

Stanisław Koziej

OBRONNOŚĆ PO WYBORACH: wyzwania i zadania

Nie ulega wątpliwości, że mamy obecnie w Polsce do czynienia z elementami poważnego kryzysu w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza obronności, spowodowanymi niestrategicznym i partyjnie woluntarystycznym podejściem do spraw obronnych ekipy rządzącej. W wyniku takiego podejścia została **zerwana ciągłość strategiczna państwa**. Dlatego kontynuacja dotychczasowego kursu grozi bardzo niebezpiecznymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa Polski. Najważniejsze z nich to ryzyko izolacji, a co najmniej peryferyzacji Polski w systemie bezpieczeństwa europejskiego. Jest to wyjątkowo niebezpieczna perspektywa katastrofy strategicznej, jaką byłoby znalezienie się Polski w szarej strefie bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem, ze zwiększonymi niewątpliwie wpływami Rosji w tej strefie.

Liczenie na korektę tej strategicznie wyjątkowo ryzykownej praktyki w dziedzinie bezpieczeństwa w wyniku samorefleksji obozu władzy wydaje się mało realne (chyba że – paradoksalnie – została by wymuszona polityczną presją zewnętrzną, jak w przypadku nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej lub ustępstwami w tzw. reformie systemu sądownictwa). Dlatego suwerenne, a nie wymuszone, aktywne (a nie bierne czekanie na ...cud) wyjście z kryzysu w polityce bezpieczeństwa narodowego, w tym w kierowaniu sprawami obronnymi, jest możliwe wyłącznie w wyniku zmiany politycznej w Polsce w nadchodzących wyborach parlamentarnych i prezydenckich.

Warto zatem zastanowić się nad koncepcją koniecznej strategicznej restytucji obronności Polski po jesiennych wyborach. Najogólniej rzecz biorąc jej myślą przewodnią powinna być – jak zawsze w sytuacjach kryzysowych - ucieczka do przodu, swego rodzaju przeskok strategiczny w sferze koncepcji i praktyki politycznej. Prosta próba powrotu do stanu z 2015 roku nie może wchodzić w grę. W tej strategicznej restytucji po wyborach najważniejsze są dwa priorytety uzdrowienia polskiej polityki obronnej: 1) **upaństwowienie**, czyli przestawienie jej z torów partyjnych na państwowe; 2) **ustrategicznienie**, czyli skończenie z woluntarystycznymi decyzjami ad hoc na rzecz wielostronnie przeanalizowanych decyzji strategicznych. W programie ich realizacji można wyodrębnić cztery główne obszary celów i zadań.

Najbardziej generalnym obszarem koniecznej naprawy obronności są **koncepcje strategiczne**. Tu najważniejsze jest zapewnienie państwowo-strategicznego, zamiast partyjno-politycznego, podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego w ogóle. Oznacza to zwłaszcza potrzebę natychmiastowego uruchomienia na szczeblu rządowym – nie czekając na wybory prezydenckie – nowego cyklu strategicznego szeroko rozumianych przygotowań państwa w sferze bezpieczeństwa. Idzie tu o przeprowadzenie II Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego i przygotowanie na jego podstawie

projektów nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, Strategii Wojskowej, wieloletnich Głównych Kierunków Rozwoju Sił Zbrojnych. W kierowaniu obronnością po wyborach nowy rząd obecnej opozycji będzie miał długo jeszcze za partnera prezydenta z PiS. Ustawy i dokumenty wymagające jego podpisu będą bez szans. Dlatego przez pierwsze kilka miesięcy przygotować wszystkie ich projekty do natychmiastowego przedłożenia nowemu PRP. Dodajmy, że te wszystkie projekty, a także potrzebne projekty stosownych ustaw w zakresie obronności, powinny być opracowywane niemal równolegle na poziomie Rady Ministrów, MON, MSZ, Sztabu Generalnego, RCB, służb itd., by móc je sfinalizować i te, które tego wymagają, od razu przedłożyć do podpisu, jak tylko wybrany zostanie nowy Prezydent.

Drugi obszar naprawy to **planowanie obronne**. W konsekwencji prac strategicznych należy zweryfikować i uaktualnić, stosownie do nowej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, plany operacyjne funkcjonowania resortów, województw i samorządów w razie zagrożenia/kryzysu i wojny, a także skorelowane z nimi programy pozamilitarnych przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa na wszystkich tych poziomach (krajowym, resortowych, wojewódzkich i samorządowych). Ważne, aby w planowaniu tym wprowadzać zintegrowane podejście, tzn. łączyć w jednych procedurach i dokumentach zadania obronne (w tym obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego. Z punktu widzenia formalnego potrzebna tu będzie nowelizacja niektórych ustaw, w tym zwłaszcza ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

Szczególnie istotna jest naprawa zniszczeń politycznych w dziedzinie **międzynarodowej współpracy obronnej**, zwłaszcza z sojusznikami europejskimi. Należy pilnie odbudować wiarygodność międzynarodową i odzyskać zaufanie sojuszników (z NATO i UE). Pomocna w tym mogłaby być np. polityczna deklaracja celów strategicznych Polski w UE i gotowość politycznego włączenia się do głównego centrum integracyjnego, w tym starania o odnowienie formuły Trójkąta Weimarskiego oraz szerokie włączenie się we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

Oslabiona na arenie międzynarodowej Polska musi powrócić do roli aktywnego podmiotu w sojuszach, a nie tylko biernego lub blokującego inicjatywy innych. Jednym z pól aktywności mogłoby być np. zgłoszenie inicjatywy i opracowanie eksperckiego projektu nowej koncepcji strategicznej NATO (przypomnijmy, że w procesie przygotowywania obecnej koncepcji NATO z 2010 roku pojawiła się jej polska propozycja do dyskusji, przygotowana przez zespół ekspertów pod kierownictwem prof. R. Kuźniara). Warto też wystąpić z inicjatywami na forum sojuszniczym zmierzającymi do wzmocnienia systemowego współdziałania NATO-UE, zacieśnienia relacji transatlantyckich, zbudowania swoistego tandemu bezpieczeństwa NATO-UE. Mimo pewnych kroków w tym kierunku po przyjęciu Strategii bezpieczeństwa UE jest to dzisiaj z pewnością nadal jedno z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi transatlantycki system bezpieczeństwa. Być może dobrym pomysłem na początek byłby projekt instytucjonalizacji takiego systemowego tandemu przez ustanowienie Euroatlantyckiej Rady Bezpieczeństwa w postaci wspólnych posiedzeń Rady Północnoatlantyckiej i Rady Europejskiej.

Wiele zadań czeka nowy rząd w zakresie naprawy **krajowego systemu obronnego**. Przede wszystkim należy zintegrować **kierowanie bezpieczeństwem narodowym** na poziomie rządowym. Wynika to nie tylko z oczywistej i coraz powszechniej dziś realizowanej w świecie potrzeby integracji różnych wymiarów bezpieczeństwa narodowego (militarnego i niemilitarnego, zewnętrznego i wewnętrznego, rządowego i samorządowego, czy wreszcie obywatelskiego), ale także ze wspomnianej uprzednio konieczności przyspieszenia pracy nad przygotowaniem potrzebnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w początkowym okresie pracy rządu (do czasu wyboru nowego prezydenta).

Dlatego warto od razu powołać ponadresortowy *Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego* (polityka zagraniczna, obronność, cyberbezpieczeństwo, służby specjalne, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna...), z wicepremierem ds. polityki bezpieczeństwa na jego czele. *Wicepremier ds. polityki bezpieczeństwa* zapewniałby sprawne i szybkie uzgadnianie i rozstrzygnięcie na posiedzeniach Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego rozbieżności międzyresortowych w projektach decyzji Rady Ministrów zgodnie ze strategicznymi interesami państwa. Powinien on także nadzorować, jako swój organ pomocniczy, *Rządowe Centrum Analiz i Koordynacji Bezpieczeństwa Narodowego* (powstałe np. przez poszerzenie kompetencji i struktury obecnego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa).

Zwróćmy uwagę, że sprawami bezpieczeństwa narodowego (obronnością, polityką zagraniczną, bezpieczeństwem wewnętrznym...) kierują wspólnie dwa organy władzy wykonawczej – Prezydent i Rada Ministrów, z oczywistą przewagą kompetencji rządu. O ile prezydent ma konstytucyjnie i ustawowo zapewnioną właściwą organizację swojego systemu kierowania (Rada Bezpieczeństwa Narodowego – jako kolegialny organ doradczy oraz Biuro bezpieczeństwa Narodowego – jako etatowy organ sztabowy/urzędowy), to rząd (Rada Ministrów) na poziomie ponadresortowym nie ma żadnych organów pomocniczych. Dlatego utworzenie Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego (jako odpowiednika prezydenckiej Rady Bezpieczeństwa Narodowego) oraz Rządowego Centrum Analiz i Koordynacji Bezpieczeństwa Narodowego (jako odpowiednika prezydenckiego Biura Bezpieczeństwa Narodowego) stworzyłoby odpowiednie warunki organizacyjne do sprawnego kierowania sprawami bezpieczeństwa narodowego na poziomie rządowym.

Dodajmy, że podobnie jak na szczeblu centralnym należałoby skonsolidować systemy kierowania na poziomie wojewódzkim i samorządowym tak, aby w jednych procedurach i strukturach odbywało się planowanie i koordynowanie leżących w kompetencjach tych struktur przygotowań obronnych, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. W sumie zintegrowane, wielowymiarowe (multidomain) podejście do spraw bezpieczeństwa jest tendencją coraz powszechniej realizowaną w świecie. Oby Polska znowu nie została w tyle. Dlatego konieczne są powyższe rozwiązania instytucjonalne umożliwiające takie działania i w Polsce.

Wyjątkowo ważnym zadaniem jest odideologizowanie i odpartyjnienie **polityki kadrowej** w wojsku, służbach i strażach bezpieczeństwa oraz zlikwidowanie woluntaryzmu w politycznym kierowaniu nimi. Po czystkach

kadrowych poprzedniego ministra obrony narodowej nowe władze powinny stworzyć możliwość powrotu do czynnej służby lub pracy w cywilnych strukturach państwa zainteresowanych tym żołnierzy i funkcjonariuszy zwolnionych w ramach tych czystek. To jest nie tylko zadośćuczynienie krzywd, ale także wzmocnienie potencjału kadrowego państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Należy zapewnić właściwy dla ustroju demokracji prawnej **system cywilnego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi**, oparty na poziomie strategicznym na obligatoryjnym fachowym pomocnictwie Sztabu Generalnego. Dzisiaj władze polityczne nie mają takiego pomocnictwa, ponieważ szef Sztabu Generalnego został „oddelegowany” do bezpośredniego dowodzenia wojskiem w jego codziennym funkcjonowaniu.

W kontekście cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi warto mocno podkreślić, że w demokracji rośnie rola cywilnych polityków w kierowaniu wojskiem. Kluczowy dla skuteczności państwa w dziedzinie bezpieczeństwa staje się styk polityka – wojsko. Dlatego wydaje się zasadne, aby dla poprawy jakości polityczno-strategicznego kierowania obronnością państwa wprowadzić rozwiązania gwarantujące, że politycy zajmujący się sprawami sił zbrojnych na poziomie państwa obowiązkowo będą przechodzić studia obronne, a jednocześnie najwyżsi wojskowi – cywilne studia politologiczne, administracyjne itp. Pierwsi w spełnianiu swych funkcji państwowych powinni ponadto mieć doradców wojskowych, drudzy zaś – cywilnych. I tak szef Sztabu Generalnego jako Dowódca Sił Zbrojnych powinien mieć cywilnego asystenta politycznego w randze ambasadora. Premier, Wicepremier ds. bezpieczeństwa (w razie powołania takiego), Minister Spraw Zagranicznych powinni mieć asystentów wojskowych w randze generała.

Minister Obrony Narodowej oczywiście nie musi mieć takiego asystenta, ponieważ w MON jest szef Sztabu Generalnego jako jego główny doradca w sprawach czysto wojskowych. Aczkolwiek w sytuacji, gdy szef Sztabu Generalnego jest jednocześnie Dowódcą Sił Zbrojnych, istnieje będzie pokusa posiadania przez ministra innych doradców wojskowych, aby móc merytorycznie kontrolować działania i propozycje Dowódcy Sił Zbrojnych. Tak bywało w przeszłości, gdy szef Sztabu Generalnego miał kompetencje dowódcze. Sam przez pewien czas byłem takim doradcą. To nie jest dobre rozwiązanie i to jest jeszcze jeden minus obecnego systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Gdy mówimy o potrzebie integracji spraw bezpieczeństwa narodowego, to warto także rozważyć rozwinięcie i przekształcenie obecnej Akademii Sztuki Wojennej z uczelni tylko wojskowej w ponadresortową *Akademię Bezpieczeństwa Narodowego*, z misją naukowo-dydaktycznej integracji spraw obronności na poziomie strategicznym z niemilitarnymi dziedzinami bezpieczeństwa. Idzie o badania i nauczanie na poziomie studiów strategicznych problematyki bezpieczeństwa narodowego o charakterze zintegrowanym: polityczno-strategicznym, międzynarodowym i krajowym, ponadresortowym, międzyresortowym (transsektorowym), wielowymiarowym (comprehensive, multi-domain, pozamilitarno-militarnym itp.).

Ważną i zdeformowaną problematyką sił zbrojnych jest ich **modernizacja techniczna**. Należy ją przekształcić z niestrategicznych działań ad hoc, realizowanych metodą „kroplową” (rozproszone w siłach zbrojnych małe „krople” różnego nowego sprzętu) w proces strategiczny realizowany „strumieniowo” w priorytetowych rodzajach zdolności operacyjnych. Oznacza to konsekwentne kontynuowanie i przyspieszenie aż do pełnego wykonania programów priorytetowych takich, jak obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, śmigłowce, marynarka wojenna oraz uruchomienie nowych programów zgodnie z priorytetami tzw. „trzeciej fali modernizacyjnej”: systemy przeciwwzaskoczeniowe (wywiad, rozpoznanie), wysoce z informatyzowane systemy walki i wsparcia, cybersystemy, bezzałogowce, broń precyzyjna dalekiego zasięgu, technologie satelitarne.

Z modernizacją Sił Zbrojnych wiąże się ogromne wyzwanie, jakim jest **sanacja polskiego przemysłu obronnego**. Śmiertelnymi ciosami wymierzonymi w ten przemysł są ostatnie zakupy „gotowców” sprzętu wojskowego u obcych producentów. Ratunkiem zaś może być tylko włączanie go w system kooperacji międzynarodowej. Możliwe jest to nie dopiero post factum, w momencie kupowania sprzętu, lecz wyprzedzająco, w fazach badawczo-rozwojowych, aby być jego współproducentem i co ważne – współwłaścicielem. Dlatego potrzebna jest strategia wyprzedzającego, z przeskokiem generacyjnym, inwestowania w międzynarodową, m.in. w ramach UE, kooperację badawczo-rozwojowo-produkcyjną w odniesieniu do najnowszych, perspektywicznych technologii wojskowych.

Ten drugi aspekt ma szczególne znaczenie w odniesieniu do wysoce z informatyzowanych systemów (w zasadzie już każda współczesna broń taką jest), którymi suwerenne dysponowanie zależy od dostępu do informatycznych tzw. *kodów źródłowych*. To właściciel tych kodów, czyli producent, może decydować o tym, jak, kiedy i gdzie ta broń może być użyta, a jak, kiedy i gdzie nie może być użyta. Jeśli nie będziemy współproducentem broni i tym samym współwłaścicielem informatycznych kodów sterowania nią, nie będziemy cybersuwerennymi dysponentami operacyjnymi sprzętu, którego kosztem ogromnych nakładów finansowych będziemy fizycznymi właścicielami.

Pilnie zbudować musimy w wojsku odpowiadający potrzebom armii zawodowej **system mobilizacyjny Sił Zbrojnych**. Jedną ze ścieżek do tego celu może być przekształcenie Wojsk Obrony Terytorialnej (w połączeniu z reformą Narodowych Sił Rezerwowych) w organizację przygotowywania ochotniczych rezerw wojskowych dla wszystkich rodzajów sił zbrojnych, w tym także dla oddziałów obrony terytorialnej ulokowanych we wszystkich rodzajach sił zbrojnych, w tym głównie w wojskach lądowych. W tej transformacji zachować powinno się wszystkie pozytywne i sprawdzone rozwiązania obowiązujące obecnie w WOT i NSR, pozwalające zagospodarować potencjał zaangażowania i aktywności społecznej na rzecz obronności państwa.

W zakończeniu warto podkreślić, że obecne bardzo wyraźne słabości w systemie obronnym państwa i skala potrzeb ich usunięcia wskazują, jak konieczna jest zmiana kursu politycznego w Polsce. Z tego punktu widzenia można wyróżnić trzy **scenariusze co do przyszłości polskiego bezpieczeństwa narodowego**,

w tym obronności: *progresywny, korekcyjny i destrukcyjny* (restytucyjny, refleksyjny i katastroficzny).

Scenariusz progresywny (restytucyjny) możliwy jest w razie zmiany władzy politycznej po nadchodzących wyborach w 2019 (parlamentarne) i 2020 (prezydenckie) roku. Możliwa wtedy byłaby odbudowa ciągłości strategicznej, a w tym realizacja zapewne większości z omówionych wyżej rekomendacji. Ze scenariuszem korekcyjnym (refleksyjnym) mielibyśmy do czynienia wtedy, gdyby nastąpiła samorefleksja i zmiana kursu politycznego obecnego obozu władzy politycznej. Jest on możliwy zwłaszcza w razie nasilenia się negatywnych skutków obecnej polityki na arenie międzynarodowej, a w szczególności presji amerykańskiej, jako głównego dzisiaj sojusznika i międzynarodowej ostoji rządzącej ekipy. Scenariusz destrukcyjny (katastroficzny) oznaczałby kontynuację polityki i konsekwentne brnięcie w ryzyka dotychczasowego kursu politycznego. Najważniejsze z nich to groźba izolacji, a co najmniej peryferyzacji Polski w systemie bezpieczeństwa europejskiego.

Niewątpliwie dla Polski najlepszy byłby scenariusz progresywny i dlatego środowiska zajmujące się sprawami bezpieczeństwa i obronności powinny robić wszystko, aby do niego doprowadzić przez zwycięskie jesienne wybory parlamentarne.

=====