrost produktu krajowego brutto. Wstrzemięźliwość w definiowaniu interesów i celów strategicznych nakazuje 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 zasoby gazu łupkowego. Polska jest natomiast jednym z najuboższych w Europie państw, jeśli chodzi o zasoby wodne. Obecne zużycie wody (głównie w sektorze przemysłu) z każdym rokiem wzrasta. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się lasy, będące strategicznym zasobem kształtującym bezpieczeństwo ekologiczne. Niezadowalający jest również stan infrastruktury. Utrzymanie niezbędnego poziomu samowystarczalności żywnościowej kraju, biobezpieczeństwa produktów spożywczych oraz zasobów wody pitnej i przemysłowej to kolejne wyzwania, które muszą być uwzględnione przy określaniu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Diagnoza potencjału 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, a także zapewnienie ochrony środowiska.

1.3. Interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa

Wydarzenia końca lat 80. i początku lat 90. XX w. doprowadziły do istotnych zmian w sytuacji międzynarodowej w Europie i na świecie. W ich efekcie Polska stała się pod względem ustrojowo-politycznym suwerennym i demokratycznym państwem. Jej pozycja została dodatkowo wzmocniona po przystąpieniu do NATO (1999 r.) i Unii Europejskiej (2004 r.). Pozytywne zmiany zaszły również w bezpośrednim otoczeniu Polski. Wspólne członkostwo Polski i Niemiec w Sojuszu Północnoatlantyckim i UE, ścisła współpraca dwustronna oraz w ramach Trójkąta Weimarskiego czy praktyczna współpraca

wojskowa (w tym w ramach polsko-duńsko-niemieckiego Wielonarodowego Korpusu Północ–Wschód) pozwoliły na pełne uregulowanie wzajemnych relacji, otwierając ich nowy dobrosąsiedzki rozdział. Członkostwo Słowacji i Czech w UE i NATO oraz współpraca w formule Grupy Wyszehradzkiej skonsolidowały relacje z południowymi sąsiadami. Rozwija się współpraca z państwami skandynawskimi, zarówno na poziomie dwustronnym, jak i wielostronnym. Wzmocnienie siły Polski poprzez członkostwo w NATO i UE umocniło rozwinięcie partnerskiej współpracy z Rosją. Polska wspiera również istnienie niezależnej i suwerennej Ukrainy.

W efekcie tych zmian sytuacja bezpieczeństwa Polski znacząco się poprawiła. Zagrożenie w postaci dużego konwencjonalnego konfliktu w tej części Europy jest obecnie bardzo mało prawdopodobne. Integralność terytorialna Polski nie jest podważana, system ustrojowy zapewnia demokratyczną niezależność polityczną i stabilność wewnętrzną, a rozwój gospodarczy przyczynia się do wzrostu jakości życia obywateli.

Diagnoza potencjału Polski jest niezbędna do poprawnego zdefiniowania interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, co stanowi punkt wyjścia do opracowania (przy uwzględnieniu prognoz rozwoju bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego) całościowej koncepcji systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym określania opcji operacyjnych i opcji preparacyjnych (przygotowawczych) systemu.

W proponowanym katalogu interesów i celów za punkt wyjścia przyjmuje się interesy konstytucyjne, czyli wymienione w art. 5 Konstytucji RP podstawowe funkcje Rzeczypospolitej Polskiej, którymi są: istnienie niepodległego państwa polskiego, w nienaruszalnych granicach; wolne i bezpieczne życie obywateli; zrównoważony rozwój społecznego i gospodarczego potencjału państwa, z konstytucyjnym podkreśleniem spraw dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska.

Odnoszą się one do czterech wymiarów Rzeczypospolitej Polskiej jako narodowej całości: państwa jako politycznej organizacji narodowej; obywateli, tworzących wspólnotę narodową; potencjału niematerialnego, którego składnikiem ciągłym jest dziedzictwo historyczne, w tym zwłaszcza tożsamość narodowa i kultura; oraz potencjału materialnego, budowanego w ramach rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniającego 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. W niniejszej Białej Księdze analizie poddane są przede wszystkim interesy narodowe RP w dziedzinie bezpieczeństwa, jako że interesy rozwojowe były przedmiotem analiz w ramach rządowych prac nad zintegrowanymi strategiami rozwojowymi kraju.

Realizacja interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa ma w praktyce dwa wymiary (podobnie jak cała strategia bezpieczeństwa): operacyjny i preparacyjny. W obydwu tych wymiarach dadzą się zidentyfikować konkretne cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa.

W rezultacie, w wyniku dezagregacji interesów konstytucyjnych z uwzględnieniem powyższej procedury powstał katalog interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa prezentowany w tabeli 5.

Katalog ten można określić mianem „konstytucyjnego", jako że powstał w rezultacie analizy ujętych w art. 5 Konstytucji RP podstawowych funkcji państwa w kontekście bezpieczeństwa.

Tabela 5. Katalog interesów narodowych oraz celów strategicznych

INTERESY NARODOWE		CELE STRATEGICZNE W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA	
KONSTYTUCYJNE (art. 5 Konstytucji RP)	**W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA (gotowość i zdolność zabezpieczenia interesów konstytucyjnych)**	**CELE OPERACYJNE (kierunki działań – gotowość)**	**CELE PREPARACYJNE (zakres przygotowań – zdolności)**
Istnienie niepodległego państwa polskiego, w nienaruszalnych granicach (państwo)	Dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa (gotowość i zdolność odstraszania, obrony i ochrony)	Prowadzenie aktywnej polityki wykorzystywania szans i uprzedzającego redukowania ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa	Budowa, utrzymanie i transformacja zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych (operacyjnych i wsparcia)
		Utrzymywanie polityczno-decyzyjnej, planistycznej i szkoleniowej gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP	
		Utrzymywanie ładu konstytucyjnego oraz wewnętrznej stabilności państwa	
	Członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego	Udział w budowie i utrzymywaniu przez organizacje bezpieczeństwa, których Polska jest członkiem, operacyjnej gotowości do działania w wymiarach: polityczno-decyzyjnym, planistycznym i szkoleniowym	Wkład we wzmocnienie zdolności obronnych NATO oraz budowę zdolności obronnych UE
		Udział w międzynarodowych wysiłkach redukowania źródeł zagrożeń, w tym w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa	Utrzymywanie narodowych zdolności do udziału w obronie sojuszników oraz w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa
Wolne i bezpieczne życie obywateli (obywatel i społeczeństwo)	Swoboda korzystania przez obywateli z praw i wolności człowieka, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa	Udział w promowaniu na arenie międzynarodowej oraz krzewienie w społeczeństwie polskim zasad i świadomości należytego korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela	Tworzenie i doskonalenie regulacji prawnych oraz edukacji powszechnej w zakresie praw i wolności
		Eliminowanie źródeł zagrożeń dla swobody korzystania z praw i wolności oraz konsekwentne ściganie i karanie sprawców wykroczeń przeciwko tej swobodzie	Organizowanie, wyposażanie oraz szkolenie służb i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie swobody korzystania z praw i wolności obywatelskich
	Ochrona indywidualna obywateli i zbiorowa ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr (materialnych i niematerialnych)	Utrzymywanie wysokiej gotowości planistycznej, szkoleniowej i operacyjnej do szybkiego reagowania na zagrożenia kryzysowe (indywidualne dla obywateli i zbiorowe dla ludności oraz ich dóbr)	Doskonalenie regulacji prawnych w dziedzinie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i bezpieczeństwa publicznego
			Organizacyjno-techniczny rozwój (modernizacja) służb i instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności, bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe

INTERESY NARODOWE cd.		CELE STRATEGICZNE W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA cd.	
KONSTYTUCYJNE (art. 5 Konstytucji RP)	**W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA (gotowość i zdolność zabezpieczenia interesów konstytucyjnych)**	**CELE OPERACYJNE (kierunki działań – gotowość)**	**CELE PREPARACYJNE (zakres przygotowań – zdolności)**
Rozwój społecznego potencjału państwa, z podkreśleniem dziedzictwa narodowego (zasoby niematerialne)	Bezpieczne warunki rozwoju potencjału społecznego	Ochrona podmiotów potencjału społecznego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny	Doskonalenie zasad, procedur oraz zdolności współdziałania podmiotów społecznego potencjału państwa ze służbami odpowiedzialnymi za ich ochronę i obronę w czasie pokoju, kryzysu i wojny
	Społeczne wsparcie bezpieczeństwa	Informacyjne, edukacyjne, kulturowe, naukowo-techniczne i inne wsparcie działania operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego	Opracowanie obowiązujących strategii, planów i programów przygotowania (utrzymania i doskonalenia) zdolności podmiotów społecznych państwa do funkcjonowania w czasie zagrożenia (kryzysu) i wojny, w tym realizacji zadań wsparcia operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego
Rozwój gospodarczego potencjału państwa, z podkreśleniem ochrony środowiska naturalnego (zasoby materialne)	Bezpieczne warunki rozwoju potencjału gospodarczego	Ochrona podmiotów potencjału gospodarczego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny	Doskonalenie zasad, procedur oraz zdolności współdziałania podmiotów (ogniw) gospodarczego potencjału państwa ze służbami odpowiedzialnymi za ich ochronę i obronę w czasie pokoju, kryzysu i wojny
	Gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa	Finansowe, energetyczne, infrastrukturalne, materiałowe i inne wsparcie działania operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego	Opracowanie obowiązujących strategii, planów i programów przygotowania (utrzymania i doskonalenia) zdolności podmiotów (ogniw) gospodarczych państwa do funkcjonowania w czasie zagrożenia (kryzysu) i wojny, w tym realizacji zadań wsparcia operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego

Źródło: opracowanie własne.

Warto też zaznaczyć, że w typologii celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa można dodatkowo uwzględnić fakt, że bezpieczeństwo realizuje się w dwóch obszarach: stosunków zewnętrznych (bezpieczeństwo zewnętrzne) i stosunków wewnętrznych (bezpieczeństwo wewnętrzne). W każdym z tych obszarów można z kolei zidentyfikować dwa rodzaje aktywności w imię interesów narodowych: wzmacnianie tego, co korzystne dla bezpieczeństwa (pozytywne stosunki z innymi podmiotami, silne własne strony) oraz przeciwdziałanie wszystkiemu, co niekorzystne (negatywne zjawiska międzynarodowe i słabości własne). Dlatego w bardziej szczegółowych analizach pomocne może okazać się dodatkowe badanie czterech typów celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa: promowanie pozytywów w środowisku międzynarodowym i wykorzystywanie wynikających z tego szans; przeciwdziałanie zagrożeniom i ryzykom zewnętrznym; wzmocnienie własnej siły oraz eliminowanie własnych słabości.

* * *

Z analizy procesu kształtowania się tożsamości narodowej i własnej państwowości wynika, że jego najistotniejszymi czynnikami były: stworzenie warunków do rozwoju państwa, narodu i społeczeństwa umacniających jego dziedzictwo historyczne i tożsamość narodową; zapewnienie odpowiednich zasobów i zdolności systemowi bezpieczeństwa państwa; budowanie i utrzymanie silnej pozycji Polski w środowisku międzynarodowym poprzez stałe działania dyplomatyczne, w tym integracyjne (sojusze).

Zawarte w Konstytucji RP pryncypia – demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, ochronę wolności i prawa człowieka i obywatela; unitarnego charakteru państwa; zwierzchnictwa (suwerenności) narodu i reprezentacji politycznej; podziału i równowagi władz publicznych; decentralizacji administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz funkcji zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic – determinują uwarunkowania ustrojowo-polityczne Polski i stwarzają ramy do określenia katalogu interesów i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Potencjał obronny jest systematycznie wzmacniany. Kluczowy jego element stanowią w pełni uzawodowione i stopniowo modernizujące się Siły Zbrojne RP. Potencjał ten wpływa pozytywnie na poziom polskich ambicji strategicznych.

Potencjał ochronny (służby i straże) ma istotną rolę w definiowaniu interesów i celów strategicznych. Stoi on przed szeregiem trudnych wyzwań. Należą do nich: szeroko rozumiana przestępczość zorganizowana, terroryzm (w tym cyberterroryzm) oraz nielegalna migracja. Nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację oraz osłabiają spoistość ich działania.

Potencjały społeczny i gospodarczy Polski wywierają zróżnicowany wpływ na definiowanie interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Polski zapewnia odpowiednie zasoby i zdolności dla systemu bezpieczeństwa państwa. Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Ograniczająco działa stan finansów publicznych, wynikający z ogólnej nierównowagi sektora finansów. Negatywny wpływ może mieć sytuacja demograficzna kraju.

Na podstawie analizy powyższych elementów potencjału bezpieczeństwa Polski sformułowano katalog interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Konstytucyjnym interesom narodowym w obszarach: państwo, obywatel i społeczeństwo, zasoby niematerialne, zasoby materialne, przyporządkowano interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa, a tym z kolei cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa (operacyjne i preparacyjne). Katalog interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa jest podstawą do rozważań w kolejnych rozdziałach.

Rozdział 2

PROGNOZA ROZWOJU ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA

W niniejszym rozdziale dokonuje się analizy obecnego stanu i nakreśla prognozy kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa w aspekcie zewnętrznym (międzynarodowym) i wewnętrznym (krajowym), militarnym i pozamilitarnym. Treścią analizy są szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia, przed jakimi stanie RP w perspektywie 20 lat.

Przyjmuje się założenie, że w nadchodzących dwóch dekadach warunki bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego Polski kształtować się będą bardzo dynamicznie, zatem prognozowanie również powinno odzwierciedlać dynamiczne – a często wręcz trudne do przewidzenia – zachowanie podmiotów stosunków międzynarodowych w wymiarze globalnym i regionalnym, a także rozwój czynników krajowych. W efekcie pozwoli to nakreślić możliwe scenariusze rozwoju warunków bezpieczeństwa Polski.

Warszawa,
16 czerwca 2011 r.
II konferencja plenarna Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Dyskusja nad głównymi tezami opracowanymi przez Zespół Oceny Środowiska Bezpieczeństwa.
Fot. BBN

2.1. Wymiar globalny

Bezpieczeństwo państwa na arenie międzynarodowej jest kombinacją wewnętrznej siły i sprawności, które można kształtować zależnie od możliwości i potrzeb oraz czynników zewnętrznych, których wpływ można modyfikować tylko w ograniczonym zakresie.

Skutki globalizacji. Procesy globalizacji przyniosły ze sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Z jednej strony umożliwiły przepływ myśli, ludzi, kapitału, technologii itp. w skali globalnej na niespotykaną dotąd skalę. Miało to pozytywny wpływ na przyspieszenie rozwoju w skali całego globu. Z drugiej strony spowodowały rozprzestrzenienie się szeregu zjawisk negatywnych. Wewnętrzne kryzysy polityczne, gospodarcze i finansowe, międzynarodowy terroryzm, zagrożenia w cyberprzestrzeni, zorganizowana przestępczość, korupcja, handel ludźmi i narkotykami, pranie brudnych

pieniędzy, piractwo morskie i podobne zjawiska przenoszą się szybko w skali całego globu z jednego regionu do drugiego. Przystosowywanie się do globalizacji jest nierównomierne i powoduje zakłócenia w stosunkach międzynarodowych.

Rola państwa jako głównego gracza na arenie międzynarodowej słabnie. Jest to tendencja odczuwana na całym świecie. Dochodzi do ograniczenia regulacyjnej roli państw wobec podmiotów zewnętrznych. Zjawisko to w niektórych dziedzinach ma korzystny wpływ na stabilizację sytuacji dzięki dobrowolnemu delegowaniu części praw suwerennych na poziom międzynarodowy. Zwiększa to przewidywalność zachowań państw i daje lepsze możliwości koordynacji działań, a także wymusza harmonizację prawa (warunek członkostwa w UE). Jednakże państwa stają przed coraz większymi i zróżnicowanymi wyzwaniami ze strony silnych aktorów pozapaństwowych – ponadnarodowych korporacji, zorganizowanej przestępczości, organizacji terrorystycznych, a nawet prywatnych firm paramilitarnych. W niesprzyjającej sytuacji organizacje te mogą – choć w różnym stopniu – stać się czynnikami niestabilności.

Zmieniająca się rola najważniejszych aktorów na scenie międzynarodowej. W ostatnich latach uwidacznia się stopniowe ograniczanie mocarstwowej pozycji USA w świecie. W dalszym ciągu jednak Stany Zjednoczone pozostają największą światową potęgą militarną. W poprzedniej dekadzie wzrósł dług publiczny USA, co częściowo było spowodowane wojnami w Afganistanie i Iraku, a także kłopotami amerykańskiej gospodarki: wysokim poziomem konsumpcji, niskim poziomem oszczędzania i mało skuteczną kontrolą nad sektorem bankowym. Efektem tego jest stopniowe zmniejszanie roli Stanów Zjednoczonych jako „globalnego policjanta". Już obecnie oznacza to konieczność ponoszenia większej niż do tej pory odpowiedzialności państw UE za bezpieczeństwo w swoim bezpośrednim otoczeniu strategicznym (operacje w Libii w 2011 r. i w Mali w 2013 r.).

Należy jednak pamiętać, że USA wciąż pozostają krajem o wysokim poziomie innowacyjności, przedsiębiorczości, dynamiki rozwojowej oraz rozwoju technologicznego. Jako kraj emitujący walutę, w której zgromadzona jest zdecydowana większość rezerw finansowych świata, Stany Zjednoczone posiadają znaczną elastyczność budżetową.

Jeszcze kilka lat temu Unia Europejska jako całość postrzegana była jako druga światowa potęga. Kryzys weryfikuje te oceny – UE weszła pod koniec ubiegłej dekady w fazę turbulencji i prób strukturalnego dostosowywania się do nowych wyzwań; zagrożona została wspólna waluta, a w konsekwencji nawet istnienie Unii w obecnym kształcie instytucjonalnym.

Prawdopodobieństwo osłabienia w najbliższych dekadach pozycji UE wśród innych strategicznych graczy jest stosunkowo wysokie. Współcześnie około 20 proc. światowego PKB wytwarzane jest w Europie. W 2030 r. udział ten będzie jednak wynosił prawdopodobnie około 10–15 proc. i około 5–10 proc. w 2050 r.

Należy podkreślić, że UE stała się na arenie globalnej czynnikiem stabilności w relacjach międzynarodowych oraz ważną siłą normatywną (prawodawstwo międzynarodowe). Sytuację tę traktować można jako szansę na przyszłość.

Wschodzące potęgi. Przybierający na sile pluralizm globalnego układu sił wynika przede wszystkim z bardzo szybkiego tempa wzrostu wyłaniających się nowych potęg, których znaczenie wyrasta ponad regionalny status. W efekcie od kilku dekad środek ciężkości globalnego układu sił przesuwa się z obszaru euroatlantyckiego w stronę Pacyfiku i Azji Wschodniej, co jest wyzwaniem dla Europy. Zmiana istniejącego układu sił w globalnym wymiarze powodowana jest dzisiaj szcze-

gólnie przez Chiny i – w mniejszym zakresie – Brazylię, Indie i Rosję[11] (tzw. grupa BRIC). Łączny potencjał gospodarczy tych ostatnich jest znacząco mniejszy niż gospodarki chińskiej mierzonej parytetem siły nabywczej. Deklarowane strategiczne partnerstwo Rosji i Chin nie pociągnęło za sobą sojuszu obronnego; „wschodzące mocarstwa" nie stworzyły także trwałych koalicji. Zmiany układu sił nie powodują na tym etapie konfliktów zbrojnych, choć nie można ich wykluczyć w przyszłości. W tym aspekcie zwraca uwagę rosnąca aktywność Chin w regionie Dalekiego Wschodu, traktowanego przez Pekin jako chińska strefa wpływów. Ta postawa Chin może ulec zaostrzeniu, jeśli nastąpi dalszy wzrost wpływu wojska i środowisk nacjonalistycznych w obrębie chińskich władz. Ewentualne pogorszenie sytuacji gospodarczej (w tym nastrojów społecznych) mogłoby doprowadzić do przyjęcia przez władze chińskie nacjonalistycznego kursu polityki zagranicznej. Wówczas prawdopodobne byłyby znacznie częstsze niż obecnie napięcia między Chinami a sąsiadami, np. o podział zasobów wód okalających Chiny. Rosną – już dzisiaj bardzo silne – powiązania Chin z Tajwanem. Reintegracja Tajwanu znacząco wzmocniłaby pozycję geopolityczną Chin (kontrola szlaków morskich) oraz ich potencjał innowacyjny i naukowy, a także gospodarczy. Oznacza to m.in., że nie można również wykluczyć wzrostu napięcia wokół Tajwanu między Pekinem a Waszyngtonem, który jest gwarantem bezpieczeństwa Tajpej.

Z uwagi na koncentrację na aspektach gospodarczych rola czynnika wojskowego we wzroście chińskiej mocarstwowości nie jest obecnie decydująca. Z biegiem czasu jednak stale wzrastające chińskie wydatki wojskowe mogą w bardziej znaczący sposób wpływać na światowy układ sił.

Brazylia szybko awansuje w rankingu państw liczących się na arenie międzynarodowej. Specjaliści Międzynarodowego Funduszu Walutowego przewidują, że awans na piąte miejsce pod względem wysokości PKB dokona się już w roku 2015. W odróżnieniu od pozostałych państw tej grupy Brazylia w równej mierze stawia na rozwój gospodarki i potęgi politycznej, jak i tzw. *soft power*.

Indie, w sporządzanym przez Bank Światowy rankingu państw o najwyższym PKB, znajdują się na 10. pozycji. Zdaniem wielu ekonomistów w najbliższym dwudziestoleciu zostaną liderem światowego wyścigu o miano największej gospodarki świata. Obok ekspansji gospodarczej Indie stawiają na rozwój potencjału militarnego (z uwagi na konflikt z Pakistanem). Znaczącym zakupom sprzętu wojskowego towarzyszą zakupy licencyjnych linii technologicznych do montażu sprzętu wojskowego.

Wzrost znaczenia mocarstw regionalnych. Zmiany w międzynarodowym układzie sił oznaczają także pojawienie się grupy państw średniej wielkości pretendujących do roli mocarstw regionalnych. Ważnymi pozaeuropejskimi przedstawicielami tej grupy są Iran, Indonezja, Pakistan, RPA, Turcja i Nigeria. W kontekście wyłaniających się potęg średnich rozmiarów z perspektywy polskich interesów szczególne znaczenie ma (będąca członkiem NATO i pretendująca do UE) Turcja, w mniejszym stopniu – Iran.

Turcja zajmuje kluczowe strategiczne położenie geograficzne między Azją a Europą, w niewielkiej odległości od Afryki Północnej. Prognozy ekonomiczne zachodnich ośrodków badawczych wskazują, że PKB Turcji mierzony parytetem siły nabywczej (który już dzisiaj przekracza bilion dolarów) będzie rósł w najbliższym ćwierćwieczu szybciej niż PKB Rosji oraz zdecydowanie szybciej niż PKB UE. W efekcie w 2050 r. gospodarka turecka będzie nieznacznie tylko mniejsza od rosyjskiej czy niemieckiej. Turcja w ciągu kilku dekad ma szansę dołączyć do grupy najbardziej rozwiniętych państw świata.

[11] Federacja Rosyjska zostanie szerzej omówiona w części poświęconej wymiarowi regionalnemu.

W najbliższych latach przewidywany jest wzrost znaczenia Turcji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej oraz na obszarze poradzieckim: szczególnie w basenie Morza Czarnego, na Kaukazie Południowym i w Azji Środkowej. W obliczu wzrostu liczebności populacji muzułmańskiej na obszarze byłego ZSRR, kraj ten uzyska większe wpływy w regionie.

Iran jest krajem muzułmańskim o znacznym i powiększającym się potencjale demograficznym oraz narastających ambicjach politycznych. Jego przyszłość ma znaczenie dla kształtowania bezpieczeństwa regionalnego (tzw. rozszerzony Bliski Wschód) i światowego. W euroazjatyckiej energetycznej grze interesów jest to państwo ważne, gdyż posiada olbrzymie zasoby ropy (3. miejsce na świecie, ponad 10 proc. rynku) i gazu (2. miejsce na świecie, około 15 proc. rynku), których sprzedaż i tranzyt do Europy miałyby olbrzymi wpływ na światowe relacje energetyczne. Druga przyczyna znaczenia Iranu ma charakter militarny: uzyskanie przez to państwo broni atomowej i ewentualny konflikt zbrojny na tym tle miałyby bardzo poważne konsekwencje dla układu sił na rozszerzonym Bliskim Wschodzie, a także w skali globalnej. Jeśli Iran uzyska zdolności do wyprodukowania ładunku nuklearnego i zdobędzie odpowiednie środki jego przenoszenia, można przypuszczać, że sytuacja stanie się nie do zaakceptowania dla USA i Izraela. Nie można wykluczyć nawet izraelskich uprzedzających (indywidualnych lub wspólnych z USA) akcji zbrojnych na nuklearne instalacje irańskie.

Państwa upadłe. W coraz większym stopniu zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego pochodzą z wewnątrz państw. Dotyczy to w szczególności tzw. państw upadłych, które nie są w stanie zapewnić właściwego poziomu ochrony i bezpieczeństwa swoich granic i swojego terytorium. Stają się one wówczas bezpieczną przystanią dla fundamentalistycznych organizacji terrorystycznych i przestępczości zorganizowanej. W dobie globalizacji i uinformacyjnienia przesłanie polityczne tych organizacji oraz materialne skutki ich aktywności są w stanie błyskawicznie dotrzeć w dowolny zakątek globu. Przykładem opisywanego zjawiska był do 2001 r. Afganistan, gdzie reżim talibów tworzył parasol ochronny nad obozami szkoleniowymi międzynarodowych organizacji terrorystycznych. Obecnie wzrasta obawa przed powtórzeniem scenariusza afgańskiego w Mali i innych państwach Sahelu. W perspektywie nadchodzących 20 lat zjawisko tzw. państw upadłych pozostanie najważniejszym obiektem troski społeczności międzynarodowej.

Erozja porozumień i organizacji międzynarodowych oraz proliferacja broni masowego rażenia. Zmianom w globalnym układzie sił towarzyszy – coraz bardziej widoczna – erozja najważniejszych porozumień międzynarodowych, zwłaszcza tych, które dotyczą reżimów rozbrojeniowych opartych na Układzie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej *(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,* NPT), a także rozbrojeniowych traktatach o: konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe,* CFE) oraz ograniczeniu systemów rakietowych średniego i krótszego zasięgu (*Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles,* INF). Dodatkowo nieratyfikowane pozostają traktaty: w sprawie całkowitego zakazu prób jądrowych (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty,* CTBT) i zakazu produkcji materiałów rozszczepialnych (*Fissile Material Cutoff Treaty,* FMCT). Coraz częstsze przenoszenie problemów proliferacji i zbrojeń na forum porozumień nieformalnych jest doraźnie korzystne, ale nie usuwa poczucia nietrwałości i niepewności w tej dziedzinie.

Postępująca proliferacja broni masowego rażenia kreuje trzy „czarne scenariusze": „anarchii nuklearnej" w wyniku załamania globalnego reżimu nieproliferacji opartego na Układzie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej; destabilizacji państwa posiadającego broń jądrową oraz użycia lub groźby użycia przez terrorystów środków nuklearnych.

Działania Iranu pokazują słabości reżimu nieproliferacji i samego NPT. Okazuje się, że państwa mogą uzyskać progowe zdolności w sferze broni nuklearnej przy formalnym pozostawaniu w ramach ograniczeń traktatowych. Polityka Iranu wywołuje ryzyko reakcji łańcuchowej w regionie, w którym kolejne państwa okazują zainteresowanie zdobyciem *know-how* i technologii nuklearnych. Północnokoreańskie próby jądrowe również negatywnie oddziałują zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej: z jednej strony wywołują zaniepokojenie państw sąsiednich i pogarszają stan bezpieczeństwa regionalnego, z drugiej – podważają NPT i perspektywę ratyfikowania traktatu o całkowitym zakazie prób jądrowych w skali świata. Przykład Iranu pokazuje, że Korea Północna oraz Pakistan mogą być także dostarczycielami technologii i materiału do innych państw zainteresowanych wejściem w posiadanie broni atomowej i środków jej przenoszenia wbrew porozumieniom międzynarodowym.

Istnieje także groźba destabilizacji państwa posiadającego broń jądrową i środki jej przenoszenia. Przykładem jest Pakistan, który dysponuje kilkudziesięcioma ładunkami jądrowymi (prawdopodobnie niezainstalowanymi i składowanymi w kilku lokalizacjach) oraz rakietami balistycznymi zdolnymi do ich przenoszenia. Niepewność co do trwałości ekipy rządzącej, co do lojalności aparatu władzy, służb specjalnych a także wojska, fundamentalizm religijny i polityczny, bliskość Afganistanu i Azji Środkowej – wszystko to budzi niepokój o bezpieczeństwo pakistańskiego arsenału.

Nie można także wykluczyć użycia albo groźby użycia (a szantaż jest niemalże równie niebezpieczny jak spełnienie groźby) przez terrorystów broni atomowej, np. w dużym ośrodku miejskim na Zachodzie. Broń taka może być zarówno skradziona, jak i samodzielnie zmontowana; technicznie już dziś możliwe jest wykorzystanie konwencjonalnego ładunku wybuchowego w celu rozpylenia materiałów radioaktywnych (tzw. brudna bomba). Nawet przy bardzo ograniczonej liczbie ofiar i niedużych szkodach materialnych, skutki polityczne, społeczne i psychologiczne takiego ataku byłyby olbrzymie. Wspomnieć też należy o możliwości użycia przez terrorystów broni bakteriologicznej, np. w celu zatrucia wody pitnej.

Systematycznej erozji ulega reżim kontroli zbrojeń konwencjonalnych. Został on istotnie osłabiony m.in. w wyniku niewykonania przez Rosję tzw. zobowiązań stambulskich, a następnie zawieszenia przez nią wykonywania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie. W perspektywie kolejnych lat brak jest symptomów wskazujących, że Rosja powróci do wykonywania zapisów traktatu. Osobny problem stanowi zjawisko naruszenia kultury dialogu i współpracy w dziedzinie kontroli zbrojeń.

Czynnikiem szczególnie destabilizującym jest rozpowszechnianie różnych systemów broni rakietowych. Szybki rozwój broni rakietowej następuje zwłaszcza w regionach niestabilnych, ogarniętych długotrwałym kryzysem polityczno-militarnym. Na Bliskim Wschodzie Iran i Syria rozwinęły systemy zdolne do rażenia obiektów położonych w Izraelu oraz baz amerykańskich rozmieszczonych w tym regionie. W połączeniu z nuklearnymi ambicjami Iranu grozi to uprzedzającymi reakcjami Izraela i Stanów Zjednoczonych.

Niebezpieczne następstwa może mieć rywalizacja Indii i Pakistanu z uwagi na dysponowanie przez oba państwa potencjałem nuklearnym. W tym wyścigu Indie zapoczątkowały nową fazę konfrontacji, rozpoczynając rozwój i budowę pocisków manewrujących wystrzeliwanych z powietrza i morza.

Karta Narodów Zjednoczonych podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco

Artykuł 39
Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl artykułów 41 i 42 w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Artykuł 41
Rada Bezpieczeństwa może zadecydować, jakie środki, nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej, należy zastosować dla wykonania jej decyzji, oraz może zażądać od członków Organizacji Narodów Zjednoczonych zastosowania takich środków. Środki te mogą obejmować całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych.

Artykuł 42
Jeśli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w artykule 41 będą niedostateczne, lub się takimi okazały, może ona przeprowadzić siłami powietrznymi, morskimi lub lądowymi taką akcję, jaką uzna za konieczną dla utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja ta może obejmować demonstrację, blokadę i inne operacje sił zbrojnych, powietrznych, morskich lub lądowych członków Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Dla Polski przedmiotem szczególnej uwagi jest rozwój systemów rakietowych Federacji Rosyjskiej. Sytuację komplikuje nieprzejrzysta polityka Rosji i powtarzane groźby rozwinięcia ofensywnych systemów rakietowych w pobliżu granic Polski (obwód kaliningradzki) w odpowiedzi na budowę sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej. Sytuacja pogorszyłaby się dramatycznie w razie wycofania się Rosji z traktatu o ograniczeniu systemów rakietowych średniego i krótszego zasięgu z 1987 r. Nie ułatwiają sytuacji postulaty ze strony niektórych państw NATO, dotyczące wycofania z Europy amerykańskiego arsenału taktycznej broni jądrowej. Takie wycofanie ze strony USA byłoby ruchem strategicznym, podczas gdy podobny gest ze strony Rosji (wycofanie taktycznej broni jądrowej do azjatyckiej części Rosji) byłby jedynie posunięciem taktycznym. Z uwagi jednak na interesy strategiczne USA nie należy spodziewać się, że w niedalekiej przyszłości do takiego wycofania amerykańskiej taktycznej broni jądrowej dojdzie.

Organizacje międzynarodowe zajmujące się bezpieczeństwem i do niedawna stojące na straży przestrzegania tych porozumień zmieniają swoje role i funkcje; coraz wyraźniej widać, że niewystarczająco skutecznie dostosowują się do dynamicznych przemian w środowisku międzynarodowym.

Osłabły funkcje polityczne i militarne (misje pokojowe) Organizacji Narodów Zjednoczonych; ciągle też nie doszło do reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, której postulowany kształt bardziej odpowiadałby dzisiejszemu układowi sił. Jest to o tyle istotne, że Rada Bezpieczeństwa nadal pozostaje formalnie ostatecznym forum decyzji dotyczących legitymizacji użycia siły (choć coraz częściej dochodzi do takiego użycia siły bez jej mandatu).

Funkcje ONZ zwiększyły się natomiast w sprawach rozwojowych i społecznych. Ten właśnie rodzaj aktywności wydaje się najbardziej prawdopodobnym kierunkiem rozwoju, jaki przyjmą powszechne organizacje międzynarodowe w nadchodzących latach.

Globalne wyzwania i zagrożenia transnarodowe i asymetryczne

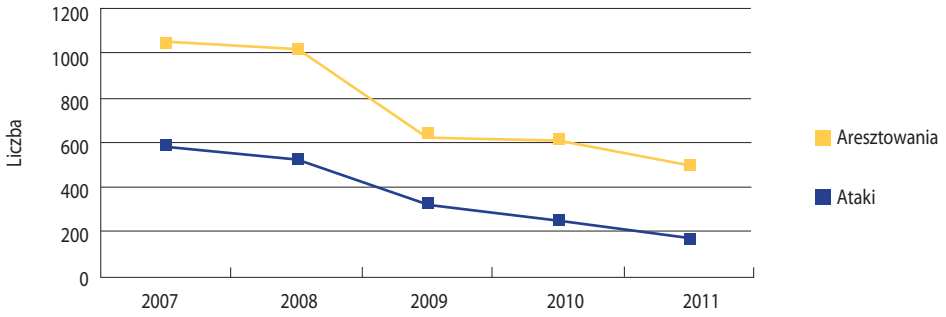
Bezpieczeństwo podlega ciągłym przeobrażeniom, pojawiają się nowe wyzwania i zagrożenia, które dotyczą nie tylko poszczególnych aktorów sceny politycznej, ale wręcz całych regionów, kontynentów i kręgów cywilizacyjnych. Zjawiska te będą się w przyszłości nasilać. Chociaż nie mają one charakteru militarnego, zagrażają jednocześnie wielu sektorom życia publicznego, mogą zdezorganizować funkcjonowanie państw i organizacji. Zagrożenia tego typu, określane jako transnarodowe i asymetryczne, są trudne do eliminacji, gdyż – mając charakter ponadgraniczny, a wręcz globalny – przeważnie nie są związane z istnieniem określonego państwa-sprawcy i konkretnego terytorium. Powodują, że negatywne dla bezpieczeństwa zjawiska zyskują nowy wymiar: znana od lat przestępczość eskaluje jako ponadnarodowa przestępczość zorganizowana, lokalny terroryzm staje się terroryzmem globalnym, funkcjonującym ponad granicami, a kryzysy gospodarcze w jednej części świata negatywnie oddziałują na gospodarki państw w innych, nawet odległych regionach.

Globalizacja i rewolucja informacyjna odciskają piętno na środowisku bezpieczeństwa, kształtując jego nową jakość jako „środowiska GLOBINFO", zglobalizowanego i uinformacyjnionego. Występuje w nim z jednej strony coraz większa współzależność i integracja na poziomie państw, narodów i społeczeństw, a z drugiej, narastają nieprzewidywalność i niepewność co do dalszego rozwoju. Wprawdzie globalizacja i rewolucja informacyjna przynoszą ogromne, wymierne korzyści dla gospodarki, komunikacji i edukacji, dzięki czemu traktowane są jako pożądane instrumenty i motory przemian, jednakże towarzyszą im również zjawiska niekorzystne, negatywnie wpływające na bezpieczeństwo. W środowisku GLOBINFO dokonują się transformacje związane z pojawianiem się nowych asymetrycznych zagrożeń, a także zmianą charakteru już istniejących. Najważniejsze z nich to terroryzm, cyberzagrożenia i międzynarodowa przestępczość zorganizowana. Dodatkowym wyzwaniem dla rządów jest też konieczność zmierzenia się ze zjawiskiem cyberprotestów, które stają się coraz powszechniejszą formą wyrażania dezaprobaty społecznej.

Terroryzm. Mimo obserwowanego od kilku lat powolnego spadku liczby ataków, terroryzm wciąż pozostaje jednym z głównych asymetrycznych i transnarodowych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. Zagraża on życiu obywateli, stabilności demokratycznych instytucji, infrastrukturze państwa oraz innym elementom jego prawidłowego funkcjonowania. Jest narzędziem prowadzenia radykalnej walki politycznej lub ideologicznej i niezależnie od pierwotnej motywacji sprawców, a także mimo doskonalenia krajowych mechanizmów i systemów przeciwdziałania oraz międzynarodowych inicjatyw mających na celu jego zwalczanie, pozostawać będzie jednym z głównych zagrożeń dla społeczności międzynarodowej (patrz: rys. 30).

Szczególne zagrożenie stanowi terroryzm motywowany radykalną ideologią islamistyczną. W ostatnich latach ewoluował on od aktywności skupionej wokół małych organizacji działających regionalnie i mających zhierarchizowaną strukturę, do globalnej sieci dżihadu (Al-Kaida). Sieć ta składa się głównie z autonomicznych komórek funkcjonujących w różnych regionach świata, inspirowanych skrajną ideologią, posiadających wspólny cel strategiczny, jakim jest zniszczenie świata zachodniego i wykorzenienie jego niematerialnych przejawów. Ekspansja światowego dżihadu prawdopodobnie będzie postępować, a cechować ją będzie stosowanie coraz bardziej wyrafinowanych metod i taktyk działania, wykorzystujących luki w systemach bezpieczeństwa państw.

Rysunek 30. Liczba ataków terrorystycznych i aresztowanych osób podejrzewanych o terroryzm w Europie w latach 2007–2011



Źródło: TE-SAT 2012. EU Terrorism Situation and Trend Report.

Charakterystyczna dla obecnego i przyszłego tego typu terroryzmu jest próba przeniesienia ciężaru aktywności do wnętrza świata zachodniego w postaci intensyfikacji zjawiska terroryzmu rodzimego (radykalizacja i dokonywanie zamachów przez wyznawców islamu będących drugim bądź dalszym pokoleniem migrantów urodzonych już w krajach cywilizacji zachodniej lub konwertytów na islam) oraz nawoływanie przez ideologów i liderów organizacji do prowadzenia tzw. indywidualnego dżihadu.

Głównym celem terrorystów nadal będzie chęć wywołania szoku w danym społeczeństwie poprzez przeprowadzanie spektakularnych ataków, skutkujących jak największą liczbą ofiar. Jednak na szeroką skalę przeprowadzane mogą być także mniejsze zamachy, np. w krajach europejskich, mające na celu destabilizację i utrzymywanie stałego braku poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie.

Inny w korzeniach i motywach ideologicznych, jednak rodzący podobne skutki, jest odradzający się terroryzm ekstremistyczny: skrajnie lewicowy, ultraprawicowy i nacjonalistyczno-separatystyczny. Stanowi on zagrożenie także dla krajów europejskich, a ma swoje źródło m.in. w ksenofobii, niechęci do imigrantów, kryzysie ekonomicznym oraz niezadowoleniu społeczeństwa z działań podejmowanych przez rządy w tych kwestiach. Większość ataków takich ugrupowań wymierzonych jest w cele biznesowe i rządowe. Należy prognozować, że liczba tego typu aktów terroru w przyszłości będzie wzrastać.

Zmarginalizowane dotychczas ruchy o podłożu skrajnie prawicowym i nacjonalistycznym prawdopodobnie będą stanowiły coraz większe zagrożenie dla stabilności systemów państw demokratycznych. Coraz bardziej popularne stają się postawy negujące liberalne idee multikulturowości i otwartości. Stwarza to nowy, niebezpieczny trend sięgania po terroryzm jako metodę walki oraz manifestowania radykalnych poglądów antyimigracyjnych i radykalnie konserwatywnych, w tym nie tylko przez organizacje, ale także indywidualne jednostki (zjawisko terrorystów „samotnych wilków").

Podatność na zagrożenia cybernetyczne. Rośnie podatność państw na zagrożenia cybernetyczne, w tym typu terrorystycznego. Tendencja ta będzie się systematycznie zwiększać w przyszłości. Funkcjonowanie nowoczesnego, rozwiniętego ekonomicznie państwa nieodłącznie wiąże się

z zapewnieniem stałego i prawidłowego funkcjonowania systemów gromadzenia i transmisji danych oraz monitorowania i sterowania. Do działań o charakterze agresji cybernetycznej mogą się uciekać zarówno władze i służby państw wrogich, gotowych prowadzić wojnę informacyjną, jak i wielkie koncerny, organizacje o charakterze pozarządowym i ponadnarodowym, w tym przestępcze, a także grupy aktywistów, nieformalne grupy użytkowników internetu, a nawet pojedynczy użytkownicy. Jak wykazują doświadczenia ostatnich lat, ataki w sferze cybernetycznej mogą mieć zarówno podłoże ideologiczne, polityczne, religijne, jak i biznesowe. Nie można wykluczyć, że w niedalekiej przyszłości cyberataki, skierowane zwłaszcza na elementy infrastruktury krytycznej, staną się narzędziem szantażu w rękach przestępczości zorganizowanej. Czynnikiem sprzyjającym takim atakom jest duża trudność w udowodnieniu sprawstwa. Rozwój technologiczny z jego niezwykłą dynamiką będzie powodował powstawanie i popularyzowanie nowych technik i metod ataków, a zagrożenia należące do katalogu tradycyjnych, znajdować będą swoje odzwierciedlenie w świecie wirtualnym (jak np. cyberprotesty czy cyberdemonstracje). Zagrożenia występujące w przestrzeni wirtualnej coraz częściej kwalifikowane będą jako sytuacje zagrażające bezpieczeństwu narodowemu i stabilności kraju; w przyszłości cyberataki prawdopodobnie traktowane będą na równi z naruszeniem suwerenności kraju i obywateli. W perspektywie kolejnych kilkunastu lat zapewne takie zdarzenia i odpowiedź na nie będą uznawane za tradycyjną kategorię działań na polu cyberwojny i cyberkonfliktu. Pojawiać się mogą wyzwania w postaci konieczności podjęcia politycznej decyzji o tym, czy dane wrogie działanie traktować jako atak państwa. Taka decyzja powodować może przeniesienie konfliktu w dalszej perspektywie na grunt inny niż tylko sama cyberprzestrzeń.

Przestrzeń wirtualna stała się też polem aktywności organizacji terrorystycznych. Dotychczas była ona wykorzystywana na szeroką skalę głównie do działań propagandowo-szkoleniowych i rekrutacyjnych, jednak obserwowana jest nowa jakość zagrożeń i tendencja do przenoszenia działań *stricte* terrorystycznych do cyberprzestrzeni (atakowanie sieci teleinformatycznych i systemów technologicznych mających strategiczne znaczenie dla państw). W kolejnych latach znaczenie środowiska informacyjnego i bezpieczeństwa cyberprzestrzeni niewątpliwie będzie rosło i stanie się jednym z najważniejszych priorytetów w dostosowywaniu mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo międzynarodowe.

W tej sytuacji dużym wyzwaniem dla rządów będzie próba określenia granicy między wolnością osobistą a ochroną praw jednostki w świecie wirtualnym oraz środkami służącymi zapewnieniu bezpieczeństwa.

O skali w jakiej cyberprzestrzeń, a szczególnie funkcjonujące w sieci blogi oraz portale społecznościowe, może wywierać wpływ na bezpieczeństwo państw, świadczy przykład „arabskiej wiosny", która rozpoczęła się w 2011 r.: uczestnicy wydarzeń ulicznych i protestów, gdy odcięto ich od informacji w tradycyjnych środkach masowego przekazu, skutecznie organizowali się za pośrednictwem serwisów społecznościowych, takich jak Facebook i Twitter. Tendencja ta z pewnością będzie narastać w przyszłości wraz z coraz szerszym rozprzestrzenianiem się nowoczesnych technologii wśród użytkowników.

Źródło: Fotolia.

Międzynarodowa przestępczość zorganizowana i korupcja. Proces globalizacji obejmuje również przestępczość zorganizowaną i korupcję. Nielegalny handel narkotykami, dobrami i surowcami o wysokiej akumulacji zysku (złoto, kamienie szlachetne, dzieła sztuki, broń i papierosy), ludźmi (imigranci i „żywy towar") i ich organami, nielegalne przepływy pieniędzy (w tym pranie brudnych pieniędzy), cyberprzestępczość (oszustwa i fałszerstwa komputerowe, wyłudzenia informacji, kradzież lub niszczenie danych i informacji, szpiegostwo gospodarcze, naruszenia praw autorskich, pornografia dziecięca, hazard itd.) stają się domeną grup ponadnarodowych. Niektóre z nich dysponują środkami finansowymi większymi niż PKB państw średniej wielkości. Czynnikami sprzyjającymi ich działaniu są diaspory migracyjne oraz słabe struktury państwowe, w tym szczególnie w tzw. państwach „upadłych". Te przejawy przestępczości są często powiązane z korupcją. W skali międzynarodowej osłabia ona m.in. transparentność i stabilizację, przyczyniając się do pojawiania się zjawisk kryzysowych.

Istnieje obawa (związana jednak z dużym prawdopodobieństwem wystąpienia), że zjawiska te będą się nasilać w kolejnych latach oraz ewoluować w kierunkach coraz trudniejszych do zwalczania przez krajowe i międzynarodowe służby policyjne, gdyż środki pochodzące z działalności przestępczej w jednym kraju są lokowane w legalne przedsięwzięcia w innym.

Należy się spodziewać, że w perspektywie najbliższych lat utrzyma się tendencja do wykorzystywania przez organizacje przestępcze, w tym te o charakterze terrorystycznym, ułatwień, jakie niesie ze sobą rozwój nowoczesnych technologii i globalizacja. Pola aktywności przestępczej nie zmienią się znacząco, wzrastać jednak będzie rola technologii w działalności kryminalnej. Zestawienie procesów globalizacyjnych i rozwoju nowoczesnych technologii w działalności przestępczej oznaczać będzie także większe możliwości współpracy różnych grup przestępczych, bez względu na różnice etniczne czy kulturowe. Nie bez znaczenia dla wzrostu siły międzynarodowych grup przestępczych jest także funkcjonowanie niestabilnych państw czy istnienie miejsc i regionów o charakterze „punktów zapalnych", z niewydolną administracją i nieskutecznymi organami bezpieczeństwa.

W globalnym środowisku w nadchodzących dekadach nasilać się będą głównie odmienne od tradycyjnych (militarnych), wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa. Jednym z najważniejszych są **gospodarcze zjawiska kryzysowe.** Stwarzają one coraz więcej problemów związanych z bezpieczeństwem państw. Jeśli chodzi o gospodarcze problemy strukturalne, świat i Europa znalazły się w gorszym położeniu niż w pierwszej dekadzie bieżącego wieku. Nagromadziły się liczne czynniki ryzyka i destabilizacji sytuacji, i to w kontekście przemian w globalnej równowadze sił: Chiny i inne kraje o wysokim wzroście gospodarczym są jednocześnie głównymi wierzycielami USA i Europy. Postępująca skala deregulacji rynków finansowych doprowadziła do potężnej eskalacji spekulacji finansowej, z zyskami wąskiej grupy osób i pauperyzacją szerokich warstw społecznych.

Wśród czynników destabilizacji wymienić należy zwłaszcza:

- powszechne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, z wyjątkiem Chin, Brazylii, Indii i kilku innych państw;
- trudny proces oddłużania;
- obawy o możliwość wymknięcia się deficytu fiskalnego USA spod kontroli;
- zakłócenia systemów finansowych (zadłużenia) i w sektorze nieruchomości;
- rosnące bezrobocie, trudności z dostępem do kredytów;
- inflacja i spadek zysków z inwestycji;
- wzrastające ceny surowców powodowane m.in. wielopłaszczyznową niepewnością geostrategiczną na Bliskim Wschodzie;

- działania części wielkich banków i agencji ratingowych destabilizujące systemy monetarne niektórych państw;
- niepokoje o stan krajów południa strefy euro (zwłaszcza kryzys grecki).

Problemy te powodują m.in. kryzys zaufania wśród inwestorów i sprzyjają recesji.

Zmiany demograficzne. Obawy wzbudza geografia zmian demograficznych na świecie. Prognozuje się, że populacja Ziemi wzrośnie do 2050 r. do 9 mld. Prawie cały przyrost populacji przypadnie na kraje rozwijające się, które w większości nie są w stanie uporać się z problemem zapewnienia swoim mieszkańcom żywności, mieszkania, miejsc pracy, opieki medycznej, edukacji i innych podstawowych warunków egzystencji. Rodzi to ryzyko niekontrolowanej migracji do krajów bogatszych, zwłaszcza do Europy i Ameryki Północnej. Zjawisko to nasila się w czasie konfliktów, powodując m.in. problemy dla Unii Europejskiej, co pokazał np. kryzys w świecie arabskim i wojna domowa w Libii w 2011 r.

Z drugiej strony kraje rozwinięte borykają się z problemem starzejącego się społeczeństwa. Mimo braku rąk do pracy, w krajach tych występują nastroje ksenofobiczne i niechęć do imigrantów, których uważa się za zagrożenie dla rodzimej tożsamości; nasilił się kryzys polityki wielokulturowości. Zmiany demograficzne, w połączeniu z innymi negatywnymi zjawiskami globalnymi, np. kryzysami gospodarczo-finansowymi lub przemianami klimatycznymi, niosą poważny potencjał zagrożeń, zwłaszcza że istniejące struktury międzynarodowe nie są w stanie im zaradzić.

Zmiany klimatyczne. Wyzwania wynikające ze zmian klimatycznych mogą powodować nie w pełni jeszcze uświadomione, często katastrofalne i trudne do precyzyjnego określenia konsekwencje. Mają również rosnący wpływ na bezpieczeństwo państw, w tym Polski. Zauważalną tendencją zmiany długookresowej jest globalne ocieplenie. Zgodnie z danymi dostarczonymi przez najbardziej reprezentatywne w tym zakresie gremium międzyrządowego panelu zmian klimatu *(Intergovernmental Panel on Climate Change)*, ocieplenie klimatu nie budzi wątpliwości i jest widoczne w obserwowanym wzroście średniej temperatury powietrza globu, temperatury wody w morzach i oceanach, topnieniu lodowców oraz podnoszeniu się średniego poziomu mórz i oceanów. Odpowiedzialna za nie jest (choć nie ma w tej kwestii pełnej zgody ośrodków naukowych) emisja – przede wszystkim w wyniku aktywności gospodarczej – i koncentracja w atmosferze tzw. gazów cieplarnianych, wśród których szczególna rola przypada dwutlenkowi węgla. Należy podkreślić, że istnieje prawdopodobieństwo, że zmiany „parametrów" klimatu, takich jak temperatura, opady, geograficzny zasięg stref klimatycznych, będą modyfikowały warunki bezpieczeństwa systemów społecznych, ponieważ tworzą zagrożenia zarówno bezpośrednie (np.: konflikty o wodę), jak i pośrednie (np.: migracje, epidemie).

Efektem długotrwałych zmian klimatycznych może być pojawienie się epidemii – zachorowań ludzi i zwierząt oraz roślin, wcześniej nie występujących na danym obszarze lub występujących sporadycznie. Na możliwość błyskawicznego rozprzestrzenienia się epidemii wpływają również zjawiska globalizacyjne w postaci rozwoju transportu (szczególnie lotniczego) i handlu w skali światowej, łatwości podróżowania, czy czasowej i stałej migracji ludności. Zagrożenia takie występują na razie incydentalnie, jednak samo zjawisko i trendy z nim związane wymagają stałego monitorowania. Tym bardziej że przykłady z nieodległej przeszłości (epidemie grypy „świńskiej" i „ptasiej") wskazują, że jest ono realne.

Szansą związaną ze zmianami klimatu będzie natomiast coraz bardziej zarysowująca się w przyszłości możliwość zagospodarowywania obszarów polarnych w związku z bogactwami naturalnymi i szlakami komunikacyjnymi (nowe możliwości żeglugowe), zwłaszcza w Arktyce. Wymagać to będzie jednak wypracowania odpowiedniej formuły współpracy między państwami bezpośrednio

graniczącymi z tym obszarem oraz innymi aktorami gotowymi zaangażować się w regionie (np. Chiny). Z uwagi na często sprzeczne interesy nie będzie to proces łatwy.

W momencie, gdy uda się opanować relatywnie tanie i dostępne metody wydobywania surowców, których złoża skryte są pod lądolodem, pojawi się szansa na tymczasowe rozwiązanie problemów wynikających z osiągnięcia przewidywanej przez naukowców granicy dalszego wzrostu, spowodowanego wyczerpaniem zasobów surowcowych.

Dostęp do surowców ziem rzadkich. Dostęp do surowców szczególnie rzadko występujących w przyrodzie i surowców energetycznych stanowi ważny i stale rosnący czynnik konfliktogenny w stosunkach międzynarodowych. Szczególne znaczenie mają metale ziem rzadkich, wykorzystywane obecnie m.in. przy produkcji szeregu nowoczesnych dóbr przemysłowych i tzw. zielonych technologii. Krótko- i średniookresowa rywalizacja o zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego, a przede wszystkim energetycznego może się co jakiś czas nasilać i być prowadzona z użyciem siły lub groźby jej użycia.

Na świecie jest wiele państw uzależnionych od dostaw surowców, z kolei niektóre kraje posiadają niemal monopolistyczną[12] pozycję w wydobyciu określonych kopalin. Można jednak przypuszczać, że w dłuższym okresie znaczenie dostępu do surowców będzie maleć w rezultacie stosowania nowych technologii i postępu technicznego. W polityce bezpieczeństwa państw wzrasta znaczenie dywersyfikacji dostaw, alternatywnych źródeł energii, ochrony linii przesyłowych, przejrzystości i stabilnego funkcjonowania rynku oraz wspólnego systemu energetycznego.

Konflikty i kryzysy militarne

Oprócz nowych, pozamilitarnych zagrożeń należy także uwzględniać tradycyjne zagrożenia w postaci zewnętrznych i wewnętrznych konfliktów i kryzysów militarnych. Można zakładać, że w prognozowanej przyszłości ewentualność wybuchu konwencjonalnego konfliktu o zasięgu światowym, którego jedną z kluczowych aren byłby kontynent europejski, jest bardzo mało prawdopodobna. Globalizacja powoduje jednak, że potencjał wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski jest determinowany nie tylko przez napięcia na kontynencie europejskim, ale także liczne ogniska konfliktów powstające poza Europą.

Zmiany polityczno-społeczne w świecie arabskim. Na początku drugiej dekady bieżącego wieku wyzwaniem dla globalnego bezpieczeństwa stał się ferment polityczno-społeczny w świecie arabskim często określany mianem „arabskiej wiosny". Zachodzące tam zmiany z jednej strony przybierały formę pokojowych przemian (Tunezja i w mniejszym stopniu Egipt), z drugiej – otwartych konfliktów. Szczególnie dramatyczny obraz miał konflikt zbrojny w Libii (gdzie w działania na rzecz ochrony ludności cywilnej zaangażowało się NATO w ramach operacji „Unified Protector") oraz przewlekły konflikt w Syrii. Ten drugi okazał się surowym testem skuteczności działania wspólnoty międzynarodowej, zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności za ochronę ludności cywilnej. Ma on też istotne skutki dla układu sił regionalnych, w tym zwłaszcza dla wpływów Rosji i Iranu.

Napięcia w świecie arabskim noszą cechy długotrwałego procesu, komplikowanego zwłaszcza przez trudną sytuację gospodarczą. Związki tego świata z Europą są oczywiste: na kontynencie mieszk-

[12] Na przykład wydobycie ropy naftowej w około 40 proc. przypada na państwa OPEC, 12 proc. na Rosję i 10 proc. na USA. W odniesieniu do pierwiastków ziem rzadkich, 95 proc. ich wydobycia kontrolują Chiny, które mają na swoim terytorium ok. 35 proc. światowych zasobów.

ka kilkanaście milionów muzułmanów pochodzących z regionu Morza Śródziemnego, których populacja wzrośnie w najbliższych dekadach. Już sam fakt politycznej, społecznej i gospodarczej nieokreśloności zmian w świecie arabskim oddziałuje na stabilność Europy i Polski. Wpływa to na postawę wielu rządów zachodnioeuropejskich wobec wydarzeń w regionie.

Od ponad sześciu dekad koncentruje na sobie uwagę konflikt izraelsko-palestyński; okresowo powraca również kryzys w Libanie, podsycany przez Syrię i Iran; Egipt przeżywa kryzys po reżimie Hosni Mubaraka; nie wygasają napięcia religijne między chrześcijanami a muzułmanami oraz tymi ostatnimi a wyznawcami judaizmu; dochodzi także do starć w łonie islamu – między sunnitami i szyitami. Region Bliskiego Wschodu destabilizują też ambicje mocarstwowe i nuklearne Iranu, ataki terrorystyczne oraz proliferacja broni masowego rażenia.

Szczególnym wyzwaniem o potencjalnie najpoważniejszych konsekwencjach dla światowego bezpieczeństwa jest **problem irański.** Wprowadzone przez społeczność międzynarodową sankcje ekonomiczne mają na celu powstrzymanie Iranu przed uzyskaniem broni atomowej. Nuklearyzacja Iranu pociągnęłaby za sobą zapewne nuklearyzację całego Bliskiego Wschodu, jako że sąsiednie państwa arabskie też będą chciały mieć własną broń jądrową. Jeśli świat nie powstrzyma Iranu, nie będzie miał też żadnych możliwości, aby powstrzymać inne państwa regionu. Bliski Wschód, który dzisiaj jest globalną „beczką prochu", przekształciłby się w globalną „bombę nuklearną". Gdyby do tego doszło, to wtedy odpowiedź na pytanie, jak zapewnić bezpieczeństwo globalne w warunkach znuklearyzowanego Bliskiego Wschodu byłoby najpoważniejszym globalnym dylematem strategicznym nadchodzących dekad.

Konflikty w Azji Południowej. Region południowoazjatycki jest szczególnym obszarem, na który z uwagą spogląda społeczność międzynarodowa. Afganistan po zakończeniu misji ISAF w 2014 r. pozostanie z pewnością przez wiele lat miejscem generującym poważne problemy dla bezpieczeństwa w tym regionie. Osiągnięcia społeczności międzynarodowej na rzecz stabilizacji Afganistanu są kruche i nie jest przesądzone ich utrzymanie po 2014 r. bez odpowiedniego, dalszego wsparcia międzynarodowego.

Nuklearny pat między Indiami a Pakistanem ogranicza ryzyko wojny na wielką skalę między nimi, jednak konflikt w Kaszmirze może przerodzić się w starcie o globalnych implikacjach. Wybuch wojny między Indiami a Pakistanem i zaostrzenie konfrontacji w najczarniejszym scenariuszu mógłby wywołać konflikt Chin z Indiami, z którymi Pekin spiera się o przebieg granicy na kilku odcinkach.

Półwysep Koreański. Podobnym pod względem skali zagrożeń (groźba użycia broni jądrowej) regionem zapalnym jest Półwysep Koreański. Totalitarny reżim Korei Północnej (KRLD) od wielu lat prowokuje incydenty zbrojne z Koreą Południową. Ogromne ryzyko stwarza ostry, konfrontacyjny kurs KRLD, który może doprowadzić do intensyfikacji tych incydentów i przekształcenia ich w większy konflikt z zaangażowaniem zbrojnym, oprócz Korei Południowej, także Stanów Zjednoczonych i Japonii. Decydującą rolę w redukowaniu ryzyk związanych z polityką Korei Północnej mogą odegrać Chiny.

* * *

Na światowej scenie politycznej zachodzą dynamiczne zmiany. Wskutek postępujących procesów globalizacji doszło do osłabienia regulacyjnej funkcji państw kosztem aktorów pozapaństwowych. Proces ten będzie się w dalszym ciągu pogłębiał, niosąc ze sobą konsekwencje zwłaszcza w pozamilitarnych wymiarach bezpieczeństwa.

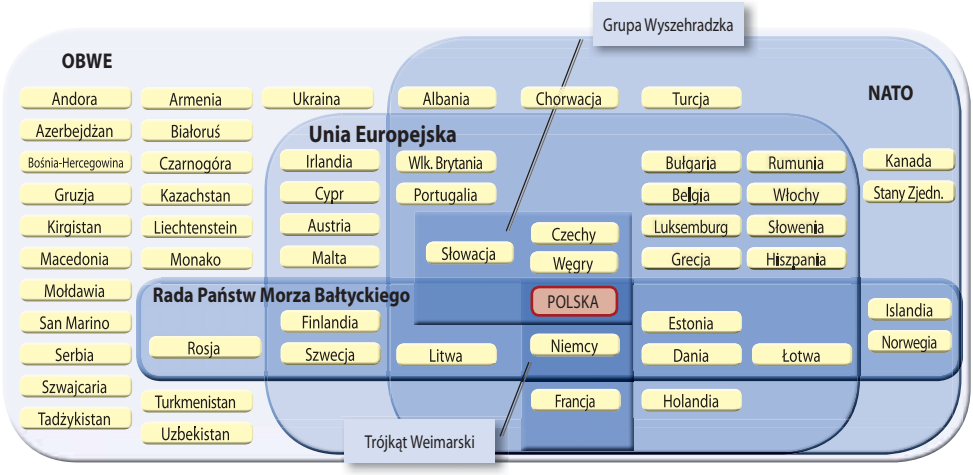
Wzrostowi znaczenia wyłaniających się nowych potęg towarzyszy powolny relatywny spadek znaczenia państw, których dominujący status był dotychczas niekwestionowany. Należy prognozować, że szczególnie wzrost pozycji Chin będzie najbardziej odczuwalny w skali globalnej. Poziom bezpieczeństwa na świecie obniża się wraz ze słabnięciem pozycji najważniejszych organizacji międzynarodowych oraz reżimów rozbrojeniowych. Ta negatywna tendencja będzie się prawdopodobnie utrzymywać w przyszłości.

Sytuację na świecie określić można jako „współzależną niestabilność", czyli przenoszenie zjawisk kryzysowych z jednych regionów do innych (czasem od siebie geograficznie odległych), co w warunkach zglobalizowanego świata będzie coraz bardziej wyraźną tendencją.

2.2. Wymiar regionalny

Obszar Europy, w szczególności jej geopolitycznego i gospodarczego centrum (Unia Europejska), jest i będzie pozostawał strefą wewnętrznej stabilności, będącej punktem ciążenia dla innych państw. Jednak na obrzeżach (peryferiach) UE mogą się pojawić konflikty zbrojne o ograniczonym charakterze (takie jak gruzińsko-rosyjski w 2008 r.), które zmieniać mogą sytuację polityczną, negatywnie wpływając także na bezpieczeństwo RP. Oba obszary (centrum i peryferie) cechuje asymetria bezpieczeństwa. Podczas gdy państwa centrum (w tym Polska) powiązane są szeroką siecią współpracy międzynarodowej opartą przede wszystkim na NATO i UE (patrz: rys. 31), państwa peryferyjne pozostają w tzw. „szarej strefie bezpieczeństwa".

Rysunek 31. Członkostwo Polski w organizacjach i instytucjach międzynarodowych – stan na 1 stycznia 2013 r.



Źródło: opracowanie własne.

Czynniki kształtujące europejskie środowisko bezpieczeństwa

Obecnie bezpieczeństwo europejskie opiera się na kilku, stale ewoluujących, powiązanych ze sobą choć niejednorodnych elementach składowych. Niewątpliwie najważniejszym z nich jest **Sojusz Północnoatlantycki**, który zdolny jest do użycia „twardej" siły, gwarantując obronę swoich członków. Co ważne, NATO umacnia geopolityczną więź między USA i Europą oraz gwarantuje amerykańską obecność na kontynencie.

Po zakończeniu konfrontacji zimnowojennej miała miejsce skuteczna adaptacja Sojuszu do zmienionej rzeczywistości międzynarodowej. Dokonała się ona poprzez podjęcie nowych zadań przez Sojusz (misje *out of area*), przyjęcie nowych członków oraz nawiązanie i rozwijanie intensywnej współpracy z partnerami.

NATO jest i prawdopodobnie pozostanie najpotężniejszym i najskuteczniejszym sojuszem polityczno-militarnym, zdolnym do skutecznego odstraszania i obrony. Organizacja ta na nowo zdefiniowała swoje zadania w zmienionej po zakończeniu zimnej wojny sytuacji międzynarodowej, dodając do swej rdzennej misji obrony kolektywnej dwie nowe: opanowywanie kryzysów (w polskiej nomenklaturze nazywane też zarządzaniem lub reagowaniem kryzysowym) oraz zapewnienie bezpieczeństwa poprzez współpracę (bezpieczeństwo kooperatywne). Zostały one zapisane w koncepcji strategicznej NATO, przyjętej na szczycie Sojuszu w Lizbonie w listopadzie 2010 r.

Choć Sojusz Północnoatlantycki pozostaje najpotężniejszą organizacją polityczno-wojskową, w ostatnich latach ujawniły się pewne jego słabości w radzeniu sobie ze współczesnymi wyzwaniami i zagrożeniami. Pojawiły się różnice wewnątrz Sojuszu, zwłaszcza dotyczące oceny zagrożeń, potrzebnych zdolności wojskowych, zaangażowania w operacjach *out-of-area* oraz tempa i skali rozwoju stosunków z dawnym przeciwnikiem – Rosją. Rolę NATO może osłabiać także tendencja do przekształcania tego sojuszu w *de facto* organizację bezpieczeństwa zbiorowego lub „kooperatywnego", z możliwym uszczerbkiem dla klasycznych funkcji sojuszu obronnego. Niepokojącymi tendencjami mogą być także: nasilanie się praktyki „koalicji *ad hoc*" oraz postrzeganie Sojuszu jako „skrzynki z narzędziami".

Obecnie głównym wyzwaniem, przed jakim stoi NATO, jest zdefiniowanie jego roli w okresie „post-afgańskim". Nie jest obecnie przesądzone, czy po okresie dwóch dekad pozimnowojennej ekspansji Sojusz przejdzie do nowej fazy konsolidacji wokół podstawowej funkcji bezpośredniego bezpieczeństwa swoich członków, czy też kontynuował będzie zagospodarowywanie

Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.

Art. 5. Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego.
O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich podjętych w jej wyniku środkach zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

operacyjne i instytucjonalne swej coraz bardziej globalnej roli. Bardziej potrzebna wydaje się konsolidacja NATO wokół podstawowej, obronnej funkcji opartej na art. 5 traktatu waszyngtońskiego, i prowadzenie realnych działań wzmacniających siłę odstraszania Sojuszu. Takimi działaniami powinny być odpowiednie nakłady na obronność ponoszone przez państwa członkowskie rzędu ok. 2 proc. PKB, równomierny rozwój infrastruktury sojuszniczej w państwach członkowskich, konsekwentna budowa sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej, prowadzenie wspólnych ćwiczeń z udziałem wojsk, w tym z uwzględnieniem scenariuszy bazujących na kolektywnej obronie czy cykliczne przygotowywanie i aktualizowanie sojuszniczych planów ewentualnościowych. Te działania pozwolą na wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa wszystkich państw NATO, w tym szczególnie państw brzegowych i w efekcie przyczynią się do zwiększenia ich gotowości do angażowania się w operacje *out-of-area*.

Unia Europejska i jej Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stanowi kolejny fundament bezpieczeństwa europejskiego. Ma on dla Polski wysoką wartość i potencjał. Pełna przydatność dla polskiej polityki bezpieczeństwa zależy jednak od postępu integracji wewnętrznej UE oraz intensyfikacji współdziałania z NATO, a także od spójnej polityki wobec Rosji. Niestety, w tych właśnie kwestiach istnieją wewnątrz UE różnice osłabiające jej rolę w sferze bezpieczeństwa.

Traktat o Unii Europejskiej

Art. 42 ust. 7. W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich.
Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania.

Unia Europejska weszła na początku bieżącej dekady w fazę kryzysu oraz spadającej dynamiki gospodarczej. Mimo tego próbuje strukturalnie dostosować się do nowych zagrożeń, spośród których najtrudniejszym jest kryzys strefy euro, oraz do wyzwań, takich jak rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Poważnym wyzwaniem dla Europy jest również jej niska samowystarczalność surowcowa.

Najpoważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej dotyczą finansów. 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 powinien zostać przezwyciężony.

Mimo kryzysu w strefie euro i stagnacji gospodarczej, różnic w poziomie życia, dochodów oraz dostępu do dóbr i usług, nasilającego się kryzysu demograficznego, a także istnienia punktów zapalnych, które w niesprzyjającej sytuacji mogą przerodzić się w konflikty, Europa wciąż powszechnie postrzegana jest jako kontynent dobrobytu i pokoju.

Działania podjęte przez poszczególne państwa strefy euro, jak również unijne instytucje (np. Europejski Bank Centralny, EBC) zwiększyły zaufanie do gospodarek państw UE. W tej sytuacji realne jeszcze na początku 2012 r. pytanie o rozpad strefy euro wydaje się już nieaktualne, co ma istotne znaczenie w kontekście ewentualnego wprowadzenia w Polsce wspólnej waluty.

Z punktu widzenia Polski pogłębienie integracji europejskiej w sferze bezpieczeństwa jest pożądane jako element wzmacniający zdolności Europejczyków do działania w sytuacjach kryzysowych.

Jednym z istotnych powodów kłopotów w dziedzinie bezpieczeństwa w ramach UE jest w znacznej mierze już zdezaktualizowana Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. Jej aktualizacja jest konieczna dla wzmocnienia narzędzi i mechanizmów bezpieczeństwa w UE.

Dalsze wzmocnienie WPBiO będzie uzależnione zarówno od woli politycznej państw członkowskich, jak i rozwoju instytucji, budowania zdolności oraz aktywnego zaangażowania operacyjnego UE w swoim sąsiedztwie. Rozwijaniu europejskich zdolności wojskowych mogą służyć przede wszystkim inicjatywa *pooling and sharing*, adaptacja koncepcji Grup Bojowych UE do realnych potrzeb operacyjnych poprzez zwiększenie możliwości ich użycia, utworzenie stałej struktury planistyczno-dowódczej UE na szczeblu operacyjnym, pogłębienie relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego w obszarze polityki bezpieczeństwa oraz rozwijanie praktycznego wymiaru współpracy między UE a NATO.

Dla bezpieczeństwa europejskiego ważna jest **strategiczna obecność USA** na kontynencie europejskim, zarówno polityczno-wojskowa, jak i gospodarcza. Ma to duże znaczenie zwłaszcza dla Polski i innych państw Europy Środkowej.

Nowa polityka amerykańska, w tym przeniesienie strategicznego zainteresowania w region Azji i Pacyfiku, rodzi szereg niewiadomych w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego.

W debacie publicznej pojawia się szczególne istotne dla Polski pytanie: czy USA ograniczą swą obecność w Europie, w tym w wymiarze militarnym? Za taką redukcją przemawiać mogą: wzrost amerykańskiego zainteresowania obszarem Azji i Pacyfiku, Indiami i Brazylią (także w sensie gospodarczym) oraz Afryką i postrzeganie Europy jako stabilnego i bezpiecznego regionu, który sam powinien zwiększać wkład we własne bezpieczeństwo. Przeciwko przemawiają m.in.: strategiczne znaczenie przykładane przez USA do NATO jako wiarygodnej struktury obrony zbiorowej Zachodu, potrzeby posiadania baz wojskowych dla prowadzenia operacji na Bliskim Wschodzie, w Afryce i Azji Środkowej oraz silne związki gospodarcze (USA i Europa są dla siebie najważniejszymi partnerami handlowymi, a relacje gospodarcze zostałyby jeszcze bardziej wzmocnione poprzez utworzenie strefy wolnego handlu UE-USA[13]). W sumie, wycofanie się militarne USA z Europy w najbliższej przyszłości wydaje się mało prawdopodobne, jakkolwiek redukcja ilościowa i jakościowa będzie następowała.

Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczypospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z dnia 20 sierpnia 2008 r.

Zgodnie z Traktatem Północnoatlantyckim i w duchu polsko-amerykańskiej współpracy strategicznej, Stany Zjednoczone są zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa Polski i wszelkich obiektów amerykańskich rozmieszczonych na jej terytorium. Polska i Stany Zjednoczone będą działać wspólnie przeciwko pojawiającym się militarnym i pozamilitarnym zagrożeniom wywołanym przez strony trzecie lub dążyć do minimalizowania ich skutków. Zwiększona współpraca strategiczna, opisana w niniejszej Deklaracji, wzmocni bezpieczeństwo Polski i Stanów Zjednoczonych.

[13] Na 2,3 bln dolarów zagranicznych inwestycji w USA, aż 1,6 bln dolarów to inwestycje europejskie; z kolei z kwoty 3,2 bln dolarów amerykańskich inwestycji w świecie aż 1,8 bln ulokowanych zostało w Europie.

Ewentualna radykalna redukcja amerykańskiego zainteresowania Europą mogłaby mieć szczególnie dramatyczne skutki w razie jednoczesnej dezintegracji samej Europy. Europa wewnętrznie podzielona, Europa wolnej gry interesów poszczególnych mocarstw, to realne źródło najniebezpieczniejszych konfliktów. Świadczy o tym historia XIX w., a w szczególności XX w., wieku dwóch wojen światowych. W obu przypadkach dopiero interwencja strategiczna USA doprowadziła do ich zakończenia. Bez USA podzielona Europa nie mogła funkcjonować. Dlatego dzisiaj, w obliczu obiektywnego redukowania strategicznej obecności USA w Europie na rzecz wzmocnienia tej obecności w rejonie Azji i Pacyfiku, bezpieczna przyszłość Europy zależy od tempa i głębokości integracji Starego Kontynentu. Jeśliby np. powstały Stany Zjednoczone Europy, ryzyko konfliktów na podobieństwo wojen z XX w. mogłoby być wręcz wyeliminowane. Jeśli zaś Europa nie będzie potrafiła się integrować, ryzyko takie będzie zdecydowanie wzrastać. Dzisiaj trudno przewidzieć, która z tych tendencji zwycięży.

Rosja obecnie nie ma możliwości odbudowy pozycji z czasów ZSRR, ani w Europie, ani w skali globalnej. Podstawową ambicją Rosji jest odgrywanie roli jednego z głównych i decydujących ośrodków w świecie, w tym na kontynencie europejskim, przy znacznie bardziej ograniczonej niż dotychczas obecności USA.

Rosyjski system gospodarczy jest oceniany przez ekspertów jako nieefektywny i niekonkurencyjny, cechujący się dominacją surowców nad nowoczesnymi technologiami (eksport surowców jest jego podstawą). Dodatkowo niekorzystna jest struktura demograficzna Rosji.

Federacja Rosyjska posiada liczący się potencjał naturalny; Rosja jest także szóstą gospodarką świata (PKB mierzone siłą nabywczą) z perspektywami awansu o jedno/dwa miejsca w najbliższych latach. Rosja jest też stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. W wymiarze militarnym, z uwagi na znaczący potencjał atomowy, wciąż pozostaje mocarstwem światowym. Będzie więc wpływać na globalne i regionalne relacje strategiczne.

Przyszłość Rosji jest trudna do określenia i zależy od podejścia jej władz do problemów modernizacji gospodarki, dostosowywania struktur państwa i adaptacji społeczeństwa do nowej sytuacji. Ta nieokreśloność jest i na długo pozostanie głównym źródłem poczucia niepewności u jej bezpośrednich sąsiadów. Szczególnie, że Rosja – korzystając z dobrej koniunktury na rynku surowców energetycznych – kontynuuje rozpoczęty w 2008 r. szeroki program modernizacji swych sił zbrojnych. Proces ten nie jest jednak w pełni przejrzysty, z uwagi na zawieszenie przez Rosję wykonywania postanowień Traktatu o konwencjonalnych siłach w Europie, co nastąpiło pod koniec 2007 r.

Perspektywy wydobycia gazu łupkowego przez niektóre państwa europejskie mogą osłabić hegemonistyczną pozycję Rosji w eksporcie gazu ziemnego. Niezależnie jednak od niekorzystnych czynników, Rosja ma istotny potencjał rozwojowy, który – przy odpowiedniej mobilizacji – może przynieść pozytywne wyniki.

Bezpieczeństwo Polski w dużym stopniu zależy od rozwoju relacji między Rosją a Zachodem. Dzisiaj trudno jest określić ich klarowną perspektywę. Czy Rosja będzie utrzymywać swój kurs na budowę mocarstwowości, nie licząc się z innymi, zwłaszcza sąsiadami, a nawet ich kosztem? Czy też nastąpi zmiana tego kursu na rzecz współpracy w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa? Na dzisiaj bardziej prawdopodobny wydaje się niestety scenariusz kontynuacyjny, niekorzystny dla Polski. Z tego też powodu kierunek rozwoju Rosji jest z uwagą obserwowany w państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego, gdzie otwarciu na współpracę towarzyszy równocześnie ostrożność z uwagi na fakt, że Rosja w swych dokumentach strategicznych wciąż uznaje NATO za potencjalnego przeciwnika.

Oddziaływanie Rosji na obszarze poradzieckim relatywnie osłabło. Jednak w ostatnich latach można mówić o zwiększeniu wpływów Rosji w niektórych krajach, szczególnie położonych w sąsiedztwie Polski (Białoruś i do pewnego stopnia Ukraina). Osłabienie na Ukrainie prozachodniego wektora w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa jest najważniejszym przejawem tej tendencji. Dość prawdopodobna jest sytuacja, że przez następne kilka dekad Ukraina pozostanie w strefie buforowej między Unią i Rosją, lawirując między oboma centrami.

Wymienione części składowe europejskiego bezpieczeństwa pozostają ze sobą w relacjach współdziałania i współpracy o różnym stopniu intensywności, utrzymując w miarę stabilny ład, łagodząc konflikty i kryzysy oraz utrwalając w Europie demokratyczne standardy w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym.

W systemie bezpieczeństwa europejskiego nie można też zapominać o roli **Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie**. OBWE koncentruje swą działalność na terytorium szeroko pojętej Europy, w tym zwłaszcza na obszarze byłego ZSRR. Potencjał OBWE od kilku lat pozostaje znacznie ograniczony. Jest to głównie efekt rosyjskiej polityki. Mamy do czynienia z utrudnianiem działalności OBWE w przestrzeni poradzieckiej, w tym w odniesieniu do tzw. konfliktów zamrożonych. Również i inne państwa, dostrzegając marginalizację OBWE, ograniczają swe zaangażowanie w działania tej organizacji.

Niemniej OBWE wciąż ma ważną rolę do odegrania w umacnianiu bezpieczeństwa w Europie, szczególnie w kontekście wytyczonego w 2010 r. na szczycie OBWE w Astanie wspólnego celu budowania euroatlantyckiej i euroazjatyckiej wspólnoty bezpieczeństwa zakorzenionej w uzgodnionych zasadach, podzielanych zobowiązaniach i wspólnych dążeniach. Równie istotne są w tym zakresie traktatowe systemy kontroli zbrojeń i budowa środków zaufania w tym „otwartych przestworzy", działalność w sferze „trzeciego koszyka" („ludzkiego wymiaru"), jak również potencjał Centrum Zapobiegania Konfliktom. Podobnie jej środkowoeuropejski i środkowoazjatycki zakres działania kreują szanse demokratyzacji i umacniania bezpieczeństwa na obszarze OBWE.

Ogniska napięć i konfliktów w Europie

Z perspektywy bezpieczeństwa Polski niekorzystną sytuacją jest to, że w jej pobliżu położone są najważniejsze europejskie punkty zapalne – potencjalne i realne. W rejonie Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego zlokalizowane są cztery zamrożone konflikty (Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach i Naddniestrze). Czasami konflikty te ulegają „rozmrożeniu" i przechodzą w gorącą fazę, co pokazała wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 r. Innym czynnikiem są tendencje separatystyczne oraz napięcia na tle etnicznym i religijnym nie tylko w Europie Wschodniej (Kaukaz Północny), ale także i na zachodzie Europy (Hiszpania, Irlandia Północna).

Polska graniczy też z obwodem kaliningradzkim – najbardziej zmilitaryzowanym obszarem w Europie – oraz z rządzoną autorytarnie Białorusią.

Region Bałkanów, po okresie szeregu wojen i konfliktów, powoli i stopniowo się stabilizuje. Najlepiej przygotowane państwa regionu przystąpiły do NATO i UE. Z uwagi jednak na utrzymujące się źródła napięć w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie konieczne jest dalsze utrzymywanie tam obecności międzynarodowej (w tym wojskowej), wspierającej stabilizację i odbudowę pokonfliktową.

Bezpośrednie zagrożenia militarne dla Polski

Biorąc pod uwagę całokształt strategicznych warunków bezpieczeństwa, Polska musi uwzględniać także konieczność przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym. Mogą one mieć dwojakiego rodzaju charakter: polityczno-militarnych zagrożeń kryzysowych oraz zagrożeń wojennych. Pierwsze – to wykorzystywanie przez podmioty międzynarodowe czynnika militarnego do wywierania presji strategicznej w ramach prowadzenia bieżącej, codziennej polityki, bez przekraczania progu wojny. Drugie – to ewentualność wystąpienia realnego konfliktu zbrojnego.

Strategiczna presja militarna może przyjąć formę:

- skokowej rozbudowy potencjału militarnego, naruszającej istniejący stosunek sił;
- demonstracji siły w postaci ćwiczeń wojskowych;
- szantażu groźbą konfliktu zbrojnego.

Realny konflikt zbrojny może być następstwem niekontrolowanej eskalacji sytuacji kryzysowej. W dającej się przewidzieć perspektywie można wyróżnić dwa rodzaje takich konfliktów:

- po pierwsze – konflikty, które najogólniej można określić aterytorialnymi (w których przeciwnik nie ma zamiaru opanować atakowanego terytorium), czyli uderzenia punktowe, selektywne, o świadomie ograniczonej skali i zasięgu (w tym skryte, z „domyślnym autorstwem"), obliczone na zmuszenie zaatakowanego w ten sposób państwa do jakiegoś kroku politycznego w warunkach izolacji od szerszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego (np. bez uruchamiania NATO, w wyniku tworzenia tzw. sytuacji trudnokonsensusowych);
- po drugie – konflikty związane z sytuacją dzisiaj mniej prawdopodobną, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczną, a więc wojną na dużą skalę. Jednak tego rodzaju wojna mogłaby mieć miejsce po uprzedniej radykalnej zmianie obecnego kursu polityki międzynarodowej. Musiałaby więc zostać poprzedzona raczej długotrwałym procesem niekorzystnych zmian politycznych i strategicznych w świecie prowadzącym do narastania ostrej sytuacji kryzysowej. W związku z tym byłby czas na przygotowanie reakcji, w tym także zbiorowej, czyli całego Sojuszu, którego członkiem jest Polska.

* * *

Europa pozostaje obszarem, którego centrum (Unia Europejska oraz europejska część NATO) charakteryzuje się wysokim stopniem stabilności, wynikającym z ugruntowanych powiązań integracyjnych we wszystkich możliwych dziedzinach. Pokonanie kryzysu gospodarczego i finansowego w UE (co wydaje się przesądzone) potwierdzi rolę i znaczenie UE także w przyszłości. Obszary peryferyjne Europy charakteryzuje jednak potencjał kryzysowy, który w większości pozostaje „zamrożony", czasami jednak przeradza się w otwarty kryzys.

2.3. Wymiar krajowy

Obronne i ochronne warunki bezpieczeństwa

Wewnętrzne (krajowe) wyzwania o charakterze zbrojnym. Oceniając i prognozując krajowe warunki bezpieczeństwa należy w odniesieniu do wymiaru militarnego już na wstępie wykluczyć wewnętrzne zagrożenie militarne (bunt, pucz). Istnieje jednak ryzyko możliwości poszerzania się

zorganizowanej przestępczości zbrojnej, zwłaszcza o charakterze transnarodowym (z użyciem broni na większą skalę). Nie można też całkowicie wykluczyć możliwości pojawienia się ugrupowań paramilitarnych czy też wewnętrznych grup terrorystycznych, wobec których niezbędne byłoby podjęcie działań o charakterze ochronnym.

Art. 228. ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, wyjątkowy lub klęski żywiołowej. Umożliwiają one włączenie sił zbrojnych do różnego rodzaju działań w celu wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i udzielania pomocy społeczeństwu. Z kolei ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP nakłada na siły zbrojne obowiązek udziału w zwalczaniu zagrożeń, które w pewnych okolicznościach mogą przybrać wewnętrzny charakter militarny (działania antyterrorystyczne, oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianie).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Art. 228 ust. 1. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

Dlatego 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.

Szpiegostwo. Zasób informacyjny pozostaje jednym z najważniejszych aktywów, jakimi dysponuje współczesne państwo. Ma on bezpośredni wpływ nie tylko na kondycję polityczną (w tym polityczno-militarną) państwa, ale także na jego funkcjonowanie w sferze ekonomicznej i społecznej. Tradycyjnie rozumiana działalność wywiadowcza to proces zdobywania, przetwarzania, analizowania i dystrybucji informacji, które mają pomóc decydentom w podejmowaniu kluczowych decyzji. Naruszenie bezpieczeństwa informacyjnego państwa przez obce służby specjalne, tak w sensie wejścia w posiadanie określonych danych przez obce państwo, jak i w sensie naruszenia integralności systemów informacyjnych, w tym teleinformatycznych, może generować poważne zagrożenia.

Wraz ze wzrostem znaczenia informacji w funkcjonowaniu państwa, rosnąć będą zagrożenia dla jego bezpieczeństwa w tym wymiarze. Tradycyjnie tego typu zagrożenia generowane są przez państwa prowadzące wywiad strategiczny. Oprócz tego należy brać pod uwagę także dywersję informacyjną, czyli działania obcych służb specjalnych ukierunkowane na wywieranie wpływu na zachowania jednostkowe (w odniesieniu do decydentów, piastujących istotne stanowiska), jak i na zachowania społeczne, prowadzonych zarówno w świecie wirtualnym, jak i realnym. Istnieją na przykład hipotezy interpretujące szczególną aktywność w demonstrowaniu sprzeciwu wobec wydobycia gazu łupkowego, które zagroziłoby producentom wykorzystującym dotychczas dostępne źródła energii, jako efekt takich właśnie działań wpływu. Z tym zagrożeniem pośrednio związana jest także działalność dezinformacyjna – często mająca na celu wywołanie pożądanych reakcji społecznych i politycznych.

Szczególnie istotnym zagrożeniem, związanym z aktywnością Polski na forach organizacji międzynarodowych, może stać się działalność ukierunkowana na uzyskiwanie dostępu do stanowisk negocjacyjnych (instrukcji negocjacyjnych) dla reprezentacji Polski podczas obrad.

Państwa nie są jednak jedynymi podmiotami, które prowadzą działalność wywiadowczą (szpiegowską). Także np. organizacje terrorystyczne sprawnie posługują się różnymi środkami gromadzenia informacji w celu stworzenia zagrożenia dla państwa. Tym samym zagrożenia związane z działalnością szpiegowską podmiotów niepaństwowych stanowić będą narastającą kategorię zagrożeń.

Podkreślić należy także, że wraz ze wzrostem znaczenia podmiotów niepaństwowych działalność szpiegowska wkroczyła również do sektora prywatnego. Pojawiły się pojęcia wywiadu gospodarczego czy też szpiegostwa przemysłowego, dotyczące zdobywania wiedzy o działaniach konkurencji w biznesie i działalności produkcyjnej. Tego rodzaju zagrożenia, związane szczególnie ze wzrostem znaczenia sektora prywatnego nie tylko w sferze gospodarki, ale także w związku z postępującą „prywatyzacją bezpieczeństwa", będą stanowić poważne wyzwanie w kolejnych latach.

Z kolei postęp technologiczny i era komputeryzacji sprawiły, że aktywność wywiadowcza przeniknęła także do cyberprzestrzeni. Cyberszpiegostwo, a także działania dywersyjne i sabotażowe w cyberprzestrzeni mogą w ciągu najbliższych lat stać się poważnym zagrożeniem generowanym przez obce służby specjalne. Rozwój technologiczny narzędzi monitoringu audiowizualnego, w tym o bardzo dalekim zasięgu, sprawia, że wyzwania z punktu widzenia ochrony interesów państwa stanowić będą także rodzaje wywiadu oparte na informacjach zdobywanych z następujących rodzajów źródeł:

- źródła pomiarowo-badawcze (*Measurements and Signatures Intelligence,* MASINT), informacje wywiadowcze o charakterze naukowym i technicznym otrzymywane poprzez jakościową i ilościową analizę danych (metryczną, kątową, przestrzenną, długości fal, zależności czasowych, modulacji, hydromagnetyczną) pochodzące z wyspecjalizowanych sensorów technicznych;
- źródła sygnałowe (*Signals Intelligence,* SIGINT), informacje pochodzące, pojedynczo lub w kombinacji, z wywiadu komunikacyjnego, elektronicznego, radiowego;
- źródła obrazowe (*Imagery Intelligence,* IMINT), informacje pochodzące z wykorzystywania fotografii, sensorów podczerwieni, laserów, elektro-optyki, radarów, gdzie obrazy obiektów są reprodukowane optycznie lub elektronicznie na filmie, elektronicznych urządzeniach wyświetlających lub poprzez inne media.

Przestępczość i inne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Stabilizacja i bezpieczeństwo w Polsce zależą w dużym stopniu od poziomu przestępczości, zwłaszcza zorganizowanej, powiązanej korupcyjnie w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. W efekcie procesów globalizacyjnych zagrożenia te zyskały wymiar transgraniczny. Można prognozować, że ewoluujące zorganizowane grupy, angażujące się w przestępstwa ekonomiczne na dużą skalę, legalizujące środki pochodzące ze swojej działalności, stanowić będą w najbliższych latach jedno z największych zagrożeń pozamilitarnych dla funkcjonowania demokratycznego państwa.

W Polsce po okresie dominacji w połowie lat 90. XX w. i na początku XXI w. dużych grup przestępczych, o wysokim stopniu zorganizowania i hierarchii, w ostatnim czasie powstaje wiele mniejszych grup, często luźno powiązanych i współpracujących ze sobą. Taka zdecentralizowana struktura w znaczący sposób utrudnia likwidację całych organizacji. W ostatnich latach obserwowane było zaangażowanie w działalność zorganizowanych grup przestępczych osób wywodzących się ze środowiska pseudokibiców. Zauważalnym zjawiskiem jest także działalność na terytorium RP międzynarodowych grup przestępczych. Wydaje się, że taka tendencja utrzyma się w perspektywie najbliższych lat.

Nieduże, mobilne grupy przestępcze, o szerokim spektrum zaangażowania w nielegalną działalność, podejmujące doraźną współpracę z innymi tego typu organizacjami, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, stanowić będą źródło zróżnicowanych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski.

W Polsce zorganizowana przestępczość jest słabsza niż w wielu krajach Europy ze względu na skuteczność polskiej Policji współpracującej coraz ściślej ze strukturami policyjnymi innych państw unijnych. Jednakże otwarte granice w ramach strefy Schengen oraz długa granica zewnętrzna UE powodują, że zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski ze strony zorganizowanej przestępczości pozostawać będą aktualne także w przewidywanej przyszłości.

W dziedzinie przestępczości narkotykowej Polska, ze względu na swe położenie, jest zarówno krajem tranzytowym, jak też rynkiem docelowym. Jednocześnie uwzględnić należy fakt, że polskie struktury przestępcze uczestniczą w nielegalnym procederze produkcji narkotyków syntetycznych na wielką skalę. Produkcja ta kierowana jest zarówno na rynek wewnętrzny jak i jest przemycana do państw europejskich. Należy także zwrócić uwagę na zjawisko nielegalnej uprawy konopi indyjskich, przy którym sprawcy wykorzystują niejednokrotnie specjalistyczny sprzęt w zamkniętych systemach. W kontekście zagrożeń narkotykowych należy spodziewać się w najbliższych latach dalszego wzrostu produkcji narkotyków syntetycznych, jednak nadal duże zagrożenie wiązać się będzie z przemytem kokainy z Ameryki Południowej oraz heroiny z Azji, a co za tym idzie aktualne pozostaną kanały przerzutowe z tych regionów do Europy.

Na podstawie danych statystycznych organów ścigania można wskazać pewien trend w działalności grup przestępczych w ostatnich latach. Jest nim przesunięcie aktywności z obszaru przestępczości kryminalnej w kierunku przestępstw ekonomicznych, w szczególności na szkodę Skarbu Państwa. W tym zakresie można przewidywać angażowanie się grup zorganizowanych w wyłudzanie środków pochodzących z dotacji i subwencji oraz środków pomocowych i strukturalnych UE. Należy też zakładać, że organizacje przestępcze działające na terenie Polski, podobnie jak międzynarodowe struktury kryminalne, wykorzystywać będą w swojej działalności najnowsze zdobycze technologiczne, a wraz z postępem techniki tendencja ta będzie wzrastała.

W odniesieniu do zorganizowanej przestępczości ekonomicznej najczęściej dochodzi do wyłudzeń bądź uszczupleń w zakresie podatku VAT i akcyzy (przemyt, nielegalna produkcja i obrót alkoholem, wyrobami tytoniowymi czy paliwami). Nielegalnie zdobyte środki finansowe przechodzą następnie proces tzw. prania pieniędzy i lokowane są zarówno w kraju, jak i za granicą. Przeznacza się je m.in. na zakup nieruchomości, papierów wartościowych, towarów luksusowych, dzieł sztuki, a także są one lokowane w legalnych przedsięwzięciach gospodarczych. Obserwowany jest wzrost aktywności przestępczej na rynku kapitałowym. Wciąż też przestępcy czerpią korzyści z produkcji, przemytu i handlu towarami chronionymi prawem autorskim lub patentami. Szacuje się, że w globalizującym się świecie przestępczość ekonomiczna będzie się charakteryzowała stałą tendencją wzrostową.

Przestępczość kryminalna, w tym także tzw. pospolita, obejmuje przede wszystkim: zabójstwa, bójki, pobicia, spowodowanie uszczerbku na zdrowiu, gwałty, przestępstwa rozbójnicze, kradzieże, włamania, uszkodzenia mienia. Należy pamiętać, że wiele z tych przestępstw jest popełnianych w związku z przestępczością zorganizowaną. W przestępczości kryminalnej, w związku ze zmieniającymi się trendami w działaniach przestępców i koncentrowaniem się przez nich na sferze ekonomicznej czy gospodarczej, można zakładać spadek liczby tego typu czynów. Skutki kryzysu ekonomicznego, niestabilność gospodarcza czy wysokie bezrobocie mogą okresowo negatywnie wpływać na tendencje we wskazanym zakresie (potwierdza to nieznaczny wzrost liczby przestępstw datowany od 2009 r. po okresie kilku lat wyraźnej tendencji spadkowej).

Warto jednak podkreślić wzrost ogólnego wskaźnika wykrywalności. Przywrócenie spadku liczby przestępstw i utrzymanie wzrostu wskaźnika wykrywalności jest uwarunkowane skutecznym współdziałaniem poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości ze społeczeństwem, a także aktywnym wdrażaniem działań profilaktycznych, w tym przez organizacje pozarządowe. Niebagatelne znaczenie ma też edukacja dla bezpieczeństwa.

Ważnym elementem bezpieczeństwa powszechnego jest bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Głównymi przyczynami zagrożeń drogowych w Polsce są niebezpieczne zachowania uczestników ruchu oraz niska jakość infrastruktury drogowej, skutkujące dużą liczbą ofiar śmiertelnych. Bezpieczeństwo ruchu drogowego zależy w głównej mierze od skuteczności systemów monitorowania zachowań uczestników ruchu drogowego, świadomości i dyscypliny społecznej, powszechnej edukacji w obszarze bezpieczeństwa drogowego, stanu infrastruktury drogowej, stanu technicznego pojazdów czy stanu i jakości kontroli oraz nadzoru ruchu drogowego. Należy zakładać, że efektywne działania we wskazanych dziedzinach, w tym przede wszystkim planowana w kolejnych latach rozbudowa nowoczesnej infrastruktury drogowej, przyczynią się do spadku liczby wypadków drogowych i ofiar.

Kolejnym wymiarem bezpieczeństwa i porządku publicznego jest liczba zbiorowych jego zakłóceń, która w ciągu ostatnich lat zmniejsza się, szczególnie podczas organizowanych imprez masowych. Warto natomiast odnotować powolne narastanie w ostatnich latach zjawiska zbiorowego naruszenia prawa w ramach zgromadzeń publicznych, protestów społecznych, strajków i blokad. Podobnie jak w przypadku przestępczości kryminalnej, wpływ na liczbę tego typu zdarzeń mogą mieć czynniki ekonomiczne, wysokie bezrobocie czy niezadowolenie społeczne.

Klęski żywiołowe. Nieodłącznym elementem kształtującym warunki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski będą wyzwania związane z katastrofami spowodowanymi przez człowieka lub naturalnymi klęskami żywiołowymi. Utrzymująca się na wysokim poziomie, a wręcz systematycznie rosnąca, aktywność człowieka na wielu – często obciążonych dużym ryzykiem – polach działalności (np. energetyka, przemysł wydobywczy, ingerowanie w środowisko naturalne) w oczywisty sposób zwiększać będzie ryzyko wystąpienia zdarzeń o skutkach katastrofalnych dla mienia, zdrowia czy życia ludzi.

Podobnie rzecz ma się z klęskami żywiołowymi spowodowanymi czynnikami naturalnymi, takimi jak obfite opady deszczu czy gwałtowne wichury, huragany i trąby powietrzne. Warunki i zmiany klimatyczne powodują, że gwałtowne zjawiska pogodowe będą coraz częstsze w strefie klimatycznej, w jakiej znajduje się Polska. Jednym z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa będą powodzie o dużych rozmiarach. Częstotliwość ich występowania może wzrosnąć z cyklu dziesięcioletniego do pięcioletniego, co przy niedostatkach infrastruktury zabezpieczającej potęgowałoby straty dla państwa i obywateli.

Społeczne warunki bezpieczeństwa

Tożsamość narodowa i dziedzictwo kulturowe. Dziedzictwo narodowe jest ważnym elementem życia i działalności narodów i społeczności, jak również poszczególnych obywateli. Jest efektem wielowiekowego procesu i stanowi dorobek materialny, jak również niematerialny przeszłych pokoleń, określając jednocześnie tożsamość współczesnych narodów, które jako wspólnota połączona więziami etnicznymi oraz kulturowo-cywilizacyjnymi, charakteryzują się poczuciem odrębnej tożsamości i posiadają zdolność do przekazywania jej kolejnym pokoleniom.

8 lipca 1997 r.
Powódź w Kłodzku.
Fot. Adam Hawałej/PAP

26 maja 2010 r.
Zalane wsie w okolicach Płocka.
Fot. Paweł Brzeziński/PAP

17 lipca 2012 r.
Bory Tucholskie.
Zniszczenia po trąbie powietrznej.
Fot. Tytus Żmijewski/PAP

Dokonujące się obecnie procesy globalizacji, w tym integracji państw Unii Europejskiej prowadzą do zacieśnienia relacji między poszczególnymi państwami, zarówno w zakresie gospodarczym, prawnym, społecznym, jak i politycznym. Stwarza to warunki do przenikania i unifikacji kultur.

Wyzwaniem dla tożsamości narodów i ich dziedzictwa kulturowego, w tym także w Polsce, może więc być rozprzestrzenianie się ujednoliconej kultury masowej, będącej jednym z elementów procesu globalizacji. Przenikanie i mieszanie się ze sobą różnych narodowości i kultur prowadzi do naturalnego zmniejszenia znaczenia tradycji oraz przekształcenia wartości, ideałów czy zasad obowiązujących dotychczas w danym społeczeństwie, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do procesów dezintegracyjnych.

Warunki socjalne. Sytuacja gospodarcza kraju ma bezpośrednie przełożenie na warunki socjalne, strukturę społeczeństwa i warunki bytowe ludności. Naturalnym następstwem pogarszającej się koniunktury jest wzrost bezrobocia oraz ograniczenie możliwości realizacji własnych inicjatyw i rozwoju zawodowego. Taka sytuacja w dłuższej perspektywie może spowodować rosnące zniechęcenie i zubożenie społeczeństwa, zwiększenie grupy osób wykluczonych, nasilenie się radykalnych i skrajnych poglądów, a w rezultacie niezadowolenie i niepokoje społeczne. Osoby, którym brakuje wystarczających środków do zaspokojenia podstawowych potrzeb, automatycznie ulegają marginalizacji, a dzieci wychowujące się w takich warunkach mają niewielkie szanse na zmianę swojego położenia. W kwestii wsparcia socjalnego ważne jest więc położenie nacisku na pomoc rodzinie, gdyż jest to przede wszystkim inwestycja w młode pokolenie, które zamiast być potencjalnym zagrożeniem, może stanowić przyszły kapitał ludzki i wesprzeć krajową gospodarkę.

Demografia. Wszelkie scenariusze przewidują nieunikniony spadek liczby ludności oraz przyspieszenie procesu starzenia się polskiego społeczeństwa. Prognoza demograficzna Eurostatu wskazuje, że w 2060 r. co trzeci Polak będzie emerytem, a Polska znajdzie się na pierwszym miejscu w Europie jeśli chodzi o odsetek osób powyżej 65. roku życia. Szacuje się również, że liczba ludności Polski spadnie z 38 mln do ok. 31 mln (patrz rys. 32)[14]. Prognoza ta powstała jedynie na podstawie wyników dotyczących liczby urodzeń i zgonów, nie został więc w niej uwzględniony wpływ tzw. poakcesyjnego odpływu Polaków, tzn. ich emigracji zarobkowej do państw UE.

Niepokojące są prognozy dotyczące liczby ludności opracowane przez Główny Urząd Statystyczny. Wskazują one, że ludność Polski będzie zmniejszać się systematycznie, początkowe lata przyniosą niewielki spadek (o około 10 tys. rocznie), jednak po 2015 r. nastąpi przyspieszenie spadku liczby ludności Polski, która w 2020 r. będzie niższa o blisko 200 tys. w porównaniu z 2015 r.

Struktura demograficzna Polski ulegać będzie pogorszeniu; przede wszystkim nasili się proces starzenia się społeczeństwa. W 2035 r. liczba osób w wieku poprodukcyjnym wynosić będzie ok. 9,6 mln i stanowić będzie 26,7 proc. ogółu ludności Polski[15]. Ubytek ludności w wieku produkcyjnym wyniesie do 2035 r. aż 3,8 mln osób. Liczba ludności w wieku do lat 17 zmniejszy się do 2035 r. o około 2 mln, przez co osoby w tym przedziale wiekowym będą stanowić jedynie 15,6 proc. ogółu ludności. Tym samym współczynnik obciążenia demograficznego ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym zwiększy się z 55 w 2007 r. do 74 w 2035 r.[16] (patrz: rys. 33).

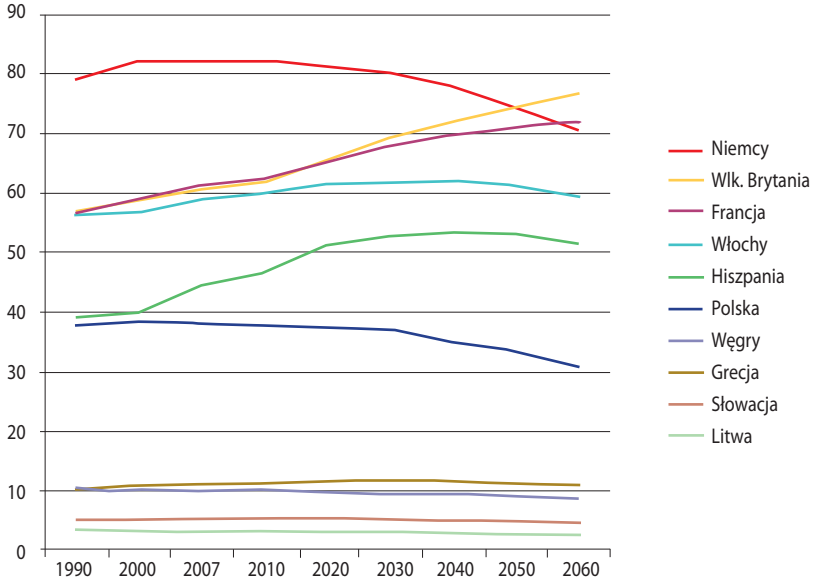
---

[14] Europe in Figures, Eurostat yearbook 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF

[15] Prognoza ludności na lata 2008–2035, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.

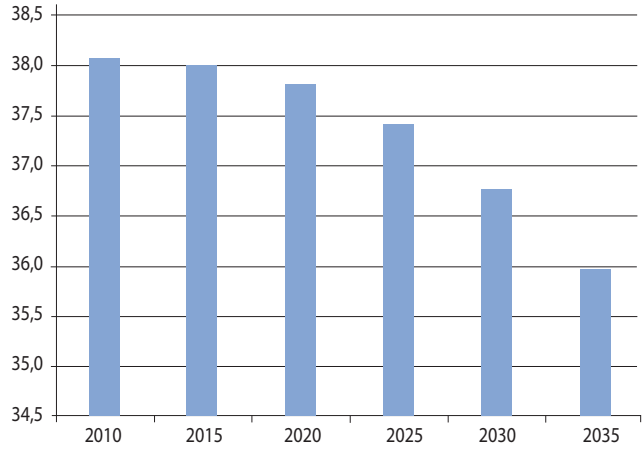
[16] Współczynnik obciążenia demograficznego określany jest przez liczbę osób w wieku nieprodukcyjnym przypadającą na 100 osób w wieku produkcyjnym.

Rysunek 32. Populacja i prognozy demograficzne wybranych krajów Unii Europejskiej w latach 1990–2060 (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Rysunek 33. Prognoza liczby ludności 2010–2035 (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Spadek liczby ludności oraz starzenie się populacji będą miały negatywny wpływ na rynek pracy oraz na system emerytalny, co może postawić pod znakiem zapytania zdolność Polski do kontynuowania szybkiego tempa rozwoju cywilizacyjnego. Innymi słowy – osłabienie bezpieczeństwa demograficznego państwa wpłynie także negatywnie na jego wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo.

Najdotkliwiej odczuwalnym skutkiem trudnej sytuacji demograficznej Polski może być poważny kryzys systemu emerytalnego oraz finansów państwa. Badania wskazują, że w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju około połowa zadłużenia publicznego generowana jest przez system emerytalny. Wymaga on odpowiedniej i skutecznie realizowanej reformy.

Spadek liczbowy i starzenie się społeczeństwa powodować będą rosnące zapotrzebowanie na siłę roboczą pochodzącą z innych krajów, chociaż może ono być łagodzone wzrostem wydajności pracy związanym z postępem technicznym, zwiększeniem lub przedłużeniem okresu zatrudnienia oraz podniesieniem dzietności. Czynniki społeczno-kulturowe związane z pojawieniem się dużych grup imigrantów będą miały istotny wpływ na ewentualne zmiany w środowisku bezpieczeństwa w nadchodzących latach. Najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby takie, w którym Polska pozostałaby społeczeństwem spójnym, w którym nowi obywatele byliby zintegrowani z resztą mieszkańców. W innym przypadku zaistniałoby z jednej strony negatywne zjawisko powstania gett imigrantów, a z drugiej grozi to narastaniem niechęci do przybyszów i nastrojów ksenofobicznych.

Kapitał społeczny. Okres przekształceń systemowych, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 r., spowodował liczne zmiany struktury społecznej. Wykształciły się nowe grupy społeczne, takie jak klasa średnia, grupa przedsiębiorców czy grupa osób stale pozostająca bez pracy lub o bardzo niskich dochodach. Jednocześnie pogłębiło się w znaczącym stopniu zróżnicowanie wielkości dochodów w społeczeństwie. Stopień koncentracji zarobków zwiększa się systematycznie: narasta rozpiętość między zarobkami 10 proc. osób najzamożniejszych i najuboższych. Oznacza to silny wzrost rozwarstwienia społecznego. Maleje zależność między poziomem wykształcenia a pozycją zawodową; w wyniku ekspansywnego rozwoju szkolnictwa wyższego i wzrastającej liczby absolwentów szkół wyższych obniża się rynkowa wartość wykształcenia. Są to zjawiska, które – jeśli nie zostaną podjęte działania je eliminujące – w przyszłości spowodować mogą istotne perturbacje społeczne.

Badania opinii społecznej pokazują m.in. brak zaufania do instytucji państwa, wciąż czasem postrzeganych jako nieprzyjazny aparat, a nie struktury służącej społeczeństwu. Znaczącą rolę w niekorzystnym postrzeganiu instytucji państwa, a co za tym idzie – w percepcji korupcji – odgrywa czynnik historyczno-kulturowy. W społeczeństwie zakorzeniona jest niechęć do współpracy z organami państwa, obawa przed ujawnianiem sprawców przestępstw, wstyd przed „donosicielstwem", nieraz wręcz przekonanie, że oszukanie „ich" (czyli władzy pojmowanej jako obcą wobec społeczeństwa) to rzecz godna akceptacji. Postawy tego rodzaju są nie tylko czynnikiem społecznego przyzwolenia dla zachowań korupcyjnych, lecz także dla zachowań aspołecznych, chuligańskich i przestępczych (zwłaszcza wobec mienia). Odbijają się one negatywnie na funkcjonowaniu gospodarki.

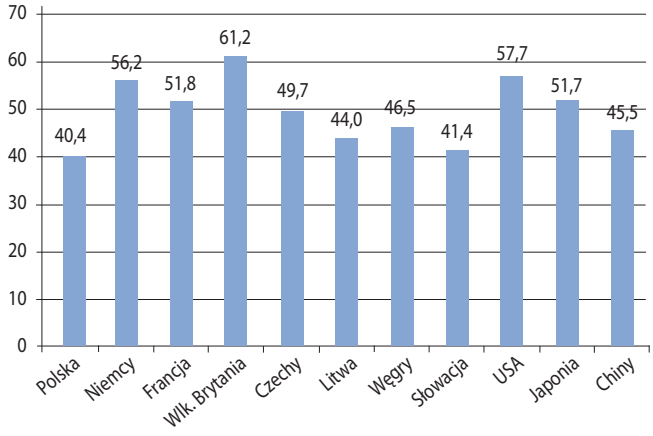
Kwestię stosunku do państwa należy umieścić w szerszym kontekście niskiego poziomu zaufania w relacjach międzyludzkich w społeczeństwie polskim. W przypadku Polski ten wskaźnik należy do grupy najniższych w Europie. Ma on negatywny wpływ na rozwój więzi społecznych oraz osłabia myślenie w kategoriach dobra wspólnego. W społeczeństwie polskim systematycznie narasta – m.in. w wyniku wysokiego bezrobocia wśród najmłodszych i najstarszych grup ludności w wieku aktywności zawodowej – zjawisko rozwarstwienia ekonomicznego i towarzyszące mu poczucie frustracji, niesprawiedliwości społecznej, odrzucenia, niespełnienia oczekiwań i ambicji oraz niemożności osiągnięcia celów. Tego rodzaju odczuciom czasem towarzyszyć mogą zachowania agresywne i destrukcyjne, negujące porządek społeczny. Za szczególnie niebezpieczne uznać należy nasilanie się postaw indywidualnych i ruchów społecznych o wyraźnie ekstremistycznym charakterze. Może to prowadzić do erozji porządku publicznego, systemu prawnego i systemu wartości. Sytuacje te wymagają podjęcia

właściwych działań ze strony władz, ponieważ nieprawidłowo sterowana, negatywna energia społeczna może zostać „zagospodarowana" przez siły niechętne lub wręcz wrogie państwu. Sterowanie – na przykład z zewnątrz – emocjami sfrustrowanych czy wykluczonych warstw społeczeństwa może stanowić istotne zagrożenie dla stabilizacji gospodarczej, a tym samym dla bezpieczeństwa państwa.

Katalog negatywnych zjawisk społecznych, co do których należy podjąć działania interwencyjne, jest długi: emigracja młodego pokolenia; brak efektywnej polityki prorodzinnej; poczucie bezsilności w konfrontacji z machiną biurokratyczną; nierówności wynikające z płci, wieku, miejsca (regionu) zamieszkania i dostępu do edukacji.

Potencjał intelektualny i technologiczny. Potencjał intelektualny i technologiczny to czynnik o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego; podstawę do jego wypracowania stanowi nowoczesny, dopasowany do potrzeb system edukacji na każdym poziomie. O ile polski system edukacji na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym uznać można za odpowiadający wymogom przyszłości[17], to uwzględnić należy fakt, że sukcesy w edukacji ponadpodstawowej nie zawsze przekładają się na osiągnięcia w szkolnictwie wyższym – polskie uczelnie wyższe słabo wypadają w międzynarodowych rankingach uniwersytetów. W grupie trzystu najlepszych uniwersytetów nie ma ani jednej polskiej uczelni. Szczególnie słabo wypadają one w kluczowych naukach technologicznych oraz bioinżynieryjnych. Ta słabość potencjału intelektualnego i technologicznego w połączeniu z niskimi i nierzadko niewłaściwie lokowanymi nakładami na badania i rozwój przekłada się na niski poziom innowacyjności całej gospodarki Polski, która przechodzi z fazy, w której o rozwoju decyduje wydajność, do fazy, w której decyduje innowacyjność. Różnice w poziomach innowacyjności Polski oraz wybranych krajów Unii Europejskiej i świata obrazuje rys. 34. Sytuację tę należałoby potraktować jako znaczące wyzwanie, któremu należy sprostać w nadchodzącym okresie.

Rysunek 34. Stopień innowacyjności wybranych państw – stan na 2012 r. (skala 0–100 pkt.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Intellectual Property Organization.

[17] W rankingach koordynowanych przez OECD (PISA 2009 – *The Programme for International Student Assessment* – Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów), oceniających zdolności edukacyjne polscy uczniowie szkół średnich osiągają bardzo dobre wyniki; nieomal we wszystkich ocenianych kategoriach umiejętności szkolnych Polska plasuje się w pierwszej dziesiątce państw UE.

Nauka polska stoi przed wieloma problemami, z których najważniejsze to: słabość postaw proinnowacyjnych, brak pełnego związku między badaniami a praktyką, biurokratyczny sposób funkcjonowania i finansowania w kręgach decyzyjnych gospodarki oraz drenaż mózgów. Czynniki te, obok niedofinansowania szkolnictwa wyższego i kultury, są jedną z przyczyn niewystarczającego poziomu zaawansowania rozwojowego Polski. Zjawisko to może mieć również pozytywne konsekwencje, ponieważ często wiąże się z transferami dochodów i *know-how* na rynek Polski. Pracownicy przebywający za granicą zdobywają tam doświadczenie, którego nie uzyskaliby w kraju i niejednokrotnie przenoszą pewne rozwiązania na polski grunt. Oczekiwać należy, że Polska, dbając o własne interesy, uprawiać będzie politykę nastawioną na pełne wykorzystanie wszystkich potencjalnych korzyści, jakie mogą wyniknąć z migracji specjalistów. Najkorzystniejsze rozwiązanie wiązałoby się z bezzwłocznym podjęciem prac nad polską polityką wobec drenażu mózgów i potraktowanie jej jako instrumentu podwyższającego lokalny kapitał naukowy i technologiczny.

Informatyczna sfera funkcjonowania państwa i obywateli. Globalizacja procesów gospodarczych tworzy sieć wzajemnych powiązań między ponadnarodowymi korporacjami operującymi na różnych kontynentach, co powodować może – podobnie jak w przypadku infrastruktury krytycznej – ryzyko wystąpienia „efektu domina" o skutkach trudnych do przewidzenia.

Aby w pełni wykorzystywać możliwości, jakie przyniosła rewolucja cyfrowa i rozwój cyberprzestrzeni, użytkownicy internetu muszą być przekonani, że jest to bezpieczne: wrażliwe informacje są chronione, handel w sieci nie będzie zakłócony, zaś infrastruktura sieci jest odporna na infiltrację. Rzeczywistość w tym względzie znacznie odbiega od doskonałości. Straty w wyniku przestępczych działań w cyberprzestrzeni są szacowane w skali globalnej na setki miliardów dolarów rocznie[18].

Rodzajem zagrożeń płynących z cyberprzestrzeni są również zagrożenia dla tzw. społeczeństwa informacyjnego, związane z niekontrolowanym przepływem niezweryfikowanych danych i informacji, których pojawienie się w publicznym obiegu może być wynikiem działań dezinformacyjnych. Nowoczesnym społeczeństwom towarzyszy proces stopniowego poszerzania zasięgu mediów informacyjnych (TV, radio i internet), które obecnie coraz częściej działają w skali międzynarodowej, a nawet ogólnoświatowej. Wpływ mediów na kształtowanie postaw lub opinii społecznych jest znaczny, co stwarza zagrożenie manipulacji oraz możliwość wywoływania reakcji społecznych zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa.

Rola środków masowego przekazu jako czynnika kształtującego postawy, zachowania i oczekiwania społeczne będzie wzrastać wraz z rosnącymi możliwościami technologicznymi, a jednocześnie do pewnego stopnia ograniczać będzie znaczenie innych form uczestnictwa społecznego. Inaczej mówiąc – media elektroniczne powoli zastępować zaczną tradycyjne więzi społeczne (rówieśnicze, koleżeńskie, środowiskowe, nie wykluczone, że również rodzinne).

„Trzeci sektor" a system bezpieczeństwa narodowego. „Trzeci sektor", to dziś powszechnie używane określenie obszaru życia publicznego, odrębnego od sektora prywatnego (będącego domeną przedsiębiorstw działających dla zysku) i sektora publicznego (będącego domeną działalności instytucji państwa), w którym obywatele mobilizują, zrzeszają się i tworzą podmioty (organizacje pozarządowe) w celu zaspokojenia potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych oraz artykułowania i reprezentowania interesów zbiorowych (np. określonych społeczności czy grup).

[18] Według raportu „Norton Cybercrime Report 2011" w 2010 r. było to 388 mld USD.

Należy oczekiwać, że w miarę krzepnięcia struktur społeczeństwa obywatelskiego wzrastać będzie zarówno liczebność, jak i oferta organizacji pozarządowych, wpisujących się w ogólnoświatowy nurt dyplomacji publicznej. Organizacje pozarządowe mogą również być przedmiotem polityki bezpieczeństwa narodowego w sensie negatywnym – jako potencjalne źródło ryzyka czy zagrożenia. Nie można wykluczyć ryzyka wykorzystywania ich przez grupy przestępcze do ukrywania nielegalnego majątku, prania brudnych pieniędzy i unikania płacenia podatków. Występować może również zagrożenie ze strony organizacji terrorystycznych, które korzystają np. z mechanizmów filantropijnych (granty, dotacje, darowizny itd.) lub wykorzystują organizacje pozarządowe (głównie charytatywne, udzielające materialnej pomocy rozwojowej) bez ich świadomego udziału jako platformy do prania nielegalnych zysków czy transferu majątku i pomocy rzeczowej dla terrorystów.

Gospodarcze warunki bezpieczeństwa

Polska w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. W dobie wzrastającego zadłużenia wielu krajów i utrzymującego się spowolnienia gospodarczego na świecie Polska wyróżnia się pozytywnie, o czym świadczy stopniowa poprawa pozycji polskiej gospodarki w rankingach konkurencyjności. Istotnym tego wyznacznikiem jest napływ do kraju bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które w 2011 r. osiągnęły wartość prawie 11 mld euro. Pod tym względem Polska jest liderem wśród 10 nowych członków UE i w najbliższych latach prawdopodobnie utrzyma tę pozycję. O roli Polski na rynkach gospodarczych świadczy też rosnąca pozycja Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, która postrzegana jest przez rynki jako centrum finansowe regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Mimo tych pozytywnych zjawisk należy pamiętać, że polska gospodarka nie jest zaliczana do gospodarek o wysokim stopniu konkurencyjności. Do jej słabych stron zaliczyć trzeba wciąż zbyt niską innowacyjność oraz efektywność rynku pracy, nadal słabo rozwiniętą infrastukturę, a także liczne bariery w postaci niekorzystnych warunków rozpoczynania działalności gospodarczej, długi czas dochodzenia należności z umów, skomplikowane procedury podatkowe czy zbyt długie i sformalizowane uzyskiwanie pozwoleń budowlanych.

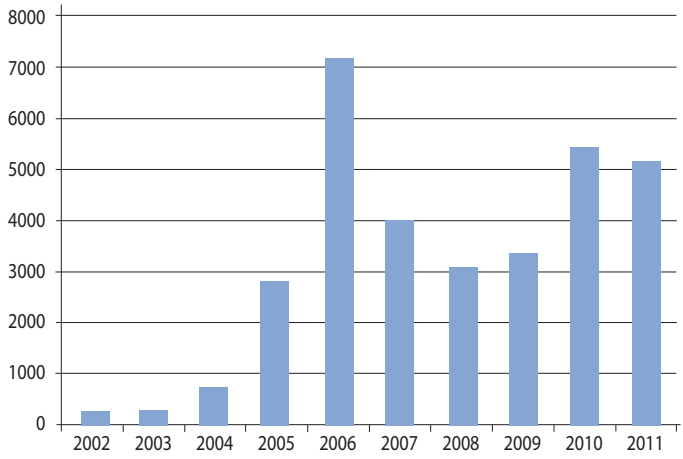
Jednym z najważniejszych wyzwań dla polskiej gospodarki, które pozwoli na zwiększenie jej konkurencyjności, będzie wzrost innowacyjności. Wymaga to w pierwszej kolejności zmiany podejścia do kształcenia, które musi być traktowane jako inwestycja w gospodarkę.

Dominujący udział w obrotach towarowych Polski posiadają kraje Europy, zwłaszcza należące do Unii Europejskiej. Po głębokiej recesji lat 2008–2009 w większości z nich nastąpiło po 2010 r. niewielkie ożywienie gospodarcze. Nadal jednak odczuwane są negatywne skutki kryzysu finansowego. Przejawia się to m.in. znacznym zadłużeniem niektórych gospodarek unijnych czy poważnym obniżeniem oceny ratingowej wielu krajów UE i w konsekwencji ograniczeniem perspektyw trwałego ich wzrostu. Dla Polski ma to konsekwencje w postaci spadku udziału wymiany towarowej w tym kierunku i jej wzrostu z krajami spoza Europy. Będzie to miało znaczenie w związku z prognozami rozwoju państw pozaeuropejskich, takich jak Chiny, Brazylia czy Indie, w perspektywie najbliższych kilkunastu lat i jednocześnie coraz większej gotowości polskich firm do ekspansji na rynki zagraniczne, zwiększania na nich inwestycji oraz handlu towarami zaawansowanymi technologicznie.

W ostatnich latach pozycja Polski w międzynarodowych stosunkach gospodarczych systematycznie umacniała się i w perspektywie kolejnych dwóch dekad można przewidywać kontynuację tego trendu (takie przesłanki już występują). Należy też zaznaczyć, że Polska będzie nie tylko biorcą ka-

pitałów zagranicznych i miejscem lokalizacji dla firm zagranicznych, ale również stanie się źródłem ekspansji krajowych firm na rynki zagraniczne. Odzwierciedleniem tego jest fakt, że w 2011 r. wartość polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych sięgnęła 5 mld euro (patrz: rys. 35). Należy także pamiętać, że zmieniać się będą również przewagi w handlu zagranicznym, w tym nastąpi dalsze umacnianie pozycji Polski w handlu bardziej zaawansowanymi dobrami.

Rysunek 35. Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w latach 2002–2011 (mln euro)



Źródło: wykres własny na podstawie danych NBP.

Ryzyka w sferze finansowej. Wiele spośród czynników destabilizacji, które bardzo odczuwalnie wpłynąć mogą na poziom bezpieczeństwa RP, koncentruje się wokół sfery finansowej, przede wszystkim na szczeblu wewnątrzpaństwowym, jednak wpływ sytuacji w regionie i na świecie jest również wyraźnie zauważalny. Podkreślić należy, że znaczenie wpływu międzynarodowego na polskie bezpieczeństwo finansowe wzrastać będzie w miarę postępu procesów globalizacyjnych. Ryzyka finansowe dotyczą (i w przyszłości dotyczyć będą) m.in.:

- negatywnego wpływu kryzysu finansowego w objętych kryzysem krajach UE na stabilność rozwoju gospodarczego, sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji finansowych w pozostałych państwach Unii, w tym w Polsce;
- braku gwarancji udzielanych przez odpowiednie polskie instytucje finansowe dla depozytów zgromadzonych w oddziałach zagranicznych instytucji kredytowych;
- negatywnego wpływu kursu walutowego na rynek wewnętrznych kredytów walutowych;
- deregulacji rynków i potrzeby ich ponownej regulacji.

Z ogarniętego kryzysem otoczenia zewnętrznego do polskiej gospodarki przenikać będą zjawiska inflacyjne. Zatrzymanie rozprzestrzeniania się inflacji, mającej swoje źródła w kryzysach za granicą oraz wypracowanie mechanizmów obronnych, które w przyszłości łagodzić będą negatywne wpływy z zewnątrz, jest wielkim wyzwaniem dla polskiej polityki gospodarczej. Problem dotyczy przede wszystkim wyboru charakteru polityki pieniężnej, tym bardziej, że walka ze wzrostem inflacji nie powinna prowadzić do zatrzymania wzrostu polskiego PKB. Powszechne zjawiska kryzysowe i powiązania polskiej gospodarki z globalnym systemem finansowym ograniczają pole manewru rządu

w polityce gospodarczej i społecznej, w tym w ramach systemu podatkowego oraz emerytalnego, służby zdrowia oraz infrastruktury komunikacyjno-transportowej. Ograniczają także generalną kontrolę nad zjawiskami globalizacyjnymi w omawianej sferze oraz w dziedzinie technologii. Podziały i zróżnicowanie wśród państw strefy euro mogą również zagrażać wypchnięciem Polski poza główny krąg integracji gospodarczej i politycznej Unii.

Kryzys europejski unaocznił także, że zagraniczne grupy rynkowe mogą gwałtownie ograniczać popyt na polskie papiery wartościowe. Spowodować to może wyprzedaż polskich obligacji przez inwestorów zagranicznych oraz przez większość działających w Polsce banków. Dlatego też niezbędne jest zwiększenie w Polsce udziału banków kontrolowanych i zarządzanych na poziomie krajowym. Bezpieczeństwo Polski związane jest ze zdolnością do elastycznego przystosowywania się do zmian i zapewnienia sobie udziału w sterowaniu (wpływie) procesami gospodarczymi w UE i wewnątrz kraju oraz w zapewnieniu odpowiedniego tempa rozwoju gospodarczego i modernizacji.

Biznes internetowy. Należy odnotować znaczenie biznesu internetowego, który staje się nie tylko wizytówką polskiej innowacyjności, ale również szansą i siłą napędową gospodarki. Gospodarka internetowa, gdyby potraktować ją jako odrębny sektor (e-gospodarka), stanowi 2,7 proc. polskiego PKB. Jej wielkość obliczana jest obecnie na 35,7 mld zł, czyli więcej niż w polskim PKB wynosi wkład górnictwa, chociaż przez wiele lat to właśnie górnictwo tworzyło filar polskiej gospodarki. Szacuje się, że w 2015 r. wartość e-gospodarki wyniesie prawie 77 mld zł, czyli 4,1 proc. PKB. Internet będzie miał wówczas wyższy udział w PKB niż sektor finansowy, energetyczny czy ochrona zdrowia i będzie rósł dwukrotnie szybciej niż PKB.

Sektor energetyczny. Polska jest państwem, które posiada niezależność energetyczną opartą na węglu, jest jednak znacząco uzależniona od dostaw ropy i gazu. Dodatkowo nasila się problem braku odpowiednich inwestycji w infrastrukturę energetyczną – firmy energetyczne stają się coraz bardziej nieefektywne, podwyższając koszty energii. Ponadto węgiel traci na atrakcyjności, a jego wykorzystywanie podnosi koszty niezależności energetycznej.

W najbliższych latach najbardziej liczące się zagrożenia w obszarze bezpieczeństwa energetycznego rzutujące na politykę bezpieczeństwa, związane będą z:

- okrążaniem Polski i regionu Europy Środkowo-Wschodniej przez linie przesyłowe z Rosji do zachodniej Europy, co powoduje odcinanie kraju od Zachodu w dziedzinie tranzytu i dystrybucji ropy i gazu; jest to związane z traktowaniem przez Rosję dostaw energii w kategoriach środka nacisku politycznego;
- uzależnieniem bezpieczeństwa dostaw od stanu relacji z producentami i eksporterami nośników energii (Rosja) oraz państwami tranzytowymi (Ukraina, Białoruś), a także zagrożeniem destabilizacją w tych państwach;
- fizycznymi przerwami w dostawach surowców energetycznych;
- dekapitalizacją infrastruktury wytwórczej, sieci przesyłowych i dystrybucyjnych (dotyczy to niemal 70 proc. tej infrastruktury).

Polska dotychczas zaopatruje się w gaz i ropę naftową u producentów położonych na wschodzie z uwagi na wybudowaną we wcześniejszym okresie infrastrukturę przesyłową. Nie została ona w znaczący sposób zmodernizowana po 1989 r., zaś duże inwestycje z połowy lat 90. XX w. (rurociąg jamalski) nie zmieniały dominującego na polskim rynku dostawcy. Budowa nowych gazociągów i rurociągów naftowych do przesyłu surowców z głębi Rosji do Unii Europejskiej z pominięciem dotychczas istniejących szlaków przebiegających przez terytorium Polski rodzi wyzwania dla bezpieczeństwa

energetycznego kraju. Dywersyfikacja źródeł dostaw oraz szlaków transportowych umożliwi zminimalizowanie potencjalnego zagrożenia związanego z zakłóceniem lub ograniczeniem dostaw paliw. Wzmocnienie bezpieczeństwa można osiągnąć poprzez stosowanie narzędzi, jakie daje prawo Unii Europejskiej. Te instrumenty prawne stymulują budowę wolnego rynku przesyłu energii i skoncentrowane są na sektorach gazu ziemnego i energii elektrycznej. Wprowadzenie w życie zasad prawa wspólnotowego zredukuje możliwości stosowania praktyk monopolistycznych przez dostawców nośników energii.

W najbliższych 10–20 latach w Polsce dojdzie prawdopodobnie do dywersyfikacji dostaw oraz zrównoważenia bilansu energetycznego. Jednak skala i charakter tej dywersyfikacji pozostają sprawą otwartą. Im będzie ona większa, tym bardziej stabilne będą podstawy rozwoju Polski, a także jej bezpieczeństwo wewnętrzne. Polska dysponuje kilkoma możliwościami dywersyfikacji bilansu i dostaw. W przypadku dostaw gazu w krótkim terminie częściowo dywersyfikację zapewni powstanie portu LNG w Świnoujściu i budowa tzw. interkonektorów (rurociągów łącznikowych) z Czechami i Niemcami.

Nadzieje na znaczące wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju daje rozwój przemysłowego wydobycia gazu łupkowego. Jeśli szacunki co do zasobów tego surowca zostaną potwierdzone podczas prac poszukiwawczych, a jego wydobycie okaże się technicznie wykonalne i ekonomicznie uzasadnione, wówczas krajowy sektor energetyczny zostanie znacząco przebudowany. Uruchomienie wydobycia gazu łupkowego doprowadzi do zwiększenia udziału gazu w tzw. miksie energetycznym, co spowoduje ograniczenie zapotrzebowania na inne, mniej konkurencyjne nośniki energii. Nie jest wykluczone, że rozwój energetyki gazowej ograniczy plany rozwojowe takich gałęzi jak energetyka węglowa i nuklearna. Według wstępnych szacunków, gwarantowałyby one przez 30 lat pokrycie obecnego zapotrzebowania energetycznego Polski. Potwierdzenie tych szacunków spowodowałoby, że Polska mogłaby stać się także ważnym eksporterem tego surowca i zapewnić dywersyfikację dostaw gazu w całym regionie. Jednak w razie braku poważnych zmian w bilansie energetycznym Polska pozostanie w jakimś stopniu podatna na negatywne oddziaływanie ewentualnych konfliktów gazowych lub szantażu energetycznego.

Zasadniczym czynnikiem zagrażającym bezpieczeństwu państwa jest systematyczna utrata kontroli nad polskimi złożami surowców energetycznych. Wiele koncesji na gaz ziemny oraz gaz niekonwencjonalny zostało przejętych przez spółki i firmy zagraniczne. Skutkiem takiej sytuacji mogą być opóźnienia w poszukiwaniach i eksploatacji surowca, a w najgorszym przypadku „zamrożenie koncesji". Brakuje też odpowiedniej służby geologicznej sprawującej nadzór nad bogactwem naturalnym Polski. Uprawnienia Państwowego Instytutu Geologicznego są ograniczone i skupiają się głównie na badaniach geologicznych i monitorowaniu zagrożeń. Postulowana służba geologiczna byłaby nowym organem, który przejąłby dotychczasowe zadania PIG oraz dodatkowe m.in. dotyczące racjonalnego gospodarowania strukturami geologicznymi, w tym zasobami kopalin i ich ochrony, a także gospodarki i ochrony wód podziemnych i środowiska.

Nowe perspektywy otworzyłby przed Polską także postęp w ramach rozwoju technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (*carbon capture and storage,* CCS), wytwarzającej tzw. czysty węgiel. Unia Europejska przyjęła dyrektywę, której celem jest stworzenie dogodnych ram regulacyjnych dla wdrożenia technologii CCS w krajach UE. Bruksela podjęła także decyzję o zapewnieniu wsparcia finansowego dla pierwszych projektów demonstracyjnych w kilku krajach członkowskich, w tym w Polsce (dwa demonstracyjne projekty CCS).

Polityce redukcji emisji gazów cieplarnianych towarzyszy problem tzw. *carbon leakage*, czyli „ucieczki emisji" do krajów, które nie podejmują działań w celu ich redukcji. Europejskie ograniczenia

emisyjne i kwoty emisyjne gazów cieplarnianych przyznawane poszczególnym państwom powodują, że przemysł emitujący szczególnie dużo zanieczyszczeń świadomie przenoszony jest do państw, które nie podpisały międzynarodowych porozumień w sprawie ochrony klimatu. Skala tego zjawiska jest szacowana na kilkanaście procent pierwotnej redukcji energochłonnej i wysokoemisyjnej, choć niektóre szacunki wskazują na kilkudziesięcioprocentowy odpływ emisji za granicę. W rezultacie relokacji (przenoszenia) przemysłu do krajów, gdzie ograniczenia związane ze zmniejszaniem emisji gazów cieplarnianych nie są tak surowe jak w Unii Europejskiej, nie dochodzi do oczekiwanego zmniejszenia koncentracji gazów ani zmniejszenia w ich rezultacie tzw. dziury ozonowej. Efekt szklarniowy dotykający całego globu nie zmniejsza się, natomiast państwa, z których „uciekła emisja" tracą nie tylko produkcję, która przeniosła się (najczęściej) do Chin, lecz także miejsca pracy. Nie można wykluczyć całkowitego wyłączenia polskiej energetyki opartej na węglu, natomiast „ucieczka" przemysłu chemicznego, papierniczego i cementowego za granicę nie nastąpiła dotychczas wyłącznie z powodu słabości inwestycyjnej tych branż. Unijna polityka kwot emisyjnych dwutlenku węgla, o ile pozostanie w niezmienionej formie, doprowadzić więc może nie tylko do ucieczki, ale i do likwidacji znacznej części polskiego przemysłu ciężkiego, nie prowadząc przy tym do zakładanych korzyści w postaci ograniczenia efektu szklarniowego.

Szansę na dywersyfikację polskiego bilansu energetycznego stanowi decyzja o budowie elektrowni atomowej oraz powoli zwiększający się w nim udział energii odnawialnej. Bez względu na zmiany w bilansie energetycznym, problem uzależnienia od czynników zewnętrznych pozostanie aktualny w perspektywie długoterminowej. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego opartego na wykorzystaniu gazu łupkowego lub technologii czystego węgla nie jest możliwe bez pogodzenia się z koniecznością istotnych koncesji wobec wielkich koncernów. Z kolei nastawienie się na korzystanie z energii czystej wymaga uwzględnienia znaczenia metali ziem rzadkich, niezbędnych do eksploatacji wszystkich praktycznie technologii odnawialnych, ale występujących wyłącznie na terytorium kilku krajów. Zakup paliwa dla elektrowni atomowych również wiąże się z koniecznością importu, a możliwości dywersyfikacji źródeł dostaw są bardzo ograniczone. Polskie zasoby surowców naturalnych dają hipotetyczną możliwość uzyskiwania własnego paliwa dla elektrowni atomowych, jednak wiązałoby się to z niezwykle kosztownym procesem inwestycyjnym.

Polsce potrzebny jest także wielki program modernizacji infrastruktury energetycznej. 37 proc. produkowanej w Polsce elektryczności pochodzi z elektrowni mających 20–30 lat, a 43 proc. z elektrowni ponad trzydziestoletnich. Zaledwie 8 proc. to instalacje stosunkowo nowe (5–10 lat). Wbrew oczekiwaniom, po 1989 r. w Polsce nie rozpoczął się proces intensywnej rozbudowy infrastruktury energetycznej kraju i jej modernizacji. Przeciwnie: brak koniecznych inwestycji tzw. odtworzeniowych doprowadził do znacznej degradacji technicznej. Niezbędne są środki i działania w celu odwrócenia tej tendencji.

Infrastruktura, w tym infrastruktura krytyczna (IK). Proces stopniowego uzależnienia nowoczesnego społeczeństwa od wykorzystywanych w życiu codziennym usług i dóbr, prowadzi do wzrostu roli infrastruktury krytycznej państwa.

W Polsce istnieje obecnie prawie 1 tys. elementów tego rodzaju infrastruktury, a ich liczba będzie rosnąć. Stale zwiększa się również skala oddziaływań związanych z jej funkcjonowaniem. Wymaga to zdiagnozowania potencjalnych skutków dysfunkcji IK, stworzenia metod jej ochrony przed takim zdarzeniem oraz wypracowania modelu zapewnienia ludności i podmiotom gospodarczym warunków do przetrwania, na wypadek zniszczenia lub awarii jednego, kilku lub większej liczby elementów infrastruktury krytycznej. Znaczna część elementów IK znajduje się w zarządzie podmiotów gospodarczych nie-

26 listopada 2012 r. Największy w Polsce węzeł autostradowy – skrzyżowanie A1 (północ–południe) i A2 (wschód–zachód) koło Strykowa. Fot. Grzegorz Michałowski/ PAP

powiązanych z administracją publiczną. Stwarza to możliwość wykorzystania działań biznesowych (np. legalny zakup udziałów w podmiocie gospodarczym) do uzyskania narzędzia oddziaływania na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w postaci możliwości wyłączenia IK.

Polska infrastruktura jest często przestarzała. Na przykład tylko 8 proc. polskiej trakcji kolejowej jest przystosowane do pociągów jadących z szybkością ponad 150 km/h, zaś przeciętny wagon na polskiej kolei jest w użyciu od blisko 30 lat.

W Polsce odnotowano jeden z najniższych w Europie wskaźników długości autostrad w przeliczeniu na powierzchnię kraju. Najbliższe dziesięciolecie będzie miało dla polskiej infrastruktury fundamentalne znaczenie: albo realizując nowe inwestycje uda się zahamować trend „dewastacji strategicznej", albo już w 2020 r. kraj stanie w obliczu całkowitej dekapitalizacji majątku. Aby sprostać potrzebom, niezbędne są inwestycje w infrastrukturę szacowane na około 16 mld euro rocznie. Kwota ta znacznie przekracza możliwości kredytowania, oferowane przez banki funkcjonujące w Polsce. Czynnikiem, który pozwala na planowanie kolejnych inwestycji są środki z funduszy europejskich. Należy dodatkowo poszukiwać innych, bezpośrednich metod finansowania z budżetu państwa i firm prywatnych, nawet kosztem ograniczenia wzrostu stopy konsumpcji na rzecz zwiększenia stopy inwestycji. Trwały wzrost konsumpcji bez modernizacji infrastruktury stanie się niebawem niemożliwy.

* * *

Wnioski z oceny krajowych warunków bezpieczeństwa mają przede wszystkim charakter ostrzegawczych wyzwań. Jeśli w porę i umiejętnie ich nie podejmiemy, mogą przerodzić się w zagrożenia. Szczególnie poważne są wyzwania demograficzne, energetyczne oraz związane z gwałtownie rozwijającymi się działaniami w cyberprzestrzeni.

2.4. Strategiczne scenariusze rozwoju warunków bezpieczeństwa

Analizując możliwe kształtowanie się przyszłych warunków bezpieczeństwa Polski, zakładając dynamiczny rozwój otoczenia międzynarodowego i wykluczając statyczne zachowania podmiotów międzynarodowych i krajowych, można rozważać następujące możliwe scenariusze (warianty) rozwoju warunków bezpieczeństwa RP w perspektywie 20 lat:

1. **scenariusz integracyjny**, uwzględniający możliwość wystąpienia przewagi pozytywnych i pożądanych zjawisk i tendencji w kształtowaniu się przyszłego środowiska bezpieczeństwa, zwłaszcza integracji i szybkiego rozwoju gospodarczego UE, a w niej Polski;
2. **scenariusz dezintegracyjny**, który mógłby się realizować w razie przewagi niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych, w tym załamanie się integracji europejskiej i tempa rozwoju cywilizacyjnego kraju;
3. **scenariusz ewolucyjny**, w postaci kontynuacji obecnych trendów, ze względną równowagą negatywnych i pozytywnych zjawisk z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski.

Przy analizie powyższych scenariuszy należy jednak pamiętać o ich zarysowaniu w długiej, dwudziestoletniej perspektywie. Powoduje to, że mogą one, pod wpływem nieprzewidzianych zmian międzynarodowego i krajowego środowiska bezpieczeństwa, zmieniać się, ewoluować, przechodzić jedne w drugie.

Scenariusz integracyjny

Scenariusz integracyjny (bardzo korzystny, optymistyczny) opiera się na założeniu przyspieszenia korzystnych dla bezpieczeństwa Polski trendów w światowym, europejskim i krajowym środowisku bezpieczeństwa, a zwłaszcza: trwałego powrotu Europy na ścieżkę wzrostu gospodarczego; opanowania kryzysu strefy euro i samej Unii oraz pogłębienia integracji europejskiej; utrzymania żywotności, spoistości i wiarygodności NATO; kontynuacji polityczno-wojskowej obecności USA na kontynencie europejskim (w tym pełnego zrealizowania zgodnie z przyjętym harmonogramem amerykańskiej części sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej – *European Phased Adaptive Approach,* EPAA); skutecznego przeciwdziałania terroryzmowi i proliferacji broni rakietowej i masowego rażenia oraz odpowiedniego poszanowania prawa międzynarodowego.

W tym wariancie kraje UE znalazłyby wspólne rozwiązanie dla kryzysu strefy euro, wzmocniłyby konstrukcję unii walutowej oraz wprowadziłyby skuteczną dyscyplinę budżetową i fiskalną. Silna gospodarczo Europa oznaczałaby gospodarkę konkurencyjną, wytwarzającą ok. 10 proc. światowego PKB, z ustabilizowanym bilansem handlowym, płatniczym i silną walutą, zagwarantowanym bezpieczeństwem żywnościowym i surowcowym (w tym energetycznym), zdolną do dalszego rozwoju w tempie pozwalającym na utrzymanie znaczącej pozycji na świecie. Silna Europa nadążałaby za innymi państwami z Ameryki Północnej, Południowej i Dalekiego Wschodu pod względem innowacyjnym. Ta wersja wydarzeń jest w sposób oczywisty najkorzystniejsza dla bezpieczeństwa Europy we wszystkich obszarach, w tym militarnym.

W zreformowanej Europie polski eksport charakteryzowałby się stałym wzrostem. Polska, modernizując strukturę gospodarki przez zwiększenie jej innowacyjności i konkurencyjności oraz zmniejszenie (przez odpowiednią politykę społeczną i kontrolowaną migrację) presji demograficznej, dokonałaby kolejnego skoku cywilizacyjnego.

Dodatni wpływ na rozwój kraju miałoby również powodzenie zdywersyfikowania przez Polskę dostaw nośników energii. W scenariuszu optymistycznym zakładać należy, że wcześniejsze szacunki dotyczące zasobów gazu łupkowego zostałyby pozytywnie zweryfikowane podczas prac badawczych, wydobycie okazałoby się łatwiejsze i tańsze (wskutek postępu technologicznego) od prognozowanego, w związku z czym Polska nie tylko zaspokoiłaby własne potrzeby energetyczne, ale także zostałaby znaczącym eksporterem surowca do krajów regionu. Posiadanie istotnych, własnych zasobów gazu łupkowego praktycznie eliminowałoby niebezpieczeństwo przerwania dopływu surowców energetycznych z zewnątrz, koniecznych dla stabilnego rozwoju gospodarczego.

Ta sytuacja pozwalałaby Polsce na stały i stabilny rozwój gospodarczy, a także umożliwiałaby relatywnie szybki wzrost inwestycji bezpośrednich i wzrost eksportu usług do krajów UE. Stwarzałaby szansę na wzrost dobrobytu społeczeństwa, szybsze wzmacnianie zdolności obronnych jako wkładu do bezpieczeństwa NATO i UE oraz utrwalenie roli i pozycji państwa w strukturach europejskich i euroatlantyckich.

Przekonanie innych krajów, że Polska jest krajem stabilnym powodowałoby tzw. pozytywne sprzężenie zwrotne, czyli poprawiałoby oceny Polski dokonywane przez międzynarodowe instytucje finansowe oraz przekładałoby się na potencjalne zwiększenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz dostępu Polski do kapitału zagranicznego. Wówczas można byłoby zakładać przystąpienie do wspólnej waluty euro w drugiej połowie obecnej dekady. To z kolei miałoby korzystny wpływ na dalszy rozwój cywilizacyjny Polski i doścignięcie pod tym względem państw zachodniej i północnej Europy w perspektywie 15–20 lat. Mógłby to być również początek tworzenia marki narodowej promującej Polskę jako znaczący kraj UE. Ambitnym, ale osiągalnym celem byłoby umocnienie pozycji Polski na rynku eksportu żywności i wysokogatunkowych przemysłowych produktów konsumpcyjnych. Nastąpiłby znaczący wzrost eksportu usług do krajów UE, co oznacza, że polskie przedsiębiorstwa przejmowałyby coraz większą część wartości dodanej w gospodarce europejskiej.

W scenariuszu optymistycznym Polska nie musiałaby weryfikować głównych założeń swojej polityki bezpieczeństwa, a jedynie dbać o wejście do gremiów decyzyjnych oraz skutecznie osiągać przyjęte cele szczegółowe na poziomie operacyjnym i taktycznym, a także przyczyniać się do promowania wspomnianych pozytywnych procesów. Polska miałaby wówczas wpływ na kierunki rozwoju integracji europejskiej, w tym na zwiększenie efektywności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Byłaby również coraz ważniejszym państwem członkowskim sprawnego i skutecznego NATO, doprowadzając do ostatecznej likwidacji podziału na „starych i nowych" członków Sojuszu, zwiększając liczbę Polaków w międzynarodowych strukturach Sojuszu oraz ewentualnie doprowadzając do rozmieszczenia kolejnych elementów infrastruktury NATO na polskim terytorium.

Pozytywne znaczenie dla wzmocnienia pozycji Polski miałoby partnerskie ułożenie stosunków z Rosją, a nawet przełom we wzajemnych relacjach, przy założeniu odejścia Rosji od mocarstwowej polityki wobec swoich sąsiadów oraz obrania drogi ku zwiększonej demokratyzacji.

Sprzyjające otoczenie międzynarodowe stwarzałoby Polsce okazję do spokojnej kontynuacji procesu modernizacji sił zbrojnych oraz wyeliminowania istniejących braków w zakresie zdolności obronnych. Pozwalałoby także na szersze zajęcie się wybranymi, specjalistycznymi elementami sys-

temu obronnego, takim jak rozwój sił specjalnych czy doskonalenie zdolności z zakresu zwalczania zagrożeń cybernetycznych. Te zdolności mogłyby stać się wizytówką i atutem Polski na arenie międzynarodowej. Stabilne i przewidywalne bezpośrednie otoczenie Polski pozwalałoby na bardziej aktywne angażowanie w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa poza granicami kraju. Rosnąca siła gospodarcza oraz potencjał militarny pozwoliłyby na uzyskanie przez Polskę statusu regionalnego mocarstwa, zdolnego do współkształtowania europejskiego i światowego bezpieczeństwa oraz rozszerzenia swoich horyzontów strategicznych przez rozwój relacji z nowymi partnerami.

Scenariusz dezintegracyjny

Na scenariusz dezintegracyjny (wybitnie niekorzystny, pesymistyczny) składałoby się kilka równolegle występujących i wzajemnie wzmacniających się, niekorzystnych dla Polski trendów. Jednym z najważniejszych z nich byłby trwały, a nawet pogłębiający się, kryzys polityczny oraz finansowo-gospodarczy w Europie, którego wyrazem i skutkiem byłyby zaburzenia społeczne, m.in. wynikające z ewolucji tzw. ruchu „oburzonych" oraz dochodzenia do władzy (w wyniku wyborów) sił eurosceptycznych.

Przejawem tej tendencji byłyby przede wszystkim nasilające się rozbieżności interesów państw UE i towarzyszące im tendencje odśrodkowe w Unii i strefie euro, wzrost popularności ugrupowań nacjonalistycznych i populistycznych podważających wspólne wartości, prowadzących do osłabienia spójności tej organizacji i ograniczenia zakresu tzw. metody wspólnotowej (integracyjnej). Oznaczałoby to także znaczną renacjonalizację polityki bezpieczeństwa oraz spadek stopnia poszanowania prawa międzynarodowego, w tym wspólnotowego (alternatywnym rezultatem mogłoby być powstanie „unii dwóch prędkości", czyli dokonanie trwałego podziału państw unijnych: „twarde jądro" i reszta, z założeniem, że Polska znalazłaby się poza gronem państw podejmujących strategiczne decyzje). W skrajnym wariancie nie można byłoby wykluczać upadku waluty euro i dezintegracji samej Unii Europejskiej, czemu nieuchronnie towarzyszyłoby osłabienie NATO i innych multilateralnych instytucji, konflikty wewnętrzne i międzypaństwowe, a nawet powrót do polityki siły i nacisków.

Wyznacznikiem kryzysu społeczno-gospodarczego w skali europejskiej byłyby natomiast: stagnacja lub recesja gospodarcza; niewydolny system emerytalny i zabezpieczenia społecznego w warunkach starzejących się społeczeństw w skali całej Unii; narastanie konfliktów wewnętrznych, związanych z nieudolną integracją imigrantów czy coraz większe uzależnienie państw zachodnioeuropejskich od dostaw surowców energetycznych z zewnątrz.

Scenariusz dezintegracyjny oznaczałby także stopniowy spadek udziału Unii Europejskiej w światowym PKB, z dalszą tendencją malejącej i słabnącej pozycji konkurencyjnej gospodarki. Wiązałoby się to z permanentnym deficytem płatniczym, budżetowym i słabą walutą (lub jeszcze słabszymi walutami narodowymi).

W odniesieniu do Polski nie można byłoby wykluczać obniżenia tempa wzrostu gospodarczego, ograniczenia środków finansowych na cele społeczne i na bezpieczeństwo państwa oraz występowania kryzysowych napięć społecznych. Polska byłaby wówczas postrzegana jako zapóźniony ekonomicznie rejon słabnącego Zachodu. Największym ciężarem społeczno-ekonomicznym UE i Polski stałyby się wydatki na cele socjalne, w tym system emerytalny. W razie jakiejkolwiek dezintegracji UE (od „Europy dwóch prędkości" aż po jej całkowity rozpad) Polska ryzykowałaby znalezieniem się w jej najsłabszym ekonomicznie obszarze. Słabnięcie gospodarki spowodowałoby marginalizację pozycji politycznej UE, a także Polski na arenie międzynarodowej.

Gdyby rzeczywiście doszło do tak niekorzystnego splotu okoliczności, szansą Polski, częściowo neutralizującą negatywne trendy, mogłaby okazać się kontynuacja współpracy i dobrych stosunków z partnerami z Trójkąta Weimarskiego i Grupy Wyszehradzkiej oraz z państwami bałtyckimi i skandynawskimi.

Negatywne skutki zmiany układu sił w skali kontynentalnej i globalnej dotyczyłyby także postępującego zmniejszania zakresu obecności USA w Europie, w wymiarze politycznym (brak zainteresowania utrzymywaniem silnej więzi transatlantyckiej), wojskowym (wycofanie większości stacjonujących jednostek bojowych, porzucenie planów budowy amerykańskiej części sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej) jak i nieco mniejszym – gospodarczym. Oznaczałoby to także głęboki kryzys w sferze bezpieczeństwa w skali kontynentalnej. W skrajnym przypadku doszłoby do osłabienia gwarancji obronnych dla Polski i spadku znaczenia funkcji obronnej Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zmierzch potęgi USA jako czynnika stabilizującego powodowałby zakłócenia pozycji strategicznej wielu jego sojuszników (np. Izraela czy Korei Południowej). Dalej idące zmiany zaangażowania USA w Europie miałyby najbardziej negatywny wpływ na Polskę i państwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz przyczyniłyby się do kryzysu, a być może nawet załamania obecnego systemu obronnego, opartego na NATO, UE i strategicznych stosunkach z Waszyngtonem. Prowadzić by to mogło do strategicznego osamotnienia Polski w warunkach powrotu rywalizacji mocarstw.

Temu procesowi towarzyszyłoby nieuchronnie nasilanie się asertywnej, neoimperialnej polityki Rosji oraz częściowe odbudowywanie przez nią wpływów na obszarze poradzieckim. Taki rozwój sytuacji, osłabiający znacząco Polskę i Europę, stwarzałby największe wyzwanie. Rosja często i efektywnie wykorzystywałaby posiadane przez siebie surowce energetyczne do celów politycznych. Możliwe problemy wewnętrzne Rosji ograniczałyby jednak jej możliwości pełnej dominacji w Europie Wschodniej. Zmiany w układzie sił prowadziłyby także do zmniejszenia stabilizującej roli wielkich mocarstw i nasilenia się chaosu w stosunkach międzynarodowych. Oznaczałoby to m.in. nasilenie istniejących konfliktów i zagrożeń, ataków terrorystycznych oraz erozję światowego przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Taki rozwój wydarzeń pociągałby za sobą konieczność podjęcia jeszcze bardziej kosztownych wysiłków w celu zapobiegania takim tendencjom i ich eliminacji. Nie można byłoby wówczas wykluczyć także prób ograniczania swobód obywatelskich na tle nasilania się strategicznych zagrożeń.

Uzyskanie broni jądrowej przez Iran (i być może inne państwa) mogłoby doprowadzić do wyścigu zbrojeń w tej dziedzinie. Niewykluczone stałoby się obniżenie tzw. progu użycia tej broni w razie kryzysu. Sytuacja ta stwarzałaby zagrożenie dla istniejącej stabilności układu światowego, w tym także dla Polski, w sąsiedztwie której zlokalizowane są znaczące ilości broni atomowej. Koszt udziału Polski w przedsięwzięciach stabilizujących i ochronnych przerastałby zapewne możliwości polskiej gospodarki.

W wariancie pesymistycznym rozpatrywać należy również wyczerpanie możliwości polskiego rozwoju gospodarczego spowodowane przez zatrzymanie napływu funduszy unijnych, skutkujących zatrzymaniem procesów modernizacji kraju. Tempo wzrostu polskiej gospodarki spadłoby znacząco. Nastąpiłby odpływ inwestycji zachodnich z Polski do krajów europejskich o niższych kosztach produkcji (Rumunia, Bułgaria, Ukraina i kraje byłej Jugosławii) oraz pozaeuropejskich. Polski system bankowy, w którym większość banków to spółki zależne od banków zagranicznych, ułatwia przenoszenie kryzysowych zjawisk finansowych z zewnątrz, w sensie ograniczenia dostępności kredytów, sprzedaży filii banków obcych, utrudnień w finansowaniu polskiego długu, utrzymywaniu rozsądnego kursu złotego itd.

Najgorsza wersja tego scenariusza to bezterminowe utrzymanie złotówki i brak możliwości wejścia do strefy euro (jeśli ta ostatnia przetrwałaby) ze względu na słabą kondycję polskiej gospodarki.

Scenariusz wyhamowania polskiej gospodarki oznaczałby dla polskiego eksportu prawdopodobny wzrost udziału w nim produktów rolnych, niskoprzetworzonych, co najwyżej nieznaczny wzrost produktów przemysłowych i wzrost uzależnienia od innych rynków. Oznacza to, że gospodarka byłaby na tyle niekonkurencyjna, że bilans handlowy byłby silnie ujemny.

Nagromadzenie niekorzystnych okoliczności w sektorze energetycznym Polski (w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym) spowodowałoby powstanie zagrożeń dla rozwoju i stabilności polskiej gospodarki, a tym samym dla ogólnego stanu bezpieczeństwa państwa. Pesymistycznie można zakładać, że wydobycie gazu łupkowego okazałoby się nieopłacalne lub jego przyszła produkcja byłaby niewielka i pozostawała bez większego wpływu na pokrycie krajowego zapotrzebowania na ten surowiec.

Brak koniecznych inwestycji odtworzeniowych w energetyce mógłby doprowadzić do radykalnej degradacji technicznej. Przejęcie przez Rosję kontroli nad trasami przesyłowymi gazu (przy zachowaniu dotychczasowego udziału importowanego gazu w polskim bilansie energetycznym) mogłoby zwiększyć możliwość nacisku ze strony Rosji.

Problemy gospodarcze dodatkowo doprowadziłyby do zubożenia społeczeństwa. Przekładałoby się to na radykalizację nastrojów społecznych. Poparcie społeczne mogłyby zyskać ugrupowania skrajne.

Kolejnym problemem Polski byłaby niezdolność do wdrożenia dyrektyw UE w zakresie ochrony klimatu oraz ograniczenia związane z emisją dwutlenku węgla i ochroną środowiska naturalnego. Ze względu na ograniczenia unijne, zwłaszcza dotyczące energetyki wykorzystującej węgiel, spadłaby konkurencyjność polskiego przemysłu.

Możliwa kumulacja niekorzystnych zjawisk w rozwoju wewnętrznym Polski oznaczałaby:

- w sferze politycznej: pogłębianie podziałów, natężenie walki politycznej (wraz z jej radykalizacją) i paraliżowanie funkcjonowania państwa;
- w sferze gospodarczej: niepowodzenia strategii modernizacyjnych i wystąpienia stagnacji i recesji, rosnąca zależność od importu surowców energetycznych;
- w sferze społecznej: nasilenie się postaw roszczeniowych, kłopoty wynikające ze spadku liczby ludności oraz problemy imigracyjne.

Ta kombinacja spowodowałaby drastyczne pogorszenie strategicznej pozycji międzynarodowej RP. W takiej sytuacji Polska byłaby zmuszona do fundamentalnej redefinicji swojej polityki bezpieczeństwa, w tym jej renacjonalizacji i skupienia się na kosztownej budowie własnych zdolności obronnych i odstraszania. Konieczne byłoby również poszukiwanie doraźnych sojuszy bilateralnych w Europie, czasami okupionych znacznymi koncesjami. Polska musiałaby również ograniczyć swoją aktywność międzynarodową, w tym zrezygnować z aspiracji do odgrywania określonej roli w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa.

W sensie strategicznym taki rozwój wypadków oznaczałby radykalne ograniczenie swobody działania przez Polskę, utratę lub drastyczne ograniczanie jej podmiotowości. W takim wariancie trudno mówić o najlepszym wyborze kierunku polityki bezpieczeństwa poza ograniczaniem szkód.

Scenariusz ewolucyjny

Scenariusz ewolucyjny (realistyczny, najbardziej prawdopodobny) to taki, w którym mielibyśmy do czynienia z kontynuacją względnej równowagi pozytywnych i negatywnych dla realizacji polskich interesów tendencji rozwoju środowiska bezpieczeństwa. Zakłada on, że nie dojdzie do jego radykalnej (rewolucyjnej) – ani nadmiernie negatywnej, ani nadmiernie pozytywnej – zmiany.

W tym scenariuszu następowałaby kontynuacja procesów integracyjnych w Europie (choć o znacznie zwolnionym tempie), utrzymanie się, mimo kryzysów, podstawowych elementów spójności Unii Europejskiej i jej zdolności (choć ograniczonej) działania na arenie międzynarodowej, także z udziałem i wkładem Polski. Jest bardzo prawdopodobne, że UE będzie stopniowo opanowywać kryzysowe zjawiska i zmierzać w kierunku pogłębienia współpracy, wprowadzając zwłaszcza elementy integracji w dziedzinie polityki fiskalnej. W tym wariancie zasadnicza spójność Unii zostałaby zachowana, chociaż mogą pojawiać się liczne inicjatywy tworzenia tzw. twardego jądra. Przywództwo niemiecko-francuskie byłoby milcząco akceptowane, jeśli nie naruszałoby podstawowych interesów narodowych państw członkowskich.

Wiele wskazuje na to, że kryzys zadłużenia w strefie euro zostanie opanowany, a mechanizm wspólnego podejmowania decyzji zostanie poprawiony. W takiej sytuacji wzmocniona byłaby dyscyplina oraz załagodzone rozbieżności w państwach Unii. Wychodzenie z kryzysu w strefie euro miałoby odpowiedni wpływ na poziom wyceny polskiego długu i kursu polskiej waluty. Jednocześnie zostałyby poczynione pierwsze kroki w stronę większego przejęcia przez europejskich sojuszników ciężaru wydatków obronnych w ramach NATO.

Najbardziej prawdopodobny wydaje się wariant kontynuacji obecnych tendencji gospodarczych i mechanizmów podejmowania decyzji w UE, przy założeniu kryzysów gospodarczych o niskim lub średnim stopniu intensywności. Dotyczyłoby to także problemu zróżnicowania tempa rozwojowego Unii, tzn. niedopuszczenia do pojawienia się w instytucjonalnej formie dwóch stref integracji. Procesowi temu towarzyszyć będzie najprawdopodobniej stopniowe osłabianie globalnej pozycji gospodarczej państw Unii, w tym Polski oraz spadek ich zdolności konkurencyjnej na rynkach wewnętrznych i światowych.

W omawianym wariancie nastąpiłoby pewne ograniczenie obecności Stanów Zjednoczonych w Europie, w tym zmodyfikowanie niektórych planów współpracy, ale z utrzymaniem amerykańskiego zaangażowania w ramach NATO. Scenariusz prawdopodobny zakłada, że Sojusz Północnoatlantycki przetrwałby momenty kryzysowe, a podstawowe składniki decydujące o obronnym charakterze NATO zostałyby zachowane, przy równoległym rozwijaniu nowych misji Sojuszu.

Można założyć, że cały świat zachodni będzie też stopniowo dokonywał ograniczenia swojej dominacji, w tym wojskowej, na arenie międzynarodowej. Beneficjentami tej sytuacji stałyby się przede wszystkim tzw. mocarstwa wschodzące, które zyskają większy wpływ na sprawy światowe.

Zakładać można utrzymywanie się wszystkich przedstawionych wcześniej zagrożeń i wyzwań oraz ognisk konfliktowych, ale bez ich znaczącej eskalacji, zwłaszcza w dziedzinie militarnej.

Jeżeli chodzi o Rosję, to za prawdopodobne uznać można, że nie doszłoby do radykalnej zmiany w jej polityce wewnętrznej oraz zagranicznej. W efekcie Rosja starałaby się utrzymać *status quo* przez intensyfikację skuteczniejszego, politycznego i gospodarczego, podporządkowywania sobie byłych republik ZSRR (z wyjątkiem państw bałtyckich) oraz przez stałe wykorzystywanie do celów politycznych dostaw nośników energii. Efekty tej polityki byłyby jednak zróżnicowane w odniesieniu do

poszczególnych państw i nie przyniosłyby przełomu w postaci stworzenia silnej struktury politycznej kierowanej z Moskwy jako przeciwwagi dla zjednoczonego Zachodu. Relacje z tym ostatnim byłyby dynamiczną kombinacją współpracy oraz rywalizacji i okresowo niewojskowej konfrontacji.

Należy również zakładać, że w ciągu najbliższych dwudziestu lat dochodziłoby sporadycznie do indywidualnych ataków terrorystycznych na terenie USA i Europy, ale zjawisko to nie wpłynęłoby w tak dramatyczny sposób na politykę międzynarodową, jak podobne działania na początku XXI w. Również reżim przeciwdziałania proliferacji broni jądrowej i rakietowej nie załamałyby się, choć przypuszczalnie kolejne państwa weszłyby w posiadanie lub byłyby na drodze do uzyskania tego typu zdolności. Ten ogólny trend z pewnością jednak spowolniłby wysiłki rozbrojeniowe.

Realizacja realistycznego scenariusza ewolucyjnego oznaczałaby wzrost gospodarczy Polski w średnim tempie 2–4 proc. rocznie, co umożliwiłoby zachowanie obecnej roli w wymiarze regionalnym, ale utrudniałoby funkcjonowanie w obrębie „wielkiej szóstki" UE. Wpływ Polski na politykę zagraniczną Unii pozostałby na poziomie zbliżonym do dzisiejszego, jednak w wymiarze światowym zapewne by się zmniejszył.

Polska byłaby przede wszystkim miejscem wytwarzania produktów masowych, których import z innych kontynentów byłby nieopłacalny. Ten wariant oznaczałby również niewielki rozwój rolnictwa i usług, w sensie ilościowym i jakościowym, a także wzrost eksportu. Można założyć wzrost inwestycji bezpośrednich w Polsce, choć na niższym poziomie niż w wariancie optymistycznym. Polska w odpowiednim momencie zdecydowałaby się na wprowadzenie euro.

Polska pozostałaby na pozycji gospodarki średnio rozwiniętej technologicznie, co w połączeniu ze zmianami w krajach pozaeuropejskich oznaczałoby pogorszenie pozycji konkurencyjnej w skali światowej. Oznaczałoby to, że w 2020 r. gospodarka polska miałaby gorsze perspektywy konkurencyjności na następne dziesięciolecia (lata 2020–2050). Szybszy od Europy i Polski rozwój innych ośrodków prężnej gospodarki stwarzałby zagrożenia marginalizacji w długim okresie, czyli do 2050 r. Zakłócenia rozwoju wewnętrznego Polski mogłyby utrudniać aktywne działania na arenie międzynarodowej, w niektórych obszarach polityki bezpieczeństwa europejskiego.

Wariant ewolucyjny zakłada również stopniowe porządkowanie funkcjonowania wewnętrznego systemu zarządzania kryzysowego oraz większe i skuteczniejsze uwzględnianie problemów demograficznych, społecznych, kulturowych i innych w kształtowaniu skuteczniejszej polskiej polityki bezpieczeństwa.

Kontynuacja obecnej polityki bezpieczeństwa energetycznego pozwoliłaby na zwiększenie długofalowego bezpieczeństwa Polski w tym zakresie, jednak bez radykalnego zmniejszenia zagrożeń dla niego. Składałaby się na to budowa elektrowni atomowej i dokończenie budowy gazoportu. Utrzymałby się jednak pewien stopień uzależnienia od dostaw gazu oraz wciąż zbyt duży udział węgla w bilansie energetycznym (znaczenie energii odnawialnej w bilansie energetycznym, mimo stopniowego rozwoju, nadal pozostawać będzie niewielkie). Sytuacja mogłaby zmienić się w razie potwierdzenia opłacalności wydobycia gazu łupkowego w Polsce i osiągnięcia tempa przemysłowego wydobycia tego surowca w stopniu całkowicie zaspokajającym krajowe zapotrzebowanie. Należy zakładać, że na poziomie Unii Europejskiej nie zostaną wprowadzone regulacje prawne powodujące znaczący wzrost kosztów wydobycia gazu łupkowego.

Obiektywne trudności zewnętrzne i niewystarczające poczucie własnej siły wymuszałoby „samoograniczające" korekty w stawianiu celów oraz realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa. Choć

zarówno NATO, jak i UE pozostałyby punktem odniesienia dla bezpieczeństwa Polski, główny nacisk byłby położony na rozbudowę własnych zdolności obronnych, jednak w mniejszym stopniu niż w scenariuszu pesymistycznym. Polskie władze byłyby też zmuszone do poszukiwania dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa w postaci umów bilateralnych (np. z USA) lub porozumień z kilkoma wybranymi państwami (bliższa współpraca w gronie „wielkiej szóstki" w UE kosztem rozwoju WPBiO).

Niepewność i brak stabilności w wymiarze globalnym spowodowałyby konieczność większego zaangażowania Polski we wzmacnianie instytucji i prawa międzynarodowego, a przede wszystkim w rozbudowę i kształtowanie szczegółowych norm i zasad postępowania w relacjach między państwami.

W tym wariancie istniałaby możliwość utrzymania stanu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego na poziomie zbliżonym do obecnego. Jeśli nawet doszłoby do jego nieznacznego ograniczenia (choć nie w wymiarze wewnętrznym), to zostałoby ono jednak skompensowane przez stopniowy awans cywilizacyjny i rozwój gospodarczy Polski.

* * *

Strategiczne warunki bezpieczeństwa Polski mają coraz bardziej złożony i szybko zmieniający się pod względem jakościowym charakter. Współczesny świat niesie wiele wyzwań i zagrożeń, które wymagają konsolidacji i solidarności, zarówno we współpracy międzynarodowej, jak i w polityce wewnętrznej. Jednocześnie otwiera jednak również nieznane wcześniej szanse.

Dwie dekady, które minęły od odzyskania suwerenności, były okresem skoku cywilizacyjnego. Prognozuje się, że w nadchodzącym dwudziestoleciu awans ten będzie postępować.

Każde nowoczesne państwo musi być przygotowane do reagowania na wszelkie scenariusze rozwoju wydarzeń, w tym również na sytuacje, które są trudne do przewidzenia. Poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące przyszłych warunków bezpieczeństwa to nie tylko sformułowanie ostrzeżenia przed zagrożeniami, którym trzeba będzie przeciwdziałać, ale również rozpoznanie szans, których nie powinno się zmarnować. Podobnie ważna jest poprawna identyfikacja koniecznych do podjęcia wyzwań, a także szacowanie i redukcja ryzyka wynikającego z własnej aktywności.

Rozdział 3

KONCEPCJA DZIAŁAŃ STRATEGICZNYCH (STRATEGIA OPERACYJNA)

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Diagnoza stanu bezpieczeństwa RP i prognoza rozwoju jego warunków stwarzają podstawy do sformułowania koncepcji działań strategicznych (strategii operacyjnej). Koncepcja ta rozumiana jest jako dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) obejmujący zasady i sposoby osiągania celów strategicznych (realizacji operacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) w przewidywanych warunkach (środowisku) bezpieczeństwa oraz określenie wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego.

Warszawa, 14 listopada 2011 r. III konferencja plenarna Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Dyskusja nad głównymi tezami opracowanymi przez Zespół Koncepcji Działań Strategicznych. Fot. Łukasz Kamiński/ prezydent.pl

3.1. Podstawy i myśl przewodnia strategii operacyjnej

Obecne wyzwania dla systemu bezpieczeństwa narodowego Polski są liczniejsze i bardziej rozproszone, niż były kiedykolwiek w najnowszej historii. Jest to jakościowo nowa sytuacja, która wymaga zmodyfikowania podejścia państwa do spraw bezpieczeństwa. W tym kontekście możliwe scenariusze kształtowania się przyszłych warunków bezpieczeństwa Polski – integracyjny, dezintegracyjny i ewolucyjny – implikują trzy **opcje strategii operacyjnej**:

1. **opcję maksymalnego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski**, związaną jednocześnie z przesunięciem priorytetów na działania pozamilitarne – odpowiadającą scenariuszowi integracyjnemu;
2. **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 transatlantyckiej – odpowiadającą scenariuszowi dezintegracyjnemu;
3. **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 – odpowiadającą scenariuszowi ewolucyjnemu.

Projektowanie działań państwa w ramach strategii operacyjnej powinno być, stosownie do najbardziej prawdopodobnego scenariusza rozwoju warunków bezpieczeństwa, oparte na opcji trzeciej – zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski. Równocześnie jednak należy przewidywać i planistycznie uwzględniać możliwość lub konieczność stosownego realizowania także elementów zarówno opcji maksymalnego umiędzynarodowienia, jak i autarkii.

W ramach podstawowej opcji można wyróżnić trzy główne priorytety operacyjne (główne kierunki prowadzenia polityki bezpieczeństwa):

- **utrzymanie i demonstrowanie własnej determinacji i gotowości do działania** w pełnym spektrum dziedzin obszarów i sektorów bezpieczeństwa narodowego, ze szczególnym traktowaniem tych, w których sojusznicze (wspólne) działanie może być utrudnione;
- **umacnianie międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa,** w szczególności poprzez działanie na rzecz pogłębiania procesów integracyjnych opartych na wspólnocie interesów i wartości, w tym zwłaszcza konsolidowanie Sojuszu wokół funkcji zbiorowej obrony, rozwijanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE oraz umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA), a w ich ramach – strategicznego dobrosąsiedztwa;
- **wspieranie i selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej** mających na celu zapobieganie powstawaniu źródeł zagrożeń, lub rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów na podstawie wyraźnego mandatu międzynarodowego.

W zależności od warunków i rozwoju sytuacji, działania strategiczne mogą przyjąć formę jednego z trzech rodzajów:

- **stabilizowania bezpieczeństwa** (promowanie i rozwijanie współpracy, wykorzystywanie szans, podejmowanie wyzwań, zapobieganie ryzykom i zagrożeniom itp.);
- **reagowania kryzysowego** (monitorowanie, rozpoznawanie, informowanie, powstrzymywanie, wygaszanie, likwidowanie skutków kryzysu);
- **działań obronnych** (odstraszanie, zapobieganie, odpieranie agresji, przeciwnatarcie).

Kierując się wymienionymi priorytetami oraz uwzględniając trzy rodzaje działań strategicznych można wyróżnić szereg istotnych działań (operacji) w dziedzinie bezpieczeństwa, jakie powinna podejmować i realizować Polska dla realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych. Działania te powinny być częścią aktywnej polityki wykorzystywania szans i uprzedzającego redukowania ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa.

Najważniejszym i warunkującym wszelkie inne działaniem, jest **uzyskanie zgodności (konsensusu) wszystkich sił politycznych co do politycznej woli priorytetowego traktowania spraw bezpieczeństwa narodowego** w polityce państwa. Taka silna konsensusem wola powinna być prezentowana jednoznacznie i zdecydowanie zarówno w polityce wewnętrznej, jak i – a może przede wszystkim – w polityce zewnętrznej. Bezpieczeństwo narodowe musi stać ponad podziałami politycznymi (partyjnymi). To jest fundament skuteczności wszelkich innych działań (operacji) strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Warunkuje on siłę Polski w stosunkach międzynarodowych, konieczną zarówno do „przyciągania, jak i odstraszania", przyciągania sojuszników i partnerów, a odstraszania potencjalnych przeciwników. Umożliwia to także skuteczne reagowanie, w razie potrzeby, na ewentualne naciski, presję, szantaż polityczno-militarny i inne formy stosowania informacyjnej przemocy w stosunkach międzynarodowych, z których nasileniem należy się liczyć w nadchodzą-

cych latach. Dobrym miejscem wykuwania politycznego porozumienia ponad podziałami partyjnymi w sprawach bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, w której pracach uczestniczą osoby konstytucyjnie odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, a od trzech lat mają możliwość uczestniczenia także liderzy wszystkich sił politycznych reprezentowanych w parlamencie.

Wola polityczna i zgodność najważniejszych sił politycznych jest szczególnie potrzebna przy wypracowaniu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, dokumentu definiującego interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, opisującego perspektywy rozwoju środowiska międzynarodowego oraz definiującego działania operacyjne i przygotowawcze zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Obok kształtowania i zgodnego prezentowania jednolitego politycznego stanowiska w sprawach kluczowych dla bezpieczeństwa, drugim strategicznym działaniem w polityce wewnętrznej jest **profesjonalne (adekwatne i skuteczne) reagowanie na wszelkie bieżące zagrożenia wewnątrzkrajowe**, godzące w instytucje państwa i bezpieczeństwo obywateli. Idzie tu zarówno o rutynowe działanie organów państwa, jak i o reagowanie w sytuacjach kryzysowych, a także realizację zadań w sytuacjach szczególnych zagrożeń, w których Konstytucja RP przewiduje wprowadzenie stanów nadzwyczajnych. Chodzi tu także o aktywną politykę w zakresie nowych i ważnych dziedzin bezpieczeństwa, jak cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo finansowe lub społeczne.

Szeroki kompleks działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa związany jest z **umacnianiem międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa**. W tym względzie Polska powinna koncentrować się na trzech podstawowych zadaniach: działaniach na rzecz konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej; zaangażowaniu w pogłębianie procesów integracyjnych w Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; rozwijaniu strategicznych partnerstw (w tym z USA) i relacji dobrosąsiedzkich (w tym umacnianiu podmiotowości państw Europy Wschodniej).

Dodatkowym działaniem powinno być: nawiązanie i intensyfikowanie relacji z mocarstwami wschodzącymi.

Głównym zewnętrznym filarem bezpieczeństwa Polski jest NATO. Dlatego kluczowym działaniem w ramach NATO powinno być umacnianie wiarygodności Sojuszu, zwłaszcza jego **konsolidacja wokół funkcji obronnej**. Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski konieczne jest zdecydowane podtrzymywanie fundamentalnej zasady zbiorowej obrony, odzwierciedlonej w art. 5 traktatu waszyngtońskiego. W tym względzie ważne są zabiegi o skuteczność mechanizmów sojuszniczych służących kolektywnej obronie, takich jak: cykliczna aktualizacja planów ewentualnościowych, prowadzenie ćwiczeń z udziałem wojsk, opartych na scenariuszach przewidujących uruchomienie art. 5 traktatu waszyngtońskiego oraz równomierne rozmieszczenie infrastruktury sojuszniczej. Ważne jest również utrzymanie wiarygodnego planowania obronnego w NATO, w dokumentach planistycznych konieczne jest uwzględnienie wymogu posiadania odpowiednich zdolności wojskowych w stosunku do wszystkich, a nie tylko najbardziej prawdopodobnych misji Sojuszu, a więc i do najbardziej wymagającej misji kolektywnej obrony.

Należy też dążyć do wzmocnienia zdolności wojskowych państw NATO, uszczuplonych w rezultacie spadku wydatków obronnych spowodowanych kryzysem gospodarczym. W tym kontekście pomocna może być realizacja wspólnych projektów w ramach koncepcji „inteligentnej obrony" (*smart defence*). Polska powinna też stale zabiegać o ponoszenie odpowiednich wydatków na obronność przez wszystkie państwa członkowskie. Celem powinno być zmierzanie do osiągnięcia pożądanego przez NATO poziomu, zbliżonego do 2 proc. PKB. Istotna dla jedności i spoistości Sojuszu jest też wspólna ocena zagrożeń w gronie państw członkowskich.

Chicago, 21 maja 2012 r. Drugi dzień obrad podczas szczytu NATO. Fot. PAP/EPA

Polska powinna podkreślać, że tylko skuteczność w roli transatlantyckiego sojuszu obronnego pozwoli NATO wiarygodnie angażować się w opanowywanie sytuacji kryzysowych i rozwiązywanie konfliktów poza obszarem traktatowym. W tym celu niezbędna będzie zgoda polityczna co do operacji NATO wymagających zaangażowania wszystkich państw członkowskich oraz takich, gdzie zasada elastyczności może być szerzej rozwijana. Jednocześnie należy podkreślać, że zasadniczą wartością Sojuszu jest jego jedność. Dlatego też należy zwrócić szczególną uwagę na to, aby przy stosowaniu zasady elastyczności minimalizować ryzyko naruszenia jedności NATO.

Koniecznym działaniem w ramach NATO jest też umacnianie więzi transatlantyckich, łączących Europę ze Stanami Zjednoczonymi. Sojusz Północnoatlantycki powinien pozostawać podstawowym forum tej współpracy.

Ważnym zadaniem umacniającym bezpieczeństwo obszaru traktatowego NATO jest budowa sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej. Polska opowiada się tu za terminową realizacją prac w tym zakresie, w tym również za rozmieszczeniem na terytorium Polski elementów sojuszniczego systemu, który będzie wnoszony przez Stany Zjednoczone w ramach *European Phased Adaptive Approach* (EPAA).

W polityce NATO istotną rolę odgrywa też sojusznicza polityka partnerstw. Chodzi tu m.in. o stałe poparcie Polski dla polityki „otwartych drzwi" oraz współpracy Sojuszu z Ukrainą i Gruzją w ramach Komisji NATO–Ukraina i Komisji NATO–Gruzja. Sojusznicza polityka partnerstw w chwili obecnej koncentrowana jest szczególnie w południowym sąsiedztwie NATO, tym niemniej Polska powinna zabiegać o jej równoważenie geograficzne (a także w konsekwencji i finansowe) szczególnie w Europie Wschodniej.

Polska jest też zainteresowana rozwojem współpracy NATO–Rosja, w tym szczególnie w takich dziedzinach jak przeciwdziałanie terroryzmowi, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, czy wymiana danych o ruchu w przestrzeni powietrznej (*Cooperative Airspace Initiative*). Warunkiem skuteczności tej współpracy jest zasada wzajemności i przejrzystości.

Ważne znaczenie dla Polski ma także **rozwój Unii Europejskiej**, drugiego zewnętrznego filaru polskiej polityki bezpieczeństwa. Państwa UE pozostaną głównym partnerem gospodarczym (mającym zdecydowanie największy udział w polskim bilansie handlowym oraz skumulowanych inwesty-

cjach zagranicznych), dlatego stan polskiej gospodarki pozostanie bardzo silnie skorelowany z kondycją ekonomiczną UE.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski bardzo ważne jest zaangażowanie w pogłębianie procesów integracyjnych w Europie w dziedzinie bezpieczeństwa. Ma to podstawowe znaczenie w kontekście zdolności UE do odgrywania roli istotnego aktora na tym polu. Integracja europejska ma charakter funkcjonalny. Jej przyszłe perspektywy zależą od tego, czy będzie właściwie odpowiadać na potrzeby i interesy państw członkowskich. Znajduje się ona obecnie w punkcie zwrotnym. Kryzys w strefie euro jest dla niej egzystencjalnym wyzwaniem, stawiającym pod znakiem zapytania potencjał wzajemnego zaufania państw członkowskich.

Polska powinna zapewnić sobie udział we wszystkich unijnych procesach decyzyjnych. Gwarancją zakorzenienia w głównym nurcie unijnym byłoby przystąpienie do strefy euro w najbardziej korzystnym dla Polski momencie. Z perspektywy Polski przygotowanie do wstąpienia do strefy euro wiązałoby się ze zdecydowanym dążeniem do zbilansowania zadłużenia publicznego oraz deficytu budżetowego. Wejście do strefy euro wiąże się także z istotnymi wyzwaniami. Szczególnego znaczenia nabiera tu wymóg utrzymania pod kontrolą umiarkowanego deficytu budżetowego oraz ścisłe monitorowanie funkcjonowania systemu bankowego.

Ambicją Polski powinno być znalezienie się w awangardzie unijnych państw, co pozwoliłoby zapewnić lepsze warunki rozwojowe oraz większy wpływ na procesy decyzyjne i na przyszły kształt UE.

Polska powinna także dążyć do zbudowania silnej pozycji UE na świecie, maksymalnej ochrony przed negatywnym wpływem trwającego kryzysu oraz do zachowania zdolności oddziaływania na kształt procesów globalnych. Przyspieszenia wymaga budowa struktur i procedur Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). W tym względzie Polska powinna zabiegać o zwiększenie obecności swoich dyplomatów w pracach ESDZ.

Pozytywnie na utrzymanie pozycji UE w wymiarze globalnym wpływałoby wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Polska powinna wspierać dalsze rozszerzenie UE nie tylko z uwagi na stabilizujący wpływ tego procesu na obszar bezpośredniego sąsiedztwa Polski, ale także ze względu na dodatkowy efekt w postaci utrwalania postrzegania UE jako aktora strategicznego, zaangażowanego w kształtowanie globalnej równowagi sił.

Dynamiczny proces zmian w otoczeniu UE (Europa Wschodnia, Afryka Północna, Bliski Wschód, potencjalnie Arktyka), ewoluujący globalny układ sił, na który wpływają wschodzące mocarstwa i światowy kryzys gospodarczy spowodowały, że Unia stoi przed wyzwaniem ponownego zdefiniowania interesów i celów swojej polityki bezpieczeństwa. Strategiczny fundament UE – Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. – w coraz mniejszym stopniu przystaje do współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Konstatację tę wzmacnia fakt, że równolegle zmieniła się także sama UE, zarówno wskutek rozszerzenia, jak i pogłębienia (traktat lizboński).

W ostatnim czasie rośnie zainteresowanie państw członkowskich debatą nad strategicznymi problemami funkcjonowania Unii, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Dostrzegana jest potrzeba przygotowania nowego strategicznego dokumentu UE w dziedzinie bezpieczeństwa. W 2012 r. zostały podjęte prace nad Europejską Strategią Globalną, których rezultaty będą stanowiły ważny punkt odniesienia w debacie nad nową strategią bezpieczeństwa UE.

Warszawa, 1 lipca 2011 r. Od lewej: przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso, przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek, prezydent RP Bronisław Komorowski, prezes Rady Ministrów Donald Tusk, przewodniczący Rady Unii Europejskiej Herman Van Rompuy oraz premier Węgier Viktor Orbán przed premierą spektaklu „Król Roger" wystawionej z okazji inauguracji przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej. Fot. Paweł Supernak/PAP

Nowa strategia bezpieczeństwa powinna wszechstronnie zdiagnozować Unię Europejską jako podmiot bezpieczeństwa, aby precyzyjniej niż dotąd określić jej misję w tej dziedzinie. Niezbędne będzie dokonanie przeglądu i uzgodnienie katalogu wspólnych interesów oraz celów strategicznych państw członkowskich. Ponadto jest pożądane, aby na podstawie oceny i prognozy rozwoju bliższego i dalszego środowiska bezpieczeństwa Unii, określone zostały najbardziej prawdopodobne scenariusze jego ewolucji. Stosownie do tych scenariuszy nowa strategia bezpieczeństwa powinna nakreślić koncepcję ramowych działań zmierzających do osiągnięcia uzgodnionych celów (strategia operacyjna) oraz przygotowania i utrzymania w niezbędnej gotowości potrzebnych do tego sił i środków (strategia preparacyjna).

Z punktu widzenia Polski do najważniejszych wspólnych interesów państw UE można zaliczyć:

1. dysponowanie przez Unię odpowiednio silnym w stosunku do zagrożeń potencjałem bezpieczeństwa, w tym obronnym;
2. zdolność do ochrony indywidualnej (swoich obywateli) i zbiorowej (ludności) przed losowymi i umyślnymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia;
3. gwarantowanie bezpiecznych warunków rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego wszystkich państw członkowskich, a także optymalne wykorzystanie tego potencjału do wsparcia operacji bezpieczeństwa.

Bezpośrednio ze wspólnych interesów państw członkowskich wynikają ich cele strategiczne. Unia powinna prowadzić aktywną politykę wykorzystywania szans i uprzedzającego redukowania zagrożeń, co wiąże się z koniecznością prowadzenia międzynarodowych wojskowych i cywilnych operacji bezpieczeństwa. W tym kontekście szczególną rolę odgrywa zdolność UE do stabilizacji swojego sąsiedztwa. Ponadto Unia powinna utrzymywać polityczno-decyzyjną, planistyczną i szkoleniową gotowość do skutecznego reagowania na zagrożenia dla państw UE, co będzie się wiązało z koniecznó-

ścią zarówno wypracowania mechanizmów współpracy między Unią a NATO, a także z reformą systemu planowania i dowodzenia operacyjnego UE.

Oprócz opracowania strategii ważne jest działanie w konkretnych praktycznych projektach wzmacniających WPBiO. Dla Polski oznacza to kontynuację zaangażowania w reformę koncepcji Grup Bojowych UE, w kierunku ich rzeczywistego wzmocnienia i wykorzystywania jako realnego, praktycznego narzędzia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, wzmocnienia współpracy między UE a NATO, w tym zwłaszcza między Europejską Agencją Obrony a Dowództwem NATO do spraw Transformacji oraz stworzenia stałego unijnego dowództwa na potrzeby operacji wojskowych. Polska powinna wspierać też wzmacnianie europejskiego potencjału wojskowego poprzez rozwijanie w ramach wielonarodowych projektów zdolności będących w dyspozycji poszczególnych państw (*pooling and sharing*), a także współpracę w dziedzinie rozwoju i zakupu uzbrojenia.

Jedną z możliwych opcji ewolucji WPBiO może być wyłonienie się europejskiego przywództwa („awangardy") w sprawach bezpieczeństwa, które przełożyłoby się na zwiększenie efektywności WPBiO, wzmocnienie zdolności cywilnych i wojskowych w zakresie reagowania kryzysowego oraz unowocześnienie i szerszą współpracę przemysłów obronnych państw europejskich. W takiej sytuacji Polska powinna starać się dołączyć do tej awangardy. Tego typu działania mogłyby być realizowane za pośrednictwem zapisanej w Traktacie o Unii Europejskiej (uwzględniającym zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony) koncepcji „stałej współpracy strukturalnej" (art. 42 ust. 6), dla której grupą inicjatywną mógłby stać się Trójkąt Weimarski. Niezależnie od dotychczasowych obaw o zagrożenie dla spójności Unii Europejskiej, Polska powinna intensywnie uczestniczyć w mechanizmie wzmocnionej współpracy, który stwarza szansę na realne wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Polska powinna także dążyć do wypełnienia treścią postanowień zarówno Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących klauzuli solidarności (art. 222), jak i Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczących klauzuli wzajemnej obrony (art. 42 ust. 7). Pierwszy z nich stwarza zobowiązanie do wspólnego działania

Traktat o Unii Europejskiej

Art. 42 ust. 6. Państwa Członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii (…)

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Art. 222 ust. 1. Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie, w celu:

a) zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich, ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym, udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego;
b) udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.

i wsparcia w razie ataku terrorystycznego lub zaistnienia katastrof naturalnych i kryzysów. Drugi ustanawia wymóg współpracy w razie ataku zbrojnego. Mimo wejścia w życie traktatu z Lizbony, proces operacyjnego wdrożenia obu zapisów nie jest przesądzony, co stwarza przestrzeń dla aktywności dyplomatycznej ze strony Polski.

Dla zapewnienia spójności tego wysiłku z działaniami całej UE potrzebne jest umacnianie wspólnej oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa, a więc rozwój kultury strategicznej. Istotny jest również rozwój cywilnych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego.

Bardzo ważne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski będzie miała **strategiczna współpraca między NATO a UE,** w tym głównie wzmocnienie jej spójności politycznej oraz zwiększenie skuteczności w działaniu. Początkowemu okresowi członkostwa Polski w NATO i Unii Europejskiej towarzyszyła głęboka transformacja obu organizacji. Od czasu swojej akcesji, Polska konsekwentnie opowiada się za pogłębieniem integracji w ramach zarówno Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak i Unii Europejskiej, uznając samo istnienie obu organizacji za skuteczne gwarancje swojego bezpieczeństwa. Obecnie – wobec strukturalnych napięć, które dotykają zarówno NATO, jak i UE – Polska musi przejść do nowego etapu swojego członkostwa w obu organizacjach, promując rozwiązania wzmacniające siłę obu organizacji, z korzyścią dla Polski.

Szczególnie istotne jest dążenie do wzmacniania współdziałania NATO–UE, prowadzące docelowo do zbudowania euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, zdolnego do skutecznego sprostania całemu spektrum współczesnych zagrożeń. W interesie Polski jest, aby obie organizacje w ramach partnerstwa strategicznego wzajemnie się uzupełniały i dzięki synergii uzyskiwały lepsze efekty wspólnych działań. W tym względzie ważne jest zapewnienie większej koordynacji inicjatyw w zakresie rozwoju zdolności obronnych zarówno w NATO, osiąganych w ramach inicjatywy *smart defence*, jak i w UE, osiąganych w ramach koncepcji *pooling and sharing*. Potrzebna jest też bezpośrednia współpraca obu organizacji w ramach międzynarodowych operacji bezpieczeństwa prowadzonych w tych samych miejscach.

Strategiczne partnerstwa i „dobrosąsiedztwa". W interesie Polski leży rozwijanie bliskiej, strategicznej współpracy z USA, z innymi partnerami strategicznymi oraz z państwami sąsiedzkimi.

Stany Zjednoczone obecnie redukują swą obecność wojskową w Europie. Proces ten nie powinien być bagatelizowany przez europejskich członków NATO. Polska powinna zabiegać o ograniczenie skali wycofania potencjału wojskowego USA z Europy oraz przyczyniać się do zdefiniowania nowych podstaw amerykańskiej obecności przez ścisłe jej powiązanie z gotowością do reakcji na zagrożenia dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Równolegle Polska powinna dążyć do realnego zwiększenia europejskich zdolności wojskowych w ramach WPBiO.

Polska powinna rozwijać współpracę ze Stanami Zjednoczonymi, służącą utrwaleniu więzi transatlantyckich oraz osiągnięciu wymiernych korzyści przez obie strony. Powinna ona dotyczyć m.in. zwiększania zdolności do wspólnych działań i podejmowania wspólnych operacji wojskowych.

O powodzeniu współpracy polsko-amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa w najbliższych latach decydować będzie przede wszystkim skuteczność w realizacji konkretnych programów współpracy wojskowej (szkolenia, w tym głównie wojsk specjalnych, stała obecność komponentu sił powietrznych USA w Polsce czy konsekwentna realizacja planów budowy amerykańskiej części sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej, który w trzeciej fazie EPAA ma zostać zlokalizowany na terytorium Polski), postrzeganych jako obustronnie korzystnych.

W interesie Polski leży utrzymywanie w Europie amerykańskiego arsenału taktycznej broni jądrowej (TBJ) i przeciwstawianie się różnym propozycjom jej jednostronnego wycofania. Ewentualne

redukcje TBJ powinny być brane pod uwagę wyłącznie zgodnie z zasadą przejrzystości i wzajemności w relacjach z Rosją.

Nowym paradygmatem w relacjach polsko-amerykańskich powinna stać się ich wielowymiarowość, polegająca na rozszerzeniu spektrum współpracy na większą liczbę obszarów i dziedzin (energia, nauka i badania etc.), a tym samym pogłębieniu sfery wspólnych polsko-amerykańskich interesów.

Polska powinna działać na rzecz umacniania podmiotowości **państw Europy Wschodniej.** Dotyczy to zwłaszcza państw objętych unijną inicjatywą Partnerstwa Wschodniego. Wschodni wymiar polityki Unii musi być kontynuowany i pogłębiany przez Polskę jako adwokata i promotora tego regionu. W tym względzie szczególnie ważne jest dzielenie się doświadczeniami transformacyjnymi, stałe wsparcie dla prozachodniego wektora w polityce bezpieczeństwa Ukrainy oraz stopniowe włączanie jej w mechanizmy integracji europejskiej. Jakość współpracy między UE i Polską a Ukrainą w znacznym stopniu przesądzi o ewolucji sytuacji w całej Europie Wschodniej. Rozwój stosunków z Mołdawią oraz państwami Kaukazu Południowego – obok aspektu wspierania ich modernizacji i europejskiego wyboru (zwłaszcza w przypadku Gruzji i Mołdawii) sprzyja stabilizacji sytuacji w strefach nierozwiązanych konfliktów. Polska powinna stanowczo bronić zasady integralności terytorialnej państw regionu, a także ich prawa do swobodnego wyboru sojuszy. Poza Europą Wschodnią, perspektywy stwarza Polsce również zacieśnienie relacji z państwami Azji Środkowej, m.in. z uwagi na możliwość importu surowców naturalnych oraz położenie geopolityczne subregionu. Białoruś powinna zostać objęta szerszą współpracą, gdy tylko zacznie spełniać podstawowe kryteria demokratyzacji.

Powyższym działaniom winien towarzyszyć rozwój współpracy z Rosją, oparty na zasadzie wzajemności. Właściwą ścieżką postępowania jest jednak uwolnienie relacji z tym partnerem od logiki stref wpływów. Rosja wciąż postrzega Europę Wschodnią jako terytorium, gdzie prowadzona jest „gra o sumie zerowej". Wychodząc z tego założenia, dąży do zapewnienia sobie *quasi*-monopolistycznych wpływów na obszarze byłego Związku Radzieckiego. W interesie RP leży wskazywanie, że europeizacja państw Partnerstwa Wschodniego jest korzystna także dla Rosji, ponieważ jest ona równoznaczna z utrwalaniem zasad demokratycznych, przewidywalnością w warstwie społeczno-politycznej oraz ze stabilnym rozwojem ekonomicznym. To przyczynia się do wzrostu stabilizacji regionu, co leży we wspólnym interesie UE (w tym Polski) i Rosji. Pierwszym krokiem na rzecz ustanowienia wspólnego fundamentu norm i zbieżnych zasad postępowania na obszarze UE–Europa Wschodnia–Rosja może się okazać rozciągnięcie norm WTO na wszystkie państwa regionu (poza organizacją pozostają m.in. Białoruś i Azerbejdżan oraz Kazachstan).

Ważna dla bezpieczeństwa Polski jest również **współpraca z sąsiadami**. Odbywa się ona zarówno w formatach sformalizowanych (Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka), jak i doraźnych (państwa bałtyckie). Istotnymi partnerami są również kraje skandynawskie, zainteresowane nie tylko bezpieczeństwem basenu Morza Bałtyckiego, ale również współpracą polityczną na forach regionalnych i globalnych (np. wspólna polsko-norweska inicjatywa w sprawie taktycznej broni jądrowej).

Szczególne znaczenie dla Polski ma rozwijanie dobrosąsiedzkich relacji strategicznych z Ukrainą. Niepodległa, stabilna, otwarta na współpracę Ukraina ma kluczowe znaczenie dla stabilności w Europie Środkowo-Wschodniej.

Patrząc szerzej na kwestie sąsiedztwa, w dobie malejących nakładów na obronność w Europie, co jest szczególnie widoczne w najbliższym otoczeniu Polski, znaczenia nabierają państwa, które starają się utrzymywać adekwatny do wyzwań poziom ambicji militarnych. W tym kontekście warto wymienić Rumunię i Turcję jako potencjalnych partnerów do współpracy polityczno-wojskowej.

Afganistan, patrol w prowincji Ghazni.

Relacje Polski ze **wschodzącymi potęgami** w wymiarze ekonomicznym stanowią szansę rozwojową. Jako członek UE Polska stawać się będzie coraz atrakcyjniejszym rynkiem inwestycyjnym dla koncernów państw grupy BRIC, które będą chciały uzyskać dostęp do wspólnego rynku europejskiego. Z drugiej strony Polska, poprzez rozwój współpracy z tymi państwami, będzie otwierała nowe kierunki eksportowe dla produktów krajowych.

W wymiarze wojskowym należy jednak zwracać uwagę na skalę wydatków zbrojeniowych tych państw. Ich znaczne, skokowe przyspieszenie stanowiłoby poważne wyzwanie dla NATO, UE – w tym i dla Polski.

Ważnym priorytetem operacyjnym jest **udział w działaniach społeczności międzynarodowej** mającej na celu zapobieganie powstawaniu źródeł zagrożeń. Czynnikiem wzmacniającym ten kierunek działania byłaby rewitalizacja innych (poza NATO i UE) organizacji, instytucji i reżimów bezpieczeństwa międzynarodowego.

W wymiarze globalnym wskazane jest zwiększenie aktywności i podnoszenie znaczenia Polski w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Katalog działań powinien obejmować bardziej aktywne zaangażowanie w debatę podjętą przez ONZ na temat skuteczności operacji pokojowych. Należy rozważyć również powrót do udziału w wybranych misjach pokojowych prowadzonych przez ONZ czy zwiększenie zaangażowania na rzecz rozbrojenia (szczególnie w sprawie implementacji konwencji o zakazie broni chemicznej oraz układu o nieproliferacji broni jądrowej).

W wymiarze regionalnym istnieje potrzeba odbudowy znaczenia Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Proces ten wymaga jednak konstruktywnego podejścia wszystkich państw członkowskich do współpracy w ramach OBWE.

Należy także podejmować starania o przegląd norm prawa międzynarodowego, które zwiększą jego skuteczność w zwalczaniu nowych zagrożeń, zwłaszcza związanych z proliferacją broni masowego rażenia, terroryzmem i przestępczością zorganizowaną oraz destabilizującym wpływem państw upa-

Fot. Waldemar Młynarczyk/Zespół Reporterski Combat Camera DO SZ

dłych. Dotyczy to także wzmacniania skuteczności reżimów i regulacji w obszarze kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. W wielu przypadkach, w tym zwłaszcza w obszarze zagrożeń terrorystycznych i cybernetycznych, z uwagi na sieciowy charakter zjawisk, którym należy się przeciwstawić, szczególnego znaczenia nabiera intensywna współpraca międzynarodowa, która jest niezbędnym warunkiem powodzenia podejmowanych wysiłków.

Charakter współczesnych i przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa wskazuje na potrzebę możliwie wczesnej identyfikacji ich źródeł oraz podejmowanie szybkich działań zapobiegawczych jako głównej zasady strategii operacyjnej. Potrzebne są tu działania kompleksowe, uwzględniające elementy polityczne, gospodarcze, społeczne, a także wojskowe. W działania te powinni być włączeni nie tylko aktorzy państwowi i organizacje międzynarodowe ale także i organizacje pozarządowe. Polska powinna w tych działaniach uczestniczyć.

Udział w operacjach poza granicami kraju jest istotnym instrumentem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa. Jednocześnie jest on źródłem doświadczeń operacyjnych i jednym z wyznaczników kierunku transformacji Sił Zbrojnych RP. Działania wojskowe powinny być jednocześnie wzmacniane poprzez zaangażowanie cywilne (działania na rzecz stabilizacji politycznej oraz odbudowy społecznej i gospodarczej regionów konfliktów) w tym także poprzez przekazywanie pomocy rozwojowej.

Konieczne jest dokonanie analizy zaangażowania Polski w ostatnich latach w działania społeczności międzynarodowej służące rozwiązywaniu konfliktów, kryzysów i problemów regionalnych oraz globalnych. Na tej podstawie należy zdefiniować najważniejsze kryteria takiego udziału w kolejnych latach. Decyzja o ewentualnym udziale Polski w danej operacji powinna wynikać z interesów narodowych, celów strategicznych i możliwości (posiadanych zasobów) państwa. Kryterium wtórnym byłby podmiot prowadzący operację (NATO, UE, ONZ, OBWE, koalicja chętnych). Ważną przesłanką przy podejmowaniu decyzji o włączeniu Polski w daną operację jest posiadanie czytelnego mandatu międzynarodowego.

3.2. Zadania strategiczne podsystemów operacyjnych bezpieczeństwa narodowego

Podsystem obronny

Podstawowym kierunkiem działań podsystemu obronnego jest stałe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP. W tym względzie Polska powinna też zabiegać o utrzymywanie i wzmacnianie przez organizacje bezpieczeństwa, których Polska jest członkiem, gotowości do działania w wymiarach polityczno-decyzyjnym, planistycznym i szkoleniowym. Działaniem uzupełniającym powinno być również prowadzenie aktywnej polityki wykorzystywania szans i uprzedzającego redukowania ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa, m.in. poprzez udział w międzynarodowych wysiłkach na rzecz redukowania źródeł zagrożeń, w tym w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa.

Działania służby zagranicznej na rzecz bezpieczeństwa. Globalizacja i rosnąca skala międzynarodowej współzależności postawiły w nowym świetle zadania służb dyplomatycznych w sprawach bezpieczeństwa, które muszą dostosować swoje działania do zmieniającego się otoczenia.

Zakłada się, że sojusze oraz istniejące struktury i powiązania międzynarodowe RP utrzymają się w długiej perspektywie. Stałym kierunkiem aktywności polskiej dyplomacji w tym względzie powinien być udział w działaniach nakierowanych na wzmacnianie ich spoistości, wiarygodności i skuteczności.

Polska dyplomacja musi uwzględniać dokonującą się strategiczną zmianę, polegającą na przeniesieniu centrum światowej gospodarki z obszaru atlantyckiego w region Azji i Pacyfiku. Dla dyplomacji oznaczałoby to zadanie rozszerzania relacji partnerskich ze wschodzącymi mocarstwami.

Najważniejsze zadania polskiej dyplomacji w kontekście wymogów bezpieczeństwa państwa dotyczą:

- utrzymania znaczenia fundamentalnej dla NATO misji, jaką jest wspólna obrona, przy jednoczesnym rozszerzeniu aktywności Sojuszu o nowe zadania, w tym w obszarze zarządzania kryzysowego i kooperatywnego bezpieczeństwa;
- udziału w odnowie projektu europejskiego zarówno poprzez inicjatywy polityczne, jak i skuteczne komunikowanie korzyści dla Polski z integracji europejskiej;
- intensywnego wsparcia dla usprawnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE poprzez wzmocnienie w wymiarze polityczno-strategicznym (nowelizacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa), instytucjonalnym (stałe dowództwo) i operacyjnym (Grupy Bojowe UE);
- rozwoju współpracy ze strategicznymi partnerami w UE, w tym z Niemcami i Francją w ramach Trójkąta Weimarskiego, a także budowy możliwie trwałych koalicji z krajami Grupy Wyszehradzkiej oraz państwami regionu Morza Bałtyckiego;
- poszerzania spektrum współpracy bilateralnej ze Stanami Zjednoczonymi (energia, nauka i badania, innowacje), przy jednoczesnej intensyfikacji współpracy polityczno-wojskowej;
- rozwoju partnerskiej współpracy z Rosją na zasadach wzajemności, przejrzystości oraz respektowania suwerenności państw sąsiednich;
- promowania nieproliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia oraz kontroli zbrojeń i rozbrojenia;

- wzmacniania europejskiej polityki energetycznej przez rozbudowę infrastruktury przesyłowej oraz przestrzeganie zasad konkurencji, również w odniesieniu do podmiotów z krajów-dostawców energii;
- rozwoju relacji ze wschodzącymi potęgami, z uwzględnieniem dialogu na temat bezpieczeństwa.

Działania militarne. Kluczowym kierunkiem działania podsystemu obronnego jest utrzymywanie polityczno-decyzyjnej, planistycznej i szkoleniowej gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Polski. Docelowo Siły Zbrojne RP muszą być zdolne do efektywnego wykonywania trzech kluczowych misji, których zakres nie ulegnie zmianie w stosunku do obecnie przyjętego w dokumentach strategicznych. Pozostaną nimi: obrona państwa, zaangażowanie międzynarodowe i wsparcie bezpieczeństwa wewnętrznego (społeczeństwa i instytucji cywilnych państwa). Pewne przewartościowanie nastąpić powinno natomiast w rozłożeniu akcentów pomiędzy nimi.

Podstawowym zadaniem sił zbrojnych musi pozostać obrona własnego terytorium. W tym kontekście powinny być gotowe do: samodzielnego działania w razie konfliktu lokalnego o małej skali; przyjęcia sił sojuszniczego wsparcia i utrzymania określonych punktów obrony do czasu ich przybycia w razie konfliktu o dużej skali; wzięcia udziału w sojuszniczej operacji obronnej w razie ataku na inne państwo, zgodnie z zasadami obrony kolektywnej. W misji obrony terytorium kraju mieści się również wypełnianie funkcji militarnego odstraszania, poprzez demonstrowanie gotowości do obrony siłami utrzymywanymi w czasie pokoju oraz gotowości do ich mobilizacyjnego rozwinięcia w razie wojny na dużą skalę.

Siły Zbrojne RP powinny być gotowe do prowadzenia operacji przeciwzaskoczeniowych oraz do jak najskuteczniejszego, samodzielnego operowania w sytuacjach trudnokonsensusowych (kiedy osiągnięcie konsensusu wśród sojuszników byłoby utrudnione), jak również w warunkach zagrożeń aterytorialnych, selektywnych, niespodziewanych, o ograniczonej skali, spowodowanych niejasnymi lub skrytymi motywami politycznymi. Założenia doktrynalne oraz myśl przewodnia obrony państwa powinny w pełni współgrać ze strategią całego NATO, ale przede wszystkim uwzględniać polskie interesy narodowe i warunki ich realizacji.

W ramach drugiej misji Siły Zbrojne RP powinny utrzymywać także gotowość do aktywnego zaangażowania w różnego rodzaju międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej w coraz bardziej złożonym środowisku. Takie zaangażowanie powinno być rozpatrywane jako istotny instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa (wsparcie dyplomacji), zapewniające wpływ na kształtowanie środowiska międzynarodowego. Jednocześnie jest ono źródłem doświadczeń operacyjnych i jednym z wyznaczników kierunków transformacji SZ RP.

Poziom przyszłego zaangażowania w działania na arenie międzynarodowej zależy od możliwości państwa, określonych przez zasoby finansowe, ludzkie, materiałowe i organizacyjne. Decyzja o udziale SZ RP powinna być wypadkową interesów narodowych i możliwości państwa oraz zobowiązań międzynarodowych wobec partnerów i organizacji sojuszniczych. Podejmując decyzję o uczestnictwie w przyszłych misjach, należy brać pod uwagę przede wszystkim zbieżność celów tych misji z polskimi interesami i celami strategicznymi.

Trzecią misją Sił Zbrojnych RP jest wspieranie bezpieczeństwa krajowego i pomoc społeczeństwu. W ramach tej funkcji powinny one: monitorować i ochraniać przestrzeń powietrzną; wspierać ochronę granic lądowych i wód terytorialnych; prowadzić działalność rozpoznawczą i wywiadowczą; monitorować skażenia promieniotwórcze, chemiczne i biologiczne na terytorium kraju;

oczyszczać terytorium z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego; prowadzić działania poszukiwawczo-ratownicze, a także pomagać władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w sytuacjach kryzysowych i w razie zaistnienia katastrof naturalnych.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, oprócz realizacji wyżej wymienionych podstawowych misji sił zbrojnych, wskazane powinno być także wypełnianie następujących innych zadań operacyjnych:

- dążenie do rozszerzania współpracy wojskowej między NATO a UE na zasadzie komplementarności;
- rozwijanie zdolności przyjęcia na terenie Polski sojuszniczych sił wzmocnienia oraz prowadzenia ćwiczeń przygotowujących do wspólnych operacji;
- wnoszenie wkładu w rozwój wojskowych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego;
- budowa środków zaufania w stosunkach z Rosją (na zasadzie wzajemności) przez rozszerzenie współpracy wojskowej w ramach istniejących możliwości wynikających z członkostwa w NATO;
- udział w weryfikacji przestrzegania porozumień dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza w celu przeciwdziałania niekorzystnym zmianom stosunku sił wojskowych w regionie;
- współdziałanie przy unowocześnianiu i przebudowie przemysłowego potencjału obronnego Polski stosownie do potrzeb narodowych;
- pomoc w ewakuacji obywateli polskich z zagranicy w sytuacji zagrożenia ich życia.

Siły zbrojne odpowiadają głównie za realizację zadań obronnych. Jednak zmiany w środowisku bezpieczeństwa Polski nieustannie dodają nowe zadania. Coraz bardziej ambitne cele strategiczne Polski w dziedzinie bezpieczeństwa oraz globalizacja powodują zmianę charakteru niektórych zadań, a także wpływają na długotrwałość zaangażowania sił. Wymagają również działania w trudnym środowisku operacyjnym oraz współdziałania z wieloma uczestnikami, zarówno wojskowymi, jak i cywilnymi, w osiąganiu wspólnych celów. Granice działania wojska wyznaczane są przez coraz szersze regulacje prawne. Zadania wykonywane przez siły zbrojne są i będą z coraz większym zainteresowaniem obserwowane i oceniane przez media i społeczeństwo. Sytuacja ta powoduje konieczność dostosowania, czyli ciągłej transformacji sił zbrojnych, do skutecznego i terminowego wykonywania zadań stawianych im przez państwo.

Działania wywiadowcze. Służby wywiadu powinny: rozpoznawać oraz informować o istniejących i potencjalnych zagrożeniach Polski, jej interesów oraz obywateli; identyfikować i monitorować szanse oraz ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego; wspierać wojska uczestniczące w operacjach poza granicami kraju; śledzić międzynarodowy obrót bronią oraz proliferację broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia; obserwować działania związane z polityką energetyczną i surowcową; zwiększać własne możliwości poprzez współpracę z sojusznikami oraz koalicjantami. Zadaniem wywiadu powinno być także skuteczne identyfikowanie zamiarów państw trzecich wymierzonych w interesy RP.

Poza działaniami operacyjnymi służb wywiadowczych istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa stanowi uzyskanie informacji za pomocą tzw. białego wywiadu. Zadania w tym obszarze skupione są wokół analizy i przetworzenia informacji pochodzących z ogólnodostępnych źródeł (głównie środków masowego przekazu, w tym środków elektronicznej komunikacji otwartej, rejestrów, źródeł osobowych) a dotyczące w szczególności zdarzeń, miejsc czy osób mających potencjalny wpływ na

bezpieczeństwo kraju, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Nie mniej istotny jest „zweryfikowany biały wywiad", który łączy dane gromadzone ze źródeł otwartych i baz danych, włączając również informacje objęte tajemnicą. „Biały wywiad" stanowi jeden z priorytetów działań analityczno-informacyjnych realizowanych przez służby i jest integralną częścią wszelkich czynności wykonywanych w ramach opisanych wyżej zadań *stricte* wywiadowczych (operacyjnych).

Działania kontrwywiadowcze na rzecz Sił Zbrojnych RP i przemysłu obronnego. Niezwykle ważnym aspektem działalności kontrwywiadu wojskowego jest zapobieganie działaniom, które mogą zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP. W tym kontekście ważne są działania w zakresie ochrony bezpieczeństwa jednostek wojskowych oraz personelu sił zbrojnych. Wśród szczegółowych zadań wymienić należy przeciwdziałanie: szpiegostwu, zamachom na jednostki wojskowe oraz obiekty lub urządzenia o znaczeniu obronnym, korupcji w obszarze zagrożeń dla obronności państwa i naruszeniom ochrony informacji niejawnych oraz szeroko pojętego bezpieczeństwa informacyjnego, również z uwzględnieniem aspektu walki informacyjnej w cyberprzestrzeni. Istotnym zadaniem w tym obszarze jest także ochrona bezpieczeństwa badań naukowych i prac rozwojowych zlecanych przez siły zbrojne oraz inne jednostki resortu obrony narodowej, a także zabezpieczanie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym.

Produkcja obronna. Polski przemysłowy potencjał obronny w ciągu najbliższych lat powinien być w maksymalnym stopniu angażowany w proces modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Analiza problemu wskazuje, że podmioty polskiego przemysłu obronnego są w stanie w stosunkowo krótkim czasie (2–3 lata) wytworzyć elementy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, pożądane przez polską armię.

Zasadne jest zatem wsparcie i angażowanie polskich firm i przedsiębiorstw zbrojeniowych w realizowane przez resort obrony narodowej priorytetowe programy modernizacyjne, z których najważniejszymi, określonymi w Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych RP i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022, są: obrona powietrzna (w tym przeciwrakietowa), systemy informacyjne oraz mobilność Wojsk Lądowych (śmigłowcowa).

Długoletnie plany w zakresie zakupów i modernizacji Sił Zbrojnych RP powinny powstawać na podstawie gruntownej diagnozy, w ścisłej współpracy z reprezentantami nauki i przemysłu. Konsultacje te, wsparte realnymi nakładami finansowymi, np. z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, pozwolą zharmonizować i usystematyzować wydatki obronne na najbliższe lata. Efektem takiego działania powinny być nowoczesne produkty, użytkowane i eksploatowane przez polską armię zarówno w kraju, jak i w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa.

Podsystemy ochronne

Główne zadania w podsystemach ochronnych obejmują zapewnienie warunków dla utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa oraz bezpieczeństwa ludności. W szczególności zadania te dotyczą ochrony instytucji państwa, obywateli, wspólnych i indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych przed zagrożeniami niemilitarnymi. Zagrożenia te powstają zarówno w wyniku działań człowieka, jak i sił przyrody. W pierwszym wypadku nie zawsze muszą one przybierać postać naruszenia obowiązujących przepisów prawnych. Zgodnie z zasadami strategii operacyjnej, zadania w tym zakresie muszą być realizowane zarówno wewnątrz systemu bezpieczeństwa narodowego, jak i w obrębie sieci powiązań międzynarodowych, przede wszystkim w ramach NATO, UE i we współpracy bilateralnej.

Zadania strategiczne w ochronnych podsystemach bezpieczeństwa dotyczą w szczególności obszarów: bezpieczeństwa publicznego, zwalczania terroryzmu i ekstremizmów politycznych oraz zagrożeń wynikających z przestępczości w cyberprzestrzeni, a także ochrony ludności cywilnej.

Uzupełniającym celem działania w podsystemach ochronnych powinien być udział w promowaniu na arenie międzynarodowej oraz krzewienie w społeczeństwie polskim zasad i świadomości należytego korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela.

Wymiar sprawiedliwości. Główna funkcja wymiaru sprawiedliwości polega na wiążącym rozstrzyganiu sporów między określonymi podmiotami. Nadrzędnym celem działań Polski jako demokratycznego państwa prawa jest eliminowanie źródeł zagrożeń dla swobody korzystania z praw i wolności oraz konsekwentne ściganie i karanie sprawców wykroczeń przeciwko tej swobodzie. W tym zakresie szczególne znaczenie ma zapewnienie przez państwo sprawnego funkcjonowania sądów i prokuratury, terminowe prowadzenie postępowań i rozstrzyganie spraw oraz zagwarantowanie skutecznego wykonania orzeczeń.

Niezmiernie ważnym zadaniem wymiaru sprawiedliwości jest również zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, co możliwe jest przy istnieniu uproszczonych i elastycznych procedur prawnych dotyczących podmiotów gospodarczych.

Wymiar sprawiedliwości musi zapewnić realizację konstytucyjnych gwarancji ochrony praw i wolności, co możliwe jest przy szerokim dostępie do instytucji wymiaru sprawiedliwości, ich szybkim działaniu w sposób przyjazny dla obywateli. Każdy ma bowiem prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (to jest sprawnie i terminowo) przez właściwy, niezależny, bezstronny sąd.

Jednocześnie wymiar sprawiedliwości musi tak funkcjonować, aby obywatel miał świadomość nieuchronności kary za popełnione przestępstwo, a także jej słuszności i proporcjonalności do skali naruszenia porządku publicznego. Celowe wydaje się częstsze orzekanie kary grzywny za łagodniejsze przestępstwa, zamiast kar pozbawienia wolności. Przeglądu wymaga katalog kar, także tych wymierzanych za przestępstwa gospodarcze, aby wykluczyć wrażenie, że polski wymiar sprawiedliwości nadmiernie surowo piętnuje drobne przestępstwa, a jest zbyt wyrozumiały dla sprawców ciężkich przestępstw. Wymiar sprawiedliwości powinien również wspierać działania służące upowszechnianiu i umacnianiu praw człowieka, praworządności i demokracji.

Ważnym wyzwaniem jest umacnianie pozytywnego wizerunku Polski jako praworządnego, dobrze funkcjonującego państwa, wspierającego i chroniącego swoich obywateli tak w kraju, jak i za granicą. Wynika stąd konieczność zaangażowania w przestrzeganie praw człowieka i swobód obywatelskich; przeciwdziałania wszelkim przejawom dyskryminacji (dotyczy to również dyskryminowania Polaków poza granicami kraju), co sprzyjać będzie utrwalaniu pozytywnego wizerunku Polski za granicą; eliminowania uprzedzeń i negatywnych stereotypów poniżających Polskę i Polaków; przeciwdziałania manipulacjom historycznym (jak np. fraza o „polskich obozach koncentracyjnych").

Osłona kontrwywiadowcza. Strategicznym zadaniem służb kontrwywiadowczych jest ochrona porządku konstytucyjnego i demokratycznego ustroju państwa przed naruszeniami stabilności państwa oraz operacyjne rozpoznawanie zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski, wynikających z działalności obcych służb specjalnych, prowadzących między innymi działania zmierzające do uzyskiwania informacji z zakresu wywiadu gospodarczego, politycznego i naukowo-technicznego, których aktywność stanowić może zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. W sferze ochrony kontrwywiadowczej

kraju niezmiernie istotnym zadaniem jest również ochrona kluczowych strategicznych zasobów informacyjnych, zapewniających prawidłowe funkcjonowanie państwa.

Do głównych zadań kontrwywiadu należy zatem zaliczyć: skuteczne rozpoznanie potencjalnych i realnych zagrożeń oraz zapobieganie im za pomocą dostępnych metod operacyjnych i procesowych; bieżący monitoring i analizę sytuacji w obszarze zidentyfikowanych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa; prowadzenie działań profilaktycznych, szczególnie w zakresie ochrony informacji niejawnych; koordynację działań i współpracy z innymi komponentami systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz podmiotami zagranicznymi i międzynarodowymi (ponadnarodowymi) zgodnie z zobowiązaniami sojuszniczymi.

Zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu politycznego. Zagrożenia o charakterze terrorystycznym w Europie związane są z aktywnością zarówno światowej sieci Al-Kaidy, jak też ugrupowań o charakterze lewackim (których renesans obserwuje się w związku z kryzysem finansowym) i skrajnie prawicowym (wynikającą m.in. z narastania ksenofobii i postaw antyimigranckich). Działalność tego typu ugrupowań ekstremistycznych może stanowić zagrożenie dla stabilności politycznej państwa, niezależnie od możliwości podjęcia przez nie działań o charakterze *stricte* terrorystycznym.

Strategiczne zadania podmiotów odpowiedzialnych za zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu politycznego można skatalogować następująco: rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych dla Polski w kraju i za granicą; prowadzenie stałego monitoringu zagrożeń i opracowywanie prognoz prawdopodobieństwa zamachów na podstawie analizy ryzyka; neutralizacja zagrożeń terrorystycznych, w tym fizyczne zwalczanie terroryzmu; eliminowanie źródeł finansowania terroryzmu; ściganie karne sprawców zagrożeń terrorystycznych, zgodnie z obowiązującymi Polskę normami prawa międzynarodowego; rozpoznawanie symptomów radykalizacji zachowań i zapobieganie im; współpraca międzynarodowa na szczeblu politycznym, operacyjnym, analitycznym i prawno-karnym w obszarze zwalczania terroryzmu; walka informacyjna w celu niwelowania wpływu poglądów głoszonych przez organizacje ekstremistyczne i terrorystyczne na społeczeństwo polskie; profilaktyka antyterrorystyczna, w tym kształtowanie w świadomości społecznej wagi zagrożeń terrorystycznych i właściwych zachowań zwiększających bezpieczeństwo obywateli; stałe umacnianie odporności państwa i społeczeństwa na zamachy terrorystyczne, ukierunkowane na minimalizację strat materialnych (bezpośrednich) i urazów psychologicznych (strat pośrednich) oraz zachowanie ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej państwa.

Ochrona informacji niejawnych. Ochrona informacji niejawnych to jeden z najważniejszych obszarów funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa. W dobie rosnącego znaczenia bezpieczeństwa informacyjnego, w tym wzrostu znaczenia procesów gromadzenia, przetwarzania i dystrybuowania informacji w certyfikowanych systemach teleinformatycznych, rośnie także rola bezpieczeństwa informacyjnego w aspekcie cybernetycznym. Szczególną dziedziną bezpieczeństwa informacyjnego jest ochrona informacji niejawnych, a zatem takich, których nieuprawnione ujawnienie powoduje lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.

Strategiczne zadania w systemie ochrony informacji niejawnych obejmują zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego państwa i efektywnej realizacji jego funkcji wymagających przetwarzania i dystrybucji informacji niejawnych poprzez zapobieganie uzyskaniu nieuprawnionego dostępu do informacji niejawnych i ich ujawnieniu, zapewnianie personalnego, technicznego i fizycznego bezpieczeństwa informacji niejawnych, akredytację systemów teleinformatycznych służących przecho-

wywaniu i przetwarzaniu informacji niejawnych oraz realizowanie zadań w obszarze krajowej władzy bezpieczeństwa w celu umożliwienia międzynarodowej wymiany informacji niejawnych.

Cyberbezpieczeństwo. Cyberzagrożenia dotyczą zarówno interesów obywateli, państwa jak i podmiotów gospodarczych. Cyberprzestrzeń jest więc polem, na którym toczy się walka informacyjna. Najpoważniejsze zagrożenia związane są z kradzieżą danych, uzyskiwaniem danych dostępowych do kont bankowych, przejmowaniem kontroli nad komputerami i atakami typu DDoS[19]. W praktyce znane są przypadki przejęcia kontroli nad systemem komputerowym sterującym pracą obiektu przemysłowego (np. atak na instalacje jądrowe w Iranie).

Strategiczne zadania w zakresie cyberbezpieczeństwa obejmują: przeciwdziałanie zagrożeniom w cyberprzestrzeni; ochronę systemów informacyjnych państwa; rozwój współpracy i koordynację działań ochronnych z podmiotami sektora prywatnego – przede wszystkim bankowego – szczególnie w sferze dostępu do informacji o dokonywanych atakach i ich rodzajach; prowadzenie działań o charakterze prewencyjnym i profilaktycznym w zakresie ochrony obywateli przed zagrożeniami płynącymi z cyberprzestrzeni; rozpoznawanie przestępstw dokonywanych w cyberprzestrzeni i zapobieganie im oraz ściganie ich sprawców; prowadzenie ofensywnej i defensywnej walki informacyjnej w cyberprzestrzeni, a także koordynację działań z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zagrożenia cybernetyczne są niedoceniane przez większość społeczeństwa. Przeciwstawianie się im wymaga współdziałania dużych grup specjalistów wyposażonych w odpowiedni sprzęt i środki finansowe oraz wdrożenia mechanizmów zabezpieczających na wypadek ograniczenia bądź utraty możliwości korzystania z cyfrowej transmisji danych. To współdziałanie powinno być ściśle zintegrowane z systemem obronnym państwa.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny. Zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego wymagają identyfikacji i neutralizacji negatywnych zjawisk, a w razie ich zaistnienia – ograniczania ich zakresu i siły oddziaływania, w tym także efektywnego ścigania ich sprawców. W kontekście realnych i potencjalnych zagrożeń, za priorytetowe należy uznać zwalczanie przestępczości zorganizowanej, która tradycyjnie obecna jest w sferze kryminalnej czy narkotykowej, a dzisiaj przybiera we wzrastającym stopniu formy szeroko rozumianej przestępczości ekonomicznej, a także ochronę porządku publicznego, w tym w czasie imprez masowych oraz zgromadzeń.

Podstawowe cele państwa w przeciwdziałaniu naruszeniom bezpieczeństwa publicznego to osiąganie wysokiej efektywności w:

- rozpoznawaniu przestępstw i naruszeń porządku publicznego,
- nieuchronności karania ich sprawców,
- odzyskiwaniu utraconego mienia oraz niwelowaniu strat Skarbu Państwa.

Działania te muszą uwzględniać konieczność zachowania standardów praw człowieka i obywatela oraz zasad demokratycznego państwa prawa. W tym zakresie zadania obejmują:

- stały monitoring przestępczości, w celu wypracowywania i wdrażania rozwiązań w zakresie jej zwalczania w poszczególnych wymiarach, z uwzględnieniem bieżącej analizy zagrożeń;
- prowadzenie bieżących i długoterminowych analiz w celu wychwycenia zmieniających się tendencji i kierunków zagrożeń;

[19] DDoS (*Distributed Denial of Service* – rozproszona odmowa usługi) – atak na system komputerowy lub usługę sieciową, którego celem jest przerwanie działania na skutek zajęcia wszystkich wolnych zasobów; przeprowadzany z wielu komputerów.

- zwiększanie skuteczności ścigania sprawców naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, w szczególności w wymiarze przestępczości zorganizowanej;
- organizowanie i koordynowanie działań w celu zwalczania najpoważniejszych przestępstw, w szczególności przeciwko życiu i zdrowiu, rozbójniczych, z użyciem broni lub innego niebezpiecznego narzędzia;
- podejmowanie i realizację przedsięwzięć ukierunkowanych na rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości narkotykowej; przeciwdziałanie dokonywaniu przestępstw o charakterze ekonomicznym, w szczególności związanych z obrotem towarami objętymi akcyzą i wyłudzeniami podatku VAT, a także zapobieganie praniu brudnych pieniędzy;
- działalność ukierunkowaną na rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości o charakterze chuligańskim, z uwzględnieniem aktywności grup tzw. pseudokibiców;
- realizację zadań w zakresie zwalczania przestępczości związanej z pornografią dziecięcą i pedofilią;
- dbanie o bezpieczeństwo w ruchu drogowym, poprzez działania kontrolne oraz analizę okoliczności powstawania wypadków i kolizji drogowych;
- podejmowanie skutecznych działań o charakterze prewencyjnym poprzez właściwą organizację i koordynację zadań; prowadzenie szeroko zakrojonej działalności profilaktycznej.

Ważne jest rozpoznawanie i identyfikacja źródeł zagrożeń, ich neutralizacja i likwidacja tak na drodze zmian w obowiązującym prawie, jak i – tam, gdzie jest to niezbędne i możliwe – bezpośredniej interwencji organów bezpieczeństwa i porządku publicznego (w szczególności dotyczy to radykalnego ograniczenia możliwości prawnych, uznaniowości w ramach procedur administracyjnych, ograniczających możliwość korupcji).

Niezwykle istotna jest koordynacja działań i współpraca z innymi ogniwami systemu bezpieczeństwa narodowego RP, w tym z prywatnymi podmiotami działającymi w sektorze bezpieczeństwa (np. specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne) oraz partnerami zagranicznymi i międzynarodowymi (ponadnarodowymi). W szczególności można tu wskazać: współpracę policyjną w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także z przedsiębiorcami, organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz innymi instytucjami państwowymi; doskonalenie systemu bezpieczeństwa publicznego; wzmocnienie mechanizmów prawnych i skuteczności sądowniczej w zwalczaniu przestępczości, szczególnie zorganizowanej i gospodarczej; strzeżenie niezawisłości sędziów i bezwzględna ochrona sądownictwa przed naciskami politycznymi; edukację dla bezpieczeństwa oraz angażowanie społeczeństwa w tworzenie podstaw bezpieczeństwa narodowego; zapobieganie bezprawnemu naruszaniu własności intelektualnej państwa i obywateli oraz wspieranie działań służących upowszechnianiu i umacnianiu praw człowieka, rządów prawa i demokracji.

Ochrona ludności w sytuacjach kryzysowych. Nadrzędnym celem państwa w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych jest utrzymywanie wysokiej gotowości planistycznej, szkoleniowej i operacyjnej do szybkiego reagowania na zagrożenia kryzysowe (indywidualne dla obywateli i zbiorowe dla ludności oraz ich dóbr). W większości przypadków skuteczna neutralizacja i minimalizacja skutków katastrof wymaga współdziałania i koordynacji wielu podmiotów. Rozwój zdolności państwa do skutecznego reagowania w tym zakresie musi koncentrować się na działaniach zapobiegawczych oraz sprawnym działaniu w razie katastrofy.

Przygotowywane w tym zakresie koncepcje powinny eksponować potrzebę stworzenia uniwersalnego modelu współdziałania organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu ochrony ludności, usprawnienia koordynacji w udzielaniu pomocy humanitarnej, a także promowania

odpowiednich zachowań społeczeństwa w razie wystąpienia zagrożeń. Takie kompleksowe podejście proponowane jest w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, jako integralnego elementu systemu bezpieczeństwa państwa.

Jako strategiczne zadania w tym obszarze należy wskazać:

- bieżącą analizę ryzyka, rozpoznawanie i identyfikację źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa ludności;
- opracowywanie planów ratowniczych, uwzględniających analizę zagrożeń, obejmujących w szczególności zasady dysponowania siłami i środkami, środki łączności, koordynację i zasady współdziałania podmiotów podczas działań ratowniczych;
- ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi działalnością człowieka, a także likwidację innych miejscowych zagrożeń;

Szczekociny,
3 marca 2012 r.
Akcja ratunkowa po
zderzeniu dwóch pociągów.
Fot. Andrzej Grygiel/PAP

- organizację i prowadzenie działań ratowniczych, w tym w szczególności w zakresie ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego;
- monitorowanie, powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach ludności oraz organów, służb i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności;
- działalność profilaktyczną, naukową i edukacyjną w obszarze ochrony ludności;
- organizowanie ćwiczeń ratowniczych;
- współdziałanie z formacjami i służbami ratowniczymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, a także wykorzystywanie międzynarodowych mechanizmów współpracy w zakresie ochrony ludności.

Ochrona granicy państwowej. Zapewnienie nienaruszalności granic jest istotnym wyznacznikiem suwerenności każdego kraju, dlatego ochrona granicy państwowej to jedno z kluczowych, strategicznych zadań w systemie bezpieczeństwa narodowego państwa. W celu realizacji tego zadania wyznaczone organy podejmują szereg czynności ochronnych, ukierunkowanych na zachowanie trwałości granic i kontrolę ruchu granicznego.

Specyfika zadań ***Straży Granicznej***, realizującej zadania w tym obszarze zmieniała się istotnie w ciągu ostatnich lat w związku z wejściem Polski do UE i przystąpieniem do strefy Schengen. Zmiany wiązały się przede wszystkim z zaprzestaniem fizycznej ochrony na przejściach granicznych na tych odcinkach granicy RP, które stały się granicami wewnętrznymi UE oraz wzmocnieniem kontroli na tych fragmentach, które stały się jednocześnie zewnętrznymi granicami UE.

W związku z wymogiem pełnej realizacji powyższych zobowiązań przygotowanych i wdrożonych zostało szereg dokumentów koncepcyjnych, zmian legislacyjnych i organizacyjnych zmierzających do przekształcenia Straży Granicznej w nowoczesną służbę graniczno-imigracyjną, odpowiadającą za dokonywanie odpraw granicznych i ochraniającą granicę zewnętrzną UE, a jednocześnie realizującą zadania kontrolne na terytorium kraju.

Fot. Straż Graniczna

Zakres zadań strategicznych tej formacji, mimo pewnych modyfikacji wynikających z integracji europejskiej, nie uległ zasadniczym zmianom i obejmuje: ochronę granicy państwowej w taki sposób, aby zapewnić ochronę terytorium RP przed nielegalnym przepływem towarów, jak i osób oraz wprowadzaniem na teren RP substancji i materiałów niebezpiecznych, co jest szczególnie istotne w dobie zagrożeń asymetrycznych, a zwłaszcza terrorystycznych; organizowanie i prowadzenie kontroli ruchu granicznego w sposób zapewniający płynność ruchu na granicach, a tym samym pozytywnie wpływający na rozwój transgranicznych kontaktów gospodarczych; zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz przestępczości z udziałem cudzoziemców. Do zadań SG w zakresie bezpieczeństwa państwa i obywateli zaliczyć można także zadania w zakresie wspierania celów polityki migracyjnej RP. Zadanie to prawdopodobnie będzie się rozszerzać. Coraz istotniejszym aspektem działań SG jest także prowadzenie akcji ratunkowych na morskim odcinku granicy RP.

Zgodnie z ustawą o ochronie granicy państwowej, za ochronę granicy w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada minister obrony narodowej. Jego zadania w tym zakresie wykonuje Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych przy pomocy organu dowodzenia obroną powietrzną. W celu realizacji tego zadania SZ RP utrzymują stosowne siły i środki w systemie stałych dyżurów, w odpowiedniej gotowości do użycia.

Na Siły Zbrojne RP nałożono także obowiązek podjęcia środków zaradczych w przypadku nieuprawnionego przekroczenia granicy Polski przez obcy statek powietrzny, w ramach procedur tzw. RENEGADE. W skrajnym przypadku, np. ataku terrorystycznego, zakładają one możliwość zniszczenia takiego statku powietrznego, jeśli mamy do czynienia z samolotem wojskowym lub z samolotem cywilnym, na pokładzie którego nie ma żadnych osób lub są wyłącznie osoby dokonujące ataku terrorystycznego.

W skład szeroko rozumianego podsystemu ochrony granicy państwowej wchodzi także ***Służba Celna***, wykonując swoje zadania w zakresie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego UE, w tym zgodności z prawem przywozu i wywozu towarów. Formacja ta, wypełniając swoje obowiązki, z jednej strony musi spełnić oczekiwania przedsiębiorców co do zapewnienia sprawnego przepływu towarowego, z drugiej zaś musi dbać o efektywność kontroli, która chroni interes ekonomiczny zarówno Polski, jak i UE w zakresie: wykonywania czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; zapobiegania naruszeniom przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium RP oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe oraz przeciwdziałania przestępstwom skarbowym.

W systemie ochrony granicy państwowej określone obowiązki nałożone są także na ***wojewodów.*** W szczególności zobowiązani są oni do stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Z podsystemem ochrony granicy państwowej związany jest także system migracyjny. ***Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców*** pełni istotną rolę w zakresie regulowania kwestii związanych z pobytem cudzoziemców w kraju. Jest to zadanie, które będzie miało coraz istotniejsze znaczenie w obliczu niżu demograficznego oraz prognozowanego zwiększenia dynamiki procesów imigracyjnych w ramach świadomej, jasno określonej polityki migracyjnej pozwalającej na zwiększanie potencjału ludnościowego RP.

Ochrona najważniejszych organów władzy i administracji publicznej. W Polsce za realizację zadań w tym obszarze odpowiada Biuro Ochrony Rządu, w odniesieniu do którego podstawowy cel strategiczny określony został jako „ochrona osób i obiektów ważnych ze względu na dobro i interes państwa". To podstawowe zadanie realizowane jest zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami – w odniesieniu do ochrony bezpośredniej osób, jak i obiektów. Wśród najistotniejszych działań realizowanych przez tę służbę wymienić należy: planowanie zabezpieczenia osób, obiektów i urządzeń; rozpoznanie i analizę potencjalnych zagrożeń oraz zapobieganie ich powstawaniu; koordynowanie realizacji działań ochronnych; wykonywanie bezpośredniej ochrony; zabezpieczanie obiektów i urządzeń oraz szkolenie i doskonalenie metod swojej pracy.

Realizacja tych zadań wymaga stałego dostępu do zasobu wiarygodnych informacji mogących stanowić punkt odniesienia dla planowania i realizacji przedsięwzięć ochronnych. Determinuje to potrzebę bliskiej współpracy ze służbami specjalnymi, zarówno cywilnymi, jak i wojskowymi (w zależności od teatru realizowanej operacji ochronnej). Wprowadzenie w jak najbardziej optymalny sposób mechanizmów umożliwiających wykorzystanie informacji przekazywanych przez Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Straż Graniczną, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Żandarmerię Wojskową jest w istocie jednym z niezbędnych warunków efektywnej realizacji zadań przez Biuro Ochrony Rządu.

Zapewnienie maksymalnej ochrony polskich placówek dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych w miejscach dużych napięć społecznych czy rejonach o wysokim poziomie zagrożenia terroryzmem staje się priorytetem. Wynika to z angażowania się Polski w działania społeczności międzynarodowej, co determinuje obecność jej przedstawicielstw i reprezentantów w szczególnie niebezpiecznych regionach. Wymaga to od Biura Ochrony Rządu doskonalenia współdziałania z innymi instytucjami zaangażowanymi w ochronę. Działania funkcjonariuszy w strefach zagrożenia wojennego i zapewnianie bezpieczeństwa osobom podlegającym ochronie podczas wizyt w krajach takich, jak Afganistan stanowią dodatkowe wyzwanie, ponieważ wykorzystywane są inne niż standardowe procedury ochronne, które wymagają wypracowania systemowych rozwiązań koordynacyjnych uwzględniających działania polityczno-dyplomatyczne i cywilno-wojskowe innych służb w tym zakresie.

Istotną kategorią działań w obszarze ochrony najważniejszych osób w państwie jest również planowanie i wdrażanie procedur bezpieczeństwa (nie tylko na poziomie taktycznej ochrony zapewnianej przez BOR, ale także stałych procedur) dotyczących miejsc przebywania (rozśrodkowania) VIP-ów, zwłaszcza w sytuacji wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, w czasie wojny oraz w sytuacji transportu, szczególnie środkami lotniczymi.

Przeciwdziałanie korupcji. Korupcja jest poważnym zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania państwa, dlatego przeciwdziałanie temu zjawisku stanowi jeden z głównych priorytetów działań zapewniających ochronę praw obywateli i skuteczne zarządzanie rozwojem kraju. Efektywny system zwalczania korupcji i sprawne funkcjonowanie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny należą do gwarantów uczciwości w życiu publicznym. Na poziomie organów ścigania za przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji odpowiadają przede wszystkim: CBA, Policja, ABW i SKW. Z kolei na poziomie administracji publicznej system tworzą: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a także organy kontroli, to jest Najwyższa Izba Kontroli, kontrola skarbowa oraz komórki wewnętrznej kontroli w urzędach administracji publicznej.

Głównym celem strategicznym jest ograniczenie zjawisk korupcyjnych i korupcjogennych. Jego realizacja w pierwszej kolejności powinna odbywać się przede wszystkim poprzez działania edukacyjne prowadzone na wielu poziomach i szczeblach (media, szkoła, administracja). Strategiczne zadania państwa w obszarze zwalczania korupcji zawarte są w opracowanym przez MSWiA w 2011 r. – w porozumieniu z innymi urzędami centralnymi – dokumencie Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016 i należą do nich[20]: wypracowanie i wdrożenie skoordynowanej, krajowej polityki antykorupcyjnej; wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej (w tym wzmocnienie współdziałania i koordynacji działań organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości i doskonalenie rozwiązań prawnych); zwiększenie aktywnego udziału społeczeństwa, w tym organizacji pozarządowych, w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji; wzmocnienie współpracy z administracją publiczną oraz kształtowanie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie i realizacja zobowiązań międzynarodowych RP dotyczących prewencji i edukacji antykorupcyjnej.

W 2008 r. opracowano także koncepcję „tarczy antykorupcyjnej", której działania realizowane są przez ABW, SKW i CBA we współpracy z właściwymi resortami i podległymi im jednostkami organizacyjnymi. Instytucją koordynującą jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Strategiczne działania operacyjne to tworzenie mechanizmów zapobiegawczych, które mają za zadanie zmniejszyć zagrożenie korupcją i przeciwdziałać nieprawidłowościom w dwóch głównych obszarach, jakimi są prywatyzacja kluczowych przedsiębiorstw i majątku Skarbu Państwa oraz zamówienia publiczne o wartości powyżej 20 mln zł.

Inne podsystemy ochronne. Oprócz omówionych powyżej podstawowych podsystemów ochronnych, strategiczne zadania operacyjne w zakresie wybranych działań na rzecz utrzymania porządku publicznego, zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym, wykonywane są w obszarach:

- **ochrony ludności** – działania skupiają się przede wszystkim na ochronie zdrowia przed wpływem czynników szkodliwych i uciążliwych, a w szczególności w celu zapobiegania powstawaniu chorób zakaźnych i zawodowych, przeprowadzanie kontroli weterynaryjnej w handlu oraz weterynaryjnej kontroli granicznej mające na celu ochronę zdrowia publicznego (np. Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna);
- **ratownictwa** – w wymiarze wybranych działań w aspekcie ratownictwa istotną rolę odgrywają ochotnicze straże pożarne, które prowadzą walkę z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Szczegółowe zadania w tym zakresie obejmują: prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z PSP, organami samorządowymi i innymi podmiotami; udział w akcjach ratowniczych prowadzonych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń; informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi; prowadzenie działań edukacyjnych w lokalnych społecznościach;
- **ochrony obszarów, obiektów czy urządzeń ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego bądź innych ważnych interesów państwa,** realizowane

[20] W 2009 r. zakończono realizację II etapu „Programu zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna". 23 kwietnia 2010 r. Rada Ministrów przyjęła „Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009", gdzie jedną z rekomendacji było ustanowienie organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu kolejnego programu rządowego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji ministra spraw wewnętrznych i administracji. http://cba.gov.pl/portal/pl/48/1531/rzadowy _program_przeciwdzialania_korupcji_na_lata_20122016.html.

przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne (większość realizowanych przez nie usług świadczonych jest w sektorze prywatnym); sferami podlegającymi obowiązkowej ochronie są obszary wskazane przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, a szczegółowe wykazy takich obszarów, obiektów i urządzeń sporządzają: prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych;

- **bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony transportu** – w szczególności kontrola przestrzegania przepisów obowiązujących w zakresie wykonywania transportu drogowego i przewozu osób i rzeczy mająca na celu eliminowanie wszelkich negatywnych zjawisk w transporcie drogowym a także zadania z zakresu przestrzegania przepisów porządkowych, ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym (np. Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Ochrony Kolei);
- **współpracy i koordynacji działań w zakresie bezpieczeństwa lokalnego,** w szczególności ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli (straże gminne, miejskie i ochotnicze straże pożarne).

3.3. Zadania strategiczne podsystemów wsparcia bezpieczeństwa narodowego

Podsystemy społeczne

Za podstawowe cele strategiczne w społecznych sektorach bezpieczeństwa należy uznać: stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, decydujących o możliwościach działania narodu i państwa; stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym oraz ochronę duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego (bogactwa naturalne, majątek indywidualny obywateli i zbiorowy majątek narodowy), w tym zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwoju we wszystkich sferach aktywności narodowej, zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej.

Zadania strategiczne w społecznych podsystemach bezpieczeństwa dotyczą w szczególności: przeciwdziałania negatywnym trendom demograficznym, działań na rzecz ochrony i umacniania tożsamości narodowej, poprawy bezpieczeństwa socjalnego obywateli, podnoszenia poziomu zaawansowania technologicznego Polski oraz rozwoju szeroko rozumianej edukacji dla bezpieczeństwa.

Tożsamość narodowa. Jednym z najważniejszych zadań państwa w sferze bezpieczeństwa społecznego jest zachowanie tożsamości narodowej poprzez rozwijanie kultury oraz pielęgnowanie dziedzictwa narodowego. Problem ten jest szczególnie istotny wobec wyzwań, jakie niesie ze sobą globalizacja, która w wielu wypadkach skłania narody i państwa, a także w mniejszym zakresie grupy społeczne, do przewartościowań w obrębie swojej tożsamości.

Pojawienie się obecnie nowych zjawisk, takich jak globalna kultura masowa czy proces integracji europejskiej, stawiają przed Polską konieczność realizacji nowych zadań, które w dłuższej perspek-

tywie powinny skupiać się nie tylko na ochronie dziedzictwa kulturowego i tożsamości narodowej, ale również na wydobywaniu drzemiącego w nich potencjału rozwoju i budowy nowoczesnego państwa. Do najważniejszych zadań w tym zakresie należy zaliczyć: zapewnienie powszechnego i równego dostępu do kultury; podniesienie rangi kultury w strukturze zadań administracji, m.in. poprzez wzrost nakładów finansowych; opracowanie polityki umożliwiającej wykorzystanie potencjału dziedzictwa narodowego jako elementu rozwojowego państwa; wsparcie lokalnych stowarzyszeń i organizacji zajmujących się krzewieniem postaw patriotycznych oraz opieką nad dziedzictwem kulturowym, a także opracowanie nowego modelu mecenatu kultury.

Podjęcie odpowiednich działań w sektorze związanym z kulturą będzie miało istotne znaczenie wobec wyzwań stojących przed Polską w kontekście obserwowanych obecnie niekorzystnych tendencji demograficznych i spodziewanego w najbliższych latach napływu migrantów. Dbanie o umacnianie tożsamości narodowej powinno stanowić nieodłączny element polityki mającej na celu silniejszą identyfikację obywateli z państwem. Silne utożsamianie się z ojczyzną mogłoby wpłynąć na zmianę decyzji o emigracji. Biorąc pod uwagę znaczenie kapitału społecznego, bierna akceptacja odpływu potencjału intelektualnego skutkuje spadkiem liczby ludności, co w dłuższej perspektywie oznaczać może obniżenie znaczenia Polski na arenie międzynarodowej.

Edukacja dla bezpieczeństwa. Obecne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli są liczniejsze i bardziej kompleksowe niż miało to miejsce kilkadziesiąt, a nawet kilkanaście lat temu. Jest to jakościowo nowa sytuacja, która wymaga zmodyfikowania podejścia instytucji państwowych, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych do spraw edukowania społeczeństwa w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie. W tym kontekście można wyróżnić dwa priorytetowe kierunki działania (realizacji szeroko rozumianej edukacji dla bezpieczeństwa):

- po pierwsze, podnoszenie świadomości społecznej w kwestii rozumienia współczesnych zjawisk i procesów, będących źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak również wyposażanie obywateli

Swobodno (woj. warmińsko-mazurskie), 14 stycznia 2013 r. 2,5 tys. uczniów z powiatu olsztyńskiego wzięło udział w odbywających się pokazach pt. Bezpieczny Lód – Bezpieczne Ferie. Dzieci obejrzały akcję poduszkowca na lodzie, uczyły się jak poinformować służby ratownicze o wypadku, pomóc osobie tonącej, czy obronić się w przypadku ataku agresywnego psa. Akcję zorganizowało Starostwo Powiatowe w Olsztynie, Komenda Miejska Policji, Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturalnych i leśnicy. Fot. Tomasz Waszczuk/PAP

w wiedzę i umiejętności pozwalające w sposób świadomy, celowy, efektywny i racjonalny reagować na pojawiające się zagrożenia. Celem tego działania jest budowa powszechnej woli i gotowości społecznego zaplecza systemu bezpieczeństwa narodowego do jego obywatelskiego wsparcia oraz gospodarczego zasilania;

- po drugie, zwiększenie efektywności działania administracji publicznej (państwowej i samorządowej, zespolonej i niezespolonej) w sprawach bezpieczeństwa poprzez systematyczne i ustawiczne podnoszenie poziomu kwalifikacji w celu osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu gotowości oraz zdolności sił, służb, straży oraz administracji do sprawnego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Celem tego działania jest stworzenie zasobów profesjonalnego kapitału ludzkiego systemu bezpieczeństwa narodowego.

W zależności od grupy docelowej (uczniowie, studenci, kadra służb dyspozycyjnych oraz pracownicy sił, służb i straży), organizatora (państwo, samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe) i podmiotów wykonawczych (publiczne, niepubliczne), jak również problemowej specyfiki dziedziny bezpieczeństwa narodowego, edukacja dla bezpieczeństwa powinna przyjąć formę jednego z trzech rodzajów działań:

- programowego nauczania oraz szkolenia gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego w powszechnym systemie edukacji:
  a) edukowania uczniów z zakresu bezpieczeństwa ogólnego i przygotowania na wypadek zagrożeń życia oraz zdrowia, w tym kształtowania umiejętności w zakresie ratownictwa medycznego i zachowania w sytuacjach kryzysowych;
  b) szkolenia uczniów, rodziców i nauczycieli z zakresu bezpieczeństwa komunikacyjnego, przeciwdziałania społecznym zagrożeniom i patologiom (przemoc rówieśnicza, w tym cyberprzemoc; profilaktyka antynarkotykowa, antyalkoholowa; bezpieczne zachowania nad wodą, w górach, m.in. w czasie wakacji) oraz kształtowania ich wiedzy o odpowiedzialności karnej nieletnich;
- szkolenia kursowego w systemie doskonalenia zawodowego (podnoszenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych kadry służb dyspozycyjnych, pracowników administracji państwowej i samorządowej, w tym nauczycieli przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa);
- kształcenia akademickiego z zakresu zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego w systemie szkolnictwa wyższego, w tym przygotowania zawodowego w ramach wszystkich poziomów studiów kadry i pracowników służb dyspozycyjnych.

Badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie bezpieczeństwa. Poziom zaawansowania rozwojowego Polski oraz równowaga między rozwojem a bezpieczeństwem to dwa zagadnienia, które należy uwzględnić w obszarze badań naukowych i prac rozwojowych.

Po pierwsze, należy utrwalać technologiczne podstawy rozwoju cywilizacyjnego państwa. Polska nauka – tak jak społeczeństwo, gospodarka oraz inne dziedziny – ulegała, i w najbliższych latach będzie ulegać wpływowi postępu technicznego, który z jednej strony przysłużył się modernizacji państwa, a z drugiej strony – stworzył pułapkę nadmiernej imitacyjności innowacji technicznych, instytucjonalnych i organizacyjnych. Dlatego kluczowym kierunkiem obecnie realizowanej polityki naukowej jest innowacyjność. Ten kierunek należy utrzymać jako priorytetowy w kolejnych latach.

Po drugie, rozwój powinien być skorelowany ze sprawami bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo i rozwój są bowiem nierozerwalnie ze sobą związane, wzajemnie od siebie zależne (zagrożenia dla bezpieczeństwa są jednocześnie barierami dla rozwoju, z kolei rozwój stabilizuje bezpieczeństwo).

Dotyczy to chociażby harmonizowania w długofalowej perspektywie bezpieczeństwa energetycznego, żywnościowego czy ekologicznego z postępem, modernizacją i rozwojem technologicznym kraju.

Nie ulega wątpliwości, że w tej materii ważne zadanie do wypełnienia ma nauka. Badania naukowe i prace rozwojowe obok zagadnień dotyczących innowacyjności i postępu cywilizacyjnego powinny być też skoncentrowane na sprawach szeroko rozumianego bezpieczeństwa zintegrowanego, szczególnie w aspektach bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego. Należy także zwiększyć udział potencjału naukowo-badawczego z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa w działaniach ukierunkowanych na budowę i rozwój systemów tworzących podstawy cywilizacji opartej na wiedzy oraz zintegrowanej gospodarki. Wspomniany potencjał jest bowiem nie tylko dostarczycielem nowoczesnych technologii *know-how* dla systemu bezpieczeństwa narodowego, ale jest też potencjalnym źródłem wielu innowacji oraz transferu technologii do innych dziedzin, w tym gospodarczej i społecznej.

Innym ważnym kierunkiem działania w zakresie badań i prac rozwojowych na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa powinno być zwiększanie liczby programów i projektów badawczych o międzyresortowym charakterze. Zadanie to nabiera istotnego znaczenia w kontekście ograniczeń budżetowych oraz wzrostu wymagań dotyczących efektywności wydawania środków publicznych. Należy dążyć do ukierunkowania badań w omawianej sferze na problematykę zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego oraz realizującego zadania w tej sferze – zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Po wyznaczeniu podmiotu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo społeczne oraz bezpieczeństwo gospodarcze, niezbędne będzie włączenie tej problematyki do obszaru badań naukowych i prac rozwojowych.

Bezpieczeństwo socjalne. Jednym z najważniejszych zadań państwa w sektorze bezpieczeństwa społecznego powinno być wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, w tym zapobieganie rozwarstwieniu i wykluczeniu społecznemu, m.in. poprzez dostęp wszystkich obywateli do wytwarzanych dóbr, umożliwiający zaspokojenie przynajmniej ich podstawowych potrzeb. Niezwykle istotne jest wsparcie rodzin, również poprzez pełny dostęp dzieci do edukacji (przedszkola, powszechna oświata) i opieki zdrowotnej. W przeciwnym razie wspominane procesy prowadzić mogą do wzrostu niezadowolenia społecznego, nasilania się skrajnych poglądów i intensyfikacji roszczeń wobec państwa, które w rezultacie ujemnie wpływać będą na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego, a także osłabiać jego pozycję międzynarodową.

We współczesnym świecie państwo jest gwarantem bezpieczeństwa, w tym również bezpieczeństwa społecznego. Do jego podstawowych zadań należy stworzenie obywatelom warunków do spokojnej egzystencji. Rolą państwa w tym obszarze jest zatem stworzenie ram rozwojowych m.in. poprzez odpowiednią politykę społeczną, demograficzną czy edukacyjną, które będą zapobiegały rozwarstwieniu i wykluczeniu społecznemu.

Ważne jest też zbudowanie dobrych relacji między państwem a jego obywatelami, opartych na wzajemnym zaufaniu. Obywatel powinien mieć pewność, że w trudnych dla siebie sytuacjach nie pozostanie sam a państwo udzieli mu niezbędnej pomocy. W umacnianiu bezpieczeństwa socjalnego, niezbędna jest także aktywna postawa obywateli, którzy włączając się do działań prowadzonych przez państwo zwiększają szansę na zmianę swojego dotychczasowego statusu.

Demografia a bezpieczeństwo. Istotnym elementem bezpieczeństwa państwa powinno być znaczne zmniejszenie liczby osób emigrujących z Polski, szczególnie ludzi młodych i wykształconych. Oferta państwa w zakresie odpowiednich warunków pracy i życia powinna być skierowana także do

osób przebywających obecnie za granicą, deklarujących chęć powrotu. Powrót do kraju lub wstrzymanie decyzji o wyjeździe z Polski będą miały istotny wpływ na ograniczenie niekorzystnych trendów demograficznych. Jednocześnie będą jednak poważnym wyzwaniem dla państwa, m.in. poprzez wzrost liczby osób poszukujących pracy, czy mających problemy z adaptacją, co dotyczyć będzie części reemigrantów, a w szczególności ich dzieci.

Ważna jest również polityka imigracyjna państwa. W jej ramach należy podjąć działania, które mogłyby przynajmniej częściowo zaspokoić oczekiwania polskiego rynku pracy, szczególnie w dziedzinach, które będą wykazywały znaczny deficyt pracowników. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że napływ imigrantów będzie wymagał, podobnie jak w przypadku emigrantów, przygotowania dla nich odpowiednich warunków pracy i życia, oraz może generować dodatkowe problemy, szczególnie integracyjne na tle kulturowym. Polityka migracyjna Polski powinna być zatem skierowana do wybranych grup cudzoziemców, posiadających potencjał integracyjny (np. bliskość kulturową) lub wymagane na rynku pracy kwalifikacje zawodowe. Szczególnie preferowane powinny być osoby posiadające polskie korzenie oraz naukowcy i absolwenci polskich uczelni, a także członkowie rodzin osób przebywających już legalnie w Polsce.

W dłuższej perpektywie zasadniczym celem polityki państwa powinno być jednak odwrócenie obserwowanego, niekorzystnego trendu i doprowadzenie do znaczącego wzrostu współczynnika dzietności, m.in. poprzez odpowiednią politykę prorodzinną, a w konsekwencji zmiany proporcji osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym. Miałoby to istotny wpływ na bezpieczeństwo państwa, szczególnie na bezpieczeństwo finansów, stabilizację wzrostu gospodarczego, jak również na sektor obronny.

Kapitał społeczny. System bezpieczeństwa narodowego nie działa w społecznej próżni. Należy przyjąć, że odpowiednio wysoka jakość kapitału społecznego nie tylko podnosi szanse na znalezienie dobrej pracy i uniknięcie ubóstwa oraz wykluczenia społecznego, ale ma także znaczenie przy dokonywaniu wyborów ukierunkowanych na zrównoważony rozwój gospodarczy, uwzględniający potrzebę ochrony środowiska. Bez wzrostu jakości kapitału społecznego znacznie utrudnione będzie dokonanie kolejnego przeskoku cywilizacyjnego, który pozwoliłby odrobić dystans do państw UE wyżej rozwiniętych oraz odpowiedzieć na wyzwania ze strony tych krajów, które systematycznie zwiększają swoją konkurencyjność.

W związku z tym, konieczne jest takie planowanie rozwoju kapitału społecznego w Polsce, które będzie wspierać cele wyznaczone w dokumencie strategicznym Unii Europejskiej „Europa 2020", w szczególności wzrost zatrudnienia, podniesienie poziomu kompetencji obywateli i zmniejszenie poziomu ubóstwa. Celem głównym, zgodnym z zapisami projektu Strategii rozwoju kapitału ludzkiego 2020[21], jest jego rozwój poprzez wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia.

Oznacza to konieczność koncentracji polskich organów państwowych na wspieraniu rozwoju kapitału społecznego i ludzkiego w Polsce m.in. poprzez systematyczne przezwyciężanie nierówności społecznych, likwidowanie ubóstwa i bezrobocia, zwiększanie spójności społecznej i podnoszenie w ten sposób konkurencyjności polskiej gospodarki.

[21] Projekt dokumentu z lutego 2013 r. Projekt dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (stan na 15 lutego 2013 r.) http://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/.

Służba zdrowia w systemie bezpieczeństwa. Podstawowym zadaniem operacyjnym w podsystemie ochrony zdrowia jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania podmiotów leczniczych oraz świadczenie przez nie usług medycznych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny. Do najważniejszych działań w tym zakresie należy zaliczyć:

- stworzenie warunków do zabezpieczenia zdrowia i życia ludności, w tym formalno-prawnych, organizacyjnych i logistycznych;
- przygotowanie i utrzymanie gotowości systemu ochrony zdrowia do działania w stanach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- łagodzenie oraz likwidacja skutków zagrożeń oraz ograniczenie powstawania strat masowych;
- wsparcie systemu ochrony zdrowia służb mundurowych RP;
- realizacja obowiązków państwa-gospodarza względem wojsk sojuszniczych, wynikających z Programu wsparcia państwa–gospodarza (*Host Nation Support*, HNS).

Media w systemie bezpieczeństwa narodowego. W projektowaniu zachowań społecznych ważną rolę pełnią środki masowego przekazu, które posiadają wiele możliwości szybkiego i skutecznego dotarcia do obywateli z informacją dotyczącą sytuacji kryzysowej. Współczesne media są nie tylko podstawowym źródłem opisującym pojawienie się zagrożenia, ale również przekazującym ewentualne wskazówki dotyczące działań i zachowań wobec zaistniałych zdarzeń, w sposób znaczący wpływając na postawy swoich odbiorców. Współdziałanie administracji i służb z mediami powinno dotyczyć więc przede wszystkim kwestii związanych z budowaniem świadomości społecznej w zakresie odpowiedniego reagowania na pojawiające się zagrożenia.

Zadaniem środków masowego przekazu w sytuacjach kryzysowych lub wojny powinno być rzetelne przekazywanie ostrzeżeń i informacji o sytuacjach stanowiących zagrożenie oraz prowadzenie działalności o charakterze edukacyjnym, mającej na celu szerzenie wiedzy na temat odpowiedniego identyfikowania zagrożeń i skutecznego reagowania w takich sytuacjach. Współpraca ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo jest w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej niezwykle istotnym źródłem informacji zarówno dla służb, jak i dla społeczeństwa. Główny nacisk w wykonywaniu powyższych obowiązków powinien być położony na media publiczne, zważywszy na ich misyjny charakter.

Podsystemy gospodarcze

Główne cele strategiczne w podsystemach gospodarczych obejmują: ochronę podmiotów potencjału gospodarczego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz finansowe, energetyczne, infrastrukturalne, materiałowe i inne wsparcie działania operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo finansowe. Zapewnienie bezpieczeństwa finansowego związane jest z osiąganiem możliwie najlepszych warunków wewnętrznych oraz usuwaniem istniejących zagrożeń zewnętrznych mogących mieć wpływ na rozwój gospodarczy państwa. W najbliższych latach, dla Polski najważniejszym działaniem z punktu widzenia tego rodzaju bezpieczeństwa jest wzmacnianie stabilności finansowej państwa, rozumianej jako wzrost konkurencyjności oraz podstaw trwałego rozwoju, a także ograniczanie ryzyka niekorzystnego wpływu rynków finansowych na gospodarkę. Musi także rozpocząć kolejny etap umiędzynarodowienia gospodarki przez szerszą obecność na światowych rynkach. Powinno to przejawiać się we wzroście eksportu kapitału oraz tworzeniu i ekspansji rodzimych korporacji transnarodowych.

Do najważniejszych zadań mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa finansowego należy zaliczyć: konsolidację fiskalną, czyli ograniczenie wysokości deficytu budżetowego i zahamowanie procesu narastania długu publicznego, której elementem są zmiany strukturalne wydatków i obniżenie dynamiki ich wzrostu; objęcie nadzorem finansowym wszystkich instytucji świadczących usługi o charakterze bankowym, co pozwoli na zwiększenie stabilności systemu finansowego; przyspieszenie zmian strukturalnych gospodarki, pozwalające na zdobycie nowych przewag konkurencyjnych i źródeł wzrostu; stworzenie nowego systemu finansowania badań, który zbliżałby instytuty naukowe, badawcze i akademickie do świata biznesu. Ma to szczególne znaczenie w warunkach wolnorynkowych, gdzie dominują małe i średnie firmy, które nie są w stanie wygenerować odpowiednich środków na: prowadzenie własnych badań rozwojowych; podniesienie w społeczeństwie poziomu świadomości ekonomicznej poprzez upowszechnienie wiedzy finansowej oraz kształtowanie postaw i zachowań społecznych w razie kryzysu finansowego.

W zakresie podstawowych parametrów makroekonomicznych należy założyć w najbliższych latach dominację doktryny redukcji długu i budowy zrównoważonej gospodarki. Pod presją rynków finansowych Polska będzie musiała stosować dyscyplinę fiskalną zgodnie z wymaganiami obowiązującymi w strefie euro.

W średniej perspektywie, najskuteczniejszą ochroną przed turbulencjami walutowymi i finansowymi oraz celem strategicznym Polski powinno być przyjęcie wspólnej europejskiej waluty. Po ustaniu kryzysu w strefie euro, Polska powinna wypracować strategię wejścia do strefy euro oraz włączyć się w umacnianie dyscypliny fiskalnej i koordynację makroekonomiczną w strefie euro. W sferze tej niezbędne jest również przedsięwzięcie kroków w celu zmniejszenia zadłużenia Polski, wśród których do najważniejszych zaliczyć należy deficyt budżetowy oraz ujemny bilans w handlu zagranicznym. Rosnące zadłużenie państwa w dłuższej perspektywie stanowi nie tylko barierę rozwojową gospodarki, ale jest także formą uzależnienia kraju od zagranicznych i ponadnarodowych instytucji finansowych i innych państw. Członkostwo w strefie euro zwiększy znaczenie Polski wśród państw UE, gwarantując jednocześnie pełny udział w unijnych procesach decyzyjnych.

Polska musi wzmocnić instrumenty nadzoru rynku. Komisja Nadzoru Finansowego powinna być w stanie skutecznie egzekwować od zagranicznych instytucji finansowych realizację ich zobowiązań inwestycyjnych w Polsce. Należy także dążyć do ograniczenia możliwości odpływu kapitału w ramach grup bankowych, co nieuchronnie prowadziłoby do ograniczenia dostępności kredytów dla polskich przedsiębiorstw.

Bezpieczeństwo energetyczne. Umacnianie bezpieczeństwa energetycznego obejmuje zestaw działań wewnętrznych zmierzających do stworzenia takiego systemu prawno-ekonomicznego, który wymuszałby:

- niezawodność i pewność dostaw;
- spełnienie wymogów ochrony środowiska;
- zrównoważoną i zróżnicowaną strukturę nośników energii tworzących tzw. krajowy bilans paliwowy;
- optymalny poziom tzw. miksu energetycznego, czyli zdywersyfikowania źródeł surowcowych zgodnych z wytycznymi UE, przy akceptowalnym poziomie kosztów oraz przewidywanych potrzebach związanych z prognozowanym rozwojem kraju;
- dywersyfikację geograficzną dostaw surowców;
- sprawność systemu wydobywczego, wytwórczego oraz systemów przesyłu, dystrybucji i transportu paliw i energii;

- przygotowanie określonego w dniach i wolumenach (bezpieczeństwo potrzeb odbiorców końcowych i przemysłu) stanu zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw;
- opracowanie sparametryzowanych (spójnych z planami wojewódzkimi i krajowymi), dokładnych planów zaopatrzenia gmin w energię elektryczną, ciepło, gaz i wodę;
- konkurencyjność ekonomiczną sektora energetycznego, pozwalającą na stabilny, innowacyjny i długotrwały rozwój.

Oprócz czynników wewnętrznych należy brać pod uwagę główne czynniki zewnętrzne, w tym: politykę energetyczno-klimatyczną Unii Europejskiej; politykę energetyczną Rosji; sytuację polityczną w innych krajach posiadających znaczne zasoby surowców (ropa naftowa i gaz ziemny), a w szczególności obecne zmiany polityczne w krajach Zatoki Perskiej, Kaukazu Południowego i Morza Kaspijskiego; tempo rozwoju nowych technologii, a w szczególności ich dostępność.

Bezpieczeństwo energetyczne Polski w pewnym stopniu wiąże się z regionem Morza Bałtyckiego. W najbliższych latach zyskiwać będzie na znaczeniu współpraca z państwami skandynawskimi i bałtyckimi. Wśród nich ważne miejsce zajmuje Norwegia, która jest drugim po Rosji największym dostawcą surowców energetycznych do państw unijnych. Mając na uwadze upowszechnienie technologii skraplania gazu (LNG) w Europie, istotne wydaje się nawiązanie bliższej współpracy z Norwegią w celu umożliwienia dostaw gazu norweskiego do Polski przez budowany terminal gazowy w Świnoujściu. Równie ważne wydaje się kontynuowanie współpracy firm polskich z zagranicznymi partnerami przy zagospodarowywaniu złóż węglowodorów na szelfie norweskim.

Współpraca z Finlandią powinna w większym stopniu dotyczyć wymiany doświadczeń i rozwiązań technologicznych związanych z funkcjonowaniem przemysłu jądrowego oraz uzyskiwaniem energii ze źródeł odnawialnych. Podobnie intensyfikacja kontaktów badawczych i biznesowych ze Szwecją powinna skutkować rozwojem technologii eksploatacji energii odnawialnej, przede wszystkim w północnych regionach Polski, jak również dalszą integracją rynków elektroenergetycznych poprzez budowę kolejnych połączeń systemowych.

Linie przesyłowe
w okolicach Lublina
Fot. Wojciech Pacewicz/PAP

Ze względu na swoje położenie geograficzne Polska może odgrywać ważną rolę wobec Litwy, Łotwy i Estonii oraz państw Grupy Wyszehradzkiej w dywersyfikowaniu źródeł uzyskiwania przez nie surowców energetycznych. Państwa te w ostatnim czasie coraz wyraźniej wskazują na dywersyfikację dostaw surowców energetycznych jako swój żywotny interes. Tendencja ta powinna zostać efektywnie wykorzystana przez Polskę nie tylko poprzez rozbudowę połączeń międzysystemowych w przesyle gazu i energii elektrycznej, ale także przez wzrost polskich inwestycji w różnych sektorach rynku energetycznego w tym regionie. W tych działaniach nie powinno się pomijać możliwości współdziałania z Ukrainą.

Szansą dla Polski są możliwości związane z pokładami gazu łupkowego. Wykorzystanie ich wymaga od polskich władz ścisłej współpracy z tymi krajami, które posiadają technologię niezbędną do wydobycia tego surowca (zwłaszcza z USA), przeciwstawienia się na arenie europejskiej ewentualnym próbom zablokowania eksploatacji gazu łupkowego oraz uregulowania prawnych zasad wydobycia tego surowca przez firmy zachodnie, tak aby zawierane kontrakty były jak najbardziej korzystne dla Polski.

Należałoby także niezwłocznie rozpocząć umacnianie współdziałania z państwami europejskimi zainteresowanymi eksploatacją gazu łupkowego. Naturalnymi partnerami Polski w tym zakresie byłyby Słowacja, Węgry, Bułgaria, Rumunia, Ukraina oraz Turcja. Nie można też pominąć Szwecji, Danii i Wielkiej Brytanii, które nie wykluczają możliwości eksploatacji swoich złóż gazu łupkowego.

Ponieważ większość krajowych bloków energetycznych jest w dużej mierze wyeksploatowana lub charakteryzuje się niskimi parametrami jakościowymi, konieczna jest ich odpowiednia modernizacja. Proces ten powinien wpisywać się jednocześnie w realizację unijnej polityki energetycznej i klimatycznej. Potrzebne stają się również inwestycje w przemysł wydobywczy, przede wszystkim w otwieranie nowych poziomów eksploatacyjnych w kopalniach, czy też budowa nowych lub wydłużenie obecnie eksploatowanych szybów), co pozwoli zahamować spadek wydobycia węgla.

Istotną przewagę daje polskiemu górnictwu węglowemu współpraca z wyższymi uczelniami i biurami projektowymi, zaplecze techniczne, czyli fabryki maszyn i urządzeń górniczych oraz kadry menedżerskie, a także fachowcy w kopalniach. Dlatego też ważne jest zarówno optymalne wykorzystanie już eksploatowanych zasobów, jak i zagospodarowanie nowych złóż perspektywicznych: Gubin–Brody i Legnica–Głogów. Poziom wydobycia po zagospodarowaniu złóż perspektywicznych może wzrosnąć do 100–110 mln t rocznie.

Trudno jest obecnie określić potencjalną skalę wydobycia gazu łupkowego, dlatego do 2022 r. rosyjski Gazprom pozostanie istotnym dostawcą gazu ziemnego do Polski, choć jego dominująca pozycja zacznie słabnąć po 2014 r., kiedy to planowane jest oddanie do użytku morskiego terminala LNG w Świnoujściu.

W najbliższych latach planowane jest również rozpoczęcie budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Pierwszy blok jądrowy ma rozpocząć generowanie energii elektrycznej między 2020 a 2025 r. Cały projekt budowy i rozwoju energetyki jądrowej w Polsce w swoich założeniach ma pokryć ok. 6 proc. całkowitego zapotrzebowania kraju na energię elektryczną, jak również ułatwić dywersyfikację bazy wytwórczej sektora elektroenergetycznego oraz redukcję emisji dwutlenku węgla.

Realizacja zobowiązań unijnych wymaga produkcji energii elektrycznej brutto z odnawialnych źródeł energii na poziomie około 31 TWh w 2020 r., głównie z elektrowni wiatrowych i biomasy.

Zadania mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego obejmują: realizację koniecznych inwestycji w sektorze energetycznym (m.in. budowa elektrowni jądrowych), a także odpowiednią politykę w zakresie pakietu klimatycznego (aspekt CO_2); stworzenie warunków konkuren-

cji na rynku paliw i energii; budowę infrastruktury przesyłowej i wykorzystania energii; efektywną działalność organów regulujących i nadzorujących przedsiębiorstwa na rynku paliw i energii (URE, UOKiK); kontynuowanie procesów restrukturyzacji i poprawy działalności spółek energetycznych; wzmocnienie bezpieczeństwa środowiskowego państwa; racjonalne wykorzystanie dostępnych, odnawialnych źródeł energii oraz zwiększenie efektywności użytkowanej energii.

Bezpieczeństwo infrastrukturalne, w tym infrastruktury krytycznej. Sprawność i niezakłócone funkcjonowanie infrastruktury w państwie stanowi podstawowy warunek jego rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji bezpieczeństwa i zamożności obywateli. W ramach szeroko pojętej infrastruktury najistotniejszy jest jej wycinek, określany mianem infrastruktury krytycznej. Obejmuje ona kluczowe elementy i systemy, które zapewniają m.in. ciągłość funkcjonowania organów administracji publicznej, czy też umożliwiają świadczenie szeregu usług o podstawowym znaczeniu dla obywateli (np. zaopatrzenie w wodę, ratownictwo medyczne). Z tego względu ochrona infrastruktury krytycznej należy do najważniejszych zadań z punktu widzenia zapewnienia efektywnego funkcjonowania współczesnego państwa.

Rola organów administracji publicznej w tym obszarze, stosownie do ich kompetencji, polega na tworzeniu prawnych mechanizmów ochrony infrastruktury krytycznej i egzekwowaniu ich stosowania. Właściciele oraz posiadacze infrastruktury tego typu, niezależnie od tego czy są podmiotami publicznymi, czy prywatnymi, mają natomiast obowiązek zapewnienia całościowej ochrony obiektów, urządzeń, instalacji, a także poszczególnych fragmentów systemów stanowiących infrastrukturę krytyczną.

Ochrona ta polega przede wszystkim na przygotowywaniu i wdrażaniu planów ochrony, także na wypadek zaistnienia szczególnych zagrożeń oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury do czasu jej pełnego odtworzenia.

Zapewnienie prawnej ochrony infrastruktury krytycznej jest istotne także podczas procesu zmian organizacyjnych i własnościowych, dotyczących podmiotów będących właścicielami takiej infrastruktury. Obecnie, po przemianach prywatyzacyjnych ostatniego dwudziestolecia, znaczna część infrastruktury krytycznej znajduje się w rękach sektora prywatnego. Potrzebna jest więc sprawna i bezkolizyjna współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym, a w jej ramach wypracowanie przejrzystych zasad i procedur współpracy między organami i służbami państwa a właścicielami newralgicznych elementów infrastrukturalnych.

Strategiczne zadania w obszarze bezpieczeństwa infrastrukturalnego obejmują zatem:

- opracowanie oraz wdrożenie procedur i mechanizmów współpracy sektora publicznego i prywatnego w celu skutecznej, wielowymiarowej ochrony infrastruktury krytycznej;
- przygotowanie programu ochrony teleinformatycznej infrastruktury krytycznej przed zakłóceniami jej funkcjonowania wywołanymi działaniami w przestrzeni wirtualnej (cyberataki o charakterze przestępczym, terrorystycznym, czy stanowiące przejaw wrogich działań konkretnego państwa);
- wdrożenie mechanizmu prawnego umożliwiającego kontrolę, ewentualne blokowanie lub wstrzymywanie decyzji organów spółek, dotyczących problematyki m.in. wrogiego przejęcia, fuzji, czy też sprzedaży niektórych elementów infrastruktury, w szczególności uznanej za krytyczną.

Bezpieczeństwo transportowe. Jednym z ważnych zadań państwa w najbliższych latach jest rozbudowa i modernizacja sieci transportowej (zarówno drogowej, jak i kolejowej) oraz zapewnienie wysokiego poziomu usług transportowych, które są nie tylko istotnym elementem rozwoju gospodarczego kraju, ale również mają znaczenie dla systemu bezpieczeństwa państwa.

Zapobieganie katastrofom komunikacyjnym i przemysłowym poprzez rozwój systemu transportowego należy rozpatrywać nie tylko w aspekcie ekonomicznym, ale również w aspekcie zagospodarowania przestrzennego kraju, ochrony środowiska naturalnego i zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu. Ze względu na skalę wypadków, w tym wypadków śmiertelnych, i związane z tym skutki społeczne, jednym z kluczowych wyzwań będzie poprawa bezpieczeństwa użytkowników transportu.

Zadania strategiczne w obszarze bezpieczeństwa transportowego obejmują: rozbudowę i modernizację sieci transportowej służącej realizacji zadań w obszarze najważniejszych interesów narodowych zarówno w czasie pokoju, stanów nadzwyczajnych, jak i wojny; zapobieganie katastrofom komunikacyjnym i przemysłowym poprzez rozwój systemu transportowego; pogłębianie integracji w obszarach zarządzania bezpieczeństwem i monitoringiem bezpieczeństwa, ratownictwa, systemu informacji i badań naukowych.

Ochrona środowiska naturalnego (bezpieczeństwo ekologiczne). Polityka państwa w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego powinna skupiać się na dwóch obszarach: poprawie jakości środowiska oraz na działaniach prewencyjnych.

W działaniach na rzecz poprawy jakości środowiska istotne znaczenie mają:

- postępująca redukcja emisji dwutlenków węgla, siarki i azotu oraz pyłu drobnego przy wytwarzaniu energii w celu wypełnienia zobowiązań traktatu akcesyjnego oraz dyrektyw unijnych;
- przyjęcie rozwiązań sprzyjających oszczędności energii oraz rozwojowi uzyskiwania jej z odnawialnych źródeł w nowej polityce energetycznej Polski do 2030 r.;
- podjęcie działań służących przygotowaniu do wdrożenia technologii wychwytywania i przechowywania dwutlenku węgla;
- utrzymanie lub osiągnięcie satysfakcjonującego stanu wód poprzez dokończenie programu budowy i rozbudowy oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych dla aglomeracji w ramach unijnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko;
- opracowanie dla każdego dorzecza planu gospodarowania wodami; przygotowanie programu wodno-środowiskowego kraju;
- ograniczenie zanieczyszczenia powodowanego przez substancje niebezpieczne pochodzące ze źródeł przemysłowych;
- zwiększenie odzysku energii z odpadów komunalnych;
- zwiększenie do ponad 50 proc. ilości odzyskiwanych odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych;
- stworzenie skutecznego systemu nadzoru nad substancjami chemicznymi dopuszczonymi na rynek;
- usuwanie polichlorków bifenylu z transformatorów i innych urządzeń oraz usuwanie azbestu.

W obszarze działań prewencyjnych priorytetem powinny być:

- monitoring skażeń powietrza, wód i gleby oraz prowadzenie doraźnych badań kontrolnych i pomiarowych;
- informowanie ośrodków decyzyjnych i ludności o skażeniach, a także alarmowanie w razie szczególnego zagrożenia;

- likwidacja skutków zagrożeń w ramach akcji ratowniczych;
- działalność profilaktyczna i edukacyjna z zakresu zagrożeń związanych z niebezpiecznymi substancjami oraz przedsięwzięcia przywracające środowisko do stanu naturalnego.

Utrzymywanie rezerw strategicznych. Rezerwy strategiczne są utrzymywane z zamiarem ich udostępniania w szeroko rozumianych sytuacjach kryzysowych. Należy je zatem uznać za jeden z najistotniejszych elementów systemu związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony państwa. Podstawowym zadaniem w tym zakresie jest opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów Rządowego programu rezerw strategicznych. Ze względu na rolę tych rezerw w systemie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa oraz potrzebę wydatkowania znacznych środków na zakup i utrzymywanie rezerw przyjęta została formuła programu wieloletniego, opracowywanego na okres pięciu lat z możliwością jego corocznej aktualizacji w razie zmiany okoliczności, które stanowiły przesłanki jego opracowania. Przyjęcie Rządowego programu rezerw strategicznych wymaga dodatkowo zagwarantowania w perspektywie średniookresowej określonych nakładów budżetowych na realizację zadań w nim określonych.

* * *

Stosownie do prognostycznych scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa można wyróżnić trzy **opcje strategii operacyjnej Polski**: opcję maksymalnego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski, opcję autarkii strategicznej (samodzielności i samowystarczalności) oraz opcję zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski.

Stosownie do najbardziej prawdopodobnego scenariusza główną (bazową) opcją operacyjną powinna być opcja trzecia. Zakłada ona, że działania strategiczne na rzecz bezpieczeństwa powinny koncentrować się z jednej strony na utrzymaniu własnej determinacji i gotowości do działania, z priorytetowym traktowaniem dziedzin, obszarów i sektorów, w których sojusznicze (wspólne) działanie może być utrudnione, a z drugiej na umacnianiu międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych w Europie (NATO, UE) oraz strategicznych relacji z USA i innymi partnerami i selektywnym (w miarę możliwości) udziale w działaniach społeczności międzynarodowej zapobiegających powstawaniu nowych źródeł zagrożeń (na podstawie czytelnego mandatu międzynarodowego).

Działania te powinny być uwzględnione podczas przygotowania nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, a następnie uszczegółowione w dokumentach wykonawczych: Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP lub rozszerzonej o aspekty pozamilitarne Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Bezpieczeństwa Narodowego RP; znowelizowanych planach użycia SZ RP i innych planach operacyjnych.

Po zakończeniu tego procesu pożądane byłoby przeprowadzenie kolejnego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

Rozdział 4
KONCEPCJA PRZYGOTOWANIA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO (STRATEGIA PREPARACYJNA)

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Niniejszy rozdział przedstawia pożądaną i możliwą do realizacji koncepcję przygotowań strategicznych Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, czyli jej strategię preparacyjną rozumianą jako dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) obejmujący zasady i sposoby przygotowania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji preparacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) stosownie do wymagań wynikających ze strategii operacyjnej.

Warszawa,
9 marca 2012 r.
IV konferencja plenarna Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Dyskusja nad głównymi tezami opracowanymi przez Zespół Systemu Bezpieczeństwa Narodowego.
Fot. BBN

4.1. Podstawy i myśl przewodnia strategii preparacyjnej

Stosownie do przedstawionych w poprzednim rozdziale trzech opcji strategii operacyjnej można sformułować odpowiadające im trzy opcje strategii preparacyjnej:

1. Opcja **umiędzynarodowienia systemu bezpieczeństwa narodowego** – odpowiada opcji maksymalnego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski;
2. Opcja **usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego** – odpowiada opcji autarkii strategicznej;
3. Opcja **zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego** – odpowiada opcji zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski.

Opcją główną (bazową) powinna być opcja trzecia. To zgodnie z nią powinny być formułowane zadania oraz opracowywane i realizowane programy przygotowań, zwłaszcza te związane z wydatkowaniem znaczących środków finansowych. Ale jednocześnie w ramach tych programów należy uwzględniać (zwłaszcza w wymiarze planistycznym i szkoleniowym) utrzymywanie gotowości do przejścia do realizacji możliwych lub koniecznych zadań przygotowawczych właściwych pozostałym opcjom (albo tej bardziej korzystnej, albo tej niekorzystnej, wymuszonej ewentualnym negatywnym rozwojem strategicznych warunków bezpieczeństwa).

System bezpieczeństwa narodowego w całości, a także jego podsystemy i ogniwa, powinien być przygotowany do skutecznego działania w trzech możliwych stanach funkcjonowania państwa.

Pierwszy z nich to stan normalny, kiedy państwo (lub inny podmiot) funkcjonuje zgodnie ze swoją misją i założonymi celami, gdy podejmuje rutynowe działania zapewniające utrzymanie takiego stanu rzeczy.

Drugi to sytuacja, gdy załamuje się dotychczasowy proces rozwoju i zakłócone zostaje funkcjonowanie danego podmiotu w jednej lub wielu dziedzinach jego działalności. Rutynowe działania nie wystarczają i dochodzi do rzeczywistej utraty kontroli nad biegiem wydarzeń, zakłócony zostaje dotychczasowy proces decyzyjny, a wydarzenia wyprzedzają reagowanie. To stan kryzysowy.

Trzeci wreszcie to stan, gdy podejmowane działania nie przynoszą określonego rezultatu, a sytuacja sprawia, że dany podmiot przestaje funkcjonować w którymś z powyższych stanów – nie udaje się zlikwidować stanu kryzysowego i powrócić do stanu normalnego. Zmienia się wówczas zdecydowanie jego natura. Zwykle jest to krach, upadek, likwidacja, ale również inny stan organizacyjny – zachodzi zmiana systemowa. Mamy wówczas do czynienia ze stanem nadzwyczajnym. W przypadku państwa (grupy państw) nierozwiązany kryzys może się również przerodzić w najbardziej negatywnym scenariuszu w otwarty konflikt zbrojny.

Istniejące dziś i pojawiające się symptomy prawdopodobnych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych bezpieczeństwa i rozwoju państwa są rozproszone, nieprzewidywalne i niedookreślone pod względem znaczenia, skali, kierunku i rodzaju podmiotu lub źródła pochodzenia. Oznacza to konieczność przygotowania lub przekształcenia systemu bezpieczeństwa narodowego tak, aby był on zdolny odpowiednio zareagować na różne sytuacje w środowisku bezpieczeństwa państwa, od lokalnych i ograniczonych w skutkach do tych obejmujących całe państwo. Docelowy system musi być więc przygotowany zawczasu jako wykształcony, wielowymiarowy i wielofunkcyjny system prawno-organizacyjny, obejmujący wszystkie struktury państwa zaangażowane w realizację zadań bezpieczeństwa, dostosowany do reagowania na różne zagrożenia i jednocześnie zdolny do szybkiej adaptacji, która umożliwi podjęcie działań przeciwko zagrożeniom wcześniej nieprzewidzianym.

Docelowo system ten powinien być ukonstytuowany na jednolitej normie prawnej, ponieważ wtedy możliwe będzie jego „dostosowanie" do określonej strategii operacyjnej. Takie dostosowanie systemu może być skuteczne jedynie w perspektywie średnio- i długookresowej, wymaga bowiem czasu i znacznych wysiłków organizacyjnych. Potrzeba nagłego przeformowania struktur systemu bezpieczeństwa narodowego oznaczałaby, że państwo zostało zaskoczone sytuacją. Dowodziłoby to tylko słabości instytucji analitycznych, a słabo zaplanowane działania dostosowawcze systemu nie dawałyby gwarancji skuteczności.

4.2. Przygotowanie podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

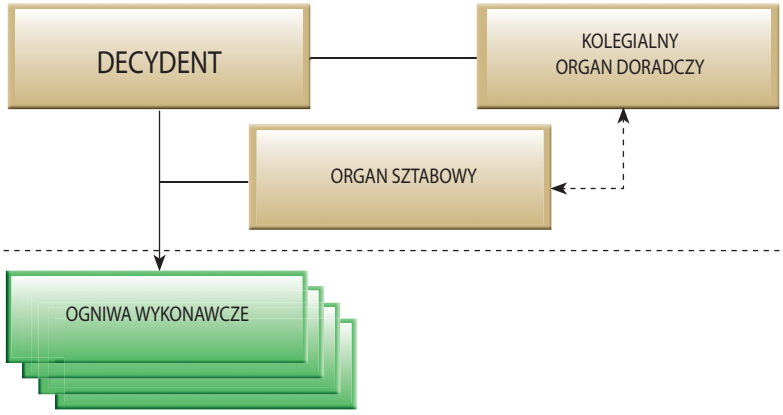
Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych funkcji państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmiennych uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa. W procesie kierowania bezpieczeństwem narodowym kluczową rolę organu zarządzającego odgrywają – w zakresie ustalonym w przepisach powszechnie obowiązującego prawa – organy władzy

publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Funkcje kierowania pełnione są przez podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań związanych z osiąganiem celów bezpieczeństwa, działających na wszystkich poziomach organizacyjnych państwa.

Organy kierowania oraz ich organy doradcze i sztabowe

Misją podsystemu dalej rozpatrywanego jako system kierowania bezpieczeństwem narodowym powinno być przede wszystkim zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i koordynacji działań dla utrzymania i przywracania bezpieczeństwa narodowego we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa. Struktura systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinna być zgodna z uniwersalnym modelem kierowania, który obejmuje trzy elementy składowe: decydenta, kolegialny organ doradczy oraz stały (etatowy) organ sztabowy. Wypracowane w ten sposób decyzje są następnie przekazywane do realizacji do ogniw wykonawczych (rys. 36).

Rysunek 36. Uniwersalny model systemu kierowania



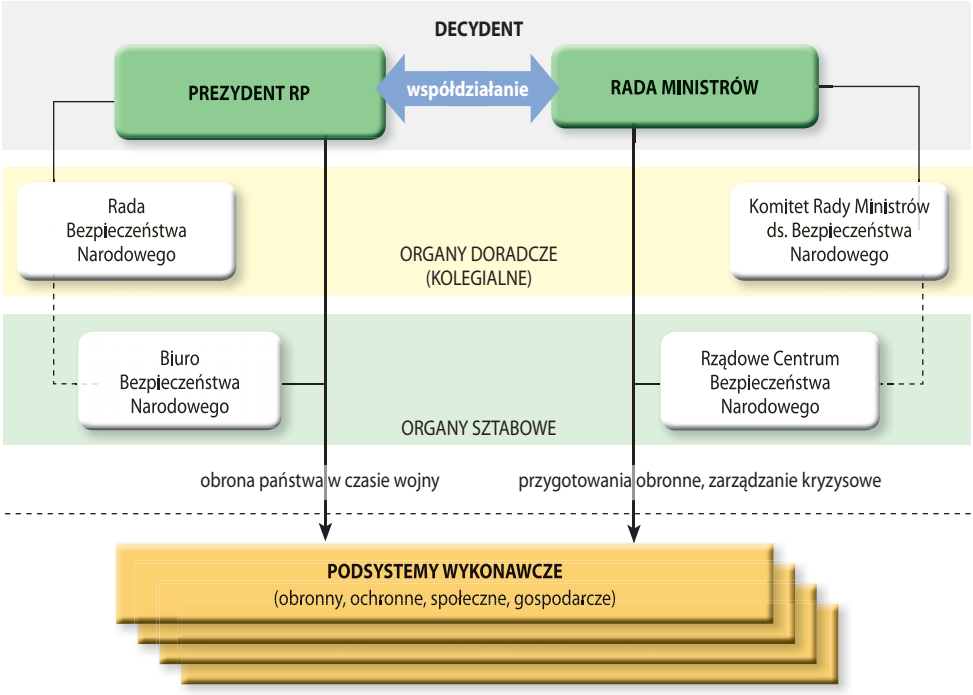
Źródło: opracowanie własne.

Obecny system kierowania bezpieczeństwem w Polsce niestety nie odpowiada temu modelowi. Zgodnie z Konstytucją RP funkcję decydenta politycznego w sprawach bezpieczeństwa pełnią wspólnie – jako organy władzy wykonawczej – prezydent RP i Rada Ministrów. Prezydent RP dysponuje zarówno organem doradczym (Rada Bezpieczeństwa Narodowego), jak i sztabowym (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego). Natomiast Rada Ministrów nie ma ani organu doradczego, ani sztabowego w sprawach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego. Najbliższe tym funkcjom są Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, których obecne kompetencje dotyczą jednak jedynie zarządzania kryzysowego, a nie całościowo ujmowanego bezpieczeństwa narodowego.

Dlatego w ramach przygotowania warunków do kierowania bezpieczeństwem narodowym w nadchodzących latach należałoby istniejący system sukcesywnie przekształcać, aby osiągnąć jego następującą docelową strukturę (rys. 37): decydent polityczny, którym zgodnie z Konstytucją RP są wspólnie prezydent RP i Rada Ministrów; organy opiniodawczo-doradcze u obydwu współdecydentów – Rada

Bezpieczeństwa Narodowego – na rzecz prezydenta RP oraz nowo utworzony Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego (lub Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego) z prezesem Rady Ministrów na czele; organy sztabowe, również u obydwu decydentów: na rzecz prezydenta RP – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, a na rzecz Rady Ministrów – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (utworzone poprzez poszerzenie kompetencji obecnego RCB i ulokowane w strukturach KPRM).

Rysunek 37. Proponowany naczelny (centralny) system kierowania bezpieczeństwem narodowym



Źródło: opracowanie własne.

Proponowany Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego (KRMds.BN) powinien wchłonąć dotychczasowe kolegialne struktury zajmujące się szczegółowymi kwestiami bezpieczeństwa (Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Kolegium do spraw Służb Specjalnych) oraz rozpatrywać i przedkładać Radzie Ministrów koncepcje rozwiązań problemów bezpieczeństwa narodowego o ponadresortowym, ogólnopaństwowym charakterze.

Natomiast Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (RCBN) realizowałoby m.in. następujące zadania:

- przygotowywanie projektów koncepcji, planów i programów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego;
- obsługę prac Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego (szef RCBN pełniłby funkcję sekretarza tego komitetu);

- zapewnienie Radzie Ministrów i Komitetowi Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego warunków do pracy w sytuacjach kryzysowych i w czasie konfliktu zbrojnego;
- organizowanie Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa w wymaganym zakresie;
- koordynowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa o charakterze międzyresortowym;
- analizowanie i ocenianie warunków bezpieczeństwa i zagrożeń interesów państwa;
- koordynowanie zadań służb specjalnych;
- przygotowywanie projektów (założeń) porozumień międzynarodowych i prac legislacyjnych dotyczących bezpieczeństwa.

Funkcjonowanie naczelnego (państwowego) systemu kierowania w sytuacji kryzysowej powinno umożliwić również podjęcie przez państwo działań w razie konfliktu zbrojnego, na potrzeby kierowania obroną państwa. W sytuacji kryzysowej na strategicznym poziomie zarządzania nie powinno dochodzić do istotnych zmian organizacyjnych, poza faktem „kryzysowego" charakteru prac prezydenta RP oraz Rady Ministrów.

Szczególnego znaczenia nabierają rozwiązania na czas ewentualnego konfliktu zbrojnego, w który Polska byłaby bezpośrednio zaangażowana. W razie wojny wzrasta rola prezydenta RP, pojawiłaby się także konieczność doprecyzowania składu i charakteru działalności Rady Ministrów.

W czasie normalnego funkcjonowania państwa ministrowie realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego w ramach działów, którymi kierują. Tak samo sytuacja wygląda w czasie kryzysu, z tym że wówczas wzrasta ranga tych ministrów, którzy wchodzą w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (KRMds.BN – w razie jego utworzenia). Sytuacja znacząco się zmienia w czasie obowiązywania stanu wojennego. Wówczas to kierowanie bezpieczeństwem narodowym realizowane przez ministrów, wskazanych przez prezesa Rady Ministrów, wykonywane będzie z Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa.

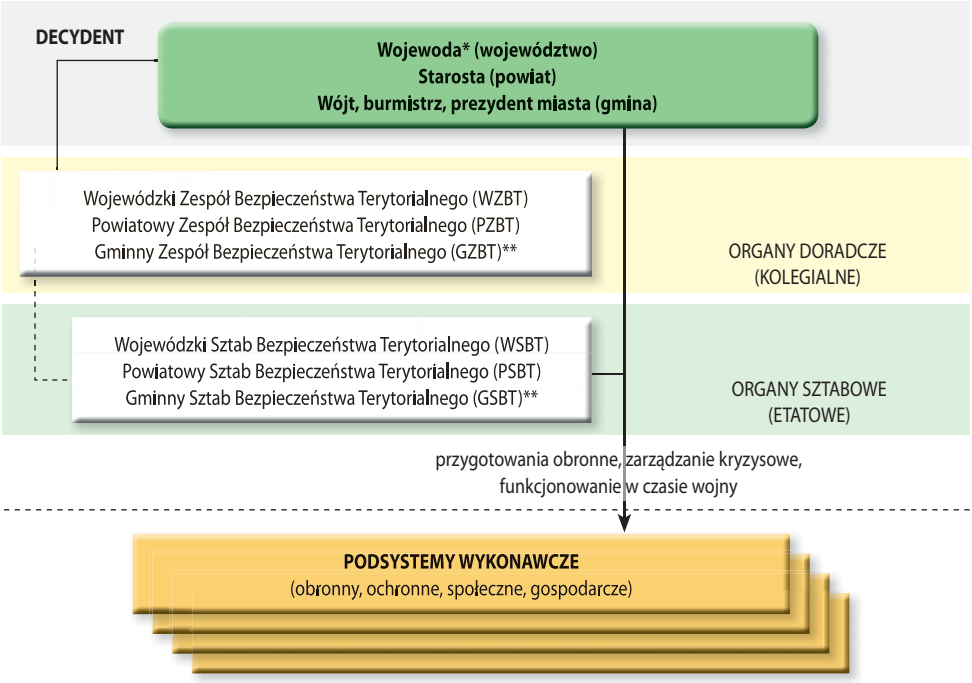
Specyficzny element ustroju Polski stanowi województwo. Wojewoda, pośród wielu kompetencji i zadań, które realizuje jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie i zwierzchnik administracji zespolonej, jest jednoosobowym decydentem w sprawach przypisanych mu jako koordynatorowi działań o charakterze ogólnowojewódzkim, wykraczającym poza kompetencje i możliwości kierowników administracji zespolonej i niezespolonej. Organy pomocnicze stanowiące aparat pracy wojewody (opiniodawczo-doradczy i sztabowy) powinny więc służyć realizacji funkcji wojewody w dziedzinie bezpieczeństwa terytorialnego na obszarze województwa (jako fragmentu bezpieczeństwa narodowego), nie zastępując kompetencji poszczególnych kierowników administracji, działających na terenie województwa.

Podobnie jak na szczeblu centralnym, gdzie postuluje się powołanie zintegrowanego Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego, również w województwach i samorządach wskazane byłoby przekształcenie obecnych zespołów zarządzania kryzysowego w szersze, zintegrowane, odpowiedzialne jednocześnie za sprawy obronne i zarządzania kryzysowego, zespoły bezpieczeństwa terytorialnego (ZBT) – jako organy opiniodawczo-doradcze odpowiednio: wojewody, starosty, prezydenta miasta, wójta. Dotyczy to także ich organów sztabowych (patrz: rys. 38).

Organ opiniodawczo-doradczy wojewody (Wojewódzki Zespół Bezpieczeństwa Terytorialnego – WZBT) powinien być ciałem kolegialnym, które w czasie normalnym (brak zagrożeń) nie pracuje w trybie stałym, lecz zbiera się cyklicznie, aby m.in.: dokonywać oceny stanu bezpieczeństwa województwa, wspierać koordynację planowania i prac organizacyjnych w tym zakresie, omawiać

problematykę finansowania, ustalać kierunki doskonalenia systemu bezpieczeństwa w województwie i podejmować inne konieczne działania dla zapobiegania ewentualnym zagrożeniom. Jego skład, poza częścią stałą, powinien być ustalany według potrzeb i charakteru sytuacji. W stanie normalnym i sytuacjach nadzwyczajnych lub w czasie wojny organ opiniodawczo-doradczy pracowałby na posiedzeniach pod przewodnictwem wojewody, zapewniając mu merytoryczne wsparcie w podejmowaniu decyzji, koordynacji przepływu informacji i wdrażaniu decyzji.

Rysunek 38. Proponowany system kierowania bezpieczeństwem terytorialnym (województwa, powiatu, gminy)



* W kierowaniu bezpieczeństwem terytorialnym przez wojewodę uczestniczy także marszałek województwa

** Tworzone stosownie do potrzeb

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowy skład organu sztabowego w województwie powinien opierać się na pracownikach odpowiedniego wydziału urzędu wojewódzkiego (w nim również funkcjonującego całodobowo wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego), stanowiąc zalążek rozwijanego w zależności od charakteru sytuacji sztabu wojewody (także na czas kryzysu i wojny).

Do zadań sztabu należałoby:

- merytoryczne prowadzenie spraw pozamilitarnych należących do kompetencji wojewody;
- analiza i ocena stanu bezpieczeństwa województwa na podstawie danych innych liderów administracji, w tym organów centralnych, sąsiednich województw, administracji zespolonej i niezespolonej, powiatów oraz gmin;
- przygotowywanie wariantów rozwiązań różnych sytuacji;
- ułatwienie wdrażania decyzji.

Kierownicy administracji zespolonej i niezespolonej powinni pełnić rolę koordynatorów funkcjonalnych w planowaniu i organizowaniu interdyscyplinarnych działań, a nie tylko formalnych zwierzchników podlegających im instytucji. Każdy lider administracji zespolonej i niezespolonej, do koordynacji powierzonych mu funkcji, powinien dysponować analogiczną strukturą organu zarządzającego (jeśli tylko zachodzi taka potrzeba).

Idea organizacji kierowania bezpieczeństwem narodowym w powiecie w poszczególnych stanach funkcjonowania państwa jest podobna do rozwiązań postulowanych dla województwa.

W powiecie odpowiednie funkcje powinni pełnić:

- organu decyzyjnego – starosta (prezydent miasta na prawach powiatu);
- organu opiniodawczo-doradczego – Powiatowy Zespół Bezpieczeństwa Terytorialnego (PZBT). W jego skład wchodziliby kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych, właściwych w sprawach planowania, organizowania i realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa terytorialnego;
- organu sztabowego – Powiatowy Sztab Bezpieczeństwa Terytorialnego, np. na prawach wydziału (referatu).

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym w gminie ma nieco inną specyfikę aniżeli w powiecie. Nie działają tam bowiem terenowe organy administracji rządowej, których zasięg działania obejmowałby tylko terytorium gmin.

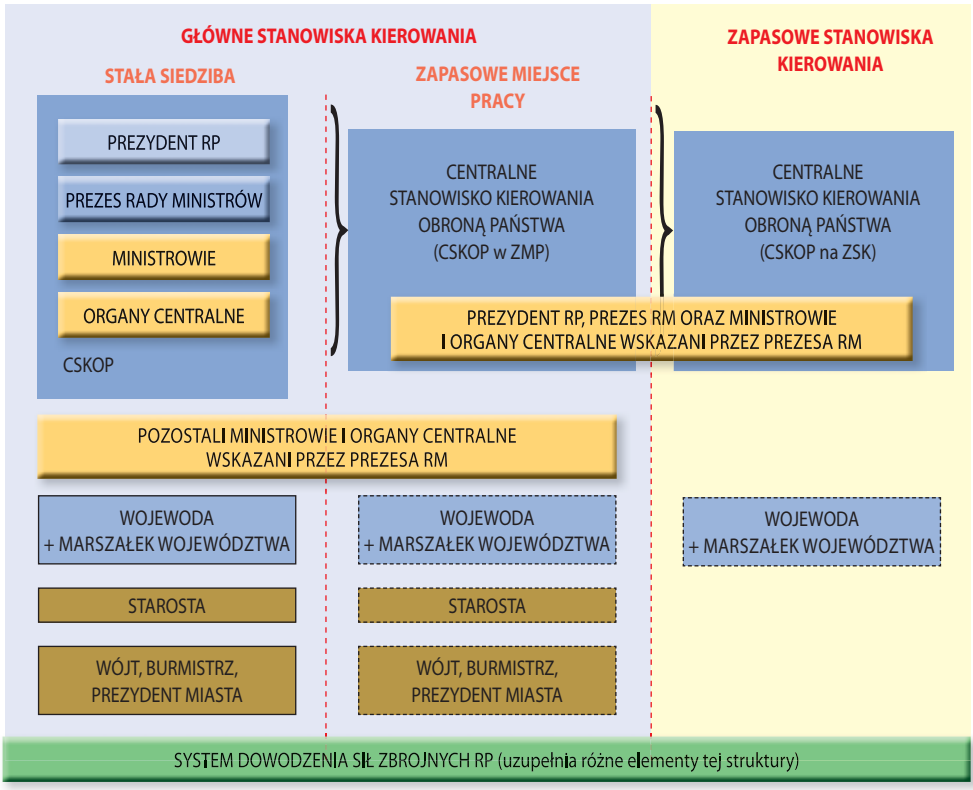
Zadania gminy sprawiają jednak, że również na tym poziomie musi być zorganizowany system kierowania, uwzględniający możliwości organizacyjne, ludzkie i finansowe tej struktury samorządowej. Funkcje organu decyzyjnego pełni wójt (burmistrz, prezydent miasta), który w zależności od potrzeby tworzyłby gminny organ opiniodawczo-doradczy (Gminny Zespół Bezpieczeństwa Terytorialnego, GZBT) i organ sztabowy (Gminny Sztab Bezpieczeństwa Terytorialnego, GSBT).

Infrastruktura kierowania

Infrastruktura w ramach stanowisk kierowania obejmuje stanowiska i centra kierowania składające się z obiektów i urządzeń technicznych niezbędnych do zapewnienia operatywnego i bezpiecznego funkcjonowania organów kierowania podczas realizacji ich zadań w dziedzinie bezpieczeństwa. Jednym z podstawowych zadań w ramach jej przygotowania jest ustalenie i utrzymywanie systemu stanowisk kierowania. System ten na każdym szczeblu (kraj, województwo, powiat, gmina) obejmuje główne i zapasowe stanowiska kierowania, a w ramach stanowisk głównych obiekty budowlane, w tym obiekty specjalne; systemy łączności (stacjonarnej i mobilnej), w tym łączności niejawnej; systemy teleinformatyczne, w tym systemy ostrzegania i alarmowania itp. Przedstawia to rys. 39.

Przygotowanie obiektów budowlanych, w tym obiektów specjalnych, na potrzeby funkcjonowania poszczególnych organów w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, obejmuje ich wytypowanie, następnie adaptację, a w szczególnych okolicznościach ich rozbudowę. W ramach działań planistyczno-organizacyjych obiekty te są przygotowywane do zapewnienia warunków realizacji funkcji danego organu. Ich przygotowanie obejmuje między innymi ich wyposażenie w niezbędne systemy łączności, teleinformatyczne, a także zapewniające „żywotność" i bezpieczeństwo obiektu, np. w razie wystąpienia zagrożeń czynnikami chemicznymi, biologicznymi, czy promieniotwórczymi.

Rysunek 39. System stanowisk kierowania bezpieczeństwem narodowym



Źródło: opracowanie własne.

Obiekty te powinny spełniać szereg kryteriów, umożliwiających ciągłość monitorowania sytuacji i podejmowania decyzji przez dany organ. Ponadto w ramach tych obiektów należy zapewnić warunki pracy i pobytu dla personelu urzędu obsługującego ten organ.

Łączność stacjonarna (i mobilna), w tym łączność niejawna, powinna zapewnić decydentom na każdym poziomie kierowania, dostęp do niezbędnej informacji i organów administracji publicznej, włączonych w realizację zadań wynikających z kierowania bezpieczeństwem. Przygotowanie tych systemów dotyczy również łączności i poczty niejawnej, co wymaga właściwego włączenia środków kryptograficznych. W tym zakresie ważnym byłoby uzyskanie pełnych zdolności narodowych, tak w zakresie tworzenia tego systemu (projektowanie, produkcja urządzeń, nadzór właścicielski nad elementami systemu), jak też jego eksploatacji. Należy przy tym uwzględnić potrzeby zapewnienia łączności w sytuacji przemieszczania się organów kierujących bezpieczeństwem (narodowym, terytorialnym) z wykorzystaniem różnych środków transportu (lotniczego, lądowego, wodnego), adekwatnie do ich roli w tym systemie. Tak wyposażone środki transportu powinny dla wskazanych osób zapewniać ciągłość kierowania bezpieczeństwem narodowym na administrowanym terenie. Dotyczy to także łączności na potrzeby kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi (w tym na potrzeby Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych).

Uporządkowania wymaga wykorzystanie systemów teleinformatycznych, w tym związanych z systemami ostrzegania i alarmowania, wykorzystywanych w kierowaniu bezpieczeństwem. Ich integracja powinna zapewnić kierowanie na danym obszarze (państwo, województwo, powiat, gmina), co wymaga tworzenia platform wymiany informacji i eliminowania podejścia resortowego.

Problematyka przygotowania infrastruktury systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym ujęta jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2004 r. Jej analiza wskazuje, że część z tych przepisów powinna mieć rangę ustawową i należałoby je przenieść do proponowanej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym.

Procedury kierowania bezpieczeństwem narodowym

Potrzebna jest regulacja ustawowa zasad funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, która mogłaby przyjąć formę ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym. Powinna ona precyzyjnie określić rolę władz i instytucji państwowych w systemie bezpieczeństwa narodowego, w tym:

- jednoznacznie zdefiniować zadania i kompetencje na szczeblu władzy wykonawczej;
- doprecyzować kompetencje prezydenta RP i Rady Ministrów wynikające z przepisów Konstytucji RP;
- zapewnić sprawność kierowniczo-koordynacyjną całego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, określić zasady współpracy jego organów we wszystkich stanach, warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa;
- stworzyć warunki do kontrolowania przez Radę Ministrów pod względem analityczno-koncepcyjno-koordynacyjnym całości zagadnień bezpieczeństwa narodowego RP.

Do proponowanej ustawy należałoby przenieść zagadnienia związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym RP (z ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz z ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Jednocześnie należałoby uporządkować istniejące ustawy i struktury organizacyjne w zakresie dotyczącym takich samych lub podobnych zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego.

Konieczne jest również doprecyzowanie – w ramach proponowanej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym – zasad kierowania obroną państwa w czasie wojny, w szczególności jednoznaczne określenie zasad współdziałania w tym zakresie prezydenta RP z Radą Ministrów oraz doprecyzowanie kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w kontekście jego podległości prezydentowi RP kierującemu obroną państwa.

Należy też zapewnić jednolite – w ramach nowej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym – kierowanie bezpieczeństwem na wszystkich poziomach administracji publicznej: krajowym, wojewódzkim, powiatowym, gminnym. Potrzebna jest: uniwersalizacja organizacji aparatu zarządzającego, w tym na poziomie terenowym; racjonalizacja liczby struktur planistycznych, organizacyjnych i wykonawczych; zintegrowanie w możliwym zakresie oddzielnych dziś procesów planowania kryzysowego oraz planowania operacyjnego funkcjonowania podmiotów w czasie zagrożenia i wojny, a w konsekwencji zintegrowanie dokumentów planistycznych, w szczególności na poziomie centralnym (np. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP lub ewentualnie poszerzona Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Bezpieczeństwa Narodowego RP[22]).

[22] Dokument ten zastąpiłby obowiązującą dzisiaj Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną RP.

Należałoby rozważyć, w jakim zakresie możliwa jest tego typu integracja procesów planistycznych i dokumentów wykonawczych w działach administracji rządowej, organach centralnych, województwach, powiatach i gminach w jeden plan operacyjny bezpieczeństwa (działu, województwa, powiatu, gminy). Uwzględnić przy tym oczywiście należy, że zarządzanie kryzysowe planowane jest od dołu (zagrożenia i możliwości gminy, następnie powiatu, województwa i państwa), a planowanie obronne realizowane jest od góry, zgodnie z polityczną koncepcją przyjętą przez państwo.

Postulowane jest odchodzenie od powierzania poszczególnym ministrom roli koordynacyjnej w zarządzaniu określoną dziedziną bezpieczeństwa w wymiarze ogólnokrajowym (całościowym), a zadanie to przenieść do ponadresortowej struktury, którą byłoby Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego.

Powyżej przedstawione rekomendacje mogą zostać wprowadzone w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego. W razie zaistnienia odpowiednich warunków i uzyskania konsensusu politycznego co do zasadności ewentualnej nowelizacji Konstytucji RP należałoby rozważyć zmiany w regulacjach dotyczących bezpieczeństwa narodowego, polegające między innymi na:

- wyeliminowaniu niektórych zbyt szczegółowych, jak na ustawę zasadniczą, zapisów i nadaniu im charakteru generalnych norm konstytucyjnych;
- rezygnacji z odrębnej funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny lub co najwyżej przewidywaniu jej tylko fakultatywnie. W razie utrzymania tej funkcji jako konstytucyjnej należałoby zapewnić prawną możliwość wskazania już w czasie pokoju osoby funkcyjnej przewidzianej do jej objęcia na wypadek wojny;
- jednoznacznym, bezwarunkowym określeniu organu kierującego obroną państwa w czasie wojny. Kompetencje w tym zakresie nie powinny być dzielone z innym organem (zasada jednolitości kierowania w warunkach wojny). Gdyby jednak miała być utrzymana właściwa dla czasu pokoju zasada współdziałania dwóch organów (prezydenta RP i Rady Ministrów) w kierowaniu obroną państwa, należałoby nadać konstytucyjnie Radzie Gabinetowej kompetencje organu właściwego do zapewnienia tego współdziałania. W skład Rady Gabinetowej czasu wojny powinni dodatkowo być włączeni marszałkowie Sejmu i Senatu, jako potencjalni następcy prezydenta RP.

Jeśli ewentualna nowelizacja Konstytucji RP zmierzałaby do zmiany obecnego modelu ustrojowego na prezydencki lub gabinetowy, należałoby:

a) w modelu prezydenckim – zmienić formułę Rady Bezpieczeństwa Narodowego z organu wyłącznie doradczego w konstytucyjny organ doradczo-koordynacyjny albo przekształcenie w takowy Rady Gabinetowej;
b) w modelu gabinetowym – w ogóle zrezygnować z konstytucyjnego usytuowania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

* * *

Głównym wyzwaniem, przed jakim stoi podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym, jest jego pełne zintegrowanie. Integracji tej powinny podlegać przede wszystkim organy doradcze i sztabowe działające na rzecz decydentów. Stworzona musi zostać również odpowiednia infrastruktura kierowania oraz całościowo uregulowane procedury kierowania bezpieczeństwem narodowym. Elementy te powinny zostać unormowane w formie ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym.

4.3. Przygotowanie podsystemów operacyjnych bezpieczeństwa narodowego

Podsystem obronny

Służba zagraniczna (dyplomacja) na rzecz bezpieczeństwa. Postępująca globalizacja, rosnące międzynarodowe znaczenie mocarstw wschodzących, wzrost znaczenia międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansowych, a także szybki rozwój technologii wymuszają zredefiniowanie zadań stojących przed placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi.

Służba dyplomatyczna i konsularna wymaga dostosowywania struktur, potencjału i zasad jej funkcjonowania do nowych wyzwań, zgodnie z przyjętymi priorytetami polskiej polityki zagranicznej. Redefinicji wymaga więc zarówno rola, jak i metody działania dyplomacji.

Konsekwentna, długofalowa i skuteczna realizacja głównych założeń polskiej polityki zagranicznej może być realizowana jedynie przez wykwalifikowany i apolityczny personel. W związku z tym potrzebne jest:

- opracowanie i konsekwentne stosowanie w praktyce jednolitej zasady rekrutacji i przygotowania kandydatów do służby dyplomatycznej;
- opracowanie jednolitych zasad awansu zawodowego w służbie zagranicznej, uwzględniających kształcenie permanentne (na każdym etapie obowiązkowo kończące się egzaminem) i wytyczanie ścieżki rozwoju zawodowego;
- przygotowanie motywującego do podnoszenia kwalifikacji modelu wynagradzania w służbie zagranicznej;
- dostosowywanie dyplomacji do wymogów rewolucji informatycznej poprzez wprowadzanie nowych technologii;
- zapewnianie trwałości ochrony i obrony interesów państwa poprzez ciągłość bezstronnego, apolitycznego i rzetelnego zaplecza eksperckiego w instytucjach centralnych (oznacza to m.in. wymianę jedynie szczebla politycznego w resortach w wyniku zmiany władzy po kolejnych wyborach).

Warto rozważyć zbudowanie odrębnej ścieżki dla polskich kandydatów do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i zagwarantowanie w niej odpowiedniego do rangi oraz wielkości Polski uczestnictwa osobowego, szczególnie w miejscach istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski (np. w państwach Partnerstwa Wschodniego). Ważne jest też zabieganie o jak najszerszą reprezentację polskich dyplomatów w strukturach decyzyjnych organizacji międzynarodowych.

Siły Zbrojne RP. Niezależnie od możliwych scenariuszy kształtowania się warunków bezpieczeństwa Polski głównym gwarantem bezpieczeństwa państwa jest własny potencjał obronny zapewniający skuteczne reagowanie na wszelkie formy współczesnych zagrożeń polityczno-militarnych (szantaż, groźbę użycia siły, zaskakujące krótkotrwałe akcje militarne, w tym uderzenia powietrzne, zwłaszcza rakietowe, operacje specjalne, incydenty graniczne, rajdy dywersyjne bez zamiaru opanowania terytorium itp.), w stosunku do których międzynarodowe organizacje bezpieczeństwa mają utrudnione możliwości reagowania.

Konieczne jest przyspieszenie procesu transformacji SZ RP, przede wszystkim zgodnie z priorytetami przyjętymi w wydanym przez prezydenta RP postanowieniu z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie określenia Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony

państwa na lata 2013–2022. W dokumencie tym wskazano trzy priorytetowe kierunki zmian organizacyjnych w Siłach Zbrojnych RP (konsolidacja organizacyjna i dyslokacyjna SZ RP; reforma systemu dowodzenia i kierowania; doskonalenie systemu szkolenia, w tym konsolidacja systemu szkolnictwa wojskowego), a także trzy najważniejsze kierunki modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (rozwój systemów informacyjnych; rozwój systemów obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej; wzrost mobilności Wojsk Lądowych).

Konsolidacja organizacyjna i dyslokacyjna ma ograniczyć rozproszenie wojska w niewielkich garnizonach. Jej skuteczne przeprowadzenie jest szczególnie ważne w warunkach funkcjonowania profesjonalnych Sił Zbrojnych RP.

Należy pilnie dostosować do potrzeb armii zawodowej oraz obecnych warunków politycznych, strategicznych i operacyjnych utworzony w połowie lat 90. ubiegłego wieku, w początkowym okresie wprowadzania cywilnej kontroli nad SZ, system kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi na poziomie polityczno-strategicznym. Powinno nastąpić zmniejszenie liczby organów dowodzenia strategicznego oraz ich konsolidacja wokół trzech podstawowych funkcji dowodzenia: planowania strategicznego (Sztab Generalny WP), bieżącego dowodzenia ogólnego (Dowództwo Generalne) oraz dowodzenia operacyjnego (Dowództwo Operacyjne). Odpowiedzialne za to organy dowodzenia powinny podlegać bezpośrednio ministrowi obrony narodowej. Powinno to przede wszystkim zwiększyć potencjał i jakość długofalowego prognozowania, planowania i programowania przyszłości sił zbrojnych, stworzyć warunki do koniecznego szkolenia w systemie operacji połączonych (*joint*) oraz zapewnić jednolitość systemu dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Powyższe kwestie powinny zostać uregulowane poprzez nowelizację ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

Zachodzące w świecie przemiany, a zwłaszcza ich tempo oraz stojące przed siłami zbrojnymi wyzwania (potrzeba szybkiej reakcji o różnym charakterze) powodują, że wyjątkowo pożądane staje się posiadanie jednostek o uniwersalnych strukturach organizacyjnych (modułowych), sprawnie dowodzonych i zaopatrywanych, zdolnych do natychmiastowego użycia w dowolnym rejonie działań. Pożądane zatem jest uzyskanie wysokiej jakości wyszkolenia, wyposażenia, logistyki oraz wsparcia niezbędnego do skutecznej reakcji na nowe wyzwania operacyjne oraz do wykonania przez SZ RP planowanych zadań. Powyższe działania transformacyjne ujęte są w Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022, będącej jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwojowych.

Fot. Archiwum Dowództwa Wojsk Specjalnych

Potrzebne jest także wprowadzenie do wyposażenia sił zbrojnych najnowocześniejszych technologicznie zinformatyzowanych systemów walki i wsparcia, stosowanych w rozpoznaniu, walce w cyberprzestrzeni, dowodzeniu, kierowaniu systemami uzbrojenia, środkach precyzyjnego rażenia, zdalnego kierowania systemami bezzałogowymi, a także robotach. Wymaga to wycofania z użycia przestarzałego sprzętu wojskowego, który powinien być zastąpiony uzbrojeniem i wyposażeniem spełniającym wymogi sieciocentrycznego środowiska działań oraz kompatybilnego z innymi armiami NATO (modernizacyjna strategia „przeskoku generacyjnego"). Ponadto, za pilne należy uznać uzyskanie zdolności obserwacji powietrznej obiektów naziemnych i stworzenie efektywnego systemu rozpoznania, sprzężonego z systemem dowodzenia i wyboru obiektów uderzenia. Zastosowanie tych rozwiązań umożliwi

uzyskanie kluczowej z punktu widzenia obrony państwa zdolności przeciwzaskoczeniowej. Zdolność ta powinna być dodatkowo zwiększona poprzez zapewnienie jak największej mobilności wojsk lądowych, które mogłyby w krótkim czasie być przerzucone na terytorium Polski, stosownie do miejsca zagrożenia. Taka mobilność powinna być oparta przede wszystkim na wykorzystaniu śmigłowców.

Ważne jest zmodernizowanie systemu obrony powietrznej, w tym zbudowanie obrony przeciwrakietowej, który pozwoli na skuteczniejsze zapewnienie państwu bezpieczeństwa, ponieważ to właśnie z przestrzeni powietrznej mogą najłatwiej i najszybciej dotrzeć zagrożenia. Podstawowym nośnikiem siły uderzeniowej są dziś rakiety różnych klas, kategorii, zasięgu, siły rażenia – od strategicznych do taktycznych najniższego szczebla, dlatego bez obrony powietrznej nie można mówić o pełnowartościowej obronie kraju. Równie ważne jest uzyskanie nowoczesnego wyposażenia (np. śmigłowców wsparcia bojowego i zabezpieczenia) do prowadzenia coraz bardziej wymagających działań (np. walki z przeciwnikiem asymetrycznym).

Powyższe projekty modernizacyjne syntetycznie prezentuje rys. 40.

Rysunek 40. Priorytety modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP

Źródło: opracowanie własne.

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, ale zdolnej jednocześnie do wypełnienia niezbędnego minimum zadań poza Bałtykiem (opcja „Bałtyk plus"). W toku prowadzonej modernizacji należy dążyć do zwiększenia wyposażenia Marynarki Wojennej RP w nowoczesny sprzęt i uzbrojenie przy wykorzystaniu krajowego potencjału przemysłowego.

Wskazane jest stworzenie narodowego systemu obrony cybernetycznej – obejmującego także środki innych resortów – zintegrowanego z podobnymi systemami państw sojuszniczych. W przyszłości, jednym z najbardziej perspektywicznych zadań transformacyjnych powinno być uzyskanie zdolności do wykorzystywania technologii kosmicznych na potrzeby bezpieczeństwa narodowego.

Nowe uzbrojenie powinno priorytetowo spełniać kryteria zapewnienia obrony kraju z możliwością jego wykorzystania także w operacjach międzynarodowych, przy zachowaniu wymogów interoperacyjności z wojskami NATO.

Uwzględniając skalę potrzeb modernizacyjnych, niezbędne jest utrzymanie w perspektywie wieloletniej nakładów na obronę narodową w dotychczasowej wysokości 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego, w tym przeznaczanie ok. 1/3 budżetu obronnego na modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP.

Modernizacji technicznej i zmianom organizacyjnym sił zbrojnych musi towarzyszyć profesjonalne przygotowanie żołnierzy, a także dowództw, sztabów i całych formacji do realizacji zadań. Nowoczesny system szkolenia wojskowego powinien w jak największym stopniu uwzględniać potrzeby w zakresie przygotowania sił zbrojnych do osiągania zdolności niezbędnych na współczesnym polu walki. Proces szkolenia należy realizować z wykorzystaniem nowoczesnych metod i zaawansowanego technologicznie sprzętu, zwłaszcza pozwalającego na symulowanie sytuacji zbliżonych do rzeczywistych. Profesjonalne treści procesu szkolenia powinny bazować na odpowiednio zaktualizowanych dokumentach strategicznych, doktrynach, regulaminach, instrukcjach, podręcznikach, procedurach itp. W procesie szkolenia należy też wykorzystywać doświadczenia wyniesione z udziału w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa.

Prowadzone na szczeblu krajowym ćwiczenia muszą odwzorowywać realne warunki stwarzane przez współczesne zagrożenia, którym przeciwdziałać i które zwalczać powinny siły zbrojne. Szkolenie powinno obejmować w jak największym stopniu przygotowanie do realizacji zadań związanych z obroną kraju. Wskazane jest również prowadzenie ćwiczeń całego systemu bezpieczeństwa, tzn. ćwiczeń sprawdzających procedury współdziałania wojska z innymi służbami, a także podmiotami cywilnymi różnego szczebla.

W celu racjonalizowania kosztów szkolenia, w momencie dokonywania zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, należy pamiętać o równoczesnym nabywaniu również odpowiednich symulatorów i trenażerów.

Wrzesień 2012 r., Ćwiczenie Anakonda–12.
Fot. Adam Roik/Zespół Reporterski Combat Camera DO SZ

Siły zbrojne uczestniczyć powinny jednocześnie w licznych ćwiczeniach o charakterze międzynarodowym, których celem jest wyrobienie nawyków współdziałania i operowania w środowisku wielonarodowym, (m.in. na potrzeby międzynarodowych operacji bezpieczeństwa), a także zweryfikowanie efektywności mechanizmów wsparcia sojuszniczego, na wypadek konieczności prowadzenia wspólnej operacji obronnej. Z uwagi na brzegowe – z punktu widzenia NATO – położenie Polski, zasadne jest prowadzenie takich ćwiczeń także na terytorium Polski, jak to będzie miało miejsce w 2013 r. podczas planowanych sojuszniczych manewrów „Steadfast Jazz".

W ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych należy precyzyjnie określić zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów państwa, biorących udział w procesie planowania obronnego na szczeblach administracji rządowej i samorządowej oraz objąć systemem kształcenia i doskonalenia uczestników tego procesu. Wzmacnianie zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa jest warunkiem przetrwania i sprawnego funkcjonowania kraju w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Do newralgicznych elementów pozamilitarnych przygotowań obronnych należą: organizacja oraz zabezpieczenie logistyczne i techniczne systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokojenie potrzeb SZ RP i wojsk sojuszniczych; szkolenie obronne oraz kontrole wykonywania zadań obronnych; przygotowanie przedsiębiorców do realizacji zadań obronnych oraz objęcie militaryzacją wybranych podmiotów administracji publicznej. Problematyka ta jest dziś we właściwy sposób uregulowana pod względem prawnym oraz organizacyjnym. Niemniej jednak, z uwagi na dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa, wymaga ona ciągłego doskonalenia w tym poprzez wspólne i systematyczne ćwiczenia ogniw militarnych i pozamilitarnych.

Postrzeganie SZ RP jako istotnego elementu krajowego systemu zarządzania kryzysowego wymaga usprawnienia procedur udzielania pomocy przez jednostki wojskowe (np. udzielenie wsparcia Policji), mających na celu przyspieszenie reagowania na powstałą sytuację kryzysową. Ponadto system łączności SZ RP powinien zapewniać współdziałanie z pozostałymi służbami ratowniczymi, porządkowymi oraz wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego. Dodatkowo zwiększenie udziału organów administracji publicznej oraz służb ratowniczych w ćwiczeniach i treningach na szczeblu operacyjnym, prowadzonych przez jednostki i instytucje Sił Zbrojnych RP, pozwoli na usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego.

Stałą troską państwa powinno być także budowanie korzystnego wizerunku SZ RP w społeczeństwie jako atrakcyjnego i wiarygodnego pracodawcy oraz utrwalanie etosu służby wojskowej. Pozwoli to na rekrutację najlepszych kandydatów na żołnierzy zawodowych oraz usprawnienie funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych. Wzmocnienie armii zawodowej powinno być realizowane poprzez siły rezerwy, które mogą być szybko użyte w sytuacji wzrostu zagrożeń militarnych, jak również niemilitarnych, związanych z potrzebami zarządzania kryzysowego, w tym w czasie klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań antyterrorystycznych, ochrony mienia itp. Koncepcja Narodowych Sił Rezerwowych powinna uwzględniać budowanie oddzielnych całościowych jednostek wyspecjalizowanych głównie do działań wsparcia publicznego („wojsko wojewodów").

Należy dostosować system szkolnictwa wojskowego, do współczesnych potrzeb SZ RP, konsolidując go organizacyjnie z naciskiem na kształcenie dowódcze i techniczne. Zintegrowanie rozproszonego potencjału szkolnictwa wojskowego i zdecydowane skoncentrowanie się na zadaniach bezpośrednio potrzebnych wojsku powinny prowadzić do zwiększenia efektywności tego procesu. Wskazane byłoby powstanie na bazie istniejącego dziś potencjału wyższego szkolnictwa wojskowego dwóch uczelni wyż-

szych: jednej połączonej uczelni wojskowej na potrzeby Sił Zbrojnych RP (Uniwersytetu Wojskowego) i uczelni bezpieczeństwa narodowego (Akademii Bezpieczeństwa Narodowego), jako uczelni ponadresortowej, na potrzeby całego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Usprawnienie systemu wojskowej opieki medycznej powinno objąć wprowadzenie rozwiązań mających na celu odbudowę korpusu medycznego poprzez stworzenie właściwego systemu naboru, motywowania, szkolenia i doskonalenia zawodowego. Usprawnić należy mechanizmy funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej i obowiązujące regulacje prawne, w tym normujące funkcjonowanie wojskowej służby zdrowia w zakresie zabezpieczenia medycznego SZ RP w trakcie prowadzenia misji poza granicami kraju. W zakresie modernizacji technicznej wojskowej służby zdrowia działania winny skupić się na nabyciu i wprowadzaniu do użytkowania zmodernizowanych zestawów medycznych oraz nowego sprzętu i wyposażenia, umożliwiających rozwój i doskonalenie systemu ewakuacji medycznej z pola walki (w tym drogą powietrzną) na szczeblu taktycznym, operacyjnym i strategicznym. Jednym z priorytetowych kierunków modernizacyjnych powinna być telemedycyna.

Wojskowe służby specjalne. Przygotowanie Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego – jako ogniw podsystemu obronnego – powinno być ściśle powiązane z kształtowaniem całego systemu służb specjalnych Rzeczypospolitej Polskiej (patrz podrozdział „Podsystem ochronny").

Wskazane jest zmierzanie do „przywrócenia" wojskowych służb specjalnych wojsku, tj. włączenie ich w skład sił zbrojnych już w czasie pokoju, a nie tylko przewidywanie ich włączenia dopiero na czas wojny (jak zakładają to obecne uregulowania prawne). Oznaczałoby to pełne ich podporządkowanie ministrowi obrony narodowej, podobnie jak wszystkich innych struktur sił zbrojnych. Co do wywiadu wojskowego, mogłoby to oznaczać docelowo włączenie go w struktury nowego, o klasycznych funkcjach, Sztabu Generalnego WP (powrót do tradycyjnej historycznej „dwójki" Sztabu Generalnego WP). Celem jest, aby służby wojskowe specjalizowały się i koncentrowały rzeczywiście na zadaniach dotyczących bezpieczeństwa militarnego (obronności), a swoją podległością i sposobem zarządzania nimi, odróżniały się od służb cywilnych.

Przemysł obronny. Krajowy przemysł obronny wymaga wzmocnienia swojej konkurencyjności, co implikuje szereg działań zarówno ze strony administracji państwowej, jak i podmiotów sektora obronnego.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r.

Art. 2. (…) niniejszą dyrektywę stosuje się do zamówień udzielanych w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, których przedmiotem są:
a) dostawy wyposażenia wojskowego, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;
b) dostawy newralgicznego wyposażenia, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów (…)

Ze strony administracji rządowej zasadne jest wdrożenie rozwiązań prawnych, ułatwiających funkcjonowanie przemysłu obronnego w warunkach otwartej konkurencji, przy założeniu, że udzielanie zamówień objętych zakresem dyrektywy 2009/81/WE w trybie niekonkurencyjnym może mieć miejsce tylko w wypadkach uzasadnionych ochroną podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa.

Konieczne jest przy tym wykorzystanie dostępnych instrumentów wspierania przemysłu obronnego, takich jak: instrumenty offsetowe, dotacje w ramach Planu mobilizacji gospodarki (PMG), środki z prywatyzacji polskiego przemysłu obronnego, promocja wytwarzanego w Polsce uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW). Pożądane byłoby także usprawnienie systemu zamówień rządowych dotyczących UiSW poprzez: pla-

nowanie z odpowiednim wyprzedzeniem kontraktowania wyrobów obronnych w celu umożliwienia realizacji zamówień przez podmioty PPO, wyprzedzające prowadzenie prac badawczo-rozwojowych (B+R) w obszarach najważniejszych z punktu widzenia perspektywicznych potrzeb Sił Zbrojnych RP, uruchamianie procedur z odpowiednim wyprzedzeniem oraz poprawę sposobu finansowania zamówień na wyroby obronne.

Ze strony podmiotów sektora obronnego szczególnie cenne byłoby zwiększenie aktywności i usprawnienie zarządzania spółek PPO w celu: lepszego rozpoznania potrzeb w zakresie UiSW głównych użytkowników; dywersyfikacji i uatrakcyjnienia oferty rynkowej w zakresie nowoczesnych wyrobów, a także terminowości dostaw, cen, gwarancji itp.; poszukiwania możliwości racjonalizacji asortymentu i kosztów produkcji; efektywnego poszukiwania możliwości rozwoju współpracy – w szczególności z partnerami zagranicznymi – w dziedzinie kapitału, technologii, produktów, kooperacji przemysłowej i rynków zbytu; modyfikacji strategii marketingowych i handlowych, pozwalających na znaczący wzrost eksportu oraz skoncentrowania aktywności na rozwoju produktów, jako podstawowej gwarancji utrzymania się na rynku w perspektywie wieloletniej.

Polska powinna więc wypracować takie rozwiązania strukturalne, które efektywnie przyczynią się do osiągnięcia wysokiej jakości produkcji PPO zgodnie z oczekiwaniami Sił Zbrojnych RP, a zarazem osiągnięcia takiego stopnia konkurencyjności, który pozwoliłby na partnerską współpracę z firmami europejskimi i zbrojeniowymi koncernami światowymi.

* * *

Podstawowym zadaniem przygotowawczym podsystemu obronnego jest utrzymanie i jakościowa transformacja potencjału obronnego państwa, z uwzględnieniem priorytetu dla zdolności niezbędnych do zapewnienia bezpośredniego bezpieczeństwa państwa. Rozwój potencjału obronnego powinien jednocześnie przekładać się na wzmocnienie zdolności obronnych NATO oraz budowę takich zdolności Unii Europejskiej.

Podsystemy ochronne

Wymiar sprawiedliwości. Dla zapewnienia pełnej i skutecznej ochrony praw człowieka w Polsce niezbędna jest stała i systematyczna współpraca wszystkich organów władz publicznych odpowiedzialnych za sferę praw i wolności człowieka i obywatela. W szczególności wskazana jest bieżąca wymiana informacji na temat stwierdzonych naruszeń praw i wolności człowieka i obywatela, kroków podejmowanych w celu wyeliminowania dostrzeżonych nieprawidłowości oraz efektów podejmowanych działań.

W celu ułatwienia dostępu zwykłym obywatelom do wymiaru sprawiedliwości należy kontynuować jego informatyzację tam, gdzie jest to możliwe. Informatyzacja, jako jeden z elementów reformy całego wymiaru sprawiedliwości, może przyczynić się do przezwyciężenia problemu przewlekłości postępowań sądowych. Maksymalne wykorzystanie możliwości, jakie daje nowoczesna technologia informatyczna i telekomunikacyjna, to szansa na przyspieszenie postępowań i zwiększenie przejrzystości. Istotnym zadaniem powinno być wprowadzenie w życie zmian, które usprawnią wymianę informacji między poszczególnymi komponentami systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym w szczególności między rejestrami tego systemu (karnym, sądowym). Dla przyspieszenia postępowania

karnego niezbędne wydaje się wprowadzenie możliwości elektronicznego zapisu rozprawy, podobnie jak to zostało już wprowadzone w postępowaniu cywilnym. Umożliwiłoby to dokładne odtworzenie przebiegu rozprawy, wpłynęłoby na zapewnienie przejrzystości pracy sądu i zwiększenia przejrzystości motywów jego decyzji w określonej sprawie. Elektroniczny zapis rozpraw stanowi niezbędny element budowania zaufania obywateli do sądu.

Konieczne jest uproszczenie postępowań sądowych. W kontekście wolności gospodarczej, niezbędne jest zwiększenie zaufania przedsiębiorców do aparatu państwowego poprzez zracjonalizowanie stosowania w postępowaniach karnych środków zapobiegawczych, z uwzględnieniem poręczeń udzielanych przedsiębiorcom przez zrzeszające ich organizacje, dokonanie przeglądu obowiązującego prawa oraz praktyki w zakresie powoływania biegłych sądowych oraz tworzenie możliwości edukacji ekonomicznej sędziów i prokuratorów. Jednocześnie, z uwagi na stwierdzone przypadki niekompetencji urzędników w sferze stosowania prawa w stosunku do przedsiębiorców, niezbędne staje się wnikliwe wyjaśnianie wszelkich przypadków nadużywania przez nich władzy bądź lekceważenia obowiązków i w konsekwencji pociąganie ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej bądź karnej.

W kontekście reformy Sił Zbrojnych RP należałoby także rozważyć reorganizację prokuratury wojskowej i włączenie jej do struktur prokuratury cywilnej.

W systemie penitencjarnym niezbędne jest skorelowanie polityki karnej z nakładami na więziennictwo, aby stworzyć Służbie Więziennej możliwości efektywnego wykonywania zadań zarówno w zakresie odbywania kary, jak i działalności resocjalizacyjnej. Należy zatem dążyć do maksymalnego wykorzystania możliwości, jakie dają środki probacyjne[23], w tym z zastosowaniem elektronicznego systemu dozoru. Ważne jest, aby ułatwić powrót do społeczeństwa osobom po odbyciu kary poprzez umożliwienie im kształcenia się czy podejmowania pracy. W tym ostatnim aspekcie warto rozważyć wprowadzenie ułatwień (np. podatkowych) dla pracodawców decydujących się na zatrudnienie osób skazanych.

W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania organów ochrony praw człowieka konieczne jest tworzenie i doskonalenie regulacji prawnych w tym zakresie. Dodatkowo potrzebne jest zapewnienie właściwych środków finansowych na ten cel z budżetu państwa. Brak odpowiedniego finansowania instytucji wchodzących w skład podsystemu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela może skutkować poważnymi zaniedbaniami w procesie ochrony praw jednostki.

Jednym z najważniejszych problemów pozostaje też brak odpowiedniej wiedzy i świadomości prawnej obywateli w zakresie przysługujących im praw oraz organów powołanych w celu ich ochrony. W tym celu należy m.in. promować wiedzę na temat praw człowieka oraz podstawowych swobód i wolności, także w ramach zajęć edukacyjnych w szkołach oraz podczas warsztatów dla młodzieży. Pożądane jest, aby edukacja o prawach człowieka oraz edukacja przeciwdziałająca dyskryminacji były traktowane jako proces uczenia się przez całe życie.

Służby specjalne. Ważnym celem preparacyjnym w zakresie działalności służb specjalnych jest ich właściwe zorganizowanie, wyposażenie oraz szkolenie. W tym względzie jednym z wyzwań transformacyjnych jest ograniczenie nadmiernej liczby służb specjalnych o charakterze ogólnopaństwowym. Modelowo można mówić o zasadności istnienia dwóch – czterech służb: 1-2 ogólnosystemowe (zewnętrzna, wewnętrzna) oraz 1-2 sektorowe (wojskowa, gospodarcza lub antykorupcyjna). Reforma

[23] Środki probacyjne – środki prawa karnego materialnego i wykonawczego polegające na poddaniu sprawcy przestępstwa próbie, dające mu szansę na poprawę w warunkach wolnościowych, bez wykonywania kary w całości lub części.

ilościowa rozbudowanych dziś służb specjalnych jest jednak trudnym przedsięwzięciem (łatwiej utworzyć dodatkową służbę niż istniejącą zlikwidować), chociażby z uwagi na uwarunkowania polityczne. Wskazując więc na celowość reformy ilościowej, nie należy jednak czynić z tego nadzwyczajnego priorytetu. Służby specjalne są bardzo newralgicznym ogniwem systemu bezpieczeństwa narodowego, dlatego ich reforma powinna być przeprowadzona rozważnie i ostrożnie. Rewolucja nie jest tu wskazana, lepiej więc reformy prowadzić etapowo.

W pierwszym etapie warto zapewne skorygować system nadzoru nad służbami specjalnymi. W bezpośredniej gestii prezesa Rady Ministrów powinny pozostać jedynie kwestie kadrowe dotyczące kierownictw służb oraz koordynacja i nadzór nad służbą specjalną odpowiedzialną za wywiad, a także ewentualnie za walkę z korupcją na najwyższych szczeblach władzy (gdyby taka służba miała być utrzymana jako oddzielna formacja, choć bardziej zasadne wydaje się zintegrowanie CBA z ABW). Koordynację i nadzór nad pozostałymi służbami powinni sprawować ministrowie konstytucyjni (minister spraw wewnętrznych i minister obrony narodowej).

Gdyby został utworzony Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego, powinien on przejąć kompetencje ministra – koordynatora służb specjalnych oraz wchłonąć Kolegium do spraw Służb Specjalnych. Odrębne istnienie tych podmiotów wydaje się sugerować szczególny status służb specjalnych w państwie, co w sytuacji dzisiaj ich faktycznego – a w przyszłości ewentualnie również faktycznie usankcjonowanego – podporządkowania ministrom konstytucyjnym, nie znajduje uzasadnienia.

Dla optymalnego zarządzania informacją na najwyższych szczeblach administracji państwowej wskazane jest także utworzenie komórki (biura, centrum, departamentu itp.) odpowiedzialnej za dokonywanie strategicznych syntez informacji dostarczanych przez służby specjalne i wypracowywanie zintegrowanych ocen na potrzeby kierowania bezpieczeństwem narodowym. Jej zadaniem byłoby zbieranie informacji od wszystkich służb państwa odpowiedzialnych za poszczególne sfery bezpieczeństwa, a następnie dokonywanie ich analizy i oceny na potrzeby najwyższych organów kierowania państwem. Powstanie takiej instytucji pozwoliłoby na: zapewnienie wsparcia decyzyjnego, niezbędnego zwłaszcza w sytuacji podejmowania decyzji o charakterze strategicznym z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa; kreowanie wspólnego obrazu sytuacji, dostępnego dla najważniejszych czynników decyzyjnych w państwie; właściwe planowanie kierunków działalności służb specjalnych oraz usprawnienie wymiany informacji między najważniejszymi elementami systemu bezpieczeństwa państwa. Komórka syntez informacji strategicznych powinna być usytuowana w instytucji obsługującej sztabowo proponowany Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego (czyli w nowym Rządowym Centrum Bezpieczeństwa Narodowego ulokowanym organizacyjnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Należy również zmierzać do sensownego ustandaryzowania problematyki związanej z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi poszczególnych służb poprzez ujednolicenie terminologii, procedur operacyjnych (z uwzględnieniem funkcjonalnej specyfiki poszczególnych służb), a także zasad i zakresu ich koordynacji. Ujednolicić należy uprawnienia funkcjonariuszy różnych służb, procedury ich działania i pragmatyki służbowe. W rezultacie powinna powstać sytuacja pozwalająca efektywnie dysponować posiadanym zasobem osobowym służb specjalnych, przy założeniu wymienności personelu między nimi.

W związku z narastającym transsektorowym charakterem zagrożeń należy też budować platformy współdziałania służb i innych instytucji przeciwdziałających zagrożeniom o szczególnej wadze dla bezpieczeństwa państwa (np. cyberprzestępczość, terroryzm, zorganizowana przestępczość). Platformy takie powinny być prowadzone z założeniem ewolucyjnego kształtowania ich form organizacyj-

nych. Przykładem takiego działania jest Centrum Antyterrorystyczne (jednostka interdyscyplinarna, niejako ponadsystemowa z punktu widzenia organizacji administracji), w skład którego wchodzą oddelegowani funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy m.in. Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej, posiadający dostęp do zasobów informacyjnych ich macierzystych instytucji w trybie on-line. Warto jednak zwrócić uwagę, aby tego typu centra podlegały nadzorowi ponadresortowemu (z racji ich ponadresortowego charakteru), a nie były częścią organizacyjną jednej ze służb.

Na tym tle rozważyć należy propozycję stosownego zminimalizowania obciążenia służb specjalnych obowiązkami procesowymi (te powinny zostać przejęte głównie przez Centralne Biuro Śledcze), koncentrując ich aktywność głównie na zadaniach informacyjno-analitycznych oraz działaniach operacyjno-rozpoznawczych, tj. takich, które zmierzają do uprawdopodobnienia faktu popełnienia przestępstwa. Obowiązki procesowe służb powinny dotyczyć tylko wysoko specjalistycznych zadań związanych z procesami np. w sprawach szpiegowskich lub terrorystycznych. Pozwoliłoby to na podejmowanie efektywnych działań prewencyjnych i wyprzedzających w obszarach szczególnie wrażliwych z punktu widzenia funkcjonowania państwa.

Sposobem na zoptymalizowanie pracy służb, ich konsolidację, uporządkowanie kompetencji oraz dla zapewnienia ich interoperacyjności może być propozycja opracowania nowej ustawy o służbach specjalnych, zmieniającej obecne regulacje prawne w tym zakresie. Należy też rozważyć opracowanie ustawy o czynnościach operacyjnych (operacyjno-rozpoznawczych) celem ujednolicenia oraz precyzyjnego zdefiniowania procedur i kompetencji w stosowaniu technik operacyjno-rozpoznawczych. Opracowanie i przyjęcie do polskiego porządku prawnego jednolitych aktów prawnych dotyczących służb specjalnych stworzy też podstawy do podniesienia efektywności szkolenia i współdziałania oraz ułatwienia przepływu kadr pomiędzy służbami.

Instytucje zwalczania terroryzmu i przeciwdziałania ekstremizmowi politycznemu. Krajowe i międzynarodowe organy odpowiedzialne za analizę i wymianę informacji o zagrożeniach terrorystycznych nadal ewoluują, szczególnie na poziomie strategicznym i operacyjnym. Przyjęty w Polsce system wielopłaszczyznowego i wielopodmiotowego zwalczania terroryzmu wymaga wprowadzenia mocniejszych, ustawowych mechanizmów koordynacyjnych, pozwalających Centrum Antyterrorystycznemu na efektywną koordynację działań antyterrorystycznych, nakierowanych zarówno na działania prewencyjne (niedopuszczanie do zamachu terrorystycznego), jak i minimalizację potencjalnych strat. W szczególności niezbędne jest przyjęcie ustawowych regulacji współpracy między poszczególnymi podmiotami, które powinny zastąpić istniejące dziś porozumienia między nimi.

We właściwym reagowaniu na potencjalne zagrożenie istotne jest doskonalenie koordynacji wymiany informacji o zagrożeniach terrorystycznych między Policją, Strażą Graniczną i Biurem Ochrony Rządu, cywilnymi i wojskowymi służbami specjalnymi, a także innymi służbami (np. Służbą Celną, organami kontroli skarbowej, organami informacji finansowej). Od tego zależy terminowe przekazanie istotnych informacji dotyczących przestępstw o charakterze terrorystycznym umożliwiających ich wykrywanie, rozpoznawanie, zapobieganie oraz ściganie.

Konieczne z punktu widzenia budowy zintegrowanego i zarazem efektywnego systemu antyterrorystycznego RP jest także opracowanie algorytmu współdziałania i zarządzania czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym i właściwa realizacja procedur współdziałania służb oraz instytucji państwowych uczestniczących w systemie ochrony antyterrorystycznej kraju w razie zaistnienia incydentu o charakterze terrorystycznym.

Fot. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Instytucje właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa. W celu zapewnienia większego poziomu cyberbezpieczeństwa niezbędne wydaje się skoordynowanie działań, w szczególności w obszarach legislacji i edukacji. Celowe wydaje się też wprowadzenie zmian w organizacji obecnie funkcjonującego podsystemu bezpieczeństwa teleinformatycznego. Biorąc pod uwagę problemy kadrowe wielu instytucji państwowych, jednym z rozwiązań mogłoby być opracowanie procedur współpracy, wymiany informacji oraz koordynacji działań realizowanych przez podmioty, które zajmują się bezpieczeństwem teleinformatycznym, co pozwoli na lepsze zagospodarowanie zaplecza kadrowego, jakim dysponują dane jednostki. Do działań w powyższym zakresie można zaliczyć:

- zapewnienie realizacji cyklicznych, kompleksowych analiz poziomu zagrożeń w cyberprzestrzeni (obecnie wybrane służby dokonują tego typu analiz w zakresie swoich właściwości);
- jednoznaczne zdefiniowanie teleinformatycznej infrastruktury krytycznej RP, a także opracowanie planu i procedur jej ochrony;
- dokonanie przeglądu i ewentualnej nowelizacji istniejących aktów prawnych co do ich zgodności z unormowaniami innych krajów i/lub organizacji międzynarodowych w celu ułatwienia współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony cyberprzestrzeni oraz precyzyjnego określenia: racjonalności struktur, roli, zakresów kompetencji i odpowiedzialności, szczegółowych uprawnień, zasad wzajemnej współpracy i wymiany informacji w odniesieniu do poszczególnych organizacji, instytucji, jednostek organizacyjnych, organów i służb RP w zakresie prowadzenia działań w cyberprzestrzeni;
- prowadzenie intensywnych działań uświadamiających i profilaktycznych w formie szkoleń i kampanii społecznych, które dotyczyć powinny zarówno podmiotów wchodzących w skład administracji państwowej, jak i – co jest szczególnie istotne – obywateli będących zwykłymi użytkownikami cyberprzestrzeni. Edukacja społeczeństwa w tym zakresie to, obok działań prawno-organizacyjnych oraz kwestii technicznych, jeden z najważniejszych filarów działań ograniczających zagrożenia w przestrzeni wirtualnej. Niezbędne w tym kontekście staje się zwiększanie nakładów na rozwój

programów badawczo-naukowych oraz tworzenie i wdrażanie programów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży jako elementu programów nauczania obowiązujących w szkołach.

Warto też rozważyć wprowadzenie zmian legislacyjnych określających zasady prowadzenia aktywnej obrony cyberprzestrzeni oraz zmian organizacyjnych umożliwiających realizację przez wyspecjalizowane komórki instytucji, jednostek organizacyjnych, organów i służb RP, działań wyprzedzających w obszarze bezpieczeństwa teleinformatycznego. Zasadna byłaby też budowa mechanizmów i systemów służących realizacji działań ofensywnych w tym obszarze, traktowanych także jako element wsparcia działań konwencjonalnych – szczególnie biorąc pod uwagę to, że przestrzeń wirtualna staje się obszarem wykorzystywanym do wrogich działań nie tylko przez hakerów czy organizacje terrorystyczne, ale także przez podmioty państwowe.

Potrzebne będzie dokonanie przeglądu programów szkoleń dodatkowych i programów nauczania nadzorowanych przez państwo uczelni wyższych (w tym uczelni wojskowych) oraz zakresów planowanych prac badawczych lub badawczo-rozwojowych, z uwzględnieniem potrzeb cyberbezpieczeństwa (w szczególności instytucji państwowych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa). Pozwoliłoby to na realizację cyklicznych symulacji, treningów i ćwiczeń z udziałem wytypowanych firm i instytucji oraz rozwój narodowych rozwiązań z zakresu kryptografii, a także ich szersza implementacja w narodowych systemach teleinformatycznych.

Głównym podmiotem państwowym odpowiedzialnym za rozpoznawanie, zwalczanie i neutralizację zagrożeń cybernetycznych jest Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, funkcjonujący w ramach Departamentu Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Całościowo za cyberbezpieczeństwo powinna odpowiadać Rada Ministrów, która zadania w tym zakresie powinna wykonywać przez ministra administracji i cyfryzacji, ministra obrony narodowej, ministra spraw wewnętrznych, szefów ABW i SKW oraz inne organy administracji rządowej. W razie powołania proponowanego Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego w jego kompetencjach powinna znaleźć się także ponadresortowa koordynacja realizacji zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa.

Rozwój przestępczości cybernetycznej wymaga równie dynamicznego przeciwdziałania jej w aktywnym partnerstwie z sektorem prywatnym, zwłaszcza z dostawcami usług internetowych, organizacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w internecie i dostawcami usług finansowych na szczeblu strategicznym i operacyjnym (branżowych, krajowych i międzynarodowych). Partnerstwo to ma istotne znaczenie dla rozwoju narzędzi informatycznych przydatnych organom ścigania.

Instytucje ochrony informacji niejawnych. System ochrony informacji niejawnych we współczesnej formie powstawał po przemianach 1989 r. Jego obecna postać ukształtowana została w wyniku przyjęcia ustawy o ochronie informacji niejawnych z 5 sierpnia 2010 r. Nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych miała na celu udoskonalenie systemu ochrony, a w szczególności usunięcie takich luk, jak niedostatecznie jasno określony przedmiot ustawy, zbyt sztywne określenie sposobu chronienia informacji, brak wystarczająco jasnego zakresu indywidualnej odpowiedzialności za ochronę informacji niejawnych oraz brak możliwości skutecznej ochrony przed nowymi zagrożeniami.

Każda jednostka organizacyjna przetwarzająca informacje niejawne ma ustawowy obowiązek wdrożenia określonych zasad postępowania w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W zależności od sytuacji powinno się przewidzieć działania zgodne z wytycznymi przekazanymi przez wprowadzającego stan nadzwyczajny. Dotychczas nie rozwiązano do końca kwestii zadań wykonywanych przez przedsiębiorcę posiadającego świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego w sytuacjach szcze-

gólnych (np. stan wojenny). Służby, wykorzystując lakoniczny zapis ustawowy w tej sprawie, domagają się od przedsiębiorcy (nawet posiadającego tylko świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego III stopnia, które potwierdza jedynie zdolność przedsiębiorcy do ochrony tych informacji, z wyłączeniem możliwości ich przetwarzania w użytkowanych przez niego obiektach), przygotowania planu ewakuacji tych informacji. Wymusza to konieczność uiszczenia stosownej opłaty abonamentowej (umowa z odpowiednią firmą ochrony osób i mienia), która zależna jest od miejsca ewakuacji. Istnieją kłopoty ze znalezieniem miejsca, do którego można ewakuować takie materiały, ponieważ instytucje administracji państwowej nie przyjmują na przechowanie tych materiałów.

Zasadne jest także, aby właściwemu wojewodzie (poprzez podporządkowane mu organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa) przypisać obowiązki w zakresie ochrony informacji niejawnych w czasie kryzysu i wojny, m.in.: wzmocnienie ochrony obszarów szczególnie narażonych na zagrożenie; wzmocnienie zewnętrznej i wewnętrznej kontroli dostępu (np. poprzez szczegółową kontrolę ruchu osób i pojazdów, przy współpracy z Policją, strażą miejską, jednostkami obrony cywilnej) oraz wskazanie miejsca ewakuacji materiałów niejawnych.

Bezpieczeństwo informacyjne państwa i jego obywateli należy wzmacniać poprzez ciągłe, stosownie do pojawiających się zagrożeń, tworzenie regulacji prawnych oraz rozwój współpracy międzynarodowej w ramach NATO i Unii Europejskiej w celu:

- zapobiegania cyberprzestępczości oraz zapewnienia bezpiecznej dystrybucji informacji (przez systemy i sieci teleinformatyczne oraz inne nośniki informacji), ale także poprzez edukację i obowiązkowe szkolenia w zakresie wdrożonych zabezpieczeń w celu uzyskania pewności, że wprowadzone procedury są dobrze rozumiane i realizowane;
- upowszechnianie w społeczeństwie świadomości zagrożeń płynących z cyberprzestrzeni;
- monitoring informacji na każdym etapie jej życia;
- procedury związane z właściwym utajnianiem i odtajnianiem informacji, zwłaszcza w celu określenia poziomu i momentu, od którego informacja powinna być szczególnie chroniona;
- umocnienie wewnętrznych zdolności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego i informacyjnego w celu wdrażania efektywnych środków obrony.

Bezpieczeństwo informacyjne państwa należy też zwiększać poprzez podnoszenie jakości zabezpieczeń zasobów informacyjnych i informatycznych oraz upowszechnienie szkoleń i akcji uświadamiających już na poziomie edukacji szkolnej.

Służby i straże porządku publicznego. Rozwój organizacyjny służb i straży odpowiedzialnych za ochronę ludności, bezpieczeństwo publiczne i reagowanie kryzysowe, to stały cel preparacyjny w ramach podsystemów ochronnych. Konieczne jest precyzyjne określenie odpowiedzialności poszczególnych instytucji, służb i straży porządku publicznego, zasad i procedur wykonywanych przez nie zadań oraz obszarów odpowiedzialności. Należy dokonać czytelnego podziału kompetencji między Policją, służbami specjalnymi a strażami, likwidując pojawiające się dublowanie działań, wymuszając tym samym skuteczne, a nie tylko deklaratywne współdziałanie. Brak jednolitego sposobu rozliczania, ewidencjonowania i porównywania osiąganych wyników, w kontekście nakładania się właściwości poszczególnych służb i podmiotów, powoduje brak możliwości obiektywnej i porównywalnej oceny ich skuteczności. W poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest wyznaczenie liderów, tj. instytucji specjalizujących się w gromadzeniu wiedzy (teoretycznej i praktycznej) z danego zakresu oraz koordynacji działań wszystkich elementów podsystemu obronnego, podsystemów ochronnych oraz obszarów transsektorowych. Dotyczy to zwłaszcza:

- zwalczania terroryzmu, w tym monitorowania terroryzmu międzynarodowego, prewencji, ochrony infrastruktury krytycznej, szkolenia jednostek przeznaczonych do czynnego zwalczania aktów terrorystycznych, a także sposobów i procedur przygotowania ludności na wypadek aktu terrorystycznego. Niezbędna jest weryfikacja przepisów służących zwalczaniu terroryzmu;
- usprawnienia mechanizmów zwalczania przestępczości zorganizowanej: w tym kontekście należy odczytywać także trwającą dyskusję nad zmianami organizacyjno-strukturalnymi Centralnego Biura Śledczego KGP. Zmiany te miałyby zwiększyć jego autonomię poprzez m.in. wyodrębnienie go ze struktury organizacyjnej KGP i nadanie mu statusu jednostki organizacyjnej oraz wydzielenie odrębnego budżetu – wszelkie zmiany usprawniające funkcjonowanie CBŚ są jak najbardziej pożądane z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i obywateli;
- zwalczania cyberprzestępczości;
- poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Właściwa diagnoza zagrożeń w tym obszarze powinna przekładać się na ustalenie priorytetowych kierunków działań. Ważne jest wskazanie kierowniczych podmiotów, odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań oraz zapewnienie skutecznej koordynacji. Przykładem może być podjęta przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej inicjatywa stworzenia Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, opartego na kilku podstawowych filarach: budowie właściwej infrastruktury, skutecznym nadzorze nad zachowaniami uczestników ruchu drogowego oraz szerokiej akcji edukacyjnej.

W zakresie zwalczania przestępczości i ograniczania jej negatywnych skutków należy usprawnić zinstytucjonalizowane formy wymiany informacji między wszystkimi podmiotami bezpieczeństwa przez stworzenie bazy danych o przestępczości na poziomie krajowym. Szerzej należy udostępniać i wykorzystywać dane pochodzące z wymiany międzynarodowej oraz współpracy z Europolem, Interpolem, w ramach Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) i poprzez oficerów łącznikowych. System ten powinien spełniać również funkcje analityczne i oferować zróżnicowany dostęp zgodnie z przyznanymi uprawnieniami. Jego budowa powinna być oparta na bazie danych z możliwością wyszukiwania na wzór Systemu Meldunku Informacyjnego/Systemu Informacji Operacyjnych (SIO). System ten powinien zastąpić obecne Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych, które faktycznie zawiera wyłącznie tzw. dane policyjne. Wprowadzić należy standaryzację danych i systemów umożliwiającą kompatybilność danych znajdujących się w odrębnych zbiorach.

W związku z obszernym katalogiem wszelkich czynów zabronionych, obejmującym zarówno kategorie przestępstw popełnionych z użyciem przemocy – w tym przeciwko życiu i zdrowiu, jak i przestępstw wyłącznie przeciwko mieniu, dokumentom, bezpieczeństwu i komunikacji oraz innych – należy dążyć do doskonalenia metod ich zwalczania, uwzględniających wieloaspektowość tych zagrożeń.

Konieczne jest wprowadzenie rozwiązań ograniczających zjawisko przestępczości w warunkach recydywy penitencjarnej poprzez wyraźniejsze niż dotychczas zobowiązanie Służby Więziennej do współpracy z Policją i innymi służbami chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny. Rozważyć należy także wyposażenie Służby Więziennej w ograniczone uprawnienia do pracy operacyjno-rozpoznawczej z zachowaniem wszelkich zasad dotyczących praw osadzonych.

Należy myśleć o stworzeniu platformy współpracy publiczno-prywatnej do zwalczania cyberprzestępczości, wraz z ponownym opracowaniem regulacji prawnych określających obowiązki i uprawnienia członków platformy, wskazaniem źródeł finansowania, ustaleniem reguł współpracy krajowej

i międzynarodowej (podejście międzyinstytucjonalne, a także transgraniczne), łącznie z oszacowaniem ilości przetwarzanych danych i wskazaniem rozwiązań technicznych dla takiej platformy.

Należy opracować i wdrożyć rozwiązania prawne nakładające na inwestorów lub właścicieli realizujących inwestycje budowlane przeznaczone do organizacji imprez masowych obowiązek montażu lub wyposażenia w urządzenia służące do detekcji zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiacyjnych i promieniotwórczych. Konieczne jest także opracowanie rozwiązań prawnych wprowadzających obowiązek instalowania na wybranych dworcach kolejowych i autobusowych systemu dozoru miejsc, w których znajdują się skrytki bagażowe, a także systemów umożliwiających analizę obrazu o wysokiej rozdzielczości, w celu detekcji pozostawionego bagażu, wejść w obszar chroniony (strefy bezpieczeństwa), natężenia ruchu (tworzenie się tłumu, zbiegowiska), nienaturalnego zachowania osób oraz rozpoznawania tablic rejestracyjnych. Wykorzystanie systemów monitoringu nowej generacji daje wiele nowych możliwości (jak np. wykrywanie parametrów biometrycznych, czynników radiologicznych, chemicznych, biologicznych, a także możliwości monitorowania określonych treści w cyberprzestrzeni). Ważne jest jednak, aby systemy nowoczesnego monitorowania nie stały się systemami stałej inwigilacji wszystkich obywateli. Niezbędna jest zatem dyskusja nad prawnym uregulowaniem możliwości wykorzystania nowoczesnych systemów monitoringu, w tym także tych wykorzystywanych przez podmioty prywatne i stworzenia odpowiednich mechanizmów kontroli, tak aby nie dochodziło do naruszeń prawa do wolności i prywatności obywateli.

Zasadne jest opracowanie zasad informowania społeczeństwa o zagrożeniach przestępczością oraz działalności profilaktycznej, w tym stałej aktywności informacyjnej, ukierunkowanej na podnoszenie świadomości i kształtowanie pożądanych postaw i zachowań w sytuacji zagrożeń.

Do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędna jest trwała, oparta na solidnych fundamentach współpraca wszystkich podmiotów tego systemu oraz szerokie zaangażowanie całego społeczeństwa, promowane jako patriotyczna powinność. Organy władzy publicznej powinny wypracować powszechnie akceptowalny, tzn. ponad wszelkimi podziałami, model współpracy ze społeczeństwem, oparty na powszechnej edukacji na wszystkich szczeblach kształcenia oraz życia zawodowego wszystkich obywateli. W edukacji tej szczególna rola powinna przypaść powszechnej edukacji szkolnej (wprowadzenie do programów nauczania tematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego, dostosowanej do możliwości poznawczych, uwzględniających zagrożenia typowe dla poszczególnych grup wiekowych uczniów), wprowadzenia tematyki bezpieczeństwa do realizowanych obecnie obowiązkowych szkoleń BHP wszystkich pracowników i studentów; zobowiązania firm ubezpieczeniowych do współfinansowania przedsięwzięć edukacji powszechnej społeczeństwa w tym zakresie, propagowanie właściwych postaw obywatelskich dotyczących przestrzegania przepisów związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, dążenie do wydzielania określonej minimalnej części budżetu centralnego i terenowego na poprawę infrastruktury bezpieczeństwa.

W dalszej perspektywie należałoby rozważyć zmianę struktury aparatu państwowego odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne, w tym eliminowanie dublowania się niektórych zadań i kompetencji między ministrem spraw wewnętrznych a komendantami głównymi służb. Jedna z propozycji zakłada przekształcenie lub likwidację komend głównych (Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej) w departamenty ministerstwa spraw wewnętrznych oraz wzmocnienie ogniw wojewódzkich. Inna – ograniczenie zadań operacyjnych tych komend i rozszerzenie ich funkcji analityczno-informacyjnych przy jednoczesnym wzmocnieniu komend wojewódzkich. Obydwie koncepcje posiadają wady i zalety. Wydaje się, że bliższa polskim realiom jest koncepcja druga, uzupełniona o działania, które odpolitycznią szefów służb i Policji, wprowadzając np. kadencyjność nie pokrywającą się z kadencją władzy politycznej.

Procesy globalizacyjne i wynikający z nich brak ograniczeń terytorialnych dla działań przestępczych sprawiają, że w walce z przestępczością nieodzowne staje się wykorzystywanie w rosnącym stopniu innowacyjnych rozwiązań technologicznych. Bez wykorzystania nowych technologii trudno wyobrazić sobie dziś nowoczesne, dobrze zorganizowane i bezpieczne państwo.

Stała obserwacja rozwoju technologicznego – w kontekście działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny – jest konieczna, gdyż nowości technologiczne są również rozpoznawane przez środowiska przestępcze. Nierzadko bywają one szybko i skutecznie wykorzystywane przez zorganizowane grupy przestępcze, terrorystyczne, a nawet pospolitych i młodocianych przestępców. Dowodem na to są coraz bardziej powszechne zagrożenia związane z cyberprzestępczością i cyberterroryzmem.

Ważnym aspektem współczesnych rozwiązań technologicznych jest również możliwość ich różnej konfiguracji i integracji w ramach bardziej skomplikowanych systemów, przez co rośnie ich potencjał i gama zastosowań. Celem tych systemów może być wykrywanie określonych zdarzeń, szczególnie tych zagrażających bezpieczeństwu obywateli, a w rezultacie zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom oraz pomoc w ustaleniu i wykryciu sprawców.

Przeciwdziałanie naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga koordynacji wszelkich aspektów ochronnego sektora bezpieczeństwa, szczególnie w sferze ścigania karnego, profilaktyki, a przede wszystkim stanowienia prawa oraz ochrony praw człowieka i obywatela. Potwierdza to potrzeby integracyjne w sferze bezpieczeństwa. Takie funkcje koordynacyjne mogłyby być ulokowane w proponowanym do utworzenia Rządowym Centrum Bezpieczeństwa Narodowego.

Ważnym zadaniem preparacyjnym w działaniu służb, straży i innych instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności, bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe jest ich rozwój techniczny. W ostatnim czasie wyrazem takich potrzeb były m. in. poniesione w latach 2007-2011 nakłady w ramach Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu. Program wskazywał na potrzeby inwestycyjne właściwie we wszystkich sferach działania służb, począwszy od budynków i infrastruktury, poprzez sprzęt transportowy, pojazdy, wyposażenie specjalistyczne, po uposażenie funkcjonariuszy i pracowników. Zarówno Program, jak i wcześniejsze nakłady poprawiły sytuację służb, jednak nadal istnieją znaczne potrzeby inwestycyjne. Zapewnienie odpowiedniej bazy infrastrukturalnej i sprzętowej, zagwarantowanie funkcjonariuszom i pracownikom właściwych warunków służby i pracy jest gwarancją efektywności i właściwej realizacji zadań.

Kolejnym elementem w systemie służb i formacji porządku publicznego są straże gminne (miejskie). Po ponad dwudziestu latach funkcjonowania straży pojawiła się dyskusja co do przyszłości tych formacji. Powstały koncepcje rozszerzające zakres uprawnień straży, które przekształciłyby się w policje municypalne, czyli rodzaj samorządowej policji lokalnej, co wiązałoby się z uzyskaniem uprawnień także w zakresie uposażenia i przywilejów emerytalnych. W razie podniesienia rangi straży miejskich konieczna stałaby się implementacja właściwych procedur doboru, szkolenia, nadzoru nad działalnością i tworzenia zaplecza logistycznego. Z drugiej strony pojawiają się propozycje, by straże gminne włączyć do struktur policyjnych, łącznie ze środkami budżetowymi przeznaczonymi na ich funkcjonowanie.

Służby ratownictwa i ochrony ludności. Zasady funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej (OC) winny odpowiadać wyzwaniom, jakie stają przed nowoczesnym państwem, a także uwarunkowaniom wynikającym z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W tym względzie kluczowe jest stałe doskonalenie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i bezpieczeństwa publicznego.

Warszawa,
29 października 2009 r.
Ćwiczenie „Patrol 09”
w ramach ogólnopolskich
ćwiczeń Krajowego
Systemu Wykrywania
Skażeń i Alarmowania.
Fot. Grzegorz Jakubowski/
PAP

Problematyka obrony cywilnej, ze względu na zakres zadań, jakie są w jej ramach wykonywane, powinna być uregulowana całościowo w odrębnym akcie prawnym rangi ustawowej. Katalog zadań obrony cywilnej wynikający z Protokołu dodatkowego (Protokół I) do konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny obejmuje szereg zadań dotyczących ludności cywilnej przede wszystkim w czasie działań wojennych, a ponadto w czasie pokoju przy wystąpieniu klęsk żywiołowych. Państwo powinno jednak zdecydować, które zadania mają być realizowane przez struktury OC i w jakim wymiarze (np. ze względu na możliwości ekonomiczne i ograniczone zasoby osobowe), jak również rozwiązać problem obsady etatowej struktur OC w warunkach ogłoszenia powszechnej albo częściowej mobilizacji SZ RP.

Konieczne zmiany powinny zmierzać do właściwego umiejscowienia zadań ochrony ludności (i obrony cywilnej) w systemie bezpieczeństwa państwa oraz wprowadzenia czytelnego podziału kompetencji organów administracji publicznej w tym zakresie. Wszystkie zmiany prowadziłyby do harmonizacji obowiązującego prawa oraz dostosowania przepisów do współczesnych zagrożeń i usprawnienia reagowania zarówno w sytuacji normalnej, jak i w stanach nadzwyczajnych. Z tego względu podstawowymi celami regulacji ustawowych powinno być:

- ujednolicenie pojęć związanych z ochroną ludności i obroną cywilną;
- określenie zadań i organizacji systemu ochrony ludności;
- ustalenie zasad funkcjonowania systemu ochrony ludności;
- podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa związanej z ochroną ludności;
- określenie zasad udziału obywateli w realizacji zadań służących ochronie ludności oraz ustalenie zasad planowania w systemie ochrony ludności (w warunkach pokoju i w czasie wojny).

Ustawowo uregulowane powinny być też zasady funkcjonowania systemu ochrony ludności, w tym także w czasie wojny, co wymaga uregulowań dotyczących obrony cywilnej, o czym była mowa wcześniej. Należy przy tym zmierzać do usprawnienia:

- współdziałania organów i podmiotów wykonujących zadania służące zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom, w tym ratownictwa, w razie wystąpienia miejscowego zagrożenia oraz klęsk

żywiołowych, katastrof i awarii technicznych, poprzez wdrożenie nowych jakościowo rozwiązań prawnych w tym zakresie;
- mechanizmów kierowania działaniami, jednolitości procedur ratowniczych, standaryzacji wyposażenia;
- mechanizmów koordynacji realizacji zadań ratowniczych oraz innych zadań z zakresu ochrony ludności; utworzenie spójnego modelu szkolenia podmiotów ratowniczych i zapewnienie wszystkim uczestnikom systemu wspólnego zaplecza szkoleniowego;
- funkcjonowania ratowniczych centrów dyspozycyjnych, opartych na strukturze podziału administracyjnego kraju o jednakowej funkcjonalności (rolę tę mogą spełniać budowane centra powiadamiania ratunkowego, po odpowiednim organizacyjnym dostosowaniu do potrzeb systemu).

Należy nadmienić, że MSW zainicjowało uporządkowanie reguł dotyczących ochrony ludności oraz obrony cywilnej w obowiązującym ustawodawstwie. Przygotowany projekt założeń ustawy o ochronie ludności wspiera proponowane ujęcie w jednym akcie prawnym wszystkich zasadniczych przedsięwzięć w obszarze ochrony ludności, aby podmioty zobowiązane do ich realizacji otrzymały czytelne zakresy działania.

Rozwój cywilizacyjny oraz nowe wyzwania dla służb i organizacji ratowniczych w różnych dziedzinach ratownictwa spowodowały konieczność uporządkowania stanu prawnego w sferze ratownictwa i ochrony ludności, w tym przekształcenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) w krajowy system ratowniczy (KSR). Tworząc KSR należy dążyć do tego, aby wszystkie podmioty ratownicze mogły funkcjonować na jednolitych zasadach, w szczególności dotyczących: systemu powiadamiania; systemu alarmowania; organizacji i koordynacji akcji ratowniczych; procedur postępowania ratowniczego; systemu szkolenia na potrzeby ratownictwa; systemów łączności wszystkich podmiotów ratowniczych; unifikacji sprzętu i wyposażenia podmiotów ratowniczych; dokumentowania zdarzeń; systemu wymiany informacji i baz danych oraz kryteriów efektywności ich działań.

Większość podmiotów powinna uczestniczyć w zintegrowanym systemie ratowniczym z mocy prawa, poza społecznymi organizacjami ratowniczymi i humanitarnymi, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami przewidzianymi w planach reagowania. Zadania i czynności ratownicze podejmowane przez podmioty wchodzące w skład systemu powinny być wykonywane na podstawie wspólnych procedur ratowniczych oraz standardów gotowości, wyposażenia i wyszkolenia. Pozwoli to na elastyczne wykorzystanie istniejącego potencjału ratowniczego w sytuacji każdego przewidywanego zagrożenia. Należy doskonalić mechanizmy udzielania dotacji celowych na realizację zadań zleconych organizacjom społecznym i pozarządowym.

Podstawowe zadania krajowego systemu ratowniczego powinny skupiać się w powiecie, jako zadania zlecone. Poziom wojewódzki i krajowy winny spełniać odpowiednio rolę wspomagania bądź koordynacji działań[24].

[24] Za tworzenie KSR i kierowanie tym systemem powinien odpowiadać starosta. Standardy postępowania powinien wyznaczyć komendant główny PSP. Inne struktury administracji publicznej powinny pełnić funkcje wspierające (np. wojewoda zapewnia zaplecze logistyczne i posiłki, burmistrzowie i wójtowie dbają o zaplecze społeczne).

Istota propozycji Krajowego Systemu Ratowniczego oznacza wciągnięcie do tego systemu wszystkich służb państwowych na zasadzie zobowiązania ustawowego i oddanie ich pod jedną komendę, co powinno przekładać się na jednakowe standardy szkoleniowe, procedury, interoperacyjny sprzęt, wspólną terminologię, taki sam status funkcjonariuszy itd. To także szansa na związanie zadań zleconych, tj. umów o charakterze prawnym, z odpowiednim świadczeniem środków pieniężnych, wyspecjalizowanych pozarządowych organizacji ratowniczych (np. GOPR, TOPR, WOPR, MSR) oraz humanitarnych (np. PCK, ZHP, ZHR, Lekarze Bez Granic), co może dać tym organizacjom dodatkowy impuls do dalszego rozwoju.

W ślad za określonymi powyżej zasadami funkcjonowania systemu ochrony ludności podstawowymi celami krajowego systemu ratowniczego powinny być: usprawnienie trybu reagowania podmiotów ratowniczych; usprawnienie mechanizmów kierowania działaniami; usprawnienie mechanizmów koordynacji zadań ratowniczych; wykreowanie spójnego modelu szkolenia podmiotów ratowniczych; stworzenie jednolitego systemu wymagań wobec uczestników akcji ratowniczych i funkcjonariuszy służb ratowniczych oraz zapewnienie ratowniczych centrów dyspozycyjnych.

W związku z powyższym, należy rozważyć rozszerzenie projektu ustawy o ochronie ludności także o kwestie dotyczące ratownictwa w celu stworzenia ram i podstaw prawnych budowania nowoczesnego systemu ratownictwa i ochrony ludności, formalno-prawnej synergii aktywności społecznej i profesjonalnych instytucji państwa oraz powołania Krajowego Systemu Ratowniczego funkcjonalnie integrującego rozproszony dotychczas obszar. Kwestie pozaobronne, zawarte w obecnie obowiązującej ustawie o powszechnym obowiązku obrony, również mogłyby być przeniesione do proponowanej ustawy o ratownictwie i ochronie ludności. Oznaczałoby to także przeniesienie z obecnie obowiązującej ustawy o zarządzaniu kryzysowym części regulacji z zakresu kierowania, do proponowanej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym.

Z faktu członkostwa Polski w Unii Europejskiej wynika także potrzeba umacniania i doskonalenia mechanizmów współpracy i koordynacji, a zwłaszcza mechanizmów przewidzianych w art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, szczególnie w obszarach: zdolności rozpoznawania zagrożeń i ich oceny; utrzymywania sił i środków, które można postawić do dyspozycji UE w razie uruchomienia procedur przewidzianych tym artykułem oraz zdolności oceny (i stosownych procedur) w razie sytuacji, gdy konieczne staje się zwrócenie się do UE o pomoc.

Służby graniczne. W zakresie podsystemu ochrony granicy państwowej należy dążyć do doskonalenia zintegrowanego systemu zarządzania granicą UE/Schengen. Powinno to oznaczać wskazanie głównych organów odpowiedzialnych za wykonywanie określonych funkcji państwa i wiązać się z porządkowaniem kompetencji poszczególnych jego uczestników.

Kolejnym kierunkiem doskonalenia Zintegrowanego systemu zarządzania granicami (*Integrated Border Management*) w Polsce byłoby rozszerzenie funkcji i zadań Straży Granicznej na obszar działania obecnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Takie rozwiązanie zoptymalizowałoby skuteczność państwa w zwalczaniu nielegalnej migracji i byłoby kontynuacją procesu przekształceń Straży Granicznej w kierunku formacji graniczno-migracyjnej. Zagadnienia migracyjne mają bowiem bezpośredni związek z bezpieczeństwem kraju i wobec tego powinna się tym zająć formacja trwale umiejscowiona i realizująca zadania w sposób ciągły.

Należy spodziewać się wzrostu znaczenia problematyki migracji, co związane jest także z planowanym rozszerzeniem dostępu do polskiego rynku pracy, będącym jednym z działań służących łagodzeniu skutków przewidywanego niżu demograficznego w kraju. Powyższe działanie powinno być skorelowane ze zmianą m.in. ustawy o cudzoziemcach, a także opracowaniem planu działania i mapy drogowej wdrażania dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów o charakterze programowym „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania". Plan powinien zawierać propozycje rozwiązań szczegółowych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, jak również określenie kosztów i źródeł finansowania.

Należy zagwarantować rozwój współdziałania Straży Granicznej ze służbami konsularnymi MSZ m.in. poprzez zwiększenie liczby oficerów łącznikowych w placówkach dyplomatycznych RP

oraz skuteczniejszą wymianę informacji. Pozwoliłoby to m.in. zmniejszyć liczbę odmów wjazdu wydawanych przez funkcjonariuszy SG na granicy zewnętrznej UE.

Biorąc pod uwagę dzisiejszy potencjał Straży Granicznej, wykorzystywany do zadań na obszarach morskich, można zwiększyć rolę tej formacji w systemie ratownictwa morskiego (*Search and Rescue*, SAR), łącznie z całkowitym przejęciem zadań służby SAR, która obecnie podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. W ślad za powyższą propozycją powinny nastąpić zmiany legislacyjne, w wyniku których minister spraw wewnętrznych byłby odpowiedzialny za nadzór nad SAR.

Konieczne jest także rozwijanie i modernizowanie systemów łączności (łączność cyfrowa) oraz baz danych, dokonywanie wspólnych zakupów (efekt skali) oraz szeroko rozumiana integracja logistyczna w ramach resortu spraw wewnętrznych, jak również wspólne szkolnictwo, np. powołanie uczelni (instytutu lub wydziału w proponowanej Akademii Bezpieczeństwa Narodowego) kładącej nacisk na szkolenia kadry kierowniczej poszczególnych służb.

Służby ochrony najważniejszych organów władzy i administracji publicznej. BOR wykonuje wiele zadań o charakterze policyjnym (ochrona osób i obiektów, rozpoznanie środowisk, w których przebywać będą osoby ochraniane). Trzeba zatem rozważyć możliwość zastosowania rozwiązań znanych w innych krajach, w których tego typu formacja jest częścią Policji (w randze biura komendy głównej), a zadania ochronne przejmują lokalne jednostki policyjne pod jej nadzorem. Innym rozwiązaniem jest pozostawienie kilkusetosobowej jednostki zajmującej się tylko ochroną osób najważniejszych w państwie, a przekazanie pozostałych zadań Policji.

Z punktu widzenia potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa systemu kierowania państwem, konieczne jest ustanowienie generalnych zasad takiego rozśrodkowania osób pełniących najważniejsze funkcje w państwie (VIP-ów o statusie HEAD) w czasie ich przemieszczania się, aby jednoczesna ich obecność na pokładzie statku powietrznego (ale także w transporcie lądowym i morskim) nie powodowała przekroczenia poziomu racjonalnie dopuszczalnego ryzyka dla utrzymania gwarantowanej ciągłości kierowania podstawowymi funkcjami państwa. W związku z tym proponuje się opracowanie odrębnej ustawy zawierającej główne założenia porozumienia zawartego 10 lutego 2011 r. przez kancelarie prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów, Sejmu i Senatu w sprawie wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie.

Ważne jest prawne usankcjonowanie zasady, że jednym samolotem nie mogą w tym samym czasie podróżować prezydent RP i marszałek Sejmu oraz prezydent RP i prezes Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów nie powinien także odbywać wspólnego lotu z wiceprezesem Rady Ministrów (a w przypadku większej ich liczby z wszystkimi wiceprezesami). Na pokładzie tego samego samolotu nie może podróżować więcej niż połowa członków Rady Ministrów, Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, a także najważniejszych dowódców wojskowych. Wydaje się zasadne także wykluczenie możliwości wspólnego lotu marszałków Sejmu i Senatu, z racji ich koniecznej gotowości do zastępowania prezydenta RP.

Należy zapewnić możliwość ochrony prawnej dowódcy statku powietrznego przed presją i naciskami osób trzecich na pokładzie oraz wdrożyć zasady organizacji przelotów VIP-ów przy wykorzystaniu lotnictwa cywilnego (wprowadzenie ustawowego zakazu korzystania przez prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów, marszałka Sejmu i marszałka Senatu ze statków powietrznych prywatnego właściciela, nie posiadającego statusu przewoźnika lotniczego). Pasażerowie w randze VIP powinni być zobowiązani do przestrzegania podstawowych wymagań bezpieczeństwa w samolocie, tj. terminowości i „dyscypliny

pokładowej", w tym bezwzględnego zakazu wchodzenia do kokpitu w czasie startu i lądowania. W efekcie opisanych zmian prawnych określony organ powinien otrzymać zagwarantowaną prawnie możliwość egzekwowania ustalonych reguł bezpieczeństwa, tj. możliwość odwołania się do przepisów konkretnego aktu prawnego, jeśli wyżej wspomniane wymogi nie byłyby przez VIP-ów respektowane. Konieczne jest także doprecyzowanie zasad i procedur organizacji powietrznego transportu VIP-ów tak, aby spośród podstawowych czynników determinujących realizację tych zadań (tj. potrzeby polityczne, możliwości ekonomiczne i finansowe, wymagania bezpieczeństwa), czynnik bezpieczeństwa miał priorytet niezależnie od formy lotu. Zasada ta powinna być wpisana do nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Potrzebne jest utworzenie ośrodka koordynującego bezpieczeństwo transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie, np. w KPRM, proponowanym RCBN lub BOR. Niezbędne jest zwłaszcza wprowadzenie dodatkowego obowiązku przeddecyzyjnej kontroli przygotowań operacji pod względem bezpieczeństwa i wyrażenia ostatecznej zgody na jej przeprowadzenie.

Należy zweryfikować system szkolenia pilotów przez położenie nacisku na obowiązek szkolenia symulatorowego sytuacji awaryjnych podczas lotu. Należy też rozważyć zasadność ustanowienia i zorganizowania w Polsce zintegrowanego systemu funkcjonowania lotnictwa państwowego i cywilnego, zwłaszcza w zakresie szkolenia lotniczego i infrastruktury lotniskowej.

Konieczny jest zakup nowych samolotów do obsługi lotów VIP. Minimum dwa samoloty i dwa śmigłowce powinny być wyposażone jako powietrzne stanowiska (punkty) kierowania państwem, z uwzględnieniem wymagań sytuacji kryzysowych (lub wojny). Wykaz krytycznych, z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, kierowniczych stanowisk państwowych powinien być uwzględniony w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP (lub w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Bezpieczeństwa Narodowego RP), w części dotyczącej organizacji i transformacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Należy też zapewnić lotnisko zapasowe dla VIP-ów w Warszawie w kontekście mobilności powietrznej strategicznego systemu kierowania państwem – zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych (lub wojny).

Należy też rozważyć zorganizowanie zintegrowanej, ponadresortowej komisji badania wypadków komunikacyjnych (nie tylko lotniczych).

Współczesne zagrożenia wymuszają także podjęcie działań transformacyjnych zmierzających do stworzenia kompleksowych rozwiązań związanych z ochroną polskiego personelu za granicą. W trakcie wykonywania zadań ochrony polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych oraz osób tam pracujących, jak również samych obywateli RP przebywających poza granicami kraju, pojawia się ryzyko izolacji personelu (np. porwanie, niewola, zaginięcie). Takie zagrożenie jest szczególnie widoczne w rejonach działania polskich kontyngentów wojskowych. Powoduje to potrzebę stworzenia skutecznego systemu odzyskiwania personelu.

W związku ze stałą koniecznością dostosowywania form i metod działania oraz ochrony do nowych zagrożeń, stwarzanych m.in. przez dynamikę konfliktu asymetrycznego, należy wypracować systemowe rozwiązania pozwalające na koordynację działań politycznych, dyplomatycznych, wojskowych i cywilnych w procesie odzyskiwania personelu. Powinny zostać stworzone regulacje prawne, które umożliwiałyby określenie zasad i procedur współpracy międzyresortowej w razie izolacji funkcjonariuszy państwowych, żołnierzy i pracowników uczestniczących w operacjach wojskowych oraz w razie porwań i zaginięć obywateli RP.

Należy również zapewnić wsparcie zespołów ochrony placówek dyplomatycznych w strefach objętych działaniami wojennymi, w których nie ma polskich kontyngentów wojskowych, określić zasady współdziałania ze służbami lokalnymi i innych państw oraz wzmocnić współpracę międzynarodową z zagranicznymi służbami tego rodzaju. BOR nie posiada samodzielnych uprawnień do określania długofalowej współpracy międzynarodowej w tym obszarze.

Inne podsystemy ochronne. Mając na względzie wieloaspektowość funkcjonowania instytucji rządowych, samorządowych oraz podmiotów prywatnych w ramach pozostałych podsystemów ochronnych należy podkreślić konieczność działań zmierzających do doprecyzowania kompetencji i poprawy koordynacji działań w taki sposób, aby nie dochodziło do dublowania zadań.

Uwzględniając liczbę pracowników ochrony (110–150 tys. osób), można rozważać miejsce komercyjnego (prywatnego) sektora ochrony w podsystemie ochronnym. Wskazać można tu dwa modele. Zgodnie z pierwszym państwo nie powinno ograniczać swoich zadań i kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i nawet jeśli zezwoliło na częściową prywatyzację sektora, to powinno zachować nad nim ścisłą kontrolę. Zgodnie z drugim bezpieczeństwo to usługa, taka sama jak inne, a państwo powinno co najwyżej sprawować kontrolę nad jakością takich usług.

W tym miejscu należy wskazać, że prywatne agencje ochrony w innych krajach zajmują się m.in. transportem więźniów, ochroną sądów, tzw. obszarów specjalnych, jak np. obiekty wojskowe lub nuklearne. Dlatego, ewentualne korzyści z dalszej prywatyzacji elementów bezpieczeństwa są możliwe, pod warunkiem właściwego nadzoru i kontroli sprawowanej nad ich działalnością.

Istnieją oczywiście różnego rodzaju ryzyka, które podczas tworzenia prawa muszą zostać uwzględnione, np. prywatny sektor ochrony jest nastawiony na osiągnięcie zysku; prywatne firmy ochroniarskie nie tworzą wzajemnie spójnego systemu, lecz walczą o klienta; niewystarczające jest przygotowanie merytoryczne oraz nieuregulowany jest obowiązek doskonalenia zawodowego pracowników ochrony. Potrzebna jest także skuteczniejsza weryfikacja pracowników ochrony.

* * *

Stałym celem preparacyjnym dotyczącym zakresu przygotowań podsystemów ochronnych w systemie bezpieczeństwa narodowego powinien być optymalny rozwój (organizacyjny, techniczny, szkoleniowy) służb, straży oraz wszelkich instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności, bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe oraz zapewniających swobodę korzystania z praw i wolności obywatelskich.

4.4. Przygotowanie podsystemów wsparcia bezpieczeństwa narodowego

Podsystemy społeczne

System ochrony dziedzictwa narodowego. Szeroko pojęte dziedzictwo narodowe było, jest i pozostanie istotnym elementem tożsamości polskiej. O ile w okresie niewoli i ograniczonej niezawisłości (XIX–XX w.) zajmowało centralną pozycję w oporze wobec zaborcy/okupanta i walce z nim,

to nowoczesny system musi opierać się na nowych założeniach i kryteriach, obejmujących czynniki suwerenności, demokratyzacji, przynależności do silnych sojuszy i organizacji w istotnych dla bezpieczeństwa dziedzinach (politycznej, wojskowej, gospodarczej), wpływu globalizacji i kultury masowej. Te ostatnie czynniki oddziaływania stanowią zarazem szansę, jak i wyzwanie dla zadania umacniania i wspierania bezpieczeństwa. Funkcjonuje silna tendencja w społeczeństwie do oceniania ich jako zagrożenia, na wzór dawnych prób wynarodawiania Polaków, co deprecjonuje potencjał ich patriotyzmu. Nowoczesny patriotyzm powinien opierać się na historycznej świadomości, dumy z dziejów i dokonań narodu, ale i na krytycznych wnioskach wyciąganych z zaniechań i działań, będących źródłem wielu niepowodzeń i klęsk w przeszłości.

Podmiotowość narodowa połączona z otwartością (wynikającą z geopolitycznego położenia Polski), wykorzystanie szans integracji w wielkiej rodzinie europejskiej (Unii Europejskiej) i wzmacnianie substancji narodowej w dziedzinach kultury, oświaty i wiedzy winny stanowić coraz silniejsze wyznaczniki nowoczesnego patriotyzmu. Oprócz tradycyjnych narzędzi (ochrona zabytków, miejsc pamięci narodowej i pomników, itd.) ważne jest umiejętne i skuteczne docieranie do odbiorcy (zwłaszcza młodego pokolenia) z właściwym przekazem.

Realizacja takich działań powinna być obudowana odpowiednimi środkami finansowymi oraz skuteczną promocją w kraju i za granicą. Szeroko pojęta polska kultura, jej wkład do europejskiego dziedzictwa i odpowiednio propagowana poprzez nowoczesne media komunikacja winna przysparzać nie tylko dumy polskiemu społeczeństwu, ale i wzbudzać zainteresowanie innych społeczeństw i narodów. Taki program winien być innowacyjnie rozwijany.

Instytucje edukacji dla bezpieczeństwa. Koncepcja doskonalenia podsystemu edukacji dla bezpieczeństwa powinna zostać ukierunkowana na zmianę układu strukturalnego, organizacyjnego i programowego edukacji oraz kształcenia w tym obszarze. Niezbędne staje się zatem przyjęcie rządowego programu edukacji dla bezpieczeństwa w celu zwiększenia skuteczności tego wymiaru edukacji społecznej (określenie treści i form tej edukacji; zintegrowanie działań administracji rządowej i samorządowej oraz instytucji administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tym zakresie).

Potrzebny jest także rozwój organizacyjny elementów dydaktycznych. Racjonalnym rozwiązaniem byłoby utworzenie ponadresortowej uczelni publicznej – Akademii Bezpieczeństwa Narodowego – która stanowiłaby ośrodek kształcenia i doskonalenia w zakresie zintegrowanego bezpieczeństwa, w tym jego obszarów transsektorowych. W ramach akademii koordynowane byłyby wspólne, ponadresortowe, specjalistyczne działania, na potrzeby kształcenia cywilnych oraz mundurowych kadr administracji państwowej, przedstawicieli parlamentu, jak i pracowników administracji samorządowej, działaczy organizacji pozarządowych oraz krajowych i zagranicznych studentów cywilnych w ramach ogólnodostępnej oferty edukacyjnej.

W zakresie doskonalenia edukacji dla bezpieczeństwa nie można pominąć organizacji pozarządowych. Niezbędne są aktywizacja oraz zacieśnienie współpracy tych podmiotów z instytucjami rządowymi i samorządowymi, co pozwoli temu sektorowi szerzej partycypować w celach społecznych odnoszących się do bezpieczeństwa zarówno indywidualnego i społecznego, jak i narodowego.

Różnorodność podmiotów zajmujących się edukacją dla bezpieczeństwa sugeruje potrzebę utworzenia jednego ośrodka koordynującego ich zakres i współdziałanie. Mogłaby to być np. komórka (departament, biuro, wydział) edukacji dla bezpieczeństwa ulokowana w proponowanym do utworzenia na bazie obecnego RCB – Rządowym Centrum Bezpieczeństwa Narodowego. W jej skład powinni wejść przedstawiciele wszystkich resortów partycypujących w edukacji dla bezpieczeństwa społeczeństwa, a przede

Ostrów Wielkopolski, 10 stycznia 2010 r. Pokaz działań ratowniczych, który odbył się w ramach akcji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Fot. Tomasz Wojtasik/PAP

wszystkim MNiSW, MEN, MON i MSW. Komórka ta zajęłaby się opracowaniem ogólnych celów edukacji dla bezpieczeństwa i zadań, diagnozowałaby stan edukacji, zasady funkcjonowania systemu itp. W ten sposób edukacja dla bezpieczeństwa byłaby zorganizowana na zasadach powszechności i ustawiczności.

Instytucje naukowo-badawcze i badawczo-rozwojowe w sferze bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę ocenę obecnego stanu badań naukowych i prac rozwojowych w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa wskazać można na szereg obszarów, które wymagają poprawy. Pilną potrzebą jest, aby – w ramach nakładów na naukę – zagwarantować odpowiednie środki finansowe przeznaczane na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Zasadne jest utrzymanie w strukturze badań podstawowych, które są finansowane przez Narodowe Centrum Nauki, oddzielnego panelu dziedzinowego tematycznie obejmującego nauki o bezpieczeństwie i nauki o obronności.

Niezbędne jest także opracowanie nowych rozwiązań dotyczących ujęcia badań stosowanych „na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa", które są finansowane przez NCBiR, w ramach jednego zintegrowanego obszaru – bezpieczeństwo narodowe, obejmującego wymiary: obronny, ochronny, społeczny i gospodarczy.

Zwiększenie zakresu problemowego badań naukowych i prac rozwojowych rodzi konieczność ustanowienia organu odpowiedzialnego za skoordynowaną ponadresortową politykę badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Mogłaby to być komórka w ramach proponowanego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa Narodowego.

W ten kontekst wpisuje się też propozycja utworzenia ponadresortowej uczelni (Akademii Bezpieczeństwa Narodowego), która mogłaby swoim potencjałem naukowym objąć problematykę zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego w systemie badań podstawowych i badawczo-rozwojowych.

Potrzebne jest również zacieśnienie współpracy środowiska naukowego z przemysłem oraz ukierunkowanie ich merytorycznego i finansowego wysiłku na projekty, które będą wychodzić naprzeciw oczekiwaniom dwóch lub więcej instytucji (resortów) odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

System przeciwdziałania zagrożeniom demograficznym. Pożądane jest przewartościowanie dotychczasowych założeń polityki prorodzinnej i wypracowanie mechanizmów ułatwiających oraz promujących posiadanie dzieci. Wśród nich należy wymienić: wydłużenie urlopu macierzyńskiego, wsparcie finansowe, m.in. poprzez system ulg podatkowych za posiadanie kolejnych dzieci, ułatwienia na rynku pracy dla rodziców, wsparcie przy zakupie mieszkania, np. w postaci odpisów podatkowych, ułatwień w otrzymaniu kredytu czy wznowienie programów wspierających typu „rodzina na swoim", powszechny dostęp do żłobków i przedszkoli oraz zapewnienie odpowiedniej opieki zdrowotnej.

W walce z niekorzystnymi tendencjami demograficznymi istotne jest powstrzymanie lub ograniczenie procesu emigracji zarobkowej polskich obywateli. Niezwykle ważne jest zatem stworzenie warunków umożliwiających rozwój w kraju, m.in. poprzez poprawienie oferty na rynku pracy skierowanej do ludzi młodych i wykształconych, pozwalającej im realizować aspiracje zawodowe. Ponadto jednym z elementów polityki państwa powinno być również skupienie się na efektywnym zachęcaniu do powrotu Polaków, którzy wyjechali za granicę.

Jednym z narzędzi minimalizacji skutków niżu demograficznego, jednak wyłącznie jako uzupełniające brakujące zasoby ludzkie, nie tylko na rynku pracy, powinna być polityka migracyjna. Szansą na odwrócenie istniejącej tendencji może być zainteresowanie wykształconych obcokrajowców przyjazdem do Polski w celu podjęcia pracy i osiedlenia się. Istotną kwestią jest stworzenie skutecznego systemu integrowania migrantów z ludnością lokalną, w celu uniknięcia ksenofobii, niezadowolenia i napięć społecznych, podobnych do obserwowanych w niektórych państwach UE. Jeśli weźmie się pod uwagę statystyki, które wskazują, że największa liczba imigrantów pochodzi ze wschodu Europy oraz Azji, to właśnie na te regiony należałoby skierować działania mające na celu zainteresowanie polskim rynkiem pracy. Należy również pamiętać o wzmocnieniu służby imigracyjnej, która będzie zapobiegać nielegalnej imigracji.

Nie można również zapominać o Polakach i Polonii mieszkających za granicą. Zachęcenie ich do powrotu może stanowić jeden ze sposobów niwelowania zagrożeń demograficznych.

Instytucją koordynującą działania mające na celu zmniejszenie zagrożeń demograficznych, mogłaby być Rządowa Rada Ludnościowa. Należałoby jednak zwiększyć jej uprawnienia, chociażby poprzez nadanie Radzie ustawowych kompetencji, gdyż obecny status stawia ją wyłącznie w roli organu opiniodawczo-doradczego prezesa Rady Ministrów. Można by wykorzystać potencjał Rady ze względu na zasiadające w niej liczne grono specjalistów i ekspertów, których wiedza i doświadczenie byłyby wykorzystane do opracowania koncepcji, ukierunkowania i nadzorowania działań kompetentnych podmiotów.

Służba zdrowia w systemie bezpieczeństwa. Przygotowanie służby zdrowia do niezakłóconej i efektywnej realizacji zadań w czasie kryzysu i wojny powinno zostać skoncentrowane na doskonaleniu obowiązujących rozwiązań organizacyjno-planistycznych oraz proceduralnych, w szczególności na poziomie wykonawczym i współdziałania, a także rozwoju obecnych zdolności służby zdrowia, z uwzględnieniem wzmocnienia potencjału i możliwości reagowania na zagrożenia mogące zakłócić funkcjonowanie podmiotów leczniczych i zdestabilizować system ochrony zdrowia (np. masowy napływ poszkodowanych, braki w obsadzie lekarzy, niedobory krwi i leków).

Konieczne jest określenie jasnych zasad współdziałania i współpracy Ministerstwa Zdrowia z Ministerstwem Obrony Narodowej w zakresie potrzeb obronnych państwa, w tym współdziałania w sytuacjach kryzysowych. Istnieje także potrzeba opracowania jednolitych i spójnych zasad dostosowania (w tym finansowania) podmiotów leczniczych do potrzeb wykonywania zadań dla służb mundurowych.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego RP, w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, należy rozwinąć potencjał łóżkowej bazy szpitalnej do wielkości co najmniej 75 łóżek szpitalnych na każde 10 tys. mieszkańców, przy czym 50 proc. powinny stanowić łóżka zabiegowe, w tym łóżka przewidziane na potrzeby Sił Zbrojnych RP, wojsk sojuszniczych, organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ABW. Przy planowaniu zwiększenia bazy szpitalnej należy uwzględnić możliwości zwiększenia liczby łóżek w istniejących szpitalach ogólnych i specjalistycznych, w zakładach opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych, sanatoriach i zakładach uzdrowiskowych. W tym celu należy zobowiązać dyrektorów takich placówek do przedstawienia pełnej informacji na temat możliwości zwiększenia liczby łóżek, wykorzystania pomieszczeń administracyjnych i socjalnych jako sal chorych oraz określenia potrzeb w tym zakresie. Po przeprowadzeniu analizy zagrożeń, potrzeb i możliwości, powinni oni podjąć działania wdrożeniowe.

Należy przyspieszyć szersze wdrażanie systemów informatycznych, opartych na badaniu i analizowaniu objawów chorobowych, wskazujących na możliwość użycia broni biologicznej, monitorujących zachowania w czasie rzeczywistym i spełniających funkcję wspomagania decyzji. Należy też rozwijać efektywny system wykrywania przemytu i nielegalnego transferu czynników biologicznych przez granice.

Uzasadnione jest wzmocnienie wojskowych zespołów rozpoznania biologicznego. Konieczne jest także stworzenie warunków do pełnego wykorzystania w sytuacji kryzysowej krajowego potencjału diagnostycznego, m.in. poprzez wzmacnianie zdolności identyfikacyjnych laboratoriów i utrzymywanie ich w biegłości laboratoryjnej poprzez udział personelu w ćwiczeniach krajowych i zagranicznych. Lokalizacja laboratoriów – przygotowywanych do szybkiej diagnostyki – powinna odpowiadać potrzebom wielkich aglomeracji miejskich. Niezbędne jest rozwiązanie problemu finansowania depozytu odczynników wymaganych do celów diagnostycznych.

Konieczne jest także przygotowanie szpitali do zdarzeń o charakterze masowym, w tym: powołanie szpitalnych zespołów reagowania kryzysowego, sporządzenie planów reagowania w razie ataków

Afganistan,
prowincja Ghazni
28 grudnia 2012 r.
Operacja przeprowadzona przez zespół lekarzy polskich, ukraińskich i amerykańskich.
Fot. Waldemar Młynarczyk/ Zespół Reporterski Combat Camera DO SZ

BIOSAFE 2008 – międzynarodowe ćwiczenie procedur rozpoznania biologicznego, dekontaminacji i ewakuacji medycznej.
Fot. Archiwum CRESZ

Centrum Reagowania Epidemiologicznego Sił Zbrojnych podczas polsko-amerykańskich ćwiczeń ratownictwa medycznego.
Fot. Archiwum CRESZ

z użyciem broni masowego rażenia, regularne przeprowadzanie szkoleń i ćwiczeń oraz określenie zasad finansowania takich przedsięwzięć. Ponadto należy systematycznie podnosić poziom wiedzy o zagrożeniach czynnikami biologicznymi na różnych szczeblach administracji publicznej, jak również u personelu służby zdrowia oraz innych służb realizujących zadania reagowania kryzysowego.

Media w systemie bezpieczeństwa narodowego. Realizacja zadań przez poszczególne podsystemy (kierowania, operacyjne i wsparcia) musi uwzględniać działania środków masowego przekazu. Są one podstawowym narzędziem społecznego obiegu informacji. Dlatego ogólna koncepcja doskonalenia tej sfery powinna koncentrować się na rozwoju i pogłębianiu współpracy przedstawicieli

Zakopane, 4 grudnia 2009 r. Szkolenie poświęcone bezpieczeństwu w przypadku zagrożenia lawinowego zorganizowane przez ratowników TOPR dla przedstawicieli mediów. Fot. Grzegorz Momot/PAP

instytucji państwowych i mediów zaangażowanych w ochronę bezpieczeństwa narodowego. Ważne, aby współpraca między administracją a mediami nie potęgowała negatywnych skutków rzeczywistych lub potencjalnych zagrożeń. Powinna charakteryzować się rzeczowym dostarczaniem wiedzy na temat tego, jak się zachować oraz gdzie zwrócić się o pomoc w razie potrzeby.

Wśród celów misji mediów (zwłaszcza mediów publicznych) należy również uwzględnić zagadnienia związane z bezpieczeństwem narodowym przy przygotowywaniu przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji kolejnej strategii regulacyjnej. Dodatkowy cel powinien uwzględniać zwiększenie udziału mediów w podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa narodowego, występujących zagrożeń i sposobów zapobiegania im. W szczególności chodzi tu o identyfikację zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, a także przedstawienie działań, poprzez które obywatele mogą przyczynić się do poprawy stanu bezpieczeństwa narodowego.

Postuluje się także wzbogacenie programu uniwersyteckiego kształcenia dziennikarzy o przedmiot ukazujący rolę mediów w systemie bezpieczeństwa narodowego. Należy również wziąć pod uwagę stosowne przeszkolenie warsztatowe służb nawiązujących kontakt z mediami, aby informacje przez nie przekazywane, miały charakter rzetelny i klarowny a ponadto nie naruszały zasad bezpieczeństwa i tajemnicy służbowej.

* * *

Kluczowym zadaniem preparacyjnym podsystemów społecznych jest doskonalenie zasad, procedur i zdolności współdziałania tworzących go ogniw z podmiotami odpowiedzialnymi za obronę i ochronę państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Podsystemy gospodarcze

Instytucje bezpieczeństwa finansowego. Rozwój oraz doskonalenie zdolności instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo finansowe Polski to ważne zadania w warunkach światowego kryzysu finansowego. Na pierwszy plan w tym zakresie wysuwa się potrzeba wprowadzenia nadzoru makroostrożnościowego w systemie finansowym w celu lepszej osłony bezpieczeństwa finansowego państwa, w tym stworzenie instytucji odpowiedzialnej za przeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz uzupełnienie składu Komitetu Stabilności Finansowej o przedstawiciela Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Zasadne jest stworzenie mechanizmu koordynacji działania między instytucjami odpowiedzialnymi za stabilność i bezpieczeństwo finansowe państwa a odpowiednimi służbami ochrony państwa (np. ABW czy CBA) co pozwoliłoby w sposób komplementarny zapobiegać zagrożeniom i przeciwdziałać pojawianiu się mechanizmów z pogranicza przestępstw finansowych oraz wykorzystywaniu luk w przepisach prawnych.

Niezbędne jest również wzmocnienie reguł i procedur fiskalnych zasadą ograniczającą wzrost wydatków lub deficytu budżetowego w cyklu koniunkturalnym. Należy również umożliwić pokrywanie strat bilansowych, jakie mogą wystąpić w wyniku aprecjacji złotego względem posiadanych przez NBP walut obcych, zyskami osiąganymi w latach następnych.

Istotne jest także wzmacnianie stabilności systemu bankowego w Polsce, przede wszystkim poprzez dalszy wzrost bazy kapitałowej banków, jak również zdywersyfikowanie źródeł ich finansowania oraz ograniczenie roli kredytów, szczególnie w walutach obcych, dostępnych w ich ofercie. Pożądane jest także rozszerzenie uprawnień kontrolnych KNF na wszystkie instytucje finansowe oraz większa aktywność i bardziej zdecydowane kroki wymiaru sprawiedliwości wobec pomiotów zagrażających swoim działaniem inwestorom lub gospodarce.

Podmioty bezpieczeństwa energetycznego. Koncepcja przygotowania podmiotów bezpieczeństwa energetycznego do efektywnego wykonywania zadań powinna objąć zarówno przedsięwzięcia normatywne, organizacyjne, jak i inwestycyjne (finansowe).

Potrzebne jest rozwinięcie strategii Polityka energetyczna Polski do 2030 r. i uzupełnienie jej o brakujące analizy odnoszące się do wykorzystania gazu łupkowego, w tym zwiększenie koordynacji i komunikacji międzyresortowej w zakresie polityki bezpieczeństwa energetycznego. Postuluje się również opracowanie długoterminowej strategii zasad eksploatacji zasobów geologicznych.

Należy przedsięwziąć środki, które zapewnią zachowanie przez Skarb Państwa kontroli nad kluczowymi koncernami energetycznymi z perspektywy bezpieczeństwa państwa. Równie ważne jest zobowiązanie władz województw do stworzenia odpowiednich strategii bezpieczeństwa energetycznego na poziomie województw, które będą współgrały z ogólnopolską strategią w tym zakresie, a także do uwzględnienia w planach zarządzania kryzysowego przedsięwzięć reagowania w razie wystąpienia awarii systemowej w województwie.

Niezbędne jest rozszerzenie uprawnień Służby Geologicznej o nadzór i kontrolę nad bogactwem zasobów geologicznych państwa oraz zwiększenie nadzoru i kontroli nad procesami związanymi z przydzielaniem koncesji na zasoby surowcowe Polski.

Pożądane są też: dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych oraz dywersyfikacja struktury wytwórczej, a także rozbudowa zdolności magazynowych paliw płynnych.

Ponadto, w perspektywie najbliższych lat należy intensywnie kontynuować modernizację i rozbudowę środków wytwórczych oraz sieci elektroenergetycznych, aby zwiększyć niezawodność zasilania oraz wykorzystania rezerw energii elektrycznej.

Instytucje bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Podstawowymi celami działań w obszarze ochrony obiektów infrastruktury krytycznej państwa powinny być:

- zwiększenie poziomu bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej poprzez podniesienie jej odporności (zmniejszenie podatności) na zagrożenia;
- integracja (lub przynajmniej osiągnięcie większej interoperacyjności i komplementarność) z innymi programami (systemami) ochrony, np. wynikającej z ustawy Prawo telekomunikacyjne;
- integracja systemów ochrony infrastruktury krytycznej państwa;
- wskazanie jednego podmiotu odpowiedzialnego za kwestie planistyczne i programowe w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej państwa.

Wskazane jest także:

- stworzenie przedsiębiorcom lepszych warunków do inwestowania w bezpieczeństwo;
- wprowadzenie jasnego podziału między infrastrukturą krytyczną szczebla centralnego i szczebli regionalnych;
- stworzenie jednolitych przepisów dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej państwa, to jest przepisy powinny zostać sformułowane w jednym akcie prawnym;
- ujednolicenie podejścia do problematyki ochrony infrastruktury krytycznej (obiekty, urządzenia i tereny).

Weryfikacji wymagają kryteria kwalifikowania w Polsce infrastruktury krytycznej, z rozróżnieniem jej rodzajów i poziomów wynikających z dyrektyw UE, zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa oraz potrzeb bezpiecznego funkcjonowania województw (do rozważenia możliwość wskazania infrastruktury poziomu powiatów i dużych miast). Jedną z podstaw weryfikacji powinien być fakt wykazania tej infrastruktury w Planie reagowania obronnego RP, Planie mobilizacji gospodarki i Krajowym (wojewódzkim, innym) planie zarządzania kryzysowego itp.

Rezerwy strategiczne. Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem rezerwy strategiczne są tworzone na wypadek m.in. obrony kraju, ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, porządku i zdrowia publicznego, wystąpienia klęsk żywiołowych, łagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia. Wielkość rezerw strategicznych oraz rodzaj produktów określane są w rządowym programie rezerw strategicznych, przygotowanym przez ministra gospodarki we współpracy m.in. z ministrami: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, zdrowia oraz transportu, budownictwa i gospodarki morskiej.

Obecnie stosowane rozwiązania podsystemu rezerw strategicznych uwzględniają zmiany zagrożeń bezpieczeństwa państwa, a także zmianę uwarunkowań międzynarodowych i makroekonomicznych. Uproszczenie systemu rezerw i zunifikowanie procedur wpływa bezpośrednio na przyspieszenie procesu wydawania decyzji oraz usprawnienie czynności związanych z utrzymywaniem rezerw. Krytycznym wyzwaniem będzie przyjęcie rządowego programu rezerw strategicznych przez Radę Ministrów i zapewnienie finansowania z budżetu państwa na poziomie umożliwiającym realizację zadań zaplanowanych w perspektywie 5 lat.

System ochrony środowiska naturalnego. W zakresie ochrony środowiska naturalnego istnieje konieczność podjęcia zasadniczych działań. Do najważniejszych należy zaliczyć wzmocnienie

nadzoru nad instalacjami, których awaria może stworzyć poważne zagrożenie dla środowiska (Inspekcja Ochrony Środowiska), przez rozszerzenie rejestru zakładów objętych monitoringiem. Ważne są też działania poprawiające skuteczność międzynarodowego systemu powiadamiania o awariach. Postulowanym działaniem byłoby opracowanie długoterminowej strategii eksploatacji zasobów hydrologicznych (wodnych) kraju.

Należy opracować zasady analizy ryzyka zdrowotnego dla procedur związanych z dopuszczaniem inwestycji do realizacji; poprawy funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska i monitoringu sanitarnego przez wyposażenie służb kontrolnych w nowoczesny sprzęt oraz sieci alarmowe; wspólnych działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Ochrony Środowiska w celu poprawy jakości wody pitnej oraz wspólnego prowadzenia akcji edukacyjno-szkoleniowych dla służb z zakładów przemysłowych i pracowników administracji publicznej w zakresie zapobiegania awariom oraz skażeniom środowiska. Konieczne jest również doposażenie straży pożarnej w sprzęt do ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz sporządzanie wojewódzkich i powiatowych planów zarządzania ryzykiem wystąpienia awarii.

Reagowanie na awarie przemysłowe wymaga pogłębienia świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń związanych z wytwarzaniem, transportem i użytkowaniem materiałów niebezpiecznych oraz opracowania we współpracy z lokalnymi społecznościami planów reagowania na sytuacje awaryjne. Dotyczy to zwłaszcza wczesnego powiadamiania o awariach jądrowych.

Bezpieczeństwo ekologiczne wymaga także intensywnej współpracy międzynarodowej dotyczącej zarówno konsolidacji podstawy prawnej, jak i rozwoju praktycznych mechanizmów współpracy w sytuacji zagrożenia, z uwzględnieniem szybkiej wymiany informacji oraz współpracy w zakresie wzajemnej pomocy, prac badawczych i rozwojowych służących zapobieganiu zagrożeniom. W tym kontekście działania Polski powinny obejmować wspieranie organizacji i porozumień międzynarodowych na rzecz globalnej polityki klimatycznej, respektujących poziom rozwoju i strukturę gospodarek narodowych państw uczestniczących.

Podsumowując, ważnym celem preparacyjnym podsystemów gospodarczych jest opracowanie odpowiednich strategii i programów przygotowania (utrzymania i doskonalenia) podmiotów gospodarczych państwa do funkcjonowania w czasie zagrożenia, w tym realizacji zadań wsparcia operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego.

* * *

W rozdziale zaprezentowany został model struktur państwa realizujących zadania bezpieczeństwa narodowego oraz wiążących je relacji w ramach opcji zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Prezentowana opcja zakłada takie zorganizowanie systemu bezpieczeństwa narodowego, aby był on wewnętrznie spójny, zrównoważony, wiążący (integrujący) poszczególne podmioty oraz łączące je relacje w prawnie i funkcjonalnie zharmonizowany system bezpieczeństwa narodowego.

Konieczne staje się dokonanie zmian w istniejących uregulowaniach prawnych na dwóch poziomach: **administracyjnym**, będącym w gestii poszczególnych urzędów i instytucji oraz **ustawowym**, odnoszącym się do rozwiązań systemowych, będących w gestii parlamentu. Przekształcenia te, mające charakter zmian strukturalnych i instytucjonalnych, zmierzać powinny do tworzenia sieciowej struktury bezpieczeństwa, poprawy skuteczności działania, zwiększania ekonomiczności wprowadza-

nych rozwiązań oraz jakościowego rozwoju systemu. Wymaga to przede wszystkim od decydentów woli politycznej i odejścia od myślenia sektorowego.

Gdyby podejmowana była nowelizacja Konstytucji RP należałoby wówczas rozważyć podjęcie proponowanych w rozdziale zmian w regulacjach dotyczących bezpieczeństwa narodowego.

Nie jest możliwe arbitralne określenie, jaka powinna być metoda i kolejność tworzenia wewnętrznie spójnej prawnej struktury systemu bezpieczeństwa narodowego. Istnieje szereg regulacji samoistnych, które mogą być rozwijane, zmieniane, doskonalone bez związku z resztą uregulowań prawnych systemu bezpieczeństwa narodowego. Jednakże większość aktów prawa jest ze sobą funkcjonalnie powiązana – od norm związanych z bezpieczeństwem *sensu stricte,* poprzez te wspomagające osiąganie celów bezpieczeństwa narodowego i uregulowania dotyczące „twardego", fizycznego bezpieczeństwa państwa, aż do tych obejmujących szeroki zakres bezpieczeństwa „miękkiego", lokalnego i indywidualnego. Wydaje się, że wskazane byłoby zajęcie się najpierw stworzeniem warunków formalno-prawnych do **kierowania bezpieczeństwem narodowym** poprzez przyjęcie ustawy regulującej tę problematykę.

Konsekwencją takiego podejścia będzie stworzenie punktu odniesienia dla wszystkich pozostałych unormowań szczegółowych, obejmujących kolejne sfery systemu bezpieczeństwa i jego funkcji. Umożliwi to zlikwidowanie najistotniejszych mankamentów obecnego systemu, czyli pozwoli na ograniczenie powielania się zadań i kompetencji urzędów państwowych, ukonkretnienie odpowiedzialności osób funkcyjnych, uproszczenie struktur organizacyjnych w instytucjach centralnych oraz uporządkowanie funkcji planowania strategicznego i objęcie tym planowaniem wszystkich podmiotów wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa narodowego.

Na poziomie decyzji władzy wykonawczej, dla poprawy funkcjonalności i wewnętrznej spójności całego systemu, celowe jest utworzenie **Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego** oraz stworzenie struktury sztabowej tego Komitetu w postaci Rządowego Centrum Bezpieczeństwa Narodowego, na bazie obecnie istniejącego RCB.

Polska potrzebuje zintegrowanego, nowoczesnego, skutecznego systemu bezpieczeństwa narodowego; dzisiaj funkcjonują nie zawsze w sposób optymalny jego poszczególne elementy. Ulepszenie tego systemu wymagać będzie działań praktycznie wszystkich instytucji i organów państwa w kolejnych latach.

ZAKOŃCZENIE

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Całościowe podejście do problematyki bezpieczeństwa narodowego, jakie zostało zaprezentowane w niniejszej Białej Księdze, jest determinowane charakterem i tempem zmian w zewnętrznym i wewnętrznym środowisku bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w nadchodzących latach. Autorzy zdają sobie sprawę z tego, że zawarte tu oceny kształtowania się przyszłego środowiska bezpieczeństwa charakteryzują się – typowym dla prognoz o stosunkowo długim horyzoncie czasowym – sporym stopniem niepewności. Redukujemy ją wielowariantowością możliwych scenariuszy rozwoju tego środowiska. Pozwoliło to na zaprojektowanie również wariantowych opcji strategicznego działania i przygotowanie państwa w sferze bezpieczeństwa w perspektywie nadchodzących lat.

Na gruncie polskim Biała Księga jest pierwszą próbą potraktowania bezpieczeństwa w sposób kompleksowy. Oprócz problematyki tzw. bezpieczeństwa twardego, obejmującego sprawy obronności i ochrony państwa, szczególną uwagę zwraca się na nowe dziedziny, sektory (społeczne i gospodarcze) oraz transsektorowe obszary bezpieczeństwa, które pojawiły się w ostatnich latach, i które niosą wyzwania i zagrożenia dla państwa. Są to i będą sprawy związane z bezpieczeństwem finansowym, energetycznym, demograficznym, cybernetycznym, klimatycznym czy ekologicznym.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, Polska stoi w obliczu konieczności podejmowania szeregu problemów o rozmaitej skali. Dzisiaj środowisko międzynarodowe jest generalnie dla Polski i jej interesów korzystne, stąd istnieje możliwość racjonalnego i metodycznego opracowywania i prowadzenia polityki bezpieczeństwa. Biała Księga stwarza ku temu merytoryczne podstawy. Możliwe jest także systematyczne wzbogacanie i doskonalenie przyjętych założeń, planów i programów, a także weryfikacja tradycyjnych podejść – jak i zaszczepienie nowych – w trakcie kolejnych okresowych przeglądów strategicznych, jak również realne wzmacnianie polskiego potencjału bezpieczeństwa oraz podmiotowości i pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Powinniśmy to wykorzystywać do tego, aby lepiej przygotować się na ewentualną „złą pogodę" w dziedzinie bezpieczeństwa (a takiej nie można i nie powinno się *a priori* wykluczać).

Si vis pacem, para pacem (chcesz pokoju, szykuj się na pokój) – ta sparafrazowana rzymska sentencja powinna przyświecać wysiłkom na rzecz bezpieczeństwa, które daleko wykracza poza tradycyjny aksjomat militarny. Biała Księga jest adresowana więc do organów i instytucji państwa, organizacji społecznych, a także do obywateli. Powinna być elementem edukacji dla bezpieczeństwa, a także podstawą do jak najszerszej społecznej debaty na ten temat. Bezpieczeństwo nie może już tylko ograniczać się do obowiązku państwowego – jest powinnością i odpowiedzialnością obywatelską.

Wydanie pierwszej w historii Polski Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego nadaje nową jakość procesowi kształtowania polskiej kultury strategicznej. Autorzy liczą, że jej ukazanie się wpłynie na zdynamizowanie szerokiej społecznej debaty o bezpieczeństwie narodowym Polski w XXI w. Sukces ten będzie pełny, jeżeli w efekcie podjęte zostaną działania transformacyjne, wzmacniające synergię systemu bezpieczeństwa narodowego poprzez integrację podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, profesjonalizację podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych) oraz powszechność przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).

Pragnąc, aby Biała Księga była również wkładem do międzynarodowej debaty na tematy bezpieczeństwa, zwłaszcza z udziałem sojuszników z NATO i UE, a także przyczyniała się do szerszego wyjaśniania istoty założeń i treści polskiej polityki bezpieczeństwa wśród pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych, zostanie ona przetłumaczona i wydana w języku angielskim.

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Spis tabel i rysunków

Spis tabel:

Tabela 1. Korupcja na świecie – miejsce Polski. www.transparency.org/cpi2012/results 57

Tabela 2. Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone i procent wykrywalności w latach 2000–2012 www.statystyka.policja.pl/portal/st/842/47682/Postepowania_wszczete_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_19992011.html 62

Tabela 3. Odpowiedź na pytanie: Jak Pan(i) sądzi, co i w jakim stopniu może obecnie i w najbliższym czasie stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski? 78

Tabela 4. Hierarchia postrzeganego wpływu na bezpieczeństwo 79

Tabela 5. Katalog interesów narodowych oraz celów strategicznych 104

Spis rysunków:

Rysunek 1. Struktura bezpieczeństwa narodowego przyjęta na potrzeby SPBN 19

Rysunek 2. Cykl strategiczny analiz i studiów w dziedzinie bezpieczeństwa 20

Rysunek 3. Myśl przewodnia SPBN 21

Rysunek 4. Interakcje (sprzężenia zwrotne) między zespołami problemowymi w toku SPBN 22

Rysunek 5. Historyczne geostrategiczne położenie Polski na linii Wschód–Zachód 35

Rysunek 6. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego 36

Rysunek 7. Stan etatowy i wewnętrzna struktura Sił Zbrojnych RP (2012) www.mon.gov.pl/pliki/File/budzet/budzet_mon2012.pdf 44

Rysunek 8. Główne programy modernizacyjne Sił Zbrojnych RP. www.mon.gov.pl/pliki/File/budzet/budzet_mon2012.pdf 46

Rysunek 9. Budżet obronny Polski na 2012 r. (w mln zł) 47

Rysunek 10. Udział PKW w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa (od momentu wstąpienia do NATO – 1999 r.) 50

Rysunek 11. Służby specjalne oraz ich podległość 55

Rysunek 12. Struktura Komendy Głównej Policji www.policja.pl/portal/inf/922/81505/ 59

Rysunek 13. Stopień osobistego poczucia zagrożenia przestępczością 62
www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_062_12.PDF

Rysunek 14. Zadania i obowiązki uczestników w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej – zagrożenie terrorystyczne 65
www.rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf

Rysunek 15. Skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego 68

Rysunek 16. Państwa systemu Schengen w UE. 69
www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm#resp_map

Rysunek 17. Ludność według płci i wieku w 2011 r. (w tys., stan na 31 grudnia 2011 r.). 75
www.stat.gov.pl/gus/

Rysunek 18. Liczba urodzeń w Polsce w 2011 r. (stan na 31 grudnia 2011 r.) i w latach wcześniejszych 76
www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2012.pdf

Rysunek 19. Odpowiedź na pytanie: Czy, Pana(i) zdaniem, Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?. 77

Rysunek 20. Odpowiedź na pytanie: Czy, Pana(i) zdaniem, Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?
(w latach 1987–2011) 77

Rysunek 21. Odpowiedź na pytanie: Jak Pan(i) sądzi, od czego zależy bezpieczeństwo kraju?
O każdej z wymienionych kwestii proszę powiedzieć, jakie jest jej znaczenie dla bezpieczeństwa kraju 80

Rysunek 22. Odpowiedź na pytanie: Czy w chwili obecnej Pana(i) zdaniem istnieje, czy też nie istnieje zagrożenie
dla niepodległości Polski? 81

Rysunek 23. Odpowiedź na pytanie: Czy zagrożenie dla niepodległości, suwerenności Polski ma – Pana(i)
zdaniem – przede wszystkim charakter: 82

Rysunek 24. Odpowiedź na pytanie: Czy Polska jest dobrze, czy też źle przygotowana do działania na wypadek 83

Rysunek 25. Produkt krajowy brutto *per capita* w wybranych państwach UE oraz USA (UE 27=100). 89
www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114

Rysunek 26. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Polski w latach 2000–2011 (w proc.) 90
www.stat.gov.pl/gus/5840_677_PLK_HTML.htm
www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm
www.stat.gov.pl/gus/5840_1634_PLK_HTML.htm
www.stat.gov.pl/gus/5840_2844_PLK_HTML.htm
www.stat.gov.pl/gus/5840_2144_PLK_WAI.htm

Rysunek 27. Polski eksport i import dóbr (w mln euro) 91

Rysunek 28. Państwowy dług publiczny w latach 2005–2012 (wartość nominalna w mld zł i proc. w stosunku do PKB) 93
www.mf.gov.pl/documents/766655/61d2ef0b-ed67-43e6-9e3e-ce7263f5b5af

Rysunek 29. Obszary perspektywiczne występowania gazu ziemnego i ropy naftowej w łupkach dolnego paleozoiku (według P. Poprawa) 98
www.pgi.gov.pl/pl/instytut-geologiczny-surowce-mineralne/2705-nowe-perspektywy-gaz-lupkowy-i-gaz-zamkniety.html

Rysunek 30. Liczba ataków terrorystycznych i aresztowanych osób podejrzewanych o terroryzm w Europie w latach 2007–2011 116
www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europoltsat.pdf

Rysunek 31. Członkostwo Polski w organizacjach i instytucjach międzynarodowych – stan na 1 stycznia 2013 r. 122

Rysunek 32. Populacja i prognozy demograficzne wybranych krajów Unii Europejskiej w latach 1990–2060 (w mln) 135
www.epp.eurostat.ec.europa.eu

Rysunek 33. Prognoza liczby ludności 2010–2035 (w mln) 135
www.demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Prognoza.aspx

Rysunek 34. Stopień innowacyjności wybranych państw – stan na 2012 r. (skala 0–100 pkt.) 137
www.globalinnovationindex.org/gii/main/fullreport/index.html

Rysunek 35. Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w latach 2002–2011 (mln euro) 140
www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/pib/pib.html

Rysunek 36. Uniwersalny model systemu kierowania 195

Rysunek 37. Proponowany naczelny (centralny) system kierowania bezpieczeństwem narodowym 196

Rysunek 38. Proponowany system kierowania bezpieczeństwem terytorialnym (województwa, powiatu, gminy) 198

Rysunek 39. System stanowisk kierowania bezpieczeństwem narodowym 200

Rysunek 40. Priorytety modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP 205

ZAŁĄCZNIKI

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Załącznik 1

Wyciąg z głównych rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego

Rekomendacje operacyjne

1. Punkt wyjścia identyfikowania interesów narodowych i celów strategicznych – interesy konstytucyjne.
2. Planowanie działań – według scenariusza ewolucyjnego.
3. Główna opcja strategii operacyjnej – zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski.
4. Podstawowe elementy planowania strategicznego: 2013 r. – Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP (lub rozszerzona Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Bezpieczeństwa Narodowego RP); 2014 r. – znowelizowane plany użycia SZ RP i inne plany operacyjne; 2015 r. – kolejny Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego.

Rekomendacje preparacyjne

Działania na poziomie legislacyjnym – przyjęcie ustaw (lub nowelizacja):

1. O kierowaniu bezpieczeństwem narodowym – cel: doprecyzowanie roli władz państwowych w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny, w tym także w stanach nadzwyczajnych oraz zapewnienie funkcji kierowniczo-koordynacyjnej na poziomie ponadresortowym.
2. O stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej – cel: doprecyzowanie roli i kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.
3. O ratownictwie i ochronie ludności – cel: formalno-prawna synergia aktywności społecznej i właściwych instytucji państwa.
4. O służbach specjalnych – cel: konsolidacja służb, określenie wspólnej pragmatyki, uporządkowanie kompetencji i uzyskanie interoperacyjności służb; stworzenie centrum integracji informacji specjalnych.
5. O czynnościach operacyjnych – cel: zdefiniowanie procedur i kompetencji w stosowaniu technik operacyjno-rozpoznawczych.
6. O urzędzie Ministra Obrony Narodowej – cel: reforma systemu dowodzenia i kierowania SZ RP.
7. O utworzeniu połączonej uczelni wojskowej oraz ponadresortowej uczelni bezpieczeństwa narodowego (Akademii Bezpieczeństwa Narodowego) – cel: konsolidacja wyższego szkolnictwa wojskowego.

Działania na poziomie decyzji rządowych:

1. Utworzenie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego (Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego) wraz z obsługującym go koncepcyjno-koordynacyjnym Rządowym Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (RCBN – na bazie obecnego RCB).
2. Utrzymanie w wieloletniej perspektywie budżetu obronnego na poziomie 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego.
3. Konsolidacja organizacyjna i dyslokacyjna oraz profesjonalizacja SZ RP, w tym konsekwentna realizacja priorytetów modernizacyjnych (obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa; mobilność wojsk lądowych, zwłaszcza śmigłowcowa; zinformatyzowane systemy walki i wsparcia).
4. Zapewnienie powszechności przygotowań struktur państwa i obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym przyjęcie programu w zakresie edukacji, kształcenia i badań naukowych na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Załącznik 2

Wykaz głównych kategorii pojęciowych

Kategoria podstawowa

Bezpieczeństwo – teoria i praktyka zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukowanie ryzyk oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy, wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary:

a) w zależności od rodzaju podmiotu można wyróżnić bezpieczeństwo indywidualne (personalne), grupowe, narodowe (w tym państwowe i terytorialne: wojewódzkie, powiatowe, gminne), międzynarodowe (regionalne i globalne), w tym międzypaństwowe (sojusznicze, koalicyjne) i transnarodowe;
b) w zależności od przedmiotu (treści) bezpieczeństwa możemy w zasadzie wyróżnić tyle jego rodzajów, dziedzin, sektorów działów, obszarów itd., ile jest możliwych sfer aktywności danego podmiotu (w każdej sferze aktywności występują jakieś elementy bezpieczeństwa):
    i. 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 cywilne, niemilitarne) oraz bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo gospodarcze (w istocie można też mówić o bezpieczeństwie społeczno-gospodarczym, a w tym o społecznym i gospodarczym wsparciu bezpieczeństwa);
    ii. Z kolei w ramach tych dziedzin można wyodrębnić – zgodnie z przyjętą w Polsce strukturą działalności państwowej obejmującą szereg działów administracji publicznej – sektory bezpieczeństwa narodowego, takie jak: dyplomacja na rzecz bezpieczeństwa, wojskowość, wywiad i kontrwywiad, bezpieczeństwo publiczne, ratownictwo, bezpieczeństwo społeczne (w tym np. ochrona dziedzictwa, edukacja na rzecz bezpieczeństwa, media w systemie bezpieczeństwa), bezpieczeństwo gospodarcze (w tym np. energetyczne, finansowe, infrastrukturalne);
    iii. Z istoty bezpieczeństwa zintegrowanego wynika także występowanie transsektorowych/transdziałowych obszarów bezpieczeństwa, jak np. cyberbezpieczeństwo.

Subkategorie definicyjne:

Podmiot bezpieczeństwa – każdy świadomie istniejący i celowo działający podmiot (indywidualny lub zbiorowy), rozpatrywany z punktu widzenia jego bezpieczeństwa. W odniesieniu do bezpieczeństwa rozpatrywanego z perspektywy politycznej podstawowymi rodzajami podmiotów bezpieczeństwa są państwa (narody zorganizowane w państwa), jednostki organizacyjne państw (np. stany, kraje federacyjne, województwa, jednostki samorządowe) oraz organizacje międzynarodowe (międzypaństwowe, a także – ostatnio coraz istotniejsze – struktury niepaństwowe: np. transnarodowe korporacje biznesowe, organizacje terrorystyczne lub przestępcze).

Interesy podmiotu bezpieczeństwa – to zsyntetyzowane oczekiwania podmiotu wobec otoczenia wynikające i kształtowane przez jego tożsamość, wyznawane wartości, historyczny dorobek, tradycje, bieżące potrzeby oraz dążenia i aspiracje przyszłościowe. Można wyróżnić interesy żywotne (dotyczące istnienia podmiotu) i pożądane (związane z jakością owego istnienia, trwania).

Środowisko bezpieczeństwa – zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne (cywilne) warunki bezpieczeństwa (warunki realizacji interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągania ustalonych przezeń celów w tym zakresie), charakteryzowane przy pomocy czterech podstawowych kategorii, jakimi są: szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia.

Szanse bezpieczeństwa – niezależne od woli podmiotu okoliczności (zjawiska i procesy w środowisku bezpieczeństwa) sprzyjające realizacji interesów oraz osiąganiu celów podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa.

Wyzwania bezpieczeństwa – sytuacje problemowe generujące dylematy decyzyjne, przed jakimi stoi podmiot w rozstrzyganiu spraw bezpieczeństwa. Niewłaściwie zaadresowane lub niepodjęte wyzwania bezpieczeństwa mogą w efekcie przekształcić się w realne zagrożenia bezpieczeństwa.

Ryzyka bezpieczeństwa – możliwości negatywnych dla danego podmiotu skutków własnego działania w sferze bezpieczeństwa.

Zagrożenia bezpieczeństwa – pośrednie lub bezpośrednie destrukcyjne oddziaływania na podmiot. Najbardziej klasyczny czynnik środowiska bezpieczeństwa; rozróżnia się zagrożenia potencjalne i realne; subiektywne i obiektywne; zewnętrzne i wewnętrzne; militarne i niemilitarne; kryzysowe i wojenne; intencjonalne i przypadkowe (losowe).

Bezpieczeństwo zintegrowane – bezpieczeństwo, w którym występują (naturalne i celowo ustanowione) sprzężenia i interakcje między różnymi jego podmiotami, rodzajami, dziedzinami, sektorami, działami, obszarami itd., integrujące go w wewnętrznie spójną całość i dzięki efektowi synergiczności zapewniające jego większą skuteczność.

Bezpieczeństwo narodowe (bezpieczeństwo państwa) – to taki rodzaj bezpieczeństwa, którego podmiotem jest naród zorganizowany w państwo.

Dziedziny bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – to sfery aktywności państwa na polu bezpieczeństwa wyodrębnione z punktu widzenia realizacji czterech głównych grup zadań bezpieczeństwa, jakimi są obronność (bezpieczeństwo militarne, obrona narodowa), ochrona (bezpieczeństwo cywilne, niemilitarne; ochrona ludności, zasobów, infrastruktury i struktur państwa) oraz bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo gospodarcze (w tym społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa). W praktyce organizacyjnej dziedziny bezpieczeństwa narodowego to zagregowane sektory bezpieczeństwa.

Sektory bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – to części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego odpowiadające (z pewnymi korektami tam, gdzie to konieczne) zakresem swojej problematyki ustawowo określonym działom administracji rządowej lub grupom takich działów, zagregowanym ze względu na podobieństwo przedmiotowe (bliskość zakresu działalności podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne działy).

Transsektorowe (transpodmiotowe) obszary bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – to części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego obejmujące swą treścią problematykę właściwą jednocześnie różnym podmiotom, dziedzinom i sektorom tego bezpieczeństwa (np. bezpieczeństwo zewnętrzne lub wewnętrzne albo kwestie związane ze współczesnymi transnarodowymi i asymetrycznymi zjawiskami i procesami bezpieczeństwa, jak np. bezpieczeństwo informacyjne, w tym cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo antyterrorystyczne, przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, zwalczanie przestępczości zorganizowanej). Są one często wyodrębniane z uwagi na jakościowo nowe i pilne w danym okresie potrzeby praktyczne, nie mające wyraźnego adresata w istniejącej strukturze wykonawczej podmiotu.

Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa – transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska zewnętrznego (otoczenia) państwa.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska wewnętrznego (wnętrza) państwa.

Bezpieczeństwo informacyjne (w tym cyberbezpieczeństwo) państwa – transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby, środki) odnosi się do środowiska informacyjnego (w tym cyberprzestrzeni) państwa.

Pozostałe kategorie pojęciowe:

Cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa – to zoperacjonalizowane interesy narodowe, czyli – wynikające z dezagregacji poszczególnych interesów narodowych dokonanej w kontekście konkretnych (obecnych i przewidywanych) strategicznych warunków bezpieczeństwa oraz potrzeb i możliwości (potencjału strategicznego państwa) – pożądane z punktu widzenia tych interesów 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; osiągane są poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa.

Działania strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa – militarne i pozamilitarne działania państwa i jego podstawowych ogniw ukierunkowane na zapewnienie możliwości realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w niebezpiecznym środowisku.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym – działalność organów władzy i administracji publicznej obejmująca definiowanie interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, planowanie działań strategicznych prowadzących do osiągania tych celów, programowanie i organizowanie przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz koordynowanie i nadzór nad realizacją planów i programów stosownie do potrzeb wynikających z kształtowania się środowiska bezpieczeństwa (szans, wyzwań, ryzyk i zagrożeń).

Przygotowania strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa – działalność wszystkich struktur państwa mająca na celu uzyskanie i utrzymywanie ich zdolności potrzebnych do realizacji zadań przewidzianych w planach działań strategicznych. Obejmuje zwłaszcza działalność planistyczną, budżetową, inwestycyjną, szkoleniową itp.

Samoidentyfikacja strategiczna – diagnoza własnego państwa jako podmiotu bezpieczeństwa (konstatacja istniejących podstaw bezpieczeństwa narodowego), obejmująca analizę tożsamości narodowej oraz ocenę jego potencjału strategicznego w relacjach z innymi podmiotami i zdefiniowanie na tej podstawie interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Strategia bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych).

Strategia operacyjna bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) obejmujący zasady i sposoby osiągania celów strategicznych (realizacji operacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) w przewidywanych warunkach (środowisku) bezpieczeństwa oraz określenie wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego.

Strategia preparacyjna bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) obejmujący zasady i sposoby przygotowania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji preparacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) stosownie do wymagań wynikających ze strategii operacyjnej.

Strategia sektorowa bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – obowiązująca w państwie koncepcja realizacji przez dany sektor państwa (dział lub grupę działów administracji państwowej) przewidzianych dlań w strategii bezpieczeństwa narodowego operacyjnych i preparacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Obejmuje określenie celów, ocenę warunków, ustalenie sposobów, wydzielenie środków danego sektora do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa.

Strategiczny potencjał bezpieczeństwa państwa – zasoby ludzkie (ilościowe i jakościowe) i materialne (naturalne i wytworzone) oraz poziom ich zorganizowania w system państwowy, z uwzględnieniem położenia i relacji z innymi podmiotami.

System bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – 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, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

System kierowania bezpieczeństwem narodowym (bezpieczeństwem państwa) – część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczona do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmująca organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności).

Podsystemy (w tym ogniwa) wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Można wśród nich wyróżnić:

a) podsystemy operacyjne: **podsystem obronny (**obronności państwa, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego); **podsystemy ochronne** państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego);
b) podsystemy wsparcia: **społeczne i gospodarcze**.

Wymagania operacyjne wobec systemu bezpieczeństwa narodowego – potrzeby co do kierunków przygotowania (utrzymywania i transformacji, doskonalenia, rozwoju) poszczególnych podsystemów i ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego wynikające z zadań przewidywanych w strategii operacyjnej oraz planach operacyjnego funkcjonowania państwa i jego poszczególnych instytucji w sferze bezpieczeństwa.

Załącznik nr 3

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa narodowego

1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Podsystem obronny:

1) Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.);
2) Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. Nr 122, poz. 1320, z późn. zm.);
3) Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.);
4) Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.);
5) Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, z późn. zm.);
6) Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. Nr 190, poz. 1474, z późn. zm.);
7) Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570, z późn. zm.);
8) Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 83, poz. 932, z późn. zm.);
9) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.);
10) Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1117, z późn. zm.);
11) Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. Nr 93, poz. 1117, z późn. zm.);
12) Ustawa z dnia 17 listopada 2006 r. o systemie oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 235, poz. 1700, z późn. zm.);
13) Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56, z późn. zm.);
14) Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711, z późn. zm.);
15) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 709, z późn. zm.);
16) Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. Nr 123, poz. 1353, z późn. zm.);
17) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 952, z późn. zm.);
18) Ustawa z dnia 27 lutego 2003 r. o utworzeniu Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte (Dz.U. Nr 60, poz. 533, z późn. zm.);
19) Ustawa z dnia 27 lutego 2003 r. o utworzeniu Akademii Obrony Narodowej (Dz.U. Nr 56, poz. 496, z późn. zm.);
20) Ustawa z dnia 27 lutego 2003 r. o utworzeniu Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego (Dz.U. Nr 60, poz. 534, z późn. zm.).

Podsystemy ochronne:

1) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.);
2) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006. r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2012 r. poz. 621, z późn. zm.);
3) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.);
4) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.);
5) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67, z późn. zm.);
6) Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.);
7) Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.);
8) Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.);
9) Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.);
10) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.);
11) Ustawa z dnia 21 lipca 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 89, z późn. zm.);
12) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.);
13) Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.);
14) Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.);
15) Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301, z późn. zm.);
16) Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.);
17) Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985, z późn. zm.);
18) Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.);
19) Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351, z późn. zm.);
20) Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działań żywiołu (Dz.U. Nr 84, poz. 906, z późn. zm.);
21) Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. Nr 234, poz. 1385, z późn. zm.);
22) Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowań do realizacji inwestycji w zakresie budownictwa przeciwpowodziowego (Dz.U. Nr 143, poz. 963, z późn. zm.);
23) Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 679, z późn. zm.);
24) Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r., poz. 576);
25) Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.);
26) Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.);
27) Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228);
28) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.);
29) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.);
30) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.);
31) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.);

32) Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2012 r. poz. 654, z późn. zm.);
33) Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153, z późn. zm.);
34) Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.);
35) Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.);
36) Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.);
37) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.);
38) Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 931, z późn. zm.);
39) Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.);
40) Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 227, poz. 1367, z późn. zm.);
41) Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. Nr 228, poz. 1368);
42) Ustawa z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich (Dz.U. z 2009 r. Nr 69, poz. 599, z późn. zm.);
43) Ustawa z dnia 31 sierpnia 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (Dz.U. poz. 1068);
44) Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz.U. Nr 171, poz. 1055);
45) Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, z późn. zm.);
46) Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2012 r. poz. 933, z późn. zm.);
47) Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r. poz. 145, z późn. zm.);
48) Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410);
49) Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263, z późn. zm.);
50) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744, z późn. zm.);
51) Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 680);
52) Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276);
53) Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960).

Społeczne i gospodarcze podsystemy wsparcia bezpieczeństwa narodowego:

1) Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, z późn. zm.);
2) Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758, z późn. zm.);
3) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.);
4) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.);
5) Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.);
6) Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów (Dz.U. Nr 76, poz. 812, z późn. zm.);
7) Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059, z późn. zm.);
8) Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 264, z późn. zm.);
9) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.);

10) Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, z późn. zm.);
11) Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. Nr 229, poz. 1496, z późn. zm.);
12) Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. Nr 96, poz. 616, z późn. zm.);
13) Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. Nr 96, poz. 619, z późn. zm.);
14) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.);
15) Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.);
16) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.);
17) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 1376, z późn. zm.);
18) Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1149, z późn. zm.);
19) Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, z późn. zm.);
20) Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214, z późn. zm.);
21) Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (Dz.U. Nr 40, poz. 226, z późn. zm.);
22) Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189, z późn. zm.);
23) Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz.U. Nr 39, poz. 308, z późn. zm.);
24) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.);
25) Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm.);
26) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.);
27) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.);
28) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.);
29) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.);
30) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.);
31) Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.);
32) Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz.U. Nr 122, poz. 1321, z późn. zm.);
33) Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654, z późn. zm.);
34) Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.);
35) Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219, z późn. zm.);
36) Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577, z późn. zm.);
37) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.);
38) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.);
39) Ustawa z dnia 19 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, z późn. zm.);
40) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.);
41) Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.);
42) Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.);
43) Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981, z późn. zm.);

44) Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.);

45) Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2012 r. poz. 1356, z późn. zm.);

46) Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.);

47) Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. Nr 180, poz. 1280, z późn. zm.);

48) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Załącznik 4

Wykaz osób zaangażowanych w Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego

I. KOMISJA SPBN:

Przewodniczący Komisji SPBN

Stanisław KOZIEJ	gen. bryg. w st. spocz. prof. zw. dr hab., szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

Zastępca Przewodniczącego Komisji – Szef Sztabu

Zdzisław LACHOWSKI	dr, zastępca szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego

Zastępca Szefa Sztabu

Kazimierz SIKORSKI	gen. bryg. w st. spocz. dr, dyrektor Departamentu Analiz Strategicznych BBN

Zespół Interesów Narodowych i Celów Strategicznych (Z1)

Przewodniczący

Janusz ONYSZKIEWICZ	były minister obrony narodowej, Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie

Zastępca

Stanisław ZAJAS	prof. zw. dr hab., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

Członkowie

Andrzej AJNENKIEL	prof. zw. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
Agnieszka BÓGDAŁ-BRZEZIŃSKA	dr, Uniwersytet Warszawski
Tadeusz CHABIERA	dr, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie
Robert KŁOSOWICZ	dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Dariusz KOZERAWSKI	płk prof. nadzw. dr hab., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Krzysztof KOZŁOWSKI	były minister spraw wewnętrznych
Julian SKRZYP	prof. zw. dr hab., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie; Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Mirosław SUŁEK	płk rez. prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Maria WĄGROWSKA	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (doradca), Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie (wiceprezes zarządu)
Justyna ZAJĄC	dr hab., Uniwersytet Warszawski
Ryszard ZIĘBA	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Zespół Oceny Środowiska Bezpieczeństwa (Z2)

Przewodniczący	
Jerzy M. NOWAK	ambasador tytularny, dr hab., Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie
Zastępca	
Edward HALIŻAK	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Członkowie	
Adam BALCER	mgr, Fundacja demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej (dyrektor programu)
Edward KIREJCZYK	dr, Wyższa Szkoła Turystyki i Języków Obcych w Warszawie
Stanisław PARZYMIES	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Marek PIETRAŚ	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Witold SKOMRA	dr, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Andrzej TOWPIK	ambasador tytularny, dr

Zespół Koncepcji Działań Strategicznych (Z3)

Przewodniczący	
Paweł ŚWIEBODA	mgr, Fundacja demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej (prezes zarządu)
Zastępca	
Tomasz ALEKSANDROWICZ	dr, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku; Collegium Civitas w Warszawie
Członkowie	
Bolesław BALCEROWICZ	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Bartosz BOLECHÓW	dr, Uniwersytet Wrocławski
Jarosław GRYZ	prof. nadzw. dr hab., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Janusz URBANIAK	płk rez. dr
Katarzyna ŻUKROWSKA	prof. zw. dr hab., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Zespół Systemu Bezpieczeństwa Narodowego (Z4)

Przewodniczący	
Andrzej KARKOSZKA	dr
Zastępca	
Maciej MARSZAŁEK	płk prof. nadzw. dr hab. inż., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Członkowie	
Franciszek ADAMCZYK	mgr inż.
Ryszard DĄBROWA	nadbryg., Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie (rektor)
Krzysztof JANIK	dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
Mariusz KAŹMIERCZAK	płk SG, Komenda Główna Straży Granicznej
Waldemar KITLER	prof. zw. dr hab., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Arkadiusz LETKIEWICZ	insp. dr hab., Komenda Główna Policji
Jerzy S. OLĘDZKI	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Jacek PAWŁOWSKI	prof. zw. dr hab., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Andrzej K. RYCHARD	prof. zw. dr hab., Polska Akademia Nauk
Grzegorz SOBOLEWSKI	płk prof. nadzw. dr hab. inż., Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

Zespół Doradczo-Konsultacyjny

Jerzy BAHR	były szef BBN
Tadeusz BAŁACHOWICZ	gen. dyw. w st. spocz.
Ireneusz BIL	dr, Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego „Amicus Europae"
Włodzimierz CIMOSZEWICZ	senator RP VIII kadencji, komisja spraw zagranicznych Senatu RP (przewodniczący komisji)
Olgierd DZIEKOŃSKI	sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP
Marek GOLISZEWSKI	Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie (prezes zarządu); Business Centre Club (prezes zarządu)
Henryk GORYSZEWSKI	były szef BBN
Piotr GULCZYŃSKI	Fundacja „Instytut Lecha Wałęsy" (prezes zarządu)
Andrzej HALICKI	poseł na Sejm RP VII kadencji, komisja odpowiedzialności konstytucyjnej Sejmu RP (przewodniczący komisji)
Grzegorz KOSTRZEWA-ZORBAS	dr, Uczelnia Vistula w Warszawie
Roman KUŹNIAR	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Ryszard ŁUKASIK	admirał floty w st. spocz.
Wojciech MATERSKI	ppor. rez. prof. zw. dr hab., Polska Akademia Nauk
Tadeusz MAZOWIECKI	były prezes Rady Ministrów; doradca prezydenta RP
Stefan NIESIOŁOWSKI	poseł na Sejm RP VII kadencji, komisja obrony narodowej Sejmu RP (przewodniczący komisji)
Władysław ORTYL	senator RP VIII kadencji, komisja obrony narodowej Senatu RP (przewodniczący komisji)
Zbigniew PISARSKI	Fundacja im. K. Pułaskiego (prezes zarządu)
Antoni PODOLSKI	doradztwo strategiczne, były dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
Roman POLKO	gen. dyw. rez., dr
Jerzy PRUSKI	dr, doradca prezydenta RP, Bankowy Fundusz Gwarancyjny (prezes zarządu)
Janusz REITER	ambasador tytularny, Fundacja „Centrum Stosunków Międzynarodowych" (prezes zarządu)
Adam Daniel ROTFELD	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Janusz SEPIOŁ	senator RP VIII kadencji, komisja samorządu terytorialnego i administracji państwowej Senatu RP (przewodniczący komisji)
Bartłomiej SIENKIEWICZ	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Marek SIWIEC	mgr inż., Parlament Europejski
Aleksander SMOLAR	Fundacja im. S. Batorego (prezes zarządu)
Anna SZYMAŃSKA-KLICH	mgr, Fundacja Instytut Studiów Strategicznych (prezes zarządu)
Stanisław WZIĄTEK	poseł na Sejm RP VII kadencji, komisja do spraw służb specjalnych Sejmu RP (przewodniczący komisji)
Marcin ZABOROWSKI	dr, Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych

II. INNI EKSPERCI:

Andrzej BARCIKOWSKI	dr, Narodowy Bank Polski
Michał BARTOSZCZE	płk w st. spocz. prof. zw. dr hab., Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii w Warszawie
Małgorzata J. CZURYK	dr, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Jarosław ĆWIEK-KARPOWICZ	dr, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych; Uniwersytet Warszawski
Andrzej DAWIDCZYK	dr hab.
Janusz DAWIDZIUK	dr inż., Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej
Mariusz DĄBEK	insp., Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
Henryk DOMAŃSKI	prof. zw. dr hab., Polska Akademia Nauk
Lech DRAB	płk, Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej w Brukseli
Robert GAŁĄZKOWSKI	dr n. med., Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe w Warszawie
Tomasz GOBAN-KLAS	prof. zw. dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Ryszard GROSSET	nadbryg. w st. spocz. dr, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie
Przemysław GUŁA	dr n. med., Instytut Ratownictwa Medycznego w Krakowie
Tomasz HYPKI	mgr inż., Krajowa Rada Lotnictwa
Krystyna IGLICKA	prof. zw. dr hab., Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych
Alicja JASKIERNIA	dr hab., Uniwersytet Warszawski
Paweł KĘPKA	mł. bryg. dr inż., Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie
Leon KIERES	senator RP VII kadencji, komisja spraw zagranicznych Senatu RP (przewodniczący komisji)
Maciej KLIMA	senator RP VII kadencji, komisja obrony narodowej Senatu RP (przewodniczący komisji)
Tadeusz KOCZKOWSKI	płk rez., Krajowe Stowarzyszenie Ochrony Informacji Niejawnych (prezes zarządu)
Jerzy KONIECZNY	płk rez. prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
Mariusz KOSIERADZKI	dr, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Cezary KOŚCIELNIAK	dr, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
Ligia KRAJEWSKA	posłanka na Sejm RP VII kadencji
Stanisław LIPIŃSKI	bryg. w st. spocz. dr inż., Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie
Wojciech ŁUCZAK	Agencja Lotnicza ALTAIR Sp. z o.o. (wiceprezes zarządu)
Stanisław MAJCHERCZYK	prof. nadzw. dr hab. med., Wyższa Szkoła Hotelarstwa i Gastronomii w Poznaniu
Grzegorz MAKOWSKI	dr, Fundacja Instytut Spraw Publicznych
Ewa MAŃKIEWICZ-CUDNY	Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych – Naczelna Organizacja Techniczna (prezes zarządu)
Tomasz MICHALAK	mgr, Departament Polityki Celnej Ministerstwa Finansów (dyrektor)
Dariusz MICHALIK	dr, Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Grzegorz MOZGAWA	gen. dyw. rez., Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie
Andrzej MROCZEK	mgr, Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas w Warszawie
Mariusz NEPELSKI	nadkom. dr, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Andrzej PIECZYWOK	ppłk dr, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
Katarzyna PISARSKA	dr, Europejska Akademia Dyplomacji w Warszawie (dyrektor); Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Paweł PONCYLJUSZ	poseł na Sejm RP IV, V i VI kadencji
Krzysztof PROKOP	dr, Uniwersytet w Białymstoku
Jan PYRCAK	gen. SW w st. spocz.
Maciej PYZNAR	mgr inż., Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Mariusz-Jan RADŁO	dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; SEENDICO Doradcy sp. j.
Mariusz RUSZEL	dr, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego
Marcin SAKOWICZ	dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; Krajowa Szkoła Administracji Państwowej w Warszawie
Cezary SOCHALA	ppłk dr inż., Ministerstwo Obrony Narodowej; Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie
Ewa SZAFARCZYK	Narodowy Bank Polski (dyrektor departamentu)
Joanna SZEWCZYK	st. kpt. mgr inż., Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie
Tomasz SZEWCZYK	mgr, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Marek ŚCIĄŻKO	dr, Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu (dyrektor)
Jacek TOMKIEWICZ	dr, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego; Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie
Agata TYBURSKA	mł. insp. dr, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
Jan WIDACKI	prof. zw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
Andrzej M. WILK	dr inż.
Mariusz WITCZAK	senator RP VII kadencji, komisja samorządu terytorialnego i administracji państwowej Senatu RP (przewodniczący komisji)
Przemysław ZALESKI	dr
Krzysztof ŻMIJEWSKI	prof. nadzw. dr hab., Politechnika Warszawska; Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji

III. SZTAB KOMISJI:

Zdzisław LACHOWSKI	dr, szef Sztabu
Kazimierz SIKORSKI	dr, zastępca szefa Sztabu

Koordynatorzy:

Łukasz POLINCEUSZ	Zespół 1
Ewa MAZUR-CIEŚLIK	Zespół 2
Anita KRZYŻANOWSKA	Zespół 3
Sławomir KAMIŃSKI	Zespół 4
Andrzej JUSZCZAK	Zespół Doradczo-Konsultacyjny

Członkowie:

Magdalena ADAMCZUK	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Agnieszka ADAMUSIŃSKA	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi

Marek AJNENKIEL	Departament Analiz Strategicznych
Lucjan BEŁZA	Departament Bezpieczeństwa Pozamilitarnego (były dyrektor departamentu)
Adam BRZOZOWSKI	płk dr, Departament Analiz Strategicznych
Paulina CALIŃSKA	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Marek CIECIERA	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego (dyrektor departamentu)
Maciej CZULICKI	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Michał GRZELAK	Departament Analiz Strategicznych
Dominik JANKOWSKI	Departament Analiz Strategicznych
Andrzej JÓŹWIAK	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Czesław JUŹWIK	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (zastępca dyrektora departamentu)
Lech KONOPKA	dr, Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (dyrektor departamentu)
Mariusz KOWALSKI	Gabinet Szefa Biura
Waldemar KOZICKI	płk, Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Łukasz KULESA	Departament Analiz Strategicznych (były zastępca dyrektora departamentu)
Witold LEWANDOWSKI	płk, Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Krzysztof LIEDEL	dr, Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego (zastępca dyrektora departamentu)
Joanna MAJ-MARJAŃSKA	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Mieczysław MALEC	płk, Departament Analiz Strategicznych
Radosław MARCINIAK	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Wiesław MOLEK	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Jarosław PADZIK	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego (zastępca dyrektora departamentu)
Paulina PIASECKA	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Paweł PIETRZAK	Departament Analiz Strategicznych (zastępca dyrektora departamentu)
Katarzyna PRZYBYŁA	Departament Analiz Strategicznych
Przemysław SIEJCZUK	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Karol STEC	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Marek SURMAŃSKI	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Albert TARAS	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Janusz TOMASZEWSKI	Departament Analiz Strategicznych
Paweł TUROWSKI	Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Ryszard ZAKRZEWSKI	Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Przewodniczący:
Stanisław KOZIEJ

Zastępcy przewodniczącego:
Zdzisław LACHOWSKI, Kazimierz SIKORSKI

Członkowie zespołu:
Magdalena ADAMCZUK, Agnieszka ADAMUSIŃSKA, Marek AJNENKIEL, Monika BIERNAT, Adam BRZOZOWSKI, Paulina CALIŃSKA, Marek CIECIERA, Maciej CZULICKI, Mariusz FRYC, Michał GRZELAK, Dominik JANKOWSKI, Andrzej JUSZCZAK, Czesław JUŹWIK, Sławomir KAMIŃSKI, Lech KONOPKA, Waldemar KOZICKI, Izabela KRAWCZYK, Anita KRZYŻANOWSKA, Joanna KWAŚNIEWSKA-WRÓBEL, Witold LEWANDOWSKI, Krzysztof LIEDEL, Joanna MAJ-MARJAŃSKA, Mieczysław MALEC, Radosław MARCINIAK, Ewa MAZUR-CIEŚLIK, Wiesław MOLEK, Przemysław PACUŁA, Jarosław PADZIK, Paulina PIASECKA, Paweł PIETRZAK, Łukasz POLINCEUSZ, Katarzyna PRZYBYŁA, Przemysław SIEJCZUK, Marcin SKOWRON, Kamil SOBCZYK, Karol STEC, Marek SURMAŃSKI, Paweł ŚWIEŻAK, Albert TARAS, Janusz TOMASZEWSKI, Paweł TUROWSKI, Dariusz WIŚNIEWSKI, Ryszard ZAKRZEWSKI

ISBN 978-83-60846-19-3

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego dziękuje za przekazanie zdjęć do Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Biuru Ochrony Rządu; Centrum Reagowania Epidemiologicznego SZ RP; Dowództwu Wojsk Specjalnych; Komendzie Głównej Policji; Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej; Służbie Celnej; Służbie Więziennej; SP ZOZ Lotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu; Straży Granicznej; Zespołowi Reporterskiemu Combat Camera Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych oraz Państwowemu Instytutowi Geologicznemu za wykonanie i przekazanie mapy.

Projekt graficzny, przygotowanie do druku, druk i oprawa:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorczyk
www.grzeg.com.pl

BIAŁA KSIĘGA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

ISBN 978-83-60846-19-3