

Stanisław Koziej

O PRACACH NAD STRATEGIĄ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W KONTEKŚCIE PREZYDENCKICH REKOMENDACJI: ROLA, PROCEDURA, TREŚĆ

Wydanie prezydenckich [rekomendacji do strategii bezpieczeństwa narodowego](#) (dalej – *Rekomendacje*) nie tylko uruchamia cały cykl prac strategicznych w państwie, ale także stwarza szansę na szerszą debatę publiczną na ten temat. Wojna w Ukrainie i wzrost zagrożeń także dla Polski sprawiają, że Polacy bardziej niż dotąd interesują się sprawami bezpieczeństwa i istnieje społeczne zapotrzebowanie na szerszą publiczną wiedzę o tym, jakie są dzisiaj najważniejsze problemy bezpieczeństwa narodowego i jak należałoby je optymalnie rozwiązywać? Myślę, że warto tę szansę wykorzystać do krzewienia tak ważnej i koniecznej dzisiaj świadomości strategicznej Polaków. Taki też jest cel niniejszego eseju.

Debata o bezpieczeństwie dotyczyć może i zapewne będzie wielu różnych kwestii, w tym nawet bardzo szczegółowych. Sądzę jednak, że warto ją rozpocząć od zagadnień najogólniejszych, takich jak rola strategii bezpieczeństwa w całym systemie strategicznego funkcjonowania państwa, procedura prac nad nią, główne problemy identyfikacji interesów narodowych i celów strategicznych oraz oceny środowiska bezpieczeństwa i wreszcie priorytety strategii operacyjnej (czyli koncepcji działania państwa w razie kryzysu i wojny) i preparacyjnej (lub transformacyjnej, czyli koncepcji przygotowywania systemu bezpieczeństwa narodowego do owego działania).

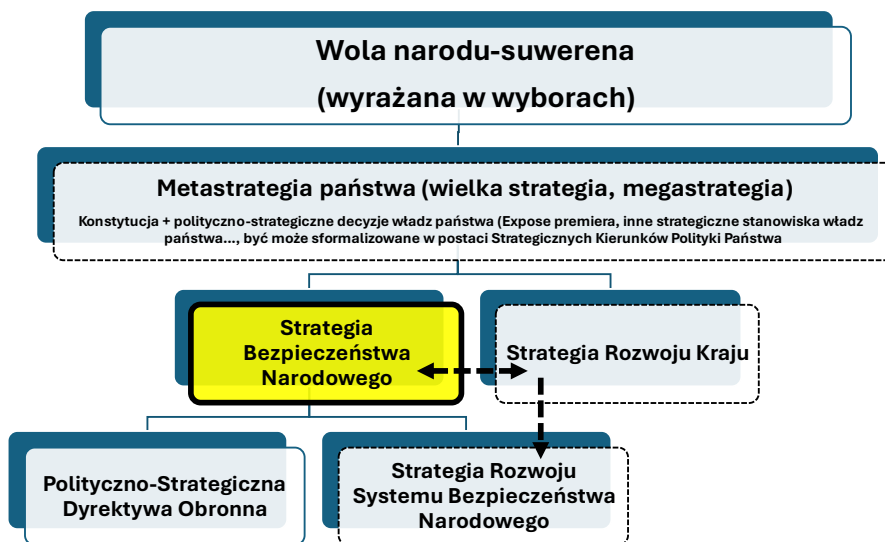
1. Rola i miejsce strategii bezpieczeństwa narodowego wśród innych strategicznych dokumentów państwa

Dobrze, że Prezydent swoimi rekomendacjami rozpoczyna pracę nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego. Chociaż szkoda, że tak późno. Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę w 2022 roku była mocnym argumentem na rzecz szybkiej aktualizacji strategii z 2020 roku. Ale lepiej późno niż wcale. Szkoda też, że *Rekomendacje* nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem kolejnego strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego z zaangażowaniem nie tylko instytucji państwa, ale całego środowiska analitycznego, eksperckiego, akademickiego, jak zrobiliśmy to w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego w pierwszym strategicznym przeglądzie w latach 2010-2012. To było minimum, co powinno zostać zrobione dla nowelizacji strategii.

Minimum, bo problem inicjowania i opracowywania strategii i jej miejsca oraz roli w całym systemie strategicznego funkcjonowania państwa jest dużo szerszy. Zanim zatem przejdziemy do wewnętrznych aspektów procesu, struktury

i treści strategii, spójrzmy na nią jak na „czarną skrzynkę”, analizując jej wejścia i wyjścia, jej zewnętrzne relacje podrzędności, współrzędności i nadrzędności w stosunku do innych tego typu procesów i dokumentów doktrynalnych w państwie (szkic nr 1).

Miejsce Strategii bezpieczeństwa Narodowego na „strategicznej mapie” państwa



Szkic nr 1

Zauważmy, że obecnie na wejściu strategia bezpieczeństwa formalnie nie ma swojej nadrzędnej koncepcji, jakiejś „strategii matki”, która stanowiłaby dla niej podstawę. Nie wiadomo skąd ona czerpie swoje główne przesłanie, swoje treści, gdzie ma swoje korzenie. Jeśli do tego jeszcze nie przeprowadzi się wcześniej strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego – jak mamy w tym przypadku – to spada ona w państwową rzeczywistość jak... duch z nieba z łaski prezydenckich rekomendacji. Nie ma bowiem prawnego obowiązku uruchomienia prac i nie ma merytorycznych, doktrynalnych podstaw dla jej treści. To jest słabość polskiego systemu planowania strategicznego.

Co może zatem stanowić ową metastrategię (wielką strategię, megastrategię, prestrategię, nadstrategię...) państwa? O jej fundamentach i generalnych założeniach decyduje oczywiście suweren, który swoją wolę wyraża w demokratycznych wyborach w stosunku do projektowanych i proponowanych mu programów politycznych i ich wykonawców. To z jego woli formułowane są fundamenty prawne, z Konstytucją na czele, oraz główne treści polityki państwa obejmującej klasycznie dwie podstawowe dziedziny: bezpieczeństwo i rozwój.

Dzisiaj owa metastrategia istnieje w formie rozproszonej, ujętej przede wszystkim w Konstytucji i innych aktach prawnych oraz strategicznych (długo- i średniookresowych) decyzjach politycznych władz państwa. Najważniejszym zbiorem tych decyzji jest z pewnością przedstawiane Sejmowi expose premiera rządu rozpoczynającego swoją kadencję, uzupełniane przez expose ministra spraw zagranicznych i inne decyzje oraz oficjalne stanowiska władz państwa w różnych

kwestiach (np. uchwały Sejmu i Senatu). Można sobie wyobrazić także ustanowienie obowiązku formułowania zwartej wersji takiej metastrategii, np. w postaci **Strategicznych Kierunków Polityki (Bezpieczeństwa i Rozwoju) Państwa**, przyjmowanych i co jakiś czas aktualizowanych albo przez samą Radę Ministrów, albo dodatkowo akceptowanych w formie uchwały Sejmu.

Niezależnie jednak od tego w jakiej formie – rozproszonej czy zwartej – będzie istnieć metastrategia bezpieczeństwa i rozwoju państwa, warto rozważyć ustanowienie profesjonalnej instytucji (np. Rządowe Centrum Analiz Strategicznych) odpowiedzialnej za analizy i projekty strategiczne na potrzeby najwyższych władz państwa, czyli za pilnowanie strategiczności podejścia do kierowania państwem.

Skoro podstawowymi dziedzinami funkcjonowania państwa są bezpieczeństwo i rozwój, to realizacyjnymi koncepcjami w stosunku do metastrategii są właśnie strategia bezpieczeństwa narodowego i strategia rozwoju kraju. Na dzisiaj są to *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 roku* oraz wydana w 2017 roku *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Obydwie wymagają uaktualnienia. Ponieważ obie wzajemnie się warunkują, dobrze byłoby równolegle prowadzić prace nad nimi.

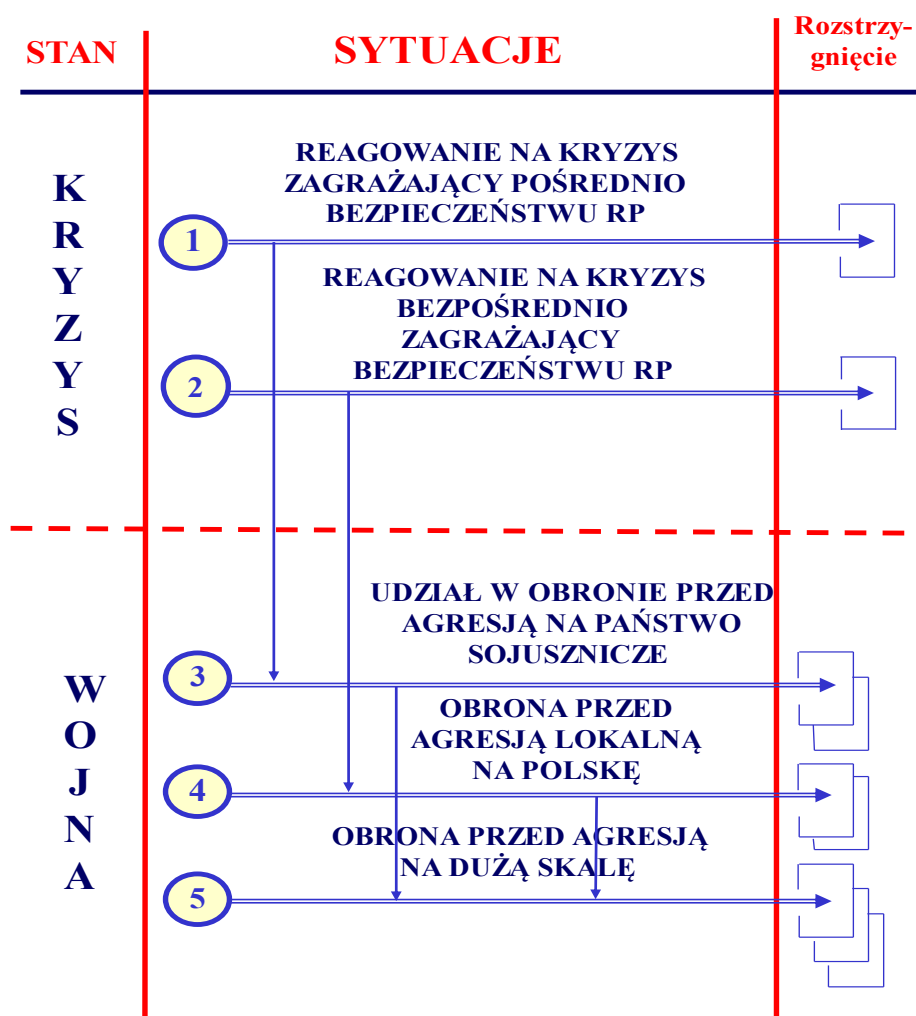
Ale kto o tym ma pomyśleć i to proponować, gdy w rządzie nie ma takiej ponadresortowej, ogólnorządowej, a nie tylko resortowej, instytucji, która powinna za takie całościowe, strategiczne podejście odpowiadać i przedkładać je do decyzji Rady Ministrów prowadzącej całą (zagraniczną i wewnętrzną) politykę państwa. Zanim taka instytucja się pojawi, jeśli w ogóle się pojawi (w postaci np. wspomnianego wcześniej Rządowego Centrum Analiz Strategicznych), to mam nadzieję, że przynajmniej teoretyczną i inspirującą rolę w tym zakresie będzie mogła wkrótce odgrywać obecna Akademia Sztuki Wojennej, przeorganizowana w Akademię Bezpieczeństwa Narodowego, najlepiej w uczelnię ogólnorządową, a nie tylko resortową.

Na poziomie wykonawczym w stosunku do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego znajdują się Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna oraz Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego. Tutaj panuje ogromny chaos i bałagan, jakie zafundowały nam rządy PiS. Pomieszanie z poplątaniem.

Co do pierwszego dokumentu, który jest najważniejszym wykonawczym dokumentem strategii operacyjnej, to określa on scenariusze zagrożeń i sytuacje planistyczne oraz zadania do działania w nich wszystkich struktur państwa na czas zagrożenia i wojny. Do dzisiaj obowiązuje dyrektywa z... 2018 roku [POSTANOWIENIE PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 29 grudnia 2018 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej](#), a więc wydana jeszcze 2 lata przed obecnie obowiązującą strategią z 2020 roku, czyli w warunkach obowiązywania strategii z... 2014 roku i co chyba najważniejsze – sprzed pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę. W swojej pierwotnej wersji z pewnością już 4 lata, a w najlepszym przypadku 2 lata jest nieaktualna. Pojawia się pytanie: na jakiej podstawie i kto np. nowelizował wojskowe plany operacyjne lub plany operacyjne funkcjonowania pozamilitarnych

struktur państwa na wypadek zagrożenia wojennego? Bo przecież dostosowane do nowych warunków być muszą. Nie wyobrażam sobie, aby nie były.

Pomysł i koncepcję Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej przygotowaliśmy ćwierć wieku temu, na przełomie XX i XXI wieku bezpośrednio po przyjęciu pierwszej *Strategii Obronności RP* w warunkach członkostwa w NATO w 2000 roku. Obydwa te dokumenty powstały w ówczesnym Departamencie Systemu Obronnego MON, którym miałem zaszczyt kierować. Pierwsza dyrektywa, po zweryfikowaniu jej projektu w pierwszej Strategicznej Grze Obronnej z udziałem całego rządu i przedstawicieli Prezydenta, ukazała się w styczniu 2001 roku, podpisana przez premiera J. Buzka oraz prezydenta A. Kwaśniewskiego. Uwzględniała dwie kryzysowe sytuacje planistyczne i trzy wojenne (szkic nr 2). Przy okazji na tym przykładzie, choć oczywiście nie tylko na tym, widać jak kłamliwe były oskarżenia PIS, że przed ich dojściem do władzy Polska nie uwzględniała zagrożeń wojennych w Europie.



Szkic nr 2

Warto zwrócić uwagę, że geneza Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej wywodzi się z czasów, kiedy w praktycznej działalności państwa nie istniało jeszcze zintegrowane bezpieczeństwo narodowe, ani też system bezpieczeństwa narodowego, a jego treść praktyczna (realizacyjna) sprowadzała się w zasadzie do obronności i systemu obronnego, czyli odpierania zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych przez siły zbrojne i wspierające je struktury pozamilitarne. Dlatego dyrektywa nosi nazwę „obronna”. Dzisiaj, w erze bezpieczeństwa zintegrowanego i strategicznego zajmowania się nie tylko zagrożeniami militarnymi, warto jednak rozważyć w ślad za zmianą (wzbogaceniem) jej treści także zmianę jej nazwy na **Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Bezpieczeństwa Narodowego (Państwa)**.

O ile w stosunku do zadań struktur państwa realizowanych w razie zagrożenia, kryzysu i wojny mamy względną jasność co do nadrzędnego dokumentu planistycznego, jakim jest omawiana wyżej dyrektywa, to gorzej jest z zadaniami przygotowawczymi do takich działań, tj. określającymi kierunki i priorytety rozwoju, transformacji (organizacyjnej, kadrowej, technicznej, doktrynalnej itp.) systemu bezpieczeństwa narodowego i jego elementów stosownie do wymagań operacyjnych. Co prawda na poziomie koncepcji akurat ten dział strategii jest w miarę dobrze rozbudowany zarówno w obowiązującym dokumencie z 2020 roku, jak i w obecnych prezydenckich rekomendacjach w postaci tzw. czterech filarów bezpieczeństwa, to już gorzej jest z poziomem wykonawczym.

Dzisiaj wciąż najwyższym dokumentem w tym nurcie strategicznym (przygotowania strategiczne, transformacja strategiczna) jest **Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych**. Sam biorę „na klatę” odpowiedzialność za system i nazewnictwo poszczególnych strategicznych dokumentów planistycznych, w tym i za ten, ale – o czym wspominałem wyżej – podobnie jak w stosunku do dyrektywy także tutaj jest to rozwiązanie z „ery obronności państwa” (i zajmowania się systemem obronnym), gdy dzisiaj żyjemy już w szerszej „erze zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego” (i tym samym potrzeby zajmowania się systemem bezpieczeństwa narodowego, a nie tylko obronnym). Dlatego strategiczne ukierunkowywanie i regulowanie tylko pozamilitarnych przygotowań obronnych to za mało, jest za wąskie w stosunku do potrzeb.

Należy zauważyć, że już dekadę temu pojawiła się próba wyjścia naprzeciw tym potrzebom. Wtedy to po uzgodnieniach z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego Ministerstwo Obrony Narodowej opracowało i Rada Ministrów przyjęła w 2013 roku **Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego** obowiązującą do 2022 roku. Szkoda, że nie kontynuowano tej praktyki i nie opracowano kolejnej takiej strategii. Myślę, że należałoby to podjąć teraz, ustanawiając jednocześnie ją jako dokument formalnie (prawnie) obowiązujący. Przy okazji warto zmienić istotę i nazwę tego dokumentu: nie strategia, lecz program. Strategie są dokumentami koncepcyjnymi, natomiast na poziomie wykonawczym muszą być już formułowane nie koncepcje, tylko konkretne zadania dla wykonawców, ujmowane w takich dokumentach, jak plany, programy, dyrektywy. W tym przypadku zatem proponuję, aby to był wieloletni **Program Przygotowań (rozwoju, transformacji...) Systemu Bezpieczeństwa Narodowego (Państwa)**.

2. Procedura prac nad strategią i jej struktura

Od lat przyjmuje się, że strategia powinna powstać na bazie wniosków i rekomendacji przygotowywanych w toku strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego. Tak powstała *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* z 2014 roku. Zarówno strategia z 2020 roku, jak i obecne prezydenckie rekomendacje do prac nad kolejną nie doczekały się takiego przeglądu. A szkoda, bo może przy szerszym podejściu i pogłębionej dyskusji uniknięto by wadliwej struktury zarówno jednego, jak i drugiego dokumentu.

Ta wada rekomendacji ma znaczenie, bo może, choć nie musi!, wpłynąć także na układ i treść projektu dokumentu, jaki ma przygotować rząd na ich podstawie. Nie musi, bo rekomendacje swoją treścią nie wiążą prawnie rządu, pokazując tylko intencje i podejście Prezydenta. Ich nieuwzględnienie może jednak, choć też nie musi (mam nadzieję, że zależy to od merytorycznych argumentów), skomplikować i opóźnić akceptację i zatwierdzenie strategii przez Prezydenta. Na czym zatem polega wspomniana tu wada zarówno obecnej strategii, jak i omawianych rekomendacji?

Otóż logicznie uzasadniona procedura analiz strategicznych w ramach wypracowywania strategicznej koncepcji bezpieczeństwa składa się na następujący cykl strategiczny: identyfikacja interesów i celów, ocena środowiska bezpieczeństwa, sformułowanie koncepcji operacyjnej i preparacyjnej (szkic nr 3). Taki też był przyjmowany w teorii i realizowany w praktyce układ (struktura) strategii: od *Strategii Obronności RP* z 2000 roku aż do 2014 roku.

Cykl strategiczny (procedura) analizy bezpieczeństwa

1. Identyfikacja **interesów narodowych** i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa
2. Ocena **środowiska strategicznego** (warunków bezpieczeństwa, tj. zagrożeń, wyzwań, ryzyk i szans): co zagraża, a co może pomagać realizacji interesów narodowych?
3. Sformułowanie **operacyjnej koncepcji strategicznej**: jakie działania należało będzie podejmować w razie zagrożenia (kryzysu) i wojny dla zapewnienia realizacji interesów narodowych i jakie wynikają z tego wymagania operacyjne wobec systemu bezpieczeństwa (w tym Sił Zbrojnych)?
4. Sformułowanie **preparacyjnej koncepcji strategicznej**: jakie powinny być priorytety przygotowania (rozwoju, transformacji) systemu bezpieczeństwa (w tym Sił Zbrojnych)?

Szkic nr 3

W strategii z 2020 roku (przypomnijmy: przyjętej bez przeprowadzenia strategicznego przeglądu, a więc bez szerokiego udziału środowiska studiów bezpieczeństwa, akademickiego i eksperckiego) zastosowano i w tegorocznych rekomendacjach powielono tzw. „filarowy” układ dokumentu, zamazujący podział zadań strategicznych na operacyjne (dotyczące działania systemu bezpieczeństwa narodowego i jego głównych elementów) i preparacyjne (dotyczące przygotowania do tych działań).

W wyniku tego bardzo istotnym i chyba najważniejszym mankamentem rekomendacji jest brak w nich w ogóle ustaleń wobec strategii operacyjnej, tj. koncepcji celów i zadań strategicznych dotyczących sposobów przeciwdziałania zagrożeniom (w tym wojennym) i ryzykom, podejmowania wyzwań czy też wykorzystywania szans dla bezpieczeństwa Polski stwarzanych przez środowisko strategiczne. Rekomendacje w części zadaniowej zajmują się wyłącznie strategią preparacyjną. Mówią o sposobach przygotowywania (rozwoju, doskonalenia, transformacji...) poszczególnych segmentów systemu bezpieczeństwa narodowego (sił zbrojnych i ogniw pozamilitarnych).

Ale o przygotowaniach do czego? Czemu te przygotowania mają służyć? Nie ma np. nawet wzmianki o tym, czy i jak Polska miałaby zapobiegać zagrożeniom, jakie powinny być jej priorytety w odniesieniu do zagrożeń kryzysowych, w tym hybrydowych, jaki może być zamiar reagowania obronnego w stosunku do możliwych scenariuszy zagrożeń, czy musi liczyć się z samodzielnym reagowaniem obronnym w niektórych scenariuszach, jak może przeciwstawiać się agresji podprogowej itp. Jeśli pojawiłaby się strategia z takimi brakami byłaby bardziej strategią... rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, niż pełnowymiarową strategią bezpieczeństwa. W konsekwencji byłaby bardzo słabą podstawą do opracowania (uaktualnienia) Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej.

W sumie uważam, że rząd w swoim projekcie powinien **przywrócić logiczny układ strategii dodając wręcz cały rozdział dotyczący koncepcji (priorytetów) strategii operacyjnej, z ewentualnym pozostawieniem struktury „filarowej” w części dotyczącej strategii preparacyjnej.**

3. Interesy narodowe i cele strategiczne

Punktem wyjścia całego myślenia strategicznego o bezpieczeństwie państwa jest [identyfikacja interesów narodowych i celów strategicznych](#). Dopiero po tym można przejść do oceny środowiska, by określić, co może pomagać, a co może utrudniać realizację interesów i osiąganie celów. Jak mówił Seneka, żeglarzowi, który nie wie, do którego portu chce zmierzać, pomyślne wiatry nigdy nie będą wiały (bo nie będzie wiedział, który jest pomyślny, a który nie). Prezydenckie rekomendacje na szczęście odeszły od podejścia prezentowanego w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 2020 roku, która zignorowała tę zasadę, rozpoczynając cykl od oceny środowiska. Warto o tym epizodzie szybko zapomnieć, ponieważ niebezpiecznie przypomina on czasy ubezwłasnowolnienia strategicznego Polski w Układzie Warszawskim, kiedy o interesach narodowych w ogóle się nie mówiło, a cele i zadania strategiczne przychodziły z zewnątrz i

głównym zajęciem naszych planistów była od razu ocena warunków, by określić jak najlepsze sposoby wykonywania tych zadań oraz przygotowywania do tego własnych zasobów.

Identyfikację interesów narodowych w rekomendacjach prezydenckich słusznie opiera się na zapisach Konstytucji (art. 5.). Niestety nie zostały one potraktowane pryncypialnie, jak na to zasługuje Konstytucja. Pominięto zupełnie podnoszone w tym artykule kwestie zapewnienia wolności i praw obywatelskich (i w konsekwencji całego wymiaru sprawiedliwości, który wszakże jest istotnym segmentem bezpieczeństwa) oraz dodano nieistniejące tam kształtowanie porządku międzynarodowego, które jest raczej celem i sposobem realizacji interesów narodowych, a nie wprost interesem narodowym. Należałoby zatem uporządkować katalog interesów i celów strategicznych zgodnie z treścią art.5. Konstytucji, który mówi: „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”.

Zauważmy, że interesy konstytucyjne odnoszą się do czterech obszarów: państwo jako całość, obywatele jako swoiste „atomy”, z których składa się całość narodowa, zasoby niematerialne i zasoby materialne narodu (zob. szkic nr 4). Ich treści to: istnienie niepodległego państwa polskiego w nienaruszalnych granicach (państwo); wolne i bezpieczne życie obywateli (obywatel i grupy społeczne); zrównoważony rozwój potencjału społecznego (zasoby niematerialne narodu) i gospodarczego (zasoby materialne narodu), z konstytucyjnym podkreśleniem spraw dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska. Są to więc kolejno interesy państwowe, obywatelskie, społeczne i gospodarcze. Stosownie do tego należałoby skorygować w projekcie strategii katalog interesów i wynikających z nich celów strategicznych.



Co do celów strategicznych to w przedstawionym w rekomendacjach ich katalogu zawarte są niemal wyłącznie cele preparacyjne, dotyczące przygotowań (rozwoju, transformacji) różnych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego. Tutaj zapewne tkwi źródło głównej słabości całego podejścia strategicznego ostatnich lat, od strategii z 2020 roku poczynając. Brak celów operacyjnych, dotyczących działania tego systemu w stosunku do zagrożeń, ryzyk, wyzwań i szans w prognozowanych scenariuszach środowiska bezpieczeństwa. A te właśnie cele powinny być fundamentem strategii operacyjnej i przygotowania na jej podstawie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej. Dlatego należałoby stosownie uzupełnić obecny katalog celów (o co najmniej cztery cele operacyjne odnoszące się do czterech grup interesów narodowych), dokonując jednocześnie odpowiedniej komasacji celów preparacyjnych również w kontekście skorygowanej treści interesów narodowych.

Np. celami operacyjnymi w stosunku do pierwszego interesu narodowego (bezpieczeństwo państwa) mogą być: a) zapewnianie adekwatnej do zmieniającej się sytuacji aktualizacji planów obronnych NATO zgodnie z polskimi interesami bezpieczeństwa; b) ciągły udział w operacjach NATO wzmacniających odstraszanie i obronę na wschodniej flance (operacje Air Policing, udział w sojuszniczych grupach bojowych...); c) prowadzenie ciągłej, adekwatnie do potrzeb, operacji obrony przeciwhybrydowej w warunkach państwa frontowego II zimnej wojny Rosji z Zachodem.

Jeśli idzie o cele preparacyjne, to na początku warto byłoby umieścić cel odnoszący się do całego systemu bezpieczeństwa narodowego. Np... adekwatna do zmieniających się potrzeb transformacja zdolności i gotowości całego systemu bezpieczeństwa narodowego do skutecznego odstraszania i obrony przed agresją zewnętrzną oraz reagowania na zagrożenia pozamilitarne, zwłaszcza przez utrzymywanie koniecznego poziomu jego finansowania.

Problem właściwej identyfikacji i sformułowania interesów narodowych i celów strategicznych ma fundamentalne znaczenie nie tylko z punktu widzenia budowania własnej strategii, ale także prac nad strategiami sojuszniczymi. Własne interesy i cele muszą być bowiem ostatecznym kryterium oceny i akceptacji rozwiązań projektowanych w strategiach sojuszniczych.

4. Ocena środowiska

Na początek dwie uwagi ogólne. Tradycyjnie ocena środowiska bezpieczeństwa obejmowała przede wszystkim ocenę zagrożeń i niektórych wyzwań. Dzisiaj, w erze globalizacji i rewolucji informacyjnej (w tzw. środowisku GLOBINFO, w którym podmioty bezpieczeństwa funkcjonują w sieci coraz bogatszych wzajemnych uzależnień), większego znaczenia nabierają dwie kolejne kategorie, tj. ryzyka (jako niebezpieczne skutki własnej, obiektywnie dużej w środowisku GLOBINFO, aktywności) oraz szanse (jako okoliczności, zdarzenia i procesy w środowisku, sprzyjające realizacji własnych interesów).

Druga uwaga: ocena środowiska bezpieczeństwa musi być dokonywana pod kątem wykrycia tego, co może nam pomagać, a co przeszkadzać realizacji własnych interesów. Opis bez tego kontekstu jest mało wartościowy, by nie rzec wręcz – bezwartościowy. Dlatego tak istotna jest kolejność analizy tych dwóch kwestii i w konsekwencji układ samej strategii.

Prezydenckie rekomendacje w zasadzie spełniają te warunki, chociaż wciąż za mało uwagi zwracają na ryzyka związane z aktywnością międzynarodową Polski, a w szczególności z sytuacją i polityką wewnętrzną (krajową). Jednym z nich może być np. ryzyko nieopanowania radykalizacji postaw politycznych i społecznych prowadzących do niebezpiecznych podziałów i konfliktów osłabiających konieczną jedność narodową w obliczu narastających zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa Polski.

Ponieważ ocena środowiska bezpieczeństwa w strategii musi dać podstawy do priorytetów strategii operacyjnej oraz do przyjęcia określonych scenariuszy i sytuacji planistycznych w polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej, to powinny tu być uwypuklone typy i rodzaje zagrożeń, w tym w szczególności możliwej rosyjskiej agresji. Przede wszystkim strategia powinna wskazywać na istotę i charakter II zimnej wojny, jaką Rosja wydała praktycznie Zachodowi swoją agresją na Ukrainę w 2014 roku. Możliwe scenariusze wojny w Ukrainie (zwycięstwo Rosji, zwycięstwo Ukrainy, wojna permanentna i zamrożony konflikt) będą determinować także priorytety, scenariusze i plany w dziedzinie polskiego bezpieczeństwa. Kwintesencją takich ocen powinny być strategiczne poziomy zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski w nadchodzących latach (szkic nr 5).

Poziomy zagrożenia bezpieczeństwa Polski

- **I poziom: bieżąca presja polityczno-strategiczna (wojna polityczna w ramach II zimnej wojny Zachodu z Rosją)**
- **II poziom: skryta interwencja zbrojna (agresja podprogowa)**
- **III poziom: agresja ograniczona (pod parasolem taktycznej broni atomowej)**
- **IV poziom: wojna na pełną skalę między Rosją a Zachodem**

Działania hybrydowe

Szkic nr 5

W katalogu zagrożeń polityczno-militarnych w warunkach II zimnej wojny należałoby zwłaszcza podkreślić zagrożenia związane z rosyjską doktryną „deeskalacji nuklearnej” przy pomocy taktycznej broni atomowej i w tym kontekście ewentualnego dążenia Rosji do wybicia sobie pomostu (korytarza) do Obwodu Kaliningradzkiego.

Drugi szczególnie aktualny dzisiaj problem to działania hybrydowe, które są jedną z głównych form prowadzenia II zimnej wojny, jaką Rosja wydała Zachodowi praktycznie w 2014 roku dokonując zbrojnej agresji na Ukrainę jako strategicznego partnera NATO i UE. Tego typu kampanie nazywane są też niekiedy działaniami w tzw. „szarej strefie”. Kampanie hybrydowe mają dwa wymiary: niekinetyczny i kinetyczny (szkic nr 6).

TYOLOGIA ZIMNOWOJENNYCH DZIAŁAŃ HYBRYDOWYCH



Szkic nr 6

Niekinetyczne działania hybrydowe to przede wszystkim presja informacyjna, w tym oczywiście głównie dezinformacyjna, cyberoperacje, presja polityczna, w tym dyplomatyczna, szpiegostwo i tzw. operacje wpływu, presja migracyjna, szantaże militarne, w tym np. nuklearne, prowokacyjne incydenty itp. Wszystkie one mają na celu pośrednie, skryte (refleksyjne) sterowanie drugą stroną, czyli takie wpływanie na jej procesy poznawcze, oceniające i decyzyjne, by jej działania były zgodne z interesami i celami strony opresywnej. Dlatego takie działania nazywane są także wojną kognitywną. Nawiasem mówiąc jest to klasyka sztuki wojennej wg starożytnego teoretyka i filozofa wojen Sun Tzu!

Kinetyczne działania (operacje) hybrydowe to innymi słowy agresja podprogowa, destrukcyjne, niszczące oddziaływanie na drugą stronę ale poniżej progu jawnej, otwartej agresji zbrojnej; to skryte, zakamuflowane, „pod fałszywą flagą” użycie twardych środków zbrojnych lub przestępczych do przeprowadzenia aktów dywersji, sabotażu, zamachów i innych działań o charakterze

terrorystycznym (zastraszania społeczeństwa zaatakowanego kraju, by ono wymuszało na swoich władzach decyzje pożądane przez agresora). Takie operacje hybrydowe prowadzić mogą zarówno agenci służb (lub wojsk) specjalnych („zielone ludziki”), jak i najemnicy niepaństwowych, prywatnych firm zbrojnych („szare ludziki”) lub zwerbowani miejscowi przestępcy („czarne ludziki”).

5. Koncepcja działań strategicznych

Właściwie dokonana ocena środowiska (warunków strategicznych) bezpieczeństwa powinna dać podstawy do sformułowania przede wszystkim strategicznej koncepcji działania systemu bezpieczeństwa narodowego (koncepcji działań strategicznych, czyli strategii operacyjnej). Jak wspomniałem wyżej, w prezydenckich rekomendacjach nie ma jej w ogóle (przekreśla to „filarowa” struktura dokumentu). Tymczasem w strategii powinien być przede wszystkim nakreślony **strategiczny zamiar (myśl przewodnia)** sposobu zapewniania bezpieczeństwa narodowego w ocenianych wyżej warunkach środowiska bezpieczeństwa.

Przy takim podejściu zamiar strategiczny bezpieczeństwa Polski mógłby przykładowo brzmieć: Dla zapewnienia swojego bezpieczeństwa w warunkach II zimnej wojny, jaką Rosja wydała Zachodowi, Rzeczpospolita będzie aktywnie uczestniczyć w międzynarodowych wysiłkach, zwłaszcza sojuszniczych, na rzecz odstraszenia i powstrzymania potencjalnego agresora oraz prowadzić własne operacje przeciwwaskoczeniowe i obrony przeciwhybrydowej, utrzymując jednocześnie system bezpieczeństwa i jego poszczególne elementy w ciągłej gotowości do realizacji uaktualnianych stosownie do zmian w środowisku bezpieczeństwa planów operacyjnych na wypadek różnych scenariuszy ewentualnego rozwoju kryzysu i możliwej agresji. Zamiar ten realizowany będzie przez trzy rodzaje działań strategicznych: pogotowie strategiczne, reagowanie kryzysowe oraz obronę przed agresją (zob. szkic nr 7). Na podstawie zamiaru strategicznego należy sformułować główne zadania strategiczne (misje) podstawowych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, sił zbrojnych, sił ochrony narodowej (ludności i państwa) oraz podsystemów społecznego i gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa.

Wobec widocznej w ostatnim czasie wyraźnej eskalacji wojny hybrydowej przeciwko Polsce ze strony Rosji i Białorusi, czyli przechodzeniem od presji informacyjnej do agresji podprogowej szczególnie istotnym wyzwaniem strategicznym jest prowadzenie **obrony przeciwhybrydowej**, zarówno w ramach pogotowia strategicznego, jak i reagowania kryzysowego. O takiej potrzebie świadczą narastające ataki graniczne w połączeniu z szeregiem aktów szpiegostwa, sabotażu i dywersji wykonywanych na terytorium kraju przez „szarych” i „czarnych ludzików” (agentów i wynajmowanych miejscowych przestępców). Niewątpliwie Rosja, z udziałem Białorusi, obrała sobie celowo Polskę jako obiekt takich oddziaływań poniżej progu otwartej i jawnej wojny, licząc zapewne, że z powodu braku jednolitego podejścia do tych kwestii w NATO i UE będzie w miarę osamotniona w przeciwstawianiu się takim aktom presji i agresji.

DZIAŁANIA STRATEGICZNE (STRATEGIA OPERACYJNA: ZADANIA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA)

Pogotowie (ubezpieczenie) strategiczne

- Współpraca sojusznicza i partnerstwa (odstraszenie sojusznicze!)
- Operacje wywiadu i kontrwywiadu (przeciwzaskoczeniowe!)
- Odpieranie neozimnowojennej presji polityczno-strategicznej, w tym operacji hybrydowych

Reagowanie kryzysowe

- Pozamilitarne (dyplomacja, sankcje ...)
- Polityczno-militarne (udział w misjach, manewry, podwyższanie gotowości i rowinięcie elementów systemu bezpieczeństwa...)

Obrona (działania wojenne) – odpieranie agresji:

- na dużą/pełną skalę – obrona w pełni sojusznicza
- ograniczonej – obrona samodzielna i/lub sojusznicza
- skrytej (podprogowej) – obrona w większości samodzielna i/lub sojusznicza

Szkic nr 7

W zaistniałej sytuacji stoją przed Polską dwa główne wyzwania: pierwsze krajowe, drugie sojusznicze. Na poziomie krajowym: jeśli zdefiniujemy sytuację jako hybrydową agresję podprogową, to musimy przechodzić od formuły reagowania kryzysowego na presję do przeciwhybrydowej obrony przed agresją, w tym m.in. od ochrony granicy do obrony granicy, z odpowiedzialnością za nią Sił Zbrojnych RP. I tak się dzieje. Początkowo nieco chaotyczne i przypadkowe użycie wojska w operacji nadgranicznej jest ostatnio porządkowane w zintegrowaną operację „Bezpieczne Podlasie”.

Na poziomie sojuszniczym: powinniśmy dążyć do jak najszybszego i jak najpełniejszego umiędzynarodowienia przeciwhybrydowej obrony wschodniej granicy NATO i UE. Dlatego ważne jest zaangażowanie do tego np. sił Frontexu, by działały na pierwszej linii tej obrony. W ramach NATO natomiast warto byłoby np. w pierwszym kroku dokonać pilnego przeglądu istniejących lub identyfikacji brakujących zasad i procedur reagowania sojuszniczego na agresję podprogową i następnie – być może – stosownie zaktualizować istniejące plany operacyjne. Pozytywnym impulsem do aktywności na tym polu jest [deklaracja ze szczytu NATO w Waszyngtonie](#) uznająca, że operacje hybrydowe mogą skutkować także odwołaniem się sojuszu do obrony kolektywnej na podstawie artykułu 5. Traktatu Waszyngtońskiego

Co do obrony przed agresją to w zadaniach naszej aktywności sojuszniczej warto dodać, że zgodnie z polskimi interesami narodowymi oraz innych państw frontowych NATO i UE w warunkach II zimnej wojny Rosji z Zachodem i dla zapewnienia realizacji politycznej deklaracji obrony „każdego cala” terytorium sojuszu i każdego centymetra polskiego terytorium należy podjąć starania o przyjęcie w NATO wojskowej doktryny obrony uprzedzającej, opartej na priorytetach zdolności przeciwzaskoczeniowych i rażenia sił agresora na dużą

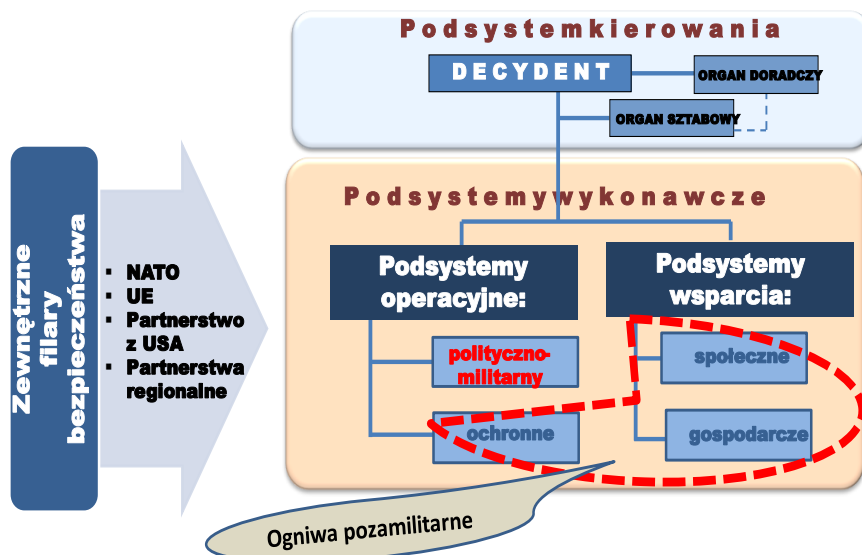
głębokość, gdy agresja okaże się nieuchronna. Zdecydowanie też należy kontynuować zabiegi o uczynienie programu wzmocnienia flanki wschodniej, w tym programu „Tarcza Wschód”, zadaniem nie tylko krajów granicznych, ale całego NATO i UE.

W zakończeniu koncepcji strategii operacyjnej powinny znaleźć się podstawowe wymagania strategiczne wobec organizacji i funkcjonowania oraz perspektywicznego doskonalenia (transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego, czyli treści strategicznej koncepcji preparacyjnej.

6. Koncepcja przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego

Dopiero po określeniu strategii operacyjnej i na podstawie wymagań z niej wynikających można w sposób logiczny przystąpić do formułowania strategii preparacyjnej, w tym jej priorytetów. Wskazane jest tu oczywiście podejście systemowe – od ogółu do szczegółu. Niestety *Rekomendacje* przechodzą w tej części od razu do konkretnych zadań w poszczególnych sferach bezpieczeństwa i dla poszczególnych struktur państwa. Tymczasem na początku należałoby rozstrzygnąć i ustalić generalia dotyczące całego systemu bezpieczeństwa narodowego. Oznacza to – po pierwsze – potrzebę określenia jego składu i struktury z uwzględnieniem podsystemu (systemu) kierowania oraz podsystemów (ogniw) wykonawczych – operacyjnych i wsparcia społeczno-gospodarczego (szkic nr 8).

System bezpieczeństwa narodowego



Szkic nr 8

Po drugie - podobnie jak w strategii operacyjnej, tak i tutaj – część zadaniową warto poprzedzić sformułowaniem strategicznego zamiaru (myśli przewodniej) przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, czyli syntezy priorytetów jego utrzymywania i rozwoju (transformacji) – zob. np. szkic nr 9.

PRIORYTETY TRANSFORMACJI/PRZYGOTOWANIA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

1. Podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obronnością – integracja

2. Podsystemy operacyjne, w tym militarny i innych służb mundurowych – profesjonalizacja, rozwój jakościowy

3. Podsystemy wsparcia (cywilne: administracyjne, gospodarcze, społeczne) – powszechność przygotowań

Szkic nr 9

Dopiero po sformułowaniu ogólnego zamiaru można przejść do priorytetów w poszczególnych dziedzinach i sektorach bezpieczeństwa. *Rekomendacje* proponują ujęcie tych priorytetów w formie czterech filarów, a nie tradycyjnie uznanych dziedzin i sektorów bezpieczeństwa narodowego. Można przyjąć i takie podejście – to kwestia konwencji – ale w takim razie należałoby jednak na początku zdefiniować samą kategorię „filaru” ustalając np., że są to „*grupy strategicznych zadań preparacyjnych (przygotowawczych, transformacyjnych) całego systemu bezpieczeństwa narodowego i jego poszczególnych elementów prowadzących do osiągnięcia celów strategicznych i realizacji interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa w ramach danego cyklu planowania strategicznego*”.

Rekomendacje na ogół prawidłowo identyfikują i wyznaczają dziedzinowe, sektorowe i nawet wręcz instytucjonalne zadania (priorytety) strategicznych przygotowań państwa i jego struktur na rzecz bezpieczeństwa. Chciałbym jednak zwrócić uwagę na trzy generalne problemy dotyczące strategicznych kierunków doskonalenia (transformacji) kierowania bezpieczeństwem narodowym, do których podejście należałoby w nowej strategii ustalić. Są to: współdziałanie najwyższych władz państwa w kierowaniu bezpieczeństwem, kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi oraz integracja organizacyjno-funkcjonalna całego systemu kierowania/zarządzania bezpieczeństwem.

A. Współdziałanie władz państwa

Podobnie jak w dowodzeniu wojskowym, tak i w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym na szczeblu państwa konieczne jest zapewnienie jego ciągłości w czasie pokoju, kryzysu (w tym zagrożenia hybrydowego) i wojny. Jednym z istotnych tego warunków jest tożsamość organizacyjna i funkcjonalna systemu kierowania w tych sytuacjach, dla której punktem wyjścia powinna być konieczna i optymalna struktura organizacyjna w warunkach najtrudniejszych, czyli w czasie wojny (WSKBN - Wojenny System Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym).

Nie ulega wątpliwości, że priorytetowym problemem w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym jest stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych do sprawnego i skutecznego współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów w tym procesie (szkic nr 10). Dlatego należałoby podjąć inicjatywę prawnego „zagospodarowania” konstytucyjnego organu, jakim jest Rada Gabinetowa, na potrzeby koordynacji działania Prezydenta i Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, jako sprawach „szczególnej wagi”, o jakich mówi Konstytucja. Jest to tym bardziej istotne, że Rada Gabinetowa jest organem prezydencko-rządowym i najlepiej do takiej koordynacji (choć oczywiście nie decyzyjności) mogłaby się nadawać.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa



- **Rada Gabinetowa** jako konstytucyjne forum współdziałania PRP-RM. Jej szczególna rola w czasie wojny
- **Rada Ministrów na cz. W** (w ramach Rady Gabinetowej razem z PRP: jako **Wojenna Rada Gabinetowa/Gabinet Wojenny**)

Szkic nr 10

Jednym z najbardziej skomplikowanych problemów jest sprawne kierowanie obroną państwa w czasie wojny przez Prezydenta we współdziałaniu z Radą Ministrów. Rada Gabinetowa mogłaby być naturalnym forum (formułą) takiego współdziałania. Konstytucja nadaje Prezydentowi kompetencje wydawania w

czasie stanu wojennego na wniosek Rady Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy, jeśli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Być może takie rozporządzenia („dekrety”) mógłby Prezydent wydawać na posiedzeniach (wojennej) Rady Gabinetowej.

Z powyższym wiąże się kolejny problem. Rada Ministrów w czasie pokoju jest z reguły dość licznie rozbudowanym organem (co najmniej kilkunastu ministrów). W czasie wojny też zapewne trudnym do szybkiego zebrania się i mało operatywnym. Ponadto do kierowania obroną państwa nie są potrzebni wszyscy ministrowie. Dlatego warto rozważyć rekomendację ustawowej regulacji o dokonaniu na czas wojny przez Prezydenta na wniosek premiera takich zmian w składzie Rady Ministrów, aby maksymalnie ograniczyć jej liczebność do niezbędnych ministrów (każdy odpowiedzialny mógłby być za większą liczbę działów administracji rządowej). Taka Rada Ministrów wraz z Prezydentem stanowiłaby w istocie **wojenną Radę Gabinetową**, bardziej adekwatną do warunków kierowania państwem w czasie wojny, w tym obroną państwa.

Do rozważenia jest także ewentualne prawne wprowadzenie takiego sposobu korzystania przez Prezydenta z konstytucyjnego organu pomocniczego, jakim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, by stanowiła ona rzeczywiste forum uzyskiwania konsensusu wszystkich parlamentarnych sił politycznych w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa.

B. Kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi

System kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi (także dowodzenia innymi służbami mundurowymi) ma dwa poziomy: kierowanie przez władze polityczne państwa oraz dowodzenie przez dowódców (wojskowych i innych służb mundurowych). W ramach prac nad tzw. SKiD w ostatnim czasie wiele uwagi poświęca się (m.in. w prezydenckim projekcie ustawy rozpatrywanym w parlamencie) doskonaleniu niższego szczebla, czyli dowodzenia, mniej zaś usprawnianiu szczebla nadrzędnego, tj. kierowania na poziomie państwa. W strategii należy zbalansować te dwa poziomy.

Szczególnie ważne i konieczne jest zagwarantowanie profesjonalnego wsparcia/doradztwa dla decydentów politycznych (Prezydenta, Rady Ministrów, Premiera, Ministra Obrony Narodowej) w kierowaniu Siłami Zbrojnymi, a w szczególności w kierowaniu nimi w czasie wojny. Decydenci polityczni w demokracji mają ogromne kompetencje władcze i dlatego nie można akceptować możliwości woluntaryzmu (dowolności) w ich tak ważnych dla narodu i państwa decyzjach. Organem właściwym dla spełniania pomocniczej roli dla władz politycznych w tej dziedzinie jest w polskim ustroju konstytucyjnym szef Sztabu Generalnego (ze Sztabem Generalnym). W ostatnich latach mieliśmy wiele przykładów woluntarystycznych decyzji ministra obrony narodowej podejmowanych z lekceważeniem konieczności podejmowania ich z uwzględnieniem pomocnictwa szefa Sztabu Generalnego.

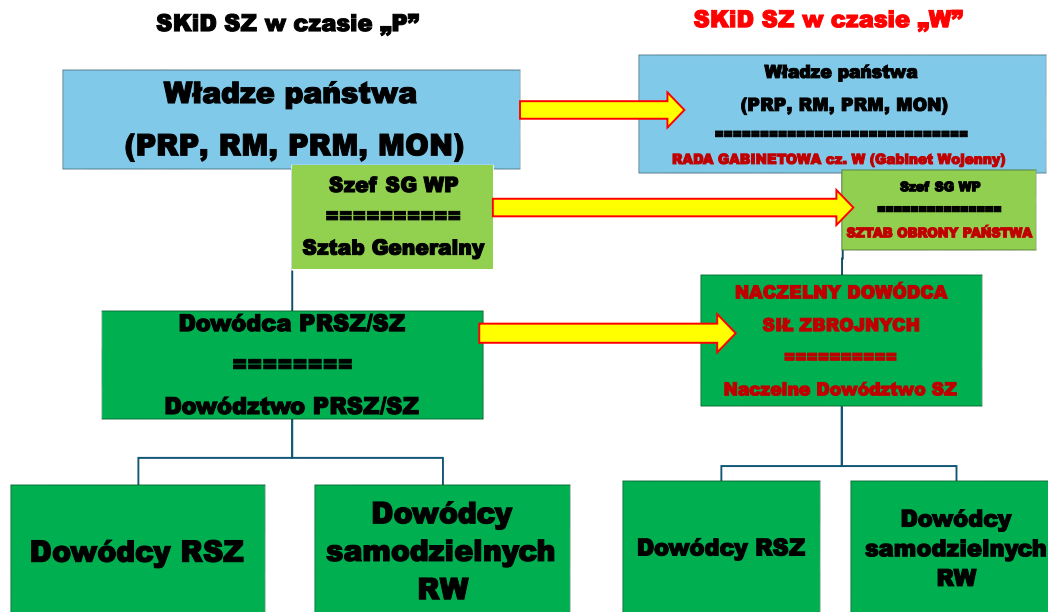
Aby to się nie powtarzało, szef Sztabu Generalnego i minister obrony narodowej, a w czasie wojny Prezydent kierujący obroną państwa, powinni stanowić swoisty cywilno-wojskowy tandem decyzyjno-kierowniczy. Minister (Prezydent w czasie wojny) powinien być prawnie zobowiązany do obowiązkowego korzystania z pomocy szefa Sztabu Generalnego w podejmowaniu decyzji dotyczących Sił Zbrojnych i nadzorowaniu realizacji tych decyzji przez dowódcę Sił Zbrojnych (obecnie Dowódcę Generalnego lub proponowanego w ustawie prezydenckiej Dowódcę Połączonych RSZ w czasie pokoju i Naczelnego Dowódcę SZ w czasie wojny).

Dlatego w opracowywanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego warto zalecić przygotowanie prawnych i organizacyjnych rozwiązań gwarantujących profesjonalne pomocnictwo szefa Sztabu Generalnego dla decydentów politycznych, np. podejmowanie szczególnie istotnych decyzji w zależności od ich charakteru (kadrowe, organizacyjne, operacyjne, zwłaszcza zbrojne itp.) na wniosek lub w uzgodnieniu, lub po konsultacji, lub co najmniej po poinformowaniu szefa Sztabu Generalnego.

Rozwiązania dotyczące wyższego, państwowego, poziomu kierowania Siłami Zbrojnymi rzutować muszą także na jego niższy poziom, jakim jest dowodzenie Siłami Zbrojnymi. W prezydenckim projekcie ustawy skierowanym do Sejmu w maju br. zawarty jest projekt zakładający utrzymanie obecnego rozwiązania, w którym dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju jest szef Sztabu Generalnego z jednoczesnym powołaniem Dowódcy Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych oraz odtworzeniem odrębnych dowództw poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Na czas wojny szef Sztabu Generalnego stawałby się Naczelnym Dowódcą SZ.

W świetle wskazanych wyżej potrzeb usprawnienia systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym na szczeblu państwa i podjęcia prac nad ich realizacją można byłoby rozważać zarówno w ramach prac nad strategią, jak i prac parlamentarnych nad ustawą, także ewentualną korektę projektowanych regulacji ustawowych. Jeżeli szef Sztabu Generalnego miałby być głównym strategicznym na poziomie państwa organem pomocniczym jego władz (Prezydenta, Rady Ministrów, Premiera, Ministra Obrony Narodowej) w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa w czasie wojny, to nie powinien być jednocześnie wykonawczym dowódcą całości Sił Zbrojnych. Rolę tę w czasie pokoju mógłby pełnić projektowany w ustawie Dowódca Połączonych RSZ, który jednocześnie w czasie wojny stawałby się Naczelnym Dowódcą SZ.

Zapewniałoby to ciągłość instytucjonalną struktury kierowania i dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny, bez potrzeby dokonywania w niej jakichkolwiek zmian (szkic nr 11). Sztab Generalny w czasie wojny, wzmacniany grupami operacyjnymi (łącznikowymi) z innych struktur bezpieczeństwa, stawałby się w naturalny sposób realnym **Sztabem Obrony Państwa** pracującym strategicznie na rzecz władz państwa. Przy takim rozwiązaniu w czasie pokoju szef Sztabu Generalnego odpowiadałby z ramienia Ministra Obrony Narodowej za przygotowanie (Zapasowego) Stanowiska Kierowania Obroną Państwa, a Dowódca Połączonych RSZ za przygotowanie Stanowiska Dowodzenia Naczelnego Dowódcy SZ.



Szkic nr 11

C. Integracja systemu kierowania (zarządzania) bezpieczeństwem

Bezpieczeństwo Polski jest wciąż kierowane „resortowo”. Istnieją odrębne systemy planowania i zarządzania reagowaniem obronnym oraz kryzysowym sięgające od centrali, przez resorty, województwa, aż do samorządów (odrębne plany i programy obronne, kryzysowe, obrony cywilnej). Brakuje zintegrowanego oraz kompleksowego podejścia (comprehensive approach). Dzieje się to w warunkach, gdy coraz więcej dziedzin bezpieczeństwa ma charakter transsektorowy (np. cyberbezpieczeństwo, ochrona ludności, przemysł obronny...), co wymaga ujednoczonego kierowania i zarządzania nimi. Dlatego istnieje potrzeba konsolidacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym na wszystkich szczeblach państwa – od Rady Ministrów do poziomu samorządowego – według modelu: decydent, kolegiálny organ doradczy, organ sztabowy.

Na szczeblu centralnym po słusznym ustanowieniu Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego warto wzmocnić strukturę sztabową obsługującą ten komitet, jaką powinno być Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wzmocnione kompetencyjnie o sprawy kryzysów polityczno-militarnych oraz rozwinięte organizacyjnie w **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego**. Pozwoliłoby to jednocześnie dostosować zarządzanie kryzysowe na szczeblu państwa do zintegrowanego (cywilno-wojskowego) kierowania reagowaniem kryzysowym w NATO. W ministerstwach, województwach i samorządach należałoby także przeprowadzić stosowną integrację struktur odpowiedzialnych za różne sektory bezpieczeństwa.

Wskazane byłoby również merytorycznie zintegrować główne dokumenty strategiczne w państwie dotyczące bezpieczeństwa. Na przykład – o czym już uprzednio wspominałem – zamiast obecnej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, regulującej jedynie sprawy obronne, można byłoby rozważyć wydawanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Bezpieczeństwa Narodowego, regulującej działania (operacje) państwa we wszystkich obszarach bezpieczeństwa. W konsekwencji wskazane byłoby także ustanowienie na wszystkich szczeblach struktury państwa zintegrowanych planów bezpieczeństwa (resortu, województwa, samorządu) obejmujących problematykę planowania i programowania obronnego, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz ochrony infrastruktury krytycznej. Integrowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wymaga oczywiście uporządkowania przepisów prawnych, co można osiągnąć poprzez przygotowanie kompleksowej ustawy dotyczącej kierowania bezpieczeństwem narodowym (lub stosownego znowelizowania ustawy o obronie Ojczyzny).

Dla zapewnienia zintegrowanego podejścia do współczesnego bezpieczeństwa narodowego konieczne jest adekwatne do takich warunków i potrzeb przygotowywanie kadr kierowniczych, dowódczych, administracyjnych i sztabowych. Zasadne jest zatem opracowanie i wdrożenie stosownej koncepcji szkolenia, studiów i kursów z zakresu zintegrowanego bezpieczeństwa na różnych szczeblach struktury państwa. Celowe byłoby zatem m.in. odpowiednie ukierunkowanie naukowe i dydaktyczne na ten cel najbardziej do tego predystynowanej dzisiaj uczelni, jaką jest Akademia Sztuki Wojennej, z zasadnością przekształcenia jej – co sygnalizowałem także już wcześniej - wręcz w **Akademii Bezpieczeństwa Narodowego**.

D. Inne problemy

Do powyższego generalnego spojrzenia na prace nad strategią bezpieczeństwa narodowego chciałbym jeszcze dodać kilka uwag bardziej szczegółowych.

Rozpocznę od potrzeby szczególnego podkreślenia w strategii tych priorytetów strategicznych – niestety nie uwypuklonych wystarczająco lub w ogóle pominiętych w prezydenckich rekomendacjach – które wiążą się ze specyfiką geostrategicznego położenia Polski w systemie sojuszniczym NATO i UE jako państwa granicznego, a w warunkach już trwającej neozimnowojennej konfrontacji Rosji z Zachodem państwa frontowego. Z tego punktu widzenia priorytetem polskich priorytetów musi być **przeciwzaskoczenie** i to rozumiane szeroko, nie tylko w odniesieniu do sił zbrojnych. Idzie o wręcz nielimitowane inwestowanie w rozbudowę zdolności przeciwzaskoczeniowych oraz ciągłe i skoordynowane prowadzenie na bieżąco operacji przeciwzaskoczeniowych (wywiad, kontrwywiad, rozpoznanie, monitorowanie sytuacji, systemy jej oceny i prognozowania...) oraz czujne utrzymywanie gotowości do ich rozwijania stosownie do zmieniających się potrzeb.

Bardzo ważnym priorytetem polskiej strategii operacyjnej powinno być zabieganie w sojuszu o przedyskutowanie, przygotowanie i wdrożenie dwóch punktów doktrynalnych: a) adekwatnej reakcji sojuszu na szczególnie niebezpieczną dla państw frontowych rosyjską doktrynę tzw. „deeskalacji nuklearnej” przy pomocy taktycznej broni atomowej (włącznie z sygnalizowaniem naszej gotowości do włączenia się w poszerzony program Nuclear Sharing); b) strategii obrony uprzedzającej jako istotnego elementu odstraszania i skutecznej obrony „każdego cala/centymetra” własnego terytorium. Przypomnijmy, że uprzedzenie ataku wroga (*preemptive*) jest działaniem w pełni uprawnionym w świetle prawa międzynarodowego, w odróżnieniu od zakazanych działań prewencyjnych (*preventive*). Do tych drugich uprawniona jest wyłącznie Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych.

Konieczny jest mocniejszy niż dotąd priorytet organizacyjny dla tworzenia **formacji wojsk rezerwowych** we wszystkich rodzajach Sił Zbrojnych. Doświadczenia wojny w Ukrainie i przygotowywanie się na długotrwały konflikt wskazują na potrzebę posiadania nie tylko zasobów rezerwistów na uzupełnianie istniejących struktur wojsk operacyjnych, ale także tworzenia dodatkowych formacji rezerwowych (oddziałów, związków taktycznych) we wszystkich rodzajach sił zbrojnych, które rozwijane byłyby na czas zagrożenia i wojny.

W formacjach tych, zorganizowanych i funkcjonujących generalnie na podobieństwo zasad sprawdzonych w Wojskach Obrony Terytorialnej, mogliby odbywać służbę żołnierze aktywnej rezerwy oraz przechodzić przeszkolenie żołnierze dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej. Należałoby unikać wcielania ich do jednostek operacyjnych, by nie powielić błędu, jaki popełniony został swego czasu z Narodowymi Siłami Rezerwy (NSR). Jednostki operacyjne powinny być w pełni ukompletowane i zawodowe, by mieć zdolność do natychmiastowego użycia (reagowania przeciwzaskoczeniowego), co w warunkach państwa frontowego jest bezdyskusyjnym priorytetem operacyjnym (potrzebą operacyjną pierwszej kolejności).

Być może warto rozważyć odpowiednie przeformowanie niektórych jednostek Wojsk Obrony Terytorialnej w formacje rezerwowe (taką np. rolę w praktyce pełniły swego czasu niektóre jednostki WOT przerzucane z głębi kraju do udziału w operacji na granicy z Białorusią). Inną ewentualnością wartą rozważenia jest np. dalsze formowanie 8 Dywizji Piechoty AK jako dywizji rezerwowej.

Zasadne jest także tworzenie wyspecjalizowanych wojskowych formacji ochrony pogranicza. Być może na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej powinny one w ogóle przejąć zadania od Straży Granicznej. W zamiarze ich powołania mówi się o... Komponente Ochrony Pogranicza. Jestem za historyczną nazwą Korpus Ochrony Pogranicza. Nawiasem mówiąc nazwa „komponent” jest ostatnio nagminnie nadużywana w wadliwym znaczeniu w stosunku do etatowych struktur wojska. Tymczasem jest to kategoria z obszaru nazewnictwa operacyjnego, czyli do określania czasowo wyodrębnionej (planowanej do wyodrębnienia) części wojsk większego zgrupowania operacyjnego tworzonego do przeprowadzenia danej operacji (zmienia się charakter operacji lub rozpoczyna się nowa, tworzy się nowe komponenty wojsk). Dlatego zasadne jest zrezygnowanie z szafowania tym terminem w praktyce prawodawczej i organizacyjnej.

* * *

W zakończeniu chciałbym podnieść problem metody pracy nad projektem strategii: czy powinien on być przygotowany tylko w reżimie pracy „sztabowej” (przez instytucje rządowe, np. zespół międzyresortowy), czy jednak po przeprowadzeniu strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego. Za pierwszym rozwiązaniem przemawia nadzwyczajna pilność zadania będąca następstwem opóźnienia uruchomienia kolejnego cyklu. Za drugim zaś – potrzeba sprostania całej gamie jakościowo nowych wyzwań wobec radykalnej zmiany warunków bezpieczeństwa, co wskazuje na zasadność maksymalnego wykorzystania wiedzy szerokiego środowiska analitycznego studiów strategicznych. Moim zdaniem jednak jakość jest najważniejsza i opowiadałbym się za opcją przeprowadzenia przeglądu strategicznego.

=====