

**Prof. dr hab. Ryszard Zięba**  
**Dr hab. Justyna Zając**

# **Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski**

## **Ekspertyza**

Warszawa, październik 2010 r.



**POMOC TECHNICZNA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW  
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO



## Spis treści

<b>Streszczenie .....</b>	<b>4</b>
<b>I. Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Bezpieczeństwo narodowe a rozwój społeczno-gospodarczy Polski.....</b>	<b>8</b>
1. Definiowanie bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa państwa (w teorii i w polskim porządku prawnym) .....	8
2. Współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym .....	10
3. Odzwierciedlenie współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem w dokumentach strategicznych wybranych państw NATO i UE .....	11
4. Ocena uwzględnienia bezpieczeństwa narodowego w ramach rządowych celów (dokumentów) strategicznych .....	13
<b>III. Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski.....</b>	<b>14</b>
<b>1. Wyzwania i zagrożenia oraz szanse .....</b>	<b>14</b>
1.1. Pojęcia .....	14
1.2. Sytuacja Polski.....	15
a. Wyzwania i zagrożenia ekonomiczne.....	16
b. Zagrożenia ekologiczne i biologiczne .....	17
c. Zagrożenia informatyczne (cybernetyczne) .....	18
d. Transnarodowa przestępczość zorganizowana.....	18
e. Terroryzm.....	19
f. Wyzwania i zagrożenia demograficzne .....	19
<b>2. Siła wewnętrzna państwa polskiego i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.....</b>	<b>20</b>
<b>3. Uwarunkowania międzynarodowe sprzyjające bezpieczeństwu Polski.....</b>	<b>22</b>
3.1. Implikacje członkostwa Polski NATO i UE (strategii i ewolucji obu organizacji).....	22
a. Wzmocnienie narodowego bezpieczeństwa Polski.....	22
b. Uzyskanie szansy trwałego, wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju .....	22
c. Uzyskanie szansy wzmocnienia własnej pozycji międzynarodowej Polski i zwiększenia oddziaływania (roli) na środowisko międzynarodowe.....	23
d. Potrzeba działania na rzecz wzmocnienia NATO i UE.....	24
3.2. Ewolucja strategii NATO .....	24
3.3. Ewolucja Unii Europejskiej .....	25
<b>4. Prognoza rozwoju środowiska bezpieczeństwa Polski – możliwe scenariusze .....</b>	<b>27</b>
A. Scenariusz optymistyczny – Zachód porozumiewa się z Rosją a z tego wynikają korzyści dla Polski .....	27
B. Scenariusz pesymistyczny – odrzucona przez Zachód Rosja powraca do polityki mocarstwowej; rośnie poczucie zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski.....	28
C. Scenariusz realistyczny – słabnie pozycja Zachodu (NATO i UE) a relatywnie rośnie pozycja międzynarodowa Rosji, Polska nadal ma poczucie zagrożenia ze strony Rosji .....	29
<b>IV. Polityka bezpieczeństwa Polski .....</b>	<b>30</b>
1. Zakres polityki bezpieczeństwa; relacje między polityką bezpieczeństwa, polityką zagraniczną i obronną .....	30
2. Cele polityki bezpieczeństwa (cel główny i cele szczegółowe) .....	31
3. Ocena formułowania oraz realizacji priorytetów i zadań polskiej polityki bezpieczeństwa w latach 2001–2010.....	32
<b>V. Wybrane wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa militarnego .....</b>	<b>33</b>
1. Profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP .....	33
2. Zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego .....	35
3. Finansowanie obronności w warunkach budżetu zadaniowego .....	36



4. Podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym .....	37
<b>VI. Społeczna percepcja problematyki bezpieczeństwa .....</b>	<b>38</b>
1. Poziom świadomości społecznej działań prowadzonych na rzecz obronności państwa .....	38
2. Poczucie bezpieczeństwa przez obywateli RP .....	40
3. Społeczna ocena działań władz państwa na rzecz kształtowania wizerunku Wojska Polskiego i kształtowania postaw patriotycznych.....	41
<b>VII. Wnioski i rekomendacje polityki bezpieczeństwa i strategii rozwoju kraju .....</b>	<b>42</b>
1. Rekomendacje dla priorytetów i zadań polityki bezpieczeństwa w perspektywie średnioterminowej (2011–2020).....	42
2. Wnioski i rekomendacje dla strategii rozwoju kraju .....	48
<b>VIII. Podstawa źródłowa .....</b>	<b>51</b>



## Streszczenie

Bezpieczeństwo narodowe możemy zdefiniować jako zdolność państwa i jego narodu (społeczeństwa) do zapewnienia pewności przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana poprzez działania negatywne polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających w ramach państwa oraz działania pozytywne zapewniające przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa).

Polska nie stoi obecnie w obliczu żadnego zagrożenia militarnego, nie stwarza takich zagrożeń także Rosja, której większość naszych polityków przypisuje wrogie wobec nas intencje. Ta misperpcja jest nieracjonalna, bo nie odpowiada faktom a ponadto wpływa negatywnie na prestiż międzynarodowy naszego państwa. Polska jest natomiast narażana na niebezpieczeństwa o różnym charakterze niemilitarnym, wychodzące zarówno z otoczenia międzynarodowego, jak i systemu wewnętrznego. Za takie należy uznać następujące zjawiska: a) wyzwania i zagrożenia ekonomiczne (nie należy jednak twierdzić, że bezpieczeństwo energetyczne Polski, zwłaszcza gazowe jest obecnie zagrożone), b) zagrożenia ekologiczne i biologiczne, c) zagrożenia informatyczne (cybernetyczne), d) transnarodową przestępczość zorganizowaną, e) terroryzm, e) wyzwania i zagrożenia demograficzne (w tym spadek liczby ludności).

Z punktu widzenia potrzeby stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego ważna jest tzw. wewnętrzna siła państwa, wyrażająca się w dwóch cechach: pierwszą – stanowi nowoczesność jego zorganizowania, sprawność i kompatybilność organów państwowych i samorządu terytorialnego, optymalna organizacja współdziałania poszczególnych instytucji państwa, odpowiedzialnych za utrzymanie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, zdolność mobilizacji do podejmowania nagłych wyzwań i likwidowania zagrożeń, a drugą – jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego warunkujący szybkie i efektywne uruchomienie zasobów i instrumentów polityki bezpieczeństwa. Generalnie państwo polskie znajduje się na średnim poziomie w obu zakresach. To sprawia, że jest uwrażliwione w dużym stopniu na negatywne oddziaływanie czynników osłabiających nasze bezpieczeństwo narodowe.

Chociaż system ratownictwa w razie klęsk żywiołowych jest zorganizowany, to jednak pomimo dużej ofiarności służb ratowniczych, organy administracji rządowej i samorządowej działają opieszale i z biurokratyczną mitręgą. Dowodzi tego chociażby sposób udzielania pomocy ludziom poszkodowanym podczas powodzi w bieżącym roku. Nie działa sprawnie system ostrzegania przed ulewnymi deszczami i powodzią, a także telefon alarmowy 112. Administracja nie podejmuje, głównie ze względów ograniczeń budżetowych, działań profilaktycznych, choćby w postaci regulacji rzek i budowy nowych zbiorników retencyjnych. Bardzo osłabione są częstymi czystkami kadrowymi i reformami służby specjalne, cywilne i wojskowe.

Polska jest krajem stosunkowo szybko rozwijającym się, znajduje się na progu trzeciej dziesiątki najwyższej rozwiniętych państw świata i stosunkowo pomyślnie poradziła sobie w czasie kryzysu finansowego, który wybuchł jesienią 2008 r. Pomimo osiągnięć występują w polskiej gospodarce i życiu społecznym poważne problemy i wyzwania. Do najważniejszych należą: a) wysokie zadłużenie finansów publicznych, b) wysoki deficyt budżetowy, c) deficyt handlu zagranicznego, d) słaba innowacyjność gospodarki i jej mała konkurencyjność na rynku światowym, e) nierównomierny rozwój regionalny kraju, f) niska stopa przyrostu naturalnego (powodująca starzenie się społeczeństwa, a w konsekwencji groźba załamania się systemu emerytalnego i ubezpieczeń społecznych), g) źle funkcjonujący system ochrony zdrowia, h) korupcja i tzw. szara strefa w gospodarce.



Wszystkie wyżej wymienione problemy i wyzwania mają charakter ekonomiczno-społeczny, a zatem wewnętrzny. Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski i jej bezpieczeństwo są więc ze sobą bardzo ściśle związane; główne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski, nie wychodzą z jej otoczenia międzynarodowego, lecz mają właśnie charakter wewnętrzny. To stanowi pierwszą okoliczność powodującą współzależność między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym. Drugą jest to, że rozwój gospodarczy, a także doskonalenie sprawności państwa dostarczają zasobów i instrumentów do eliminowania powstających zagrożeń. Po trzecie, rozwój umożliwia pozytywne kształtowanie pewności wartości chronionych przez narodową politykę bezpieczeństwa. Takie współzależności doceniają główne państwa członkowskie NATO i Unii Europejskiej. Należy je także uwzględnić w dokumentach strategicznych rządu RP.

Głównymi korzystnymi uwarunkowaniami międzynarodowymi sprzyjającymi bezpieczeństwu Polski są członkostwo w NATO i Unii Europejskiej. Przyczyniają się one do wzmocnienia bezpieczeństwa naszego kraju, stwarzają szanse trwałego, wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju, oraz dają możliwości wzmocnienia pozycji międzynarodowej Polski i zwiększenia oddziaływania (roli) na środowisko międzynarodowe. Ewolucja strategii NATO jest korzystna dla interesów Polski, jako, że proponuje się w niej wzmocnienie funkcji NATO jako instrumentu zbiorowej obrony, przy zachowaniu prowadzenia operacji ekspedycyjnych, reagowania kryzysowego poza terytoriami państw członkowskich Sojuszu. Unia Europejska, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, stała się wszechstronną wspólnotą międzynarodową i rozwija swój komponent obronny w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a ponadto ustanowiła klauzulę sojuszniczą typu *casus foederis* na wzór sojuszy polityczno-wojskowych.

Prognozując rozwój środowiska bezpieczeństwa Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej i całej strefy euroatlantyckiej można sformułować trzy następujące scenariusze, które powinna uwzględniać nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Polski. Są to: A) scenariusz optymistyczny – Zachód porozumiewa się z Rosją a z tego wynikają korzyści dla Polski, B) scenariusz pesymistyczny – odrzucona przez Zachód Rosja powraca do polityki mocarstwowej a rośnie poczucie zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski, C) scenariusz realistyczny – słabnie pozycja Zachodu (NATO i UE) a relatywnie rośnie pozycja międzynarodowa Rosji, Polska nadal ma poczucie zagrożenia ze strony Rosji.

Najważniejszym, nadrzędnym celem polityki bezpieczeństwa państwa, w tym Polski, jest zapewnienie pewności istnienia i przetrwania narodu (społeczeństwa) i organizacji państwowej, ich stanu posiadania (tożsamości) oraz niezakłóconego funkcjonowania i rozwoju. Pewność ta jest kształtowana nie tylko działaniami „negatywnymi” nakierowanymi na eliminowanie lub neutralizowanie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, lecz także poprzez działania „pozytywne” uprzedzające powstawanie zagrożeń, podejmowanie nowych wyzwań.

Cele szczegółowe polityki bezpieczeństwa Polski obejmują ochronę i zapewnienie następujących wartości: 1) przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności); 2) integralności terytorialnej państwa; 3) niezależności politycznej i suwerenności (w sensie ustrojowym, samowładności i swobody afiliacji); 4) sprawnego funkcjonowania instytucji państwa i stabilności wewnętrznej; 5) kompleksowego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego przyczyniającego się do podnoszenia jakości życia obywateli. Ze względu na wskazane wcześniej uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe Polska powinna się skoncentrować w perspektywie najbliższych dziesięciu lat (2011–2020) na realizacji celu ostatniego. Cztery pierwsze cele zostały osiągnięte i zadaniem władz jest ich utrzymanie.

Odnosząc się do wybranych aspektów bezpieczeństwa militarnego uważamy, że pomyślnie przebiega proces profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP. Z racji tego, że w



średnioterminowej perspektywie nie należy się spodziewać bezpośredniego zagrożenia naszego terytorium, ani zagrożenia dla naszych sojuszników, specjalny wysiłek na rzecz dobrobytu polskiej armii nie wydaje się konieczny. Wystarczy unowocześnianie posiadanego uzbrojenia i zwiększanie interoperacyjności z armiami naszych sojuszników. Natomiast większe wymagania stwarza potrzeba dobrego wyposażenia w nowoczesny sprzęt dla jednostek przeznaczonych dla misji reagowania kryzysowego. Z racji tego, że technika wojskowa jest kosztowna, słusznym wydaje się prowadzenie badań nad nowymi rodzajami uzbrojenia i technikami informatycznymi mogącymi znaleźć zastosowanie w wojsku. Ważnym aspektem dokonującej się profesjonalizacji sił zbrojnych jest dokończenie i wprowadzenie w życie zmian legislacyjnych.

Wydatki na obronę narodową w Polsce nie są wysokie (wynoszą 1,95% PKB), zwłaszcza na tle innych naszych sojuszników. W ich strukturze widoczna jest dysproporcja na korzyść wydatków osobowych, tymczasem ze względu na wzrastającą rolę nowoczesnej techniki wojskowej we współczesnych konfliktach należałoby zwiększyć finansowanie zakupów uzbrojenia i prac naukowo-badawczych nad nowymi rodzajami broni i techniki potrzebnej dla wojska. Skoro Polska planuje kontynuowanie uczestnictwa w misjach ekspedycyjnych NATO i Unii Europejskiej a równocześnie występuje duży deficyt budżetu państwa, to powinna zabiegać u sojuszników i partnerów o pomoc w finansowaniu tychże misji.

Dużym problem dla władz naszego państwa jest dokonywanie trudnego wyboru między zwiększaniem wydatków budżetowych na obronę narodową, w sytuacji deficytu i wyraźnego niedofinansowania innych kluczowych dla rozwoju kraju dziedzin, w pierwszej kolejności badań naukowych (0,38% PKB). To oznacza to, że nasze państwo nie dba o innowacyjność, która zwykle jest warunkiem rozwoju a także dobrze służy zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego. Lepiej bowiem byłoby zwiększyć nakłady na badania naukowe i wykorzystywać ich efekty na potrzeby obronności, niż kupować za granicą drogi sprzęt wojskowy.

Poziom świadomości społecznej podejmowanych przez państwo działań na rzecz obronności jest stosunkowo niewysoki. Jest on w dużym stopniu uzależniony od polityki informacyjnej instytucji państwowych, jak również od informacji przekazywanych przez media, które jednak pozostawiają wiele do życzenia. Badania opinii społecznej pokazują wzrost poczucia bezpieczeństwa, zwłaszcza w okresie po przystąpieniu Polski do UE (po 2004 r.). Społeczna ocena działań władz państwa na rzecz kształtowania wizerunku Wojska Polskiego i kształtowania postaw patriotycznych nie jest jednoznaczna, a badania wskazują, że najlepszym sposobem na pielęgnowanie pamięci historycznej są lekcje w szkołach.

W końcowej części ekspertyzy są sformułowane generalne wnioski i rekomendacje dla strategii rozwoju kraju. Najważniejszy z nich sprowadza się do wskazania potrzeby wprowadzenia ogólnego zapisu o zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, rozumianego w pozytywny sposób jako kreowanie pewności trwania, stanu posiadania, funkcjonowania oraz szans rozwojowych Polski i Polaków. Tak rozumiane bezpieczeństwo powinno być przedstawione jako warunek rozwoju kraju i równocześnie wyjściowy element tego rozwoju. Szczegółowe rekomendacje są też często formułowane przy omawianiu poszczególnych kwestii objętych przedmiotem niniejszej ekspertyzy, a potem zebrane w ostatnim rozdziale ekspertyzy.





## I. Wprowadzenie

Po przemianach, jakie zaszły w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku władze państwa przygotowały cztery dokumenty określające strategię bezpieczeństwa państwa. Były to dokumenty z lat 1992, 2000, 2003 i 2007. Przedstawiono w nich uwarunkowania, cele i środki zapewniania bezpieczeństwa. Kolejne dokumenty coraz pełniej ujmowały te zagadnienia; bezpieczeństwo traktowano w nich jako nadrzędny cel polityki państwa, ujmując go jako ochronę podstawowych wartości takich jak suwerenność i niezawisłość przed zagrożeniami głównie zewnętrznymi. Nie formułowały one jednak wizji zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpiła zasadnicza zmiana w ujmowaniu zagadnienia bezpieczeństwa, które zaczęto łączyć z zapewnianiem rozwoju kraju. Stało się to możliwe dlatego, że członkostwo w UE stworzyło szansę wejścia na drogę kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego i cywilizacyjnego w warunkach zapewnienia bezpieczeństwa militarnego – głównie dzięki wcześniejszemu przystąpieniu do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po raz pierwszy od ponad 200 lat Polska znalazła się w korzystnej sytuacji gdy może mieć zapewnione bezpieczeństwo zewnętrzne i jednocześnie rozwój wewnętrzny. Stworzyło to potrzebę zredefiniowania dotychczasowego podejścia do polityki bezpieczeństwa państwa i potraktowania bezpieczeństwa narodowego jako celu silnie związanego z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego.

W reakcji na powstałą sytuację władze naszego państwa rozpoczęły prace nad sformułowaniem zasad nowej polityki. Działając na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Rada Ministrów przyjęła, 29 listopada 2006 r., dokument strategiczny określający cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w perspektywie średniookresowej. Jest nim *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (SRK)*. W strategii tej bezpieczeństwo, określane terminem „bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne” i „bezpieczeństwo narodowe” umieszczono jako jeden z celów w ramach czwartego priorytetu „Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa”. Pomimo negatywnego ujęcia bezpieczeństwa (jako ochrony suwerenności i niezawisłości), po raz pierwszy w dokumencie rządowym zauważono związek między rozwojem kraju a zapewnieniem jego bezpieczeństwa.

Następnie 12 lutego 2008 r. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Rozwoju Regionalnego do przedstawienia członkom rządu ewentualnych zmian w zakresie SRK. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało „Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015”, (które rząd przyjął 30 grudnia 2008 r.). W związku z pracami nad długookresową strategią rozwoju kraju (których efektem jest opracowany w KPRM raport pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*), rząd przyjął 1 czerwca 2009 r. „Informację uzupełniającą do dokumentu pt. „Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015”. W dokumencie tym zaproponowano wydłużenie horyzontu czasowego średnioterminowej Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r. Oznacza to, że ma powstać dokument, który w kompleksowy sposób będzie przedstawiał kierunki rozwoju kraju w perspektywie dziesięciu najbliższych lat, tj. 2011–2020.

Za takim wydłużeniem perspektywy czasowej przemawiają względy skoordynowania planowania strategicznego z perspektywą długoterminową (do roku 2030), a także uwzględnienia możliwości wykorzystania znacznych środków na finansowanie działań rozwojowych kraju, wynikających z obecnej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013, jak również całej następnej na lata 2014–2020. Ponieważ Rada Ministrów uznała, że prace związane z aktualizacją SRK opierać się będą na ekspertyzach tematycznych przygotowywanych przez ekspertów z poszczególnych dziedzin rozwoju społeczno-gospodarczego, jedną z nich jest niniejszy tekst. Jego głównym celem jest wykazanie



powiązań oraz współzależności bezpieczeństwa narodowego i rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Struktura odpowiada zakresowi tematycznemu uzgodnionemu z Departamentem Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, co znajduje odzwierciedlenie w spisie treści.

## II. Bezpieczeństwo narodowe a rozwój społeczno-gospodarczy Polski

### 1. Definiowanie bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa państwa (w teorii i w polskim porządku prawnym)

Termin bezpieczeństwo pochodzi od łacińskiego słowa *sine cura = securitas* (bez pieczy). W potocznym rozumieniu bezpieczeństwo jest ujmowane negatywnie, jako brak zagrożeń, zaś w definicjach słownikowych zazwyczaj występuje ujęcie pozytywne utożsamiające bezpieczeństwo z pewnością, jako stanem przeciwstawnym zagrożeniom<sup>1</sup>. Oznacza to, że termin ten można rozumieć jako synonim braku zagrożeń, ochronę przed zagrożeniami a także jako pewność, będącą wynikiem niewystępowania zagrożeń i/lub skutecznych działań w celu zapobiegania nim lub ich usunięcia.

Bezpieczeństwo jest potrzebą podmiotową, to znaczy, że może dotyczyć różnego rodzaju podmiotów, od jednostek poczynając, po wielkie grupy społeczne, włączając w to struktury organizacyjne (instytucje) reprezentujące pojedynczych ludzi i różne grupy społeczne (państwa, narody, system międzynarodowy). Bezpieczeństwo jest potrzebą egzystencjalną, czyli związaną z istnieniem danego podmiotu. Potrzeba ta ma charakter złożony i obejmuje zaspokojenie takich potrzeb szczegółowych, jak: trwanie (przetrwanie/samozachowanie), całość, tożsamość (identyczność), niezależność, spokój, posiadanie oraz pewność funkcjonowania i rozwoju.

W najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo można więc określić jako pewność istnienia, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego. W tradycyjnym ujęciu bezpieczeństwo jest rozpatrywane w kontekście zagrożeń i jest kojarzone ze stosowaniem siły i przymusu. Jednakże współcześnie zmienia się spojrzenie na charakter i rodzaje siły i przymusu oraz następuje ewolucja pojmowania bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo to pojęcie różnorodnie definiowane w nauce. Duże znaczenie dla formułowania jego definicji mają poglądy autora, zwłaszcza to czy mieszczą się one w nurcie realizmu/neorealizmu, liberalizmu/neoliberalizmu, globalizmu czy konstruktywizmu – głównych podejść teoretycznych w nauce o stosunkach międzynarodowych. Poglądy te wywierają wpływ na pojmowanie wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak również na uwzględnianie różnych podmiotów – państw i uczestników pozapaństwowych. Tradycyjne podejście – realistyczne koncentrowało się na bezpieczeństwie państwa oraz akcentowało czynnik militarny i zwracało uwagę jedynie na brak tego rodzaju zagrożeń i działania nakierowane na ich eliminowanie. W tym ujęciu podstawowymi wartościami chronionymi przed zagrożeniami zewnętrznymi były: integralność terytorialna, niezależność polityczna, a w skrajnych przypadkach również przetrwanie narodu i państwa. Najważniejszym celem państwa – zdaniem realistów – jest zapewnienie bezpieczeństwa, a głównym środkiem dla realizacji tego celu jest umacnianie potęgi (*power*), której kluczowym składnikiem jest

---

<sup>1</sup> R. Zięba, *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, WN Scholar, Warszawa 2006, s. 935–953; J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 17–29.





komponent wojskowy. Twierdzą oni, że państwo, aby czuć się bezpieczne, musi być samowystarczalne.

W wyniku dynamicznych zmian zachodzących w świecie istota bezpieczeństwa państwa uległa jednak przeobrażeniu. Do najważniejszych czynników, które miały wpływ na tę zmianę należy zaliczyć: rewolucję naukowo-techniczną, delegalizację wojny napastniczej i międzynarodową kontrolę zbrojeń, wzrost roli i znaczenia podmiotów pozarządowych, oraz wzrost współzależności międzynarodowych<sup>2</sup>. Zgodnie z teorią liberalizmu politycznego bezpieczeństwo to pojęcie odnoszące się nie tylko do państw, ale przede wszystkim do aktorów pozapaństwowych, mieszczące w sobie aspekty polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, informacyjne, ludzkie.

Należy zwrócić uwagę na istnienie różnych określeń odnoszących się do bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Do najczęściej stosowanych należą: „bezpieczeństwo wewnętrzne”, „bezpieczeństwo zewnętrzne”<sup>3</sup>, „bezpieczeństwo i porządek publiczny”, „bezpieczeństwo państwa”, „bezpieczeństwo narodowe”. W naukach wojskowych i politologii, które w największym stopniu zajmują się problematyką bezpieczeństwa państwa brak jest wyraźnego rozróżnienia między wymienionymi powyżej terminami. Należy jednak uznać, że terminy „bezpieczeństwo wewnętrzne”, „bezpieczeństwo zewnętrzne” oraz „bezpieczeństwo i porządek publiczny” są w swym znaczeniu węższe, aniżeli dwa pozostałe. Pojęcie „bezpieczeństwo wewnętrzne” ogranicza się głównie do zjawisk zachodzących jedynie w obrębie państwa, ignorując czynniki natury zewnętrznej (międzynarodowej). Termin „bezpieczeństwo zewnętrzne” (czy wąsko rozumiane „bezpieczeństwo międzynarodowe”) bierze pod uwagę aspekty międzynarodowe, pomijając te powstające na terytorium państwa. „Bezpieczeństwo publiczne” oznacza stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający swobodny jej rozwój. Termin „porządek publiczny” odnosi się do istniejącego układu stosunków społecznych, uregulowanego przez zespół norm społecznie akceptowanych, gwarantującego niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie<sup>4</sup>. Szersze w zakresie pojęciowym są terminy „bezpieczeństwo państwa” i „bezpieczeństwo narodowe”. Uwzględniają one różnorodne czynniki natury wewnętrznej, jak i zewnętrznej (międzynarodowej). Stosunkowo często oba terminy traktowane są jako synonimy, podczas gdy „bezpieczeństwo narodowe” jest pojęciem szerszym. O ile bowiem „bezpieczeństwo państwa” sugeruje koncentrowanie się przede wszystkim na bezpieczeństwie państwa jako instytucji, to „bezpieczeństwo narodowe” w większym stopniu akcentuje ochronę interesów nie tylko państwa jako całości, ale również społeczeństwa i jego części składowych, w tym jednostek. Stosowanie tego terminu jest więc najbardziej adekwatne w odniesieniu do państw demokratycznych, opartych na gospodarce wolnorynkowej, w których prawa jednostki i grup społecznych mają kluczowe znaczenie.

Biorąc pod uwagę powyższe, **bezpieczeństwo narodowe możemy zdefiniować jako zdolność państwa i jego narodu (społeczeństwa) do zapewnienia pewności przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana poprzez działania negatywne polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających w ramach państwa oraz**

---

<sup>2</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wyd. IV, Warszawa 2004, s. 36–39.

<sup>3</sup> W literaturze przedmiotu „bezpieczeństwo zewnętrzne” bywa niekiedy określane terminem „bezpieczeństwo międzynarodowe”. Jest ono wówczas rozumiane nie jako bezpieczeństwo zespołu państw, lecz jako zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa pojedynczego państwa.

<sup>4</sup> Andrzej Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17–19.



## **działania pozytywne zapewniające przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa).**

Istnieje również pojęcie „bezpieczeństwo międzynarodowe”, które odnoszone jest przede wszystkim do środowiska międzynarodowego. Ma szerszy zakres treści niż bezpieczeństwo narodowe; o jego istocie decyduje nie tylko suma bezpieczeństwa poszczególnych państw, ale również zespół warunków, norm, mechanizmów oraz oddziaływań międzynarodowych, które zapewniają każdemu państwu oraz innym uczestnikom stosunków międzynarodowych pewność niezagrażonego trwania, funkcjonowania i swobód rozwojowych.

W polskim porządku prawnym stosowane są wszystkie omówione powyżej pojęcia: „bezpieczeństwo wewnętrzne”, „bezpieczeństwo zewnętrzne”, „bezpieczeństwo publiczne”: „bezpieczeństwo państwa”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe”. W *Konstytucji RP* mówi się o „bezpieczeństwie państwa” (art. 126), precyzując w niektórych fragmentach, że chodzi o bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne (art. 135, 146). *Strategia obronności RP* z maja 2000 r. posługiwała się pojęciami „bezpieczeństwo zewnętrzne”, „bezpieczeństwo wewnętrzne”, „bezpieczeństwo państwa”, „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Nie używała terminu „bezpieczeństwo narodowe”.

Stosowanie różnych pojęć ma uzasadnienie w zależności od kontekstu, w jakim są one używane. O ile jednak dokumenty koncepcyjne powinny jako nadrzędne uznawać pojęcie „bezpieczeństwo narodowe”, ale także „bezpieczeństwo państwa” to dokumenty operacyjne mogą w większym stopniu posługiwać się terminami węższymi – bezpieczeństwo: wewnętrzne, zewnętrzne, publiczne. Słusznie więc główny dokument określający wytyczne dla ochrony i umacniania bezpieczeństwa Polski nosi tytuł *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2007 r.). Określenie to zostało już zastosowane przy wcześniejszej strategii z 2003 r. Oznacza to właściwe przyjmowanie tendencji do szerokiego rozumienia bezpieczeństwa pod względem podmiotowym i właściwego kładzenia akcentów. Wcześniejsze dokumenty tego typu nosiły nazwę: *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (1992 r.) oraz *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (2000 r.). W strategii z 2007 r. wyraźnie zostało podkreślone, iż jest ona „wyrazem troski konstytucyjnych organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa i jednocześnie określa formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie” (Wstęp, pkt 4). Również *Strategia Obronności RP* z 2009 r. posługuje się pojęciem „bezpieczeństwo narodowe”, podkreślając, że „obecnie obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego, stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, zarówno militarnym, jak i pozamilitarnym, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego” (Wstęp, pkt 4).

## **2. Współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym**

W związku z ewolucją pojmowania bezpieczeństwa, znacznie większą obecnie wagę w państwach Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego, przywiązuje się do wyzwań i zagrożeń pozamilitarnych. **Do najważniejszych czynników stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego społeczeństwa zalicza się więc nie tyle zagrożenia militarne z zewnątrz, co: destabilizację systemu politycznego, źle funkcjonujące mechanizmy gospodarcze i społeczne, masowe naruszanie praw człowieka, zubożenie społeczeństwa, konflikty społeczne, których władze państwowe nie są w stanie rozwiązać, akcje masowych ruchów społecznych (np. strajki); degradacja środowiska i klęski żywiołowe (np. powodzie, susze, trzęsienia ziemi, tsunami, huragany); degradację środowiska naturalnego; nielegalne migracje; przestępczość zorganizowaną; terroryzm,**



**zagrożenia informatyczne (cybernetyczne).** Takie ujęcie zagrożeń wskazuje na ścisłą współzależność bezpieczeństwa narodowego z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju.

Trudna sytuacja ekonomiczna pogarsza warunki życia społeczeństwa i wywołuje problemy społeczne (strajki, wysokie wskaźniki przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, stanowiącej duże wyzwanie dla władz państwowych, mogących przyczynić się do powstania zjawiska „skryminalizowania państwa”, a w skrajnym przypadku do jego upadku – tzw. „państwo upadłe”). Umacnianie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwa i jego obywateli wymaga stosowania różnorodnych środków. Rodzi to konieczność ponoszenia dużych nakładów finansowych, nie tylko, jak miało to miejsce jeszcze w przeszłości na wojsko i jego uzbrojenie, ale też na tworzenie instrumentów i mechanizmów zapobiegania oraz radzenia sobie z problemami natury wewnętrznej.

Generalnie można stwierdzić, że współzależność między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym jest wynikiem okoliczności. Po pierwsze, zmieniającej się natury zagrożeń dla bezpieczeństwa, które coraz częściej mają charakter społeczny oraz ekonomiczny i w większości powstają w ramach państwa. Po drugie, rozwój gospodarczy, a także doskonalenie sprawności państwa dostarczają zasobów i instrumentów do eliminowania powstających zagrożeń. Po trzecie, rozwój umożliwia pozytywne kształtowanie pewności wartości chronionych przez narodową politykę bezpieczeństwa.

### **3. Odzwierciedlenie współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem w dokumentach strategicznych wybranych państw NATO i UE**

Zakończenie zimnej wojny i dwubiegunowego podziału świata wpłynęło na zredefiniowanie polityki bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Pojmowanie bezpieczeństwa zostało, choć w różnym stopniu, odmilitaryzowane. Wśród czynników, wpływających na bezpieczeństwo państwa i jego obywateli zaczęto uwzględniać, obok wielu innych, również kwestie ekonomiczne i społeczne. Odzwierciedlenie to znajdujemy w dokumentach koncepcyjnych największych państw NATO: USA, Wielkiej Brytanii, Francji i RFN.

#### **Stany Zjednoczone Ameryki**

W przypadku USA wszystkie narodowe strategie bezpieczeństwa, przyjęte po zimnej wojnie (1996, 1998, 2002, 2006, 2010) wyraźnie łączą kwestie bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczo-społecznego, traktując je jako główne (obok promowania demokracji w świecie) cele polityki bezpieczeństwa. Wyraźnie zostały one stwierdzone w strategii, przyjętej w okresie prezydentury Billa Clintona w 1996 r. Zostały one w zasadzie utrzymane po przejściu władzy przez George'a W. Busha, choć wówczas zmieniły się priorytety. Po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. głównym celem w polityce zagranicznej USA stała się walka z terroryzmem. Tendencja ta uległa zmianie wraz z objęciem władzy przez prezydenta Baracka Obamę. Nowa administracja określiła cele polityki zagranicznej USA w podobny sposób, jak ekipa Clintona. Przyjęta w maju 2010 r. *Narodowa strategia bezpieczeństwa* wyraźnie podkreśla, że źródła potęgi USA, leżą przede wszystkim w sile wewnętrznej, dlatego jej autorzy za kluczowy uznali rozwój gospodarczy, nacisk na edukację, a także ochronę środowiska naturalnego.

#### **Wielka Brytania**

Strategia Wielkiej Brytanii wyraźnie uznała znaczenie czynnika ekonomicznego dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli po wybuchu, w 2008 r., światowego kryzysu finansowego. W czerwcu 2009 r. brytyjski gabinet przyjął *Strategię bezpieczeństwa narodowego*. Wcześniejsza strategia została zaakceptowana w marcu 2008 r., jednak w



obliczu globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego rząd Wielkiej Brytanii uznał za konieczne jej nowelizację. W strategii podkreślono, że podstawowe elementy porządku międzynarodowego i najistotniejsze wyzwania dla brytyjskiej polityki bezpieczeństwa nie uległy zmianie, jednak kryzys spowodował zmianę siły oddziaływania poszczególnych czynników, wymienionych w strategii z 2008 r. W dokumencie tym, obok katalogu zagrożeń i ryzyk (*threats and risks*) wyszczególniono listę czynników wpływających destabilizująco na inne państwa (*drivers of insecurity*). Do pierwszej grupy zaliczono: terroryzm, zwłaszcza islamski, proliferację broni masowego rażenia, międzynarodową przestępczość zorganizowaną, konflikty lokalne, państwa upadłe i upadające, epidemie chorób zakaźnych, klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka. W drugiej grupie natomiast znalazły się głównie czynniki natury społeczno-gospodarczej: 1) ubóstwo i nierówności rozwojowe, 2) zagrożenia dla międzynarodowej wymiany gospodarczej, 3) upowszechnianie się wysokorozwiniętych technologii, głównie informatycznych, które wprawdzie sprzyjają rozwojowi komunikacji, ale powodują też większą podatność na zagrożenia – zarówno ze strony państw, jak i podmiotów niepaństwowych; 4) trendy demograficzne, zwłaszcza przeludnienie miast i związany z tym zwiększony popyt np. na wodę pitną, energię, żywność, a także niekontrolowane migracje wywołane deficytem tych dóbr. Za *drivers of insecurity* uznano też zmiany klimatu i możliwą rywalizację międzypaństwową o surowce energetyczne – ropę naftową i gaz ziemny. W znowelizowanym, w czerwcu 2009 r., dokumencie uznano, że wybuch kryzysu na pierwszym planie zagrożeń dla bezpieczeństwa umiejscowił ubóstwo i nierówności gospodarczo-społeczne. Zauważono, że koncentracja na działaniach zmierzających do pobudzenia koniunktury może wpłynąć negatywnie na gotowość innych państw np. do walki ze zmianami klimatu i zwiększania pomocy rozwojowej.

### **Francja**

W przypadku Francji już w *Białej Księdze* na temat bezpieczeństwa, przyjętej w 1993 r. podkreślono, że obrona nie powinna posiadać jedynie wymiaru militarnego a istotny jest również komponent cywilny i ekonomiczny. Zabezpieczenie aktywności gospodarczej państwa mającej *de facto* nierozzerwalną współzależność z rozwojem społeczno-ekonomicznym uznano za jeden z podstawowych celów polityki obronnej. Przyjęta 15 lat później, tj. w czerwcu 2008 r., kolejna *Biała Księga* utrzymała to podejście. Wśród czynników negatywnie wpływających na stan bezpieczeństwa autorzy strategii wymienili m.in. ekonomiczną współzależność i globalne nierówności, zbytnią eksploatację zasobów naturalnych oraz wzrost zapotrzebowania na energię. Za istotny cel uznano restrukturyzację, modernizację i adaptację sił zbrojnych, co wymaga niezbędnych nakładów finansowych. Zgodnie z dokumentem z 2008 r., począwszy od 2012 r. budżet obronny Francji powinien wzrosnąć przynajmniej o 1% ponad stopę inflacji, co faktycznie nie będzie możliwe bez właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego

### **Niemcy**

W dokumentach RFN współzależność między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym została także uwzględniona. W wytycznych polityki obronnej z 1992 r. za jeden z podstawowych jej celów uznano utrzymywanie wolnego handlu i nieograniczonego dostępu do rynku i surowców na całym świecie. Zachwianie tego warunku wpłynęłoby bowiem negatywnie na rozwój społeczno-gospodarczy Niemiec, a w konsekwencji miałyby ujemny oddziaływanie na ich bezpieczeństwo. Również przyjęta w 2006 r. *Biała Księga* zawierała stwierdzenie, że jednym z celów polityki bezpieczeństwa RFN jest wspieranie wolnego handlu, celem wzmocnienia dobrobytu Niemiec. Rządząca od jesieni 2009 r. koalicja chadecko-liberalna (CDU/CSU-FDP) uznała, że skutki światowego kryzysu finansowego wymuszają większą koordynację działań w ramach ONZ, G-8, G-20 oraz





większe zaangażowanie na rzecz liberalizacji w gospodarce światowej, a także walkę z protekcjonizmem (w ramach powadzonej od 2005 r. przez WTO rundy rokowań z Dohy). Za najważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego koalicja CDU/CSU i uznała m.in. ubóstwo oraz kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym.

#### **4. Ocena uwzględnienia bezpieczeństwa narodowego w ramach rządowych celów (dokumentów) strategicznych**

Biorąc pod uwagę ewolucję pojmowania bezpieczeństwa w nauce oraz trendy istniejące w państwach Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego, znajdujące odzwierciedlenie w ich dokumentach strategicznych, uwzględnienie bezpieczeństwa narodowego w ramach dokumentów strategicznych rządu polskiego jest jak najbardziej uzasadnione i ze wszech miar konieczne.

Współcześnie, w sytuacji braku potencjalnego zagrożenia militarnego i istnienia zobowiązań sojuszniczych w ramach NATO, bezpieczeństwo Polski i jej obywateli może być głównie zagrożone przez czynniki natury pozamilitarnej omówione w pkt. III. Stanowią one wyzwania i zagrożenia, które wymagają podjęcia długofalowych działań doraźnych i zapobiegawczych. Konieczne jest stworzenie właściwych instytucjonalnych mechanizmów działania, które będą sprawnie funkcjonować w razie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia, a także takich działań, które będą minimalizować prawdopodobieństwo wystąpienia niektórych zjawisk (np. wystąpień masowych ruchów społecznych i konfliktów społecznych). Wymaga to odpowiednich nakładów finansowych. Równie ważny jest wkład Polski w międzynarodową pomoc rozwojową, w celu minimalizowania takich zjawisk, jak: nielegalne migracje z przyczyn ekonomicznych, międzynarodowa przestępczość zorganizowana czy terroryzm międzynarodowy. Pomimo zmniejszenia zagrożeń militarnych nie należy jednak pomijać konieczności budowania zdolności obronnej Polski, co wymaga zwiększonych wydatków na profesjonalizację polskiej armii i unowocześniania jej uzbrojenia.

Rządowe dokumenty strategiczne powinny zatem zawierać wyraźne stwierdzenia o kompleksowości bezpieczeństwa Polski, państwa jako instytucji oraz jego obywateli, a także wieloaspektowości, pojmowanej jako bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, ludzkie, itd. Umacnianie tak szeroko pojmowanego współcześnie bezpieczeństwa narodowego wymaga stosowania wielu środków, w tym zwiększonych nakładów finansowych na rozwój różnych dziedzin życia społecznego. Nie będą one jednak możliwe bez rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd powiązanie bezpieczeństwa Polski i jej rozwoju gospodarczo-społecznego jest nieodzowne.

Takie ujęcie spraw bezpieczeństwa znajdujemy w *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*. Jest to podejście właściwe. Dokument posługuje się pojęciem „zintegrowana wspólnota społeczna i jej bezpieczeństwo”, co odzwierciedla współczesne pojmowanie bezpieczeństwa i jego zakresu, tj. bezpieczeństwa państwa jako organizacji politycznej oraz jego obywateli. Strategia właściwie posługuje się pojęciami bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, podkreślając w ten sposób kompleksowość czynników kształtujących obecnie bezpieczeństwo narodowe Polski.

#### **Rekomendacja**

**→ Należałoby jednak zastanowić się nad zmianą kolejności aspektów, tzn. najpierw wyeksponować osiągnięcia Polski w zapewnianiu bezpieczeństwa zewnętrznego (członkostwo w NATO i UE, ONZ, OBWE, strukturach współpracy subregionalnej; brak sporów terytorialnych z sąsiadami i prawnomiędzynarodowe uregulowanie z nimi stosunków; stabilne środowisko sąsiedzkie Polski) oraz konieczność działań Polski na rzecz utrzymania tego stanu oraz jego doskonalenia, [SRK, s. 62–63], a**





*następnie przedstawić wyzwania związane z umacnianiem bezpieczeństwa, zwłaszcza skoncentrowanie się na aspektach wewnętrznych [SRK, s. 59-62; 64-65], które w najbliższych latach będą najpoważniejszymi wyzwaniami dla polityki bezpieczeństwa RP.*

### **III. Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski**

#### **1. Wyzwania i zagrożenia oraz szanse**

##### **1.1. Pojęcia**

W tradycyjnym ujęciu bezpieczeństwo jest określane i definiowane w kontekście zagrożeń dla danego podmiotu. Zagrożenie stanowi więc potoczne przeciwstawienie bezpieczeństwa. Zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego państw mogą powstawać wewnątrz tych państw, a także być stwarzane przez państwa uczestników danego systemu międzynarodowego, jak i przez podmioty zewnętrzne. Zagrożenia stwarzają także uczestnicy nieterytoryjalni, tacy jak: ruchy i organizacje narodów nieposiadających własnych państw, grupy przestępcze, korporacje międzynarodowe, itp.

Termin „zagrożenie” jest określany jako możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk. Zagrożenie oznacza subiektywne (a więc zależne od percepcji podmiotu postrzegającego) lub rzeczywiste (obiektywne) występowanie niebezpieczeństwa dla istotnych dla danego podmiotu wartości.

Podstawą do powstania zagrożenia jest pojawienie się jakiegoś zjawiska czy tylko dysproporcji w zasobach, które powodują zaniepokojenie, obawy i lęk. Do wywołania tych obaw potrzeba istnienia woli politycznej u przeciwnika by swoją przewagę chciał wykorzystać. Jeśli nie wykazuje on takiej intencji, to wówczas możemy mówić co najwyżej o wyzwaniu do podjęcia. Bywa też, że samo wystąpienie dysproporcji wystarcza dla postrzegania jej jako zagrożenia. Samoistne są zagrożenia stwarzane przez degradację środowiska naturalnego, klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka oraz choroby epidemiczne.

W badaniach nad bezpieczeństwem nierzadko zagrożenia są ujmowane jako zbyt szeroki zespół zjawisk negatywnie ocenianych. Faktycznie jednak część z nich ma charakter nie tyle zagrożeń, co wyzwań dla polityki bezpieczeństwa państw i instytucji międzynarodowych.

Wyzwanie oznacza powstałą nową sytuację, konieczną potrzebę wymagającą od danego podmiotu sformułowania odpowiedzi, koncepcji działania i podjęcia stosownych działań. Wyzwanie staje przed więc przed polityką państw i instytucji międzynarodowych; jest adresowane do aktorów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki, gdyż skłania ich do aktywności, której celem jest wzmacnianie bezpieczeństwa, czyli kreowania pewności przetrwania, stanu posiadania (tożsamości) i funkcjonowania (szans rozwojowych) danego podmiotu. Nie podjęte wyzwania mogą dopiero przekształcić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostek, narodów i państw. Ponieważ wyzwania jawią się w percepcji społecznej jako sytuacje trudne, toteż zdarza się, że są często widziane jako niebezpieczeństwa. Granica między zagrożeniem a niepewnością (stwarzaną przez wyzwania) jest płynna, zależy bowiem od określenia wartości, które podlegają ochronie, a także od indywidualnej wrażliwości podmiotu postrzegającego. Tymczasem samo postrzeganie i ocenianie przez ludzi bezpieczeństwa ma zawsze charakter subiektywny, a zagrożenia niejednokrotnie są łącznie ujmowane z wyzwaniami dla polityki bezpieczeństwa państw i instytucji międzynarodowych.

Badając wyzwania i zagrożenia należy więc zwracać uwagę na ich percepcję przez polityków, badaczy i społeczeństwo. Może ona być odbiciem realnego stanu rzeczy



(zagrożenia rzeczywistego czy prawdopodobnego, potencjalnego) lub też może być fałszywa (tzw. misperpcja). Często zdarzająca się misperpcja jest niejako naturalnym skutkiem dużej złożoności środowiska międzynarodowego, równoczesnego krążenia informacji prawdziwej i fałszywej, a także ograniczeń poznawczych podmiotów postrzegających i często zwykłego braku ich profesjonalizmu. W Polsce stosunkowo często mamy do czynienia z błędną percepcją zjawisk międzynarodowych i traktowaniem zwykłych wyzwań jako zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa. Zwłaszcza widać to na przykładzie oceny polityki bezpieczeństwa Rosji.

Po to, aby adekwatnie i w pełni rozpoznawać wyzwania i zagrożenia należy uwzględniać sferę rzeczywistości państw i systemu międzynarodowego, w której one powstają i sferę świadomości, w której się dokonuje percepcja owych rodzajów ryzyka i kształtowanie poczucia pewności.

Wyzwanie stwarza niepewność, ale jeszcze nie zagrożenie. Jednak, jeśli podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo nie podejmują w odpowiednim czasie działań zmierzających do rozwiązania powstającego problemu, wyzwania mogą wygenerować zagrożenia. W uproszczeniu można przyjąć, że wyzwania i zagrożenia mieszczą się na linii pewnego kontinuum, w którym stopniowo powstaje potrzeba, a potem przekształca się ona w konieczność podjęcia przez podmiot bezpieczeństwa działań na rzecz jego zapewnienia.

Podjęcie wyzwań ma charakter pozytywny, gdyż nie oznacza działań eliminujących, czyli negatywnych. Natomiast gdy wyzwania stają się zagrożeniami, podmioty muszą podejmować działania negatywne, eliminujące, a następnie dopiero pozytywne, czyli zapobiegawcze przed powtarzaniem się zagrożeń. Oznacza to, że działania na rzecz bezpieczeństwa stanowią pewien ciąg akcji na przemian pozytywnych i negatywnych. *Implicite* wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego stanowią pewną klasę (grupę) zjawisk skłaniających państwa i instytucje międzynarodowe do działań (pozytywnych i negatywnych). Z tego względu i dla uniknięcia nieporozumień w subiektywnym rozróżnianiu wyzwań i zagrożeń, warto ujmować je łącznie, traktując jako rodzaje ryzyka dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Zmiany uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych bezpieczeństwa państw, nawet te oznaczające wyzwania, mogą stwarzać nowe szanse umocnienia bezpieczeństwa a także zapewnienia rozwoju społeczno-gospodarczego. Także więc percepcja uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego powinna być nie obciążona stereotypami i traktować to co nowe nie jako niebezpieczeństwo, przykrą konieczność, lecz także jako szansę osiągnięcia określonych korzyści.

## 1.2. Sytuacja Polski

Polska nie stoi obecnie w obliczu żadnego zagrożenia militarnego, nie stwarza takich zagrożeń także Rosja, której większość naszych polityków przypisuje wrogie wobec nas intencje. Ta misperpcja jest nieracjonalna, bo nie odpowiada faktom, a ponadto wpływa negatywnie na prestiż międzynarodowy naszego państwa.

### ***Rekomendacja***

***→ Aby przezwyciężyć nieufność, która utrudnia percepcję Rosji przez polskich polityków i media należałoby podjąć zorientowaną na przyszłość politykę normalizacji stosunków wzajemnych i pojednania polsko-rosyjskiego. Warunki ku temu powstały już jesienią 2009 r., po udziale premiera FR Władymira Putina w obchodach 70-tej rocznicy wybuchu II wojny światowej na Westerplatte, a zostały wzmocnione zbliżeniem polsko-rosyjskim po katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. Jednak czołowa partia opozycyjna w Polsce – Prawo i Sprawiedliwość podjęła kilka miesięcy później działania na rzecz ponownego***



***konfliktowania z Rosją, sugerując odpowiedzialność tego państwa za katastrofę. W tej sytuacji rząd Polski powinien szybko podjąć działania na rzecz ratowania szansy jaka szybko może zniknąć.***

Natomiast nasz kraj jest narażony na niebezpieczeństwa o różnym charakterze wychodzące zarówno z otoczenia międzynarodowego jak i systemu wewnętrznego. Należą do nich: wyzwania i zagrożenia ekonomiczne, zagrożenia ekologiczne i biologiczne, zagrożenia informatyczne (cybernetyczne), transnarodowa przestępczość zorganizowaną, terroryzm, wyzwania i zagrożenia demograficzne (w tym spadek liczby ludności).

#### **a) Wyzwania i zagrożenia ekonomiczne**

W epoce przyspieszonej globalizacji, która najwyraźniej zaznacza się w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, poszerza się spektrum zagrożeń ekonomicznych. Wynika to z okoliczności, że nie tylko państwa (i ich organizacje międzyrządowe) mogą wykorzystywać środki presji ekonomicznej, ale także inni aktorzy, tacy jak: korporacje transnarodowe, banki a nawet gracze giełdowi. Ponadto powiązania między gospodarkami różnych, często odległych od siebie państw, są bardzo ścisłe i wielopłaszczyznowe, a załamania na rynkach finansowych czy kryzysy ekonomiczne bardzo szybko się przenoszą niczym w systemie naczyń połączonych. Spadki na giełdach dalekowschodnich mają swoje negatywne reperkusje na giełdach w Europie, a wahania giełdowe w USA wywołują nerwowość w Polsce i innych tzw. rynkach wschodzących. Zdarzają się też ewidentne ataki spekulacyjne na słabsze waluty, w celu ich deprecjacji a następnie wykupienia majątku z tych krajów. Zjawiska te stanowią dotkliwie zagrożenia dla zwłaszcza dla gospodarek państw słabszych ekonomicznie, a do takich należy Polska.

Państwa często tracą kontrolę nad tymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, a dominuje rynek. W rezultacie zagrożenia ekonomiczne kierują się przeciwko interesom jednostek, społeczeństw, państw i całego systemu międzynarodowego. Kryzys finansowy który wybuchł jesienią 2008 r. unaoczniał jak duże zagrożenia dla stabilności gospodarki światowej stworzyło nieodpowiedzialne funkcjonowanie banków w najbogatszych krajach świata, zwłaszcza w USA. Kryzys ten w niewielkim stopniu dotknął Polskę, ale nawet jeśli udałoby się go tym razem ostatecznie przezwyciężyć, to należy mieć na uwadze, że w warunkach gospodarki rynkowej niebezpieczeństwo następnych kryzysów ekonomiczno-finansowych ciągle pozostaje.

W grupie zagrożeń ekonomicznych można umieścić również **zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego**. Zagrożenia te polegają na wywieraniu nacisku w formie wstrzymania dostaw energii, uzależnienia od odbiorców, zakłócania jej produkcji. Mogą też mieć także charakter niesiłowy, polegać na braku wydolności dostawców energii, czy braku wydolności technicznej i awaryjności urządzeń (elektrowni jądrowych, sieci przesyłowych itp.). W Polsce od mniej więcej dekady politycy i media straszą opinię społeczną niebezpieczeństwem wstrzymania przez Rosję dostaw nośników energii, ropy naftowej a przede wszystkim gazu ziemnego oraz bliżej nie określonym uzależnieniem ekonomicznych od „jednego dostawcy”. Jest to nieuzasadnione upolitycznienie problemu, które jest wynikiem negatywnej oceny Rosji i przypisywaniem jej złych intencji wobec Polski i innych zachodnich sąsiadów. Bezpieczeństwo energetyczne, zwłaszcza gazowe, nie jest obecnie zagrożone, jako, że tylko ok. 6–8% energii w Polsce jest wytwarzane z gazu importowanego z Rosji, a przy tym pomimo monopolu rosyjskiej kompanii Gazprom na dostawy gazu do Polski, kupujemy go po rozsądnej i korzystnej cenie. Nie ma także intencji po stronie rosyjskiej wykorzystywania tzw. broni gazowej, w formie wstrzymania tłoczenia gazu do Polski.



### **Rekomendacja**

→ *Należy odpolitycznić kwestię importu gazu i traktować ją w kategoriach biznesowych. Należy zrozumieć, że mamy interes w tym, aby gaz od Rosji kupować, bo jak na razie i w dającej się przewidzieć perspektywie, nie ma dla tego alternatywy, zaś Rosja – jako producent – jest zainteresowana aby gaz sprzedawać, tym bardziej, że jest on źródłem finansowania jej programu modernizacji. Ponadto, powinniśmy całkowicie zrezygnować z traktowania zakupu gazu rosyjskiego w kategoriach geopolitycznych, gdyż to nas stawia w złym świetle wobec partnerów i sojuszników z UE, którzy słusznie nie podzielają polskich obaw, podejrzeń i lęków.*

Szukanie alternatywnych źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne nie powinno oznaczać wyłącznie chęci (jak to do niedawna przedstawiano) znajdowania innych dostawców, a powinno liczyć się z rachunkiem ekonomicznym. Dlatego budowanie gazoportu w Świnoujściu, w którym ma być magazynowany gaz płynny kupowany po wysokich cenach w krajach Zatoki Perskiej, nie może być rzeczywistą alternatywą dla importu gazu z Rosji (bo innych także nie ma).

### **Rekomendacja**

→ *Poszukiwanie alternatyw, to także zwiększanie wydobycia krajowego. W perspektywie długookresowej należy uwzględnić także, ale nie przeceniać, szans na wydobywanie w Polsce gazu łupkowego. Ponadto, Polska posiada duże zasoby węgla, zwłaszcza kamiennego. Należy powrócić do podejmowanej w latach 70., wspólnie z RFN, gazyfikacji węgla. Wreszcie wielkie znaczenie ma, a tego Polska nie może ignorować, łączenie kwestii pozyskiwania energii ze źródeł alternatywnych niezanieczyszczających środowiska. Polska jest wszakże sygnatariuszem zintegrowanego programu UE polityki energetycznej i klimatycznej (z marca 2007 r.).*

### **b) Zagrożenia ekologiczne i biologiczne**

Rosnące zagrożenia dla bezpieczeństwa na poziomie jednostkowym, państwowym i międzynarodowym są stwarzane przez zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Cechą charakterystyczną tych zagrożeń, podobnie jak niektórych wyzwań (np. migracji, czy przeludnienia) jest to, że mimo iż nie są oparte na przemocy, stwarzają niebezpieczeństwa dla jakości życia lub nawet samego życia ludzi.

Zagrożenia ekologiczne występują we wszystkich ekosystemach, dotyczą zmiany klimatu, zanieczyszczenia powietrza (głównie w wyniku emisji gazów przemysłowych), wód lądowych oraz mórz i oceanów (spuszczanie ścieków przemysłowych i składowanie odpadów), skażenia gleb i ich pustynnienia, deforestacji (szczególnie groźny jest wyrąb lasów Amazonii), zniszczenia warstwy ozonowej Ziemi, zachwiania bioróżnorodności. W zdecydowanej większości zagrożenia ekologiczne są stwarzane przez człowieka, a także same siły przyrody (np. klęski żywiołowe, epidemie). Jednak decydujące znaczenie dla pogarszania się stanu środowiska naturalnego ma prowadzona przez państwa polityka przemysłowa, transportowa, rolna, a także komunalna.

Podobną naturę do zagrożeń ekologicznych mają zdarzające się coraz częściej **epidemie i pandemie**. Za rozpatrywaniem ich łącznie z degradacją środowiska naturalnego przemawiają skutki odbijające się ujemnie na zdrowiu i życiu ludzi. Rozwój tych bardzo groźnych dla zdrowia i życia człowieka chorób zakaźnych nie ma do końca wyjaśnionej etiologii. Ich przenoszenie z obszarów objętych epidemią stało się dużo łatwiejsze niż było wcześniej, dzięki dużym możliwościom szybkiego podróżowania ludzi samolotami pasażerskimi i przewożenia ładunków towarowych różnymi środkami transportu. Natomiast





zwalczanie tych chorób jest utrudnione brakiem skutecznych farmaceutyków.

Polska nie jest odizolowaną wyspą i wszystkie wymienione wyżej negatywne zjawiska ekologiczne i biologiczne stanowią potencjalne zagrożenia teraz a także pozostaną w przyszłości. Dotkliwe powodzie jakie dotyczą Polskę od 1997 r., ze szczególną intensywnością w 2010 r., wskazują, że polityka bezpieczeństwa powinna uwzględniać prewencje, ochronę i likwidowanie skutków klęsk żywiołowych, katastrof spowodowanych przez człowieka i chorób epidemicznych również w następnych dekadach. Jest to szczególnie ważne z uwagi na wieloletnie zaniedbania w regulacji rzek, niepełną sprawność systemu ratowniczego (Kontrola NIK w sierpniu 2010 r. wykazała, że Polska od sześciu lat nie wdrożyła w pełni zalecenia UE w sprawie funkcjonowania telefonu ratunkowego 112) oraz niewydolność systemu opieki zdrowotnej.

### **c) Zagrożenia informatyczne (cybernetyczne)**

W rezultacie szybko dokonującego się postępu naukowo-technicznego w zakresie rozwoju technik teleinformatycznych i dynamicznej globalizacji już w ostatniej dekadzie XX wieku powstał nowy typ zagrożeń dla bezpieczeństwa państw i bezpieczeństwa międzynarodowego – zagrożenia informatyczne, nazywane także zagrożeniami cybernetycznymi. Stwarzają one niebezpieczeństwo wykradania, z wykorzystaniem nowoczesnej technologii, danych teleinformatycznych lub ograniczania innym aktorom (jednostkom, korporacjom transnarodowym, instytucjom państwowym lub międzynarodowym) dostępu do własnych danych lub sieci globalnej. Ich głównymi formami są: cyberprzestępczość oraz cyberterrorizm. Stanowią one rodzaj piractwa służącego do popełniania przestępstw komputerowych i w globalnej sieci internetowej (cyberprzestrzeni) przeciwko zawartości danych i łamaniu praw autorskich. Szczególnie niebezpieczne są przestępstwa skierowane przeciwko bezpieczeństwu publicznemu (w państwach), instytucjom zapewniającym bezpieczeństwo narodowe państw i bezpieczeństwo międzynarodowe.

Najgroźniejszą formę zagrożenia informatycznego stanowi cyberterrorizm. Jest on definiowany w polskiej literaturze przedmiotu jako politycznie motywowany atak lub groźba ataku na komputery, sieci lub systemy informacyjne w celu zniszczenia infrastruktury oraz zastraszenia lub wymuszenia na rządzie i obywatelach daleko idących celów politycznych i społecznych. W szerszym znaczeniu cyberterrorizm oznacza użycie internetu do komunikowania się, propagandy i dezinformacji przez organizacje terrorystyczne. Zagrożenia cybernetyczne stwarzają duże niebezpieczeństwa zarówno dla państw, jako organizacji politycznych, jak również dla grup społecznych i jednostek. Mogą wpływać negatywnie na stabilność systemu społecznego i gospodarczego, a w konsekwencji także na bezpieczeństwo narodowe (a także międzynarodowe).

Na podstawie ekstrapolacji trendów szybkiego rozprzestrzeniania się przestępczości informatycznej w ostatnich latach można zasadnie zakładać, że zjawisko to będzie nadal dynamicznie się rozprzestrzeniać.

### **d) Transnarodowa przestępczość zorganizowana**

Systematycznie narastającym w warunkach globalizacji zjawiskiem jest transnarodowa przestępczość zorganizowana. Cechuje ją: istnienie zorganizowanej i stabilnej hierarchii w strukturach przestępczych, osiąganie przez nią korzyści z działalności przestępczej, stosowanie siły i zastraszenia oraz posługiwanie się korupcją dla zapewnienia sobie bezkarności. Transnarodowa przestępczość zorganizowana jest jednym przykładów „nowego ryzyka” (*new risks*) czy „nietradycyjnego ryzyka” (*non-traditional risks*) dla bezpieczeństwa jednostek, grup społecznych, przedsiębiorstw, państw i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Zagrożenia te często są pośrednie i trudno zauważalne, a przestępczość zorganizowana jest niezwykle trudna z zwalczania. Może funkcjonować na różnych obszarach życia





społecznego i przybierać różnorodne formy działalności. Szczególne niebezpieczne jej rodzaje to: przemyt narkotyków, nielegalnych imigrantów, handel kobietami i dziećmi, organami ludzkimi, handel bronią, materiałami radioaktywnymi, korumpowanie polityków, wymiaru sprawiedliwości i biznesmenów, pranie brudnych pieniędzy. Metodą działania organizacji przestępczych jest też posługiwanie się różnymi rodzajami terroryzmu.

Rodzime i transnarodowe organizacje zorganizowanej przestępczości działające w obszarach pozapolitycznych mogą utrudniać funkcjonowanie państw, dezorganizować życie gospodarcze wielu krajów, a nawet prowadzić do powstawania niepokojów społecznych. Polska jako kraj o niezbyt sprawnym i niedofinansowanym aparacie ścigania i leżący na obrzeżach Unii Europejskiej, jest szczególnie narażona na działania międzynarodowych grup przestępczych. Zjawisko ta stanowić będzie w perspektywie średnioterminowej jedno z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa naszego państwa.

### **Rekomendacja**

→ *Należy stale usprawniać system monitorowania granic Polski, będących zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, co wymaga m.in. wieloaspektowego wspierania służb granicznych i celnych.*

### **e) Terroryzm**

Polska, jako kraj, który przystąpił do koalicji antyterrorystycznej zorganizowanej przez Stany Zjednoczone po atakach z 11 września 2001 r., następnie wzięła udział w interwencji wojskowej w Iraku, naraziła się islamskim organizacjom terrorystycznym. Jest więc obiektem potencjalnych zamachów, choć do tej pory do żadnego ataku terrorystycznego w naszym kraju nie doszło.

Jest prawdopodobne, że fundamentaliści islamscy będą starali się „ukarać” Polskę na bycie bliskim sojusznikiem USA w ich wojnie z terroryzmem. To oznacza, że przynajmniej w najbliższych kilku latach będzie istniało dla Polski zagrożenie terrorystyczne o charakterze zewnętrznym.

Możliwe są także zamachy terrorystyczne organizowane przez innych, w tym rodzimych przestępców, przy wykorzystaniu broni, materiałów wybuchowych, a także środków chemicznych (terroryzm chemiczny) oraz toksyn i zarasków różnych chorób (terroryzm biologiczny). Prawdopodobne są także ataki na sieć informatyczną (tzw. cyberterroryzm).

### **f) Wyzwania i zagrożenia demograficzne**

Poważne wyzwania dla polityki państw stwarzają trendy rozwoju demograficznego. Dla każdego państwa istotne znaczenie mają takie cechy potencjału demograficznego jak: liczba ludności kraju, gęstość zaludnienia, tempo przyrostu naturalnego, struktura wieku ludności, skład narodowościowy, wielkość emigracji i liczba imigrantów.

W Polsce mieszka 38,1 mln ludzi, co sytuuje nas na 9 miejscu (przy uwzględnieniu ludności całej Rosji i Turcji) oraz na 6 miejscu w Unii Europejskiej. Już obecnie ma miejsce ujemny przyrost naturalny (-0,4 promil.), a według długookresowej prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego (z 2008 r.) liczba ludności Polski będzie systematycznie zmniejszać się, przy czym tempo tego spadku będzie coraz wyższe wraz z upływem czasu. Przewiduje się, że w 2020 r. ludność Polski zmniejszy się do ok. 37,8 mln, zaś w 2030 r. do ok. 36,8 mln.

Ten niekorzystny trend demograficzny stanowi słabą stronę potencjału ludnościowego jako uwarunkowania polityki polskiej. Oznacza rozpoczęcie stopniowego starzenia się społeczeństwa polskiego a także dalszy spadek wielkości ludności w wieku produkcyjnym. Ten drugi trend mierzony wskaźnikiem zatrudnienia i miernikiem aktywności zawodowej



społeczeństwa i tak jest niekorzystny. Wynosi odpowiednio 57% i 62,2%, podczas gdy w całej UE dane te są wyższe (65,4% i 70,5%). Jak podaje *Strategia rozwoju kraju 2007–2015* niski przyrost naturalny, a właściwie otrzymujący się od połowy lat dziewięćdziesiątych niski poziom dzietności, spowoduje duży spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym do 22,6 mln w roku 2020 i 20,8 mln w roku 2030. Równocześnie, w wyniku starzenia się społeczeństwa polskiego, następować będzie zwiększanie się liczby osób w wieku poprodukcyjnym, do 8,5 mln w roku 2020 i 9,6 mln w roku 2030.

Przedstawione tendencje nie mają bezpośredniego wpływu na stan bezpieczeństwa narodowego, ale mogą mieć wpływ pośredni ze względu na osłabienie wzrostu gospodarczego. To już teraz stawia przed polską gospodarką rosnące wyzwanie otwierania się na „import” siły roboczej. Polska stanie przed rosnącą potrzebą otwarcia swojego rynku pracy dla pracowników spoza Unii, a to z kolei będzie implikować potrzebę działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego.

Jednak z migracjami wiązą się negatywne zjawiska takie jak przestępczy proceder przemytu i handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi<sup>5</sup>. Przemyt osób dokonuje się z krajów biednych, destabilizowanych i zniszczonych konfliktami zbrojnymi do państw wysokorozwiniętych, a Polska jest atrakcyjnym krajem – jeśli nie docelowym to tranzytowym dla bogatszych państw UE. Tak czy inaczej Polska stoi przed poważnym wyzwaniem otwarcia się na imigrantów i pracowników z zagranicy.

### **Rekomendacja**

***→ Uzasadniona jest potrzeba zintensyfikowania zabiegów Polski o złagodzenie reżimu Schengen dla wschodnich sąsiadów. Przybysze z tych krajów wydają się bardziej pożądanymi i skłonni do adaptacji do norm społeczeństwa polskiego niż pochodzący z innych kręgów kulturowych. W perspektywie nasze państwo powinno być przygotowane do posiadania wypracowanej polityki w sprawie imigrantów.***

## **2. Siła wewnętrzna państwa polskiego i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego**

Z punktu widzenia potrzeby stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego ważna jest tzw. wewnętrzna siła państwa, wyrażająca się w dwóch cechach: pierwszą – stanowi nowoczesność jego zorganizowania, sprawność organów państwowych i samorządu terytorialnego, zdolność mobilizacji do podejmowania nagłych wyzwań i likwidowania zagrożeń, a drugą – jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego warunkujący szybkie i efektywne uruchomienie zasobów i instrumentów polityki bezpieczeństwa.

Generalnie państwo polskie znajduje się na średnim poziomie w obu zakresach. To sprawia, że jest uwrażliwione w dużym stopniu na negatywne oddziaływanie czynników osłabiających nasze bezpieczeństwo narodowe. Chociaż jest zorganizowany system ratownictwa w razie klęsk żywiołowych, to jednak pomimo dużej ofiarności służb ratowniczych, organy administracji rządowej i samorządowej działają opieszale i z biurokratyczną mitręgą. Dowodzi tego chociażby sposób udzielania pomocy ludziom poszkodowanym podczas powodzi w bieżącym roku. Nie działa sprawnie system ostrzegania przed ulewnymi deszczami i powodzią, a także (wspominany wyżej) telefon alarmowy 112. Administracja nie podejmuje, głównie ze względów ograniczeń budżetowych, działań

---

<sup>5</sup> Jest to zjawisko, które na dużą skalę dotknęło Europę po rozpadzie ZSRR i wojnach jugosłowiańskich. Handlem ludźmi, a także organami ludzkimi, zajmują się zorganizowane grupy przestępcze. Jest to proceder trudny do rozpoznania (i zwalczania) a badacze mają dostęp tylko do danych szacunkowych. I tak szacuje się, że tylko w Europie od połowy lat 90. sprzedane zostało ok. 700 tys. kobiet i dzieci. Co rocznie na świecie przemyca się przez granice ok. 4 mln ludzi, a proceder ten przynosi zyski ok. 10 mld USD rocznie.



profilaktycznych, choćby w postaci regulacji rzek i budowy nowych zbiorników retencyjnych.

Częste, zwykle towarzyszące zmianom rządów czystki w służbach specjalnych, cywilnych i wojskowych, największe w latach 2005–2007, osłabiły te organy państwa. Duże kontrowersje i zastrzeżenia wzbudzała likwidacja Wojskowych Służb Informacyjnych, co poważnie osłabiło wywiad wojskowy i kontrwywiad. Utrudniło to działania Polskich Kontyngentów Wojskowych w Iraku i w Afganistanie. Rzeczą oczywistą w Stanach Zjednoczonych czy u innych naszych sojuszników jest, że wywiad i kontrwywiad służą ochronie najważniejszych interesów państwa, są instrumentem jego polityki bezpieczeństwa. Jeśli więc za przyzwoleniem czołowych partii politycznych, z powodów ideologicznych (odsuwania od władzy ludzi służących systemowi politycznemu realnego socjalizmu) świadomie osłabiano te służby, to szkodziło bezpieczeństwu państwa polskiego.

### **Rekomendacja**

**→Należy wzmocnić służby wywiadu i kontrwywiadu, zarówno cywilnego jak i wojskowego, po to aby mogły one skutecznie informować o nadchodzących zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa, przeciwdziałać im oraz zapewniać ostonę i wspomaganie misji ekspedycyjnych (zwłaszcza wojskowych) prowadzonych w ramach zobowiązań sojuszniczych lub umów międzynarodowych.**

Polska jest krajem stosunkowo szybko rozwijającym się, znajduje się na progu trzeciej dziesiątki najwyżej rozwiniętych państw świata i stosunkowo pomyślnie poradziła sobie w czasie kryzysu finansowego rozpoczętego jesienią 2008 r. Za 2009 r. odnotowała jako jedyny kraj Unii Europejskiej wzrost gospodarczy o 1,7% (podczas gdy UE jako całość odnotowała spadek PKB o ponad 4%), a bieżący rok może zamknąć wzrostem w wysokości nawet ponad 3%. Pomimo tych osiągnięć występują w polskiej gospodarce i życiu społecznym poważne problemy i wyzwania. Do najważniejszych należą:

- wysokie zadłużenie finansów publicznych (sektorów rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych) na koniec marca 2010 r. wynosiło 655,3 mld zł (w tym 32,5 mld zł kredytów zagranicznych), co stanowi ok. 50% PKB i nie przekracza limitu dopuszczonego przez UE (60% PKB). Zadłużenie to ciągle wzrasta, a we wrześniu 2010 r. jest szacowane na ok. 55% PKB. W strukturze tego zadłużenia 60,4% stanowi dług krajowy, a 39,6% dług zagraniczny (liczony w oparciu o kryterium rezydenta);
- wysoki deficyt budżetowy, który zgodnie z ustawą budżetową na 2010 r. ma wynieść 52,2 mld zł, a do końca lipca tego roku wyniósł już 34,9 mld zł (tj. 66,9%), co przy bardzo ostrożnie zakładanym wzroście o 1,2% PKB<sup>6</sup> i jednoprocetowej inflacji osiągnęłyby wartość 3,8% PKB. Jest to powyżej średniej w UE, a Unia dopuszcza limit deficytu w wysokości 3% PKB;
- deficyt w handlu zagranicznym, który zdaniem analityków Ministerstwa Gospodarki wyniesie w roku bieżącym 12 mld euro<sup>7</sup>;

<sup>6</sup> Tymczasem Komisja Europejska prognozuje, że wzrost gospodarczy w Polsce w całym 2010 roku ukształtuje się na poziomie 2,7%., analitycy „The Economist” oczekują 3% wzrostu, według prognozy Ministerstwa Gospodarki będzie on jeszcze wyższy i wyniesie 3,3%. Tę ostatnią prognozę publikowane przez Ministerstwo Finansów informacje kwartalne o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych.

<sup>7</sup> Szacunek ten opiera się na założeniach: utrzymania ożywienia popytu na głównych rynkach, szczególnie na rynkach UE, stabilizacji sytuacji finansów publicznych, średniorocznego kursu euro na poziomie 3,8 zł, a dolara na poziomie 2,9 zł, można przewidywać, że w II półroczu br. nastąpi wyraźniejsze przyspieszenie importowe i w rezultacie średnioroczny wzrost importu w bieżącym roku wyprzedzi o ok. 1 pkt proc. wzrost eksportu, co przełoży się na szybszy wzrost deficytu wymiany towarowej.



- słaba innowacyjność gospodarki i jej mała konkurencyjność na rynku światowym;
- nierównomierny rozwój regionalny kraju;
- niska stopa przyrostu naturalnego, powodująca starzenie się społeczeństwa, a w konsekwencji groźba załamania się systemu emerytalnego i ubezpieczeń społecznych;
- źle funkcjonujący system ochrony zdrowia;
- korupcja i tzw. szara strefa w gospodarce;

Wszystkie wyżej wymienione problemy i wyzwania mają charakter ekonomiczno-społeczny, a zatem wewnętrzny. Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski i jej bezpieczeństwo są więc ze sobą bardzo ściśle związane.

Wyzwaniem dla elit rządzących Polską jest przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż on stwarza podstawę do tworzenia instrumentów polityki bezpieczeństwa. Natomiast – w perspektywie średnio- i długookresowej – ważne jest aby był to rozwój oparty na wiedzy i innowacyjności. Bo tylko to sprawić może, że Polska sprosta konkurencji międzynarodowej.

### 3. Uwarunkowania międzynarodowe sprzyjające bezpieczeństwu Polski

#### 3.1. Implikacje członkostwa Polski w NATO i UE

Polska, dzięki przystąpieniu do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, uzyskała potwierdzenie statusu państwa demokratycznego i przygotowanego do wejścia na drogę rozwoju opartego na społecznej gospodarce rynkowej. Członkostwo w obu czołowych strukturach stworzonych przez państwa zachodnie nobilitowało Polskę jako członka elitarnego klubu państw demokratycznych, bezpiecznych i mających duże szanse osiągnięcia dobrobytu. Pamiętać jednak należy, że rozszerzenie NATO na Wschód było kontestowane przez Rosję i uznane za przyłączenie się Polski do grona satelitów Stanów Zjednoczonych. Późniejsza polska strategia *bandwagoning* względem USA potwierdzała te zarzuty.

Generalnie implikacje członkostwa Polski w NATO i Unii Europejskiej można ująć w trzech punktach:

a) **Wzmocnienie narodowego bezpieczeństwa Polski.** Członkostwo w NATO stworzyło gwarancje sojusznicze dla obrony terytorialnej kraju, czyli wzmocniło nasze bezpieczeństwo zewnętrzne środkami polityczno-wojskowymi. Natomiast członkostwo w UE poszerzyło zakres tych gwarancji na nasze bezpieczeństwo wewnętrzne środkami pozamilitarnymi, a obecnie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony uzupełniono je także gwarancjami militarnymi (art. 42, ust. 7 klauzula sojusznicza typu *casus foederis*). Można ocenić, że dziś bezpieczeństwo Polski opiera się na kompleksowym systemie zabezpieczeń, który jednak powinien być uzupełniony własnym wkładem w budowanie cywilnych i militarnych środków jego zapewniania. Wszystkie te rozwiązania zewnętrzne i krajowe powinny być powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym i stanowić dzięki temu zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego.

b) **Uzyskanie szansy trwałego, wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju.** Przystąpienie Polski do NATO stworzyło polityczną osłonę do realizowanych w kraju reform ustrojowych, w tym dla budowania gospodarki rynkowej. Stowarzyszenie z UE ułatwiło realizowane reformy a członkostwo oznacza włączenie gospodarki polskiej do jednolitego rynku wspólnoty. Przystąpienie Polski do UE stworzyło szansę przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego i szerzej cywilizacyjnego. Po raz pierwszy od ponad 200 lat doszło do korzystnego powiązania bezpieczeństwa z rozwojem kraju. Do tej pory te dwa podstawowe





cele polityki państwa nie mogły być efektywnie synchronizowane, a niekiedy – jak to było w czasie zimnej wojny – pozostawały ze sobą w konflikcie (zakładnikiem bezpieczeństwa zewnętrznego była polska gospodarka oparta na nieefektywnym modelu radzieckim).

- c) **Uzyskanie szansy wzmocnienia pozycji międzynarodowej Polski i zwiększenia oddziaływania (roli) na środowisko międzynarodowe.** Pozycja międzynarodowa Polski należącej do NATO i UE powinna być mierzona nie tylko naszymi indywidualnymi osiągnięciami, ale także przez prymat pozycji obu tych organizacji do której przynależymy. Ich osiągnięcia i porażki rzutują na nasze miejsce w społeczności międzynarodowej. Dlatego powinniśmy aktywnie włączać się do „gry zespołowej” na forum tych struktur, traktując je jako pas transmisyjny naszych interesów narodowych.

Niestety Polska popełniła szereg błędów o poważnych negatywnych skutkach. Za takie należy uznać przyjęcie obniżającej nasz prestiż międzynarodowy polityki *bandwagoning* wobec USA, co w latach administracji George’a W. Busha oznaczało klientelizm i udział w nie przynoszących korzyści a nawet sprzecznych z prawem międzynarodowych działaniach (udział w interwencji w Iraku, (udostępnianie swojego terytorium do torturowania więźniów oskarżanych o terroryzm). Polska była za mało zainteresowana umacnianiem spójności Sojuszu Północnoatlantyckiego, a przedkładała ponad ten cel bliskie stosunki („strategiczne partnerstwo”) z USA. Również błędem – po części związanym z poprzednim – było niewykorzystywanie w latach 2004–2007 możliwości kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, w tym unijnej polityki obronnej oraz przyjęcie postawy eurosceptycznej (zwłaszcza przez rząd PiS w latach 2004–2007). Zachowania, zarówno na forum NATO jak i UE, zdradzały syndrom nowicjusza nie umiejącego się odnaleźć w doskonałych strukturach współpracy wielostronnej.

Unia Europejska jest obecnie organizacją międzynarodową, która zapewnia zrównoważony rozwój jej państwom członkowskim. Jak wskazują opublikowane ostatnio raporty: „Świat w 2025: Scenariusze Narodowej Rady Wywiadu USA” (listopad 2008 r.), prognoza Komisji Europejskiej „Świat w 2025 roku” (wrzesień 2009 r.), nowa strategia gospodarcza Komisji „Europa 2020” (z marca 2010 r.) czy raport Grupy Mędrców UE („Projekt Europa 2030: Wyzwania i szanse” z maja 2010 r.), Unia Europejska stoi przed poważnymi wyzwaniami głównie ekonomicznymi i potrzebą sprostania konkurencji wyłaniających się potęg niekiedy określanych skrótem BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny). Ze wszystkimi tymi podmiotami Unia utrzymuje dobre stosunki, ale przegrywa rywalizację ekonomiczną zwłaszcza z nowymi potęgami azjatyckimi. Przywołane dokumenty należy oceniać jako głosy poważnego ostrzeżenia, że konieczne są pilne reformy, aby przeciwdziałać dużym trudnościami, przed jakimi może stanąć UE w najbliższych kilkunastu latach. W tym kontekście bardzo ważna jest ogólna strategia rozwoju Unii Europejskiej, do której raport Grupy Mędrców proponuje m.in.: dokończenie budowy rynku wewnętrznego, rozwój oparty na wiedzy i nowych technologiach, reformę europejskiego modelu społeczno-ekonomicznego, wspólną politykę migracyjną, wspólną politykę energetyczną powiązaną z ochroną klimatu, rozwijanie polityki sąsiedztwa, określenie granic geograficznych dalszej integracji, a także rozwijanie WPBiO oraz skoordynowanie polityki zagranicznej, obronnej i pomocy rozwojowej z politykami





gospodarczymi, np. polityką walutową czy energetyczną, co zapewnić może ich większą efektywność na arenie międzynarodowej.

Z punktu widzenia interesów Polski szczególnie ważne jest pogłębianie integracji w ramach jednolitego rynku UE, przystąpienie w perspektywie najbliższych kilku lat do strefy euro, utrzymanie otwartości Unii zwłaszcza na Wschód, a także pogłębianie partnerstwa z nowymi potęgami światowymi, w tym szybko rozwijającymi się krajami azjatyckimi. Ponieważ Polska ma plany przyspieszenia własnego kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego, powinna się aktywnie uczestniczyć we wszystkich „wewnętrznych” i „zewnętrznych” strategiach Unii Europejskiej. Widać, że obecny rząd stara się to robić. W tym kontekście ważne znaczenie miała wizyta premiera Donalda Tuska w Indiach i w Wietnamie we wrześniu 2010 r., a następnie stanowisko rządu RP zaprezentowane na posiedzeniu Rady Europejskiej (16 września 2010 r.), w którym Polska opowiedziała się za wypracowaniem spójnej i długofalowej polityki wobec ChRL oraz rozwojem współpracy z Koreą Południową, Indiami, Japonii i Brazylią. Na forum Rady Europejskiej Polska zaproponowała także rozwijanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej, w tym z partnerami strategicznymi z Azji Środkowej oraz z Chinami i Indiami; opowiedziała się także za rozszerzeniem UE o kraje Bałkanów Zachodnich, Turcję i Islandię, a także zgłosiła propozycje usprawnienia europejskiej polityki zewnętrznej.

Przytoczone przykłady wskazują, że obecny rząd Polski zaczyna „odrabiać stracony czas” i stara się wzmacniać pozycję międzynarodową Polski wpisując się w politykę zewnętrzną Unii Europejskiej. To będzie dobrze służyć zwiększaniu polskiego oddziaływania na środowisko międzynarodowe.

Ponadto należy zauważyć, że pozycja międzynarodowa naszego państwa zależy nie tylko od miejsca i roli w NATO i Unii Europejskiej, ale także od ogólnego potencjału, położenia geopolitycznego w środku Europy, miejsca w procesach globalizacyjnych, a więc tego co socjologowie (m.in. Ralph Darhendorf, Barbara Szacka) nazywają pozycją przypisaną, oraz od pozycji osiąganą – czyli tego co Polska zdobywa realizując własne interesy, poprzez stałą aktywność międzynarodową. Oznacza to, że nasza pozycja międzynarodowa jest wynikiem i jednej strony – tego na co nie mamy wpływu, a z drugiej – od naszej roli międzynarodowej. Należy podkreślić, że z racji przynależności do Unii Europejskiej i NATO aktywność międzynarodowa Polski powinna być racjonalnie rozdzielona pomiędzy działania wspólne i indywidualne, które powinny być się wzajemnie uzupełniać. Zagadnienie to stanowi jednak odrębny problem i zasługuje na osobne opracowanie, wykraczające poza zakres niniejszej ekspertyzy.

- d) Potrzeba działania na rzecz wzmacniania NATO i UE.** Polska należąc do NATO i Unii Europejskiej przyjęła na siebie obowiązki działania na rzecz solidarnego umacniania obu organizacji i ich adaptowania do ewoluującego środowiska międzynarodowego. Implikuje to nie tylko obowiązek uczestniczenia w uzgodnionych przedsięwzięciach, ale także w pracach nad wytyczaniem strategii ich działania i rozwoju. Obecnie Sojusz Północnoatlantycki działa w oparciu o już zdezaktualizowaną Koncepcję Strategiczną z 1999 r., zaś Unia Europejska opiera się na Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., uzupełnionej tzw. raportem Solania z grudnia 2008 r.



### 3.2. Ewolucja strategii NATO

Dla Polski, będącej członkiem NATO, najważniejsza obecnie jest ewolucja jego koncepcji strategicznej. Polska jako większy „konsument” niż „producent” bezpieczeństwa jest żywotnie zainteresowana ostatecznymi rezultatami toczony od wiosny 2009 r. dyskusji na temat nowego dokumentu strategicznego Sojuszu. W maju br. zakończyła prace koncepcyjne tzw. Grupa Mędrców, pracująca pod przewodnictwem Madeleine Albright (z udziałem Adama Daniela Rotfelda), a teraz oczekuje na ostateczny raport sekretarza generalnego Foga Andersa Rasmusena. Dotychczasowe uzgodnienia Grupy Mędrców zdają się zadowalać Polskę jako, że w przygotowanych propozycjach jest mowa o potwierdzeniu kluczowego zobowiązania NATO do utrzymania zdolności do kolektywnej obrony terytorialnej (art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego). Jest także mowa o kontynuowaniu misji wykraczających poza dyspozycje tego artykułu, poza granicami Sojuszu, jednakże z zastrzeżeniem, że NATO nie może być jedyną organizacją angażującą się w sprawy zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego oraz, że nie jest organizacją globalną, lecz tylko regionalną. To drugie sformułowanie oznacza odejście od lansowanego przez poprzednią administrację amerykańską (George’a W. Busha) koncepcji NATO jako sojuszu globalnego.

Trzeba jednak otwarcie przyznać, że spodziewane przyjęcie takich zapisów w nowej koncepcji strategicznej NATO nadal będzie wywoływało z troskanie/dylemat czy rozbudowywać zdolności obronne Sojuszu, czy jego funkcje charakterystyczne dla organizacji bezpieczeństwa zbiorowego. Polsce zależeć powinno przede wszystkim na tych pierwszych. Jeśli do tego uwzględnimy zaproponowane przez Grupę Mędrców kontynuowanie przez NATO polityki „otwartych drzwi” do Sojuszu, problem się pogłębia i sprowadza do zasadniczego pytania czy NATO nadal będzie skutecznym gwarantem naszego bezpieczeństwa i obrony.

#### **Rekomendacja**

*→Redefinicji wymaga dotychczasowa teza polityki polskiej, mocno opowiadająca się za dalszym rozszerzeniem NATO. Zgodnie z komunikatem przyjętym na szczycie Sojuszu w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. (pod naciskiem USA i Polski), w przyszłości do NATO powinny być przyjęte Ukraina i Gruzja. W czerwcu br. przywódcy Ukrainy jasno oświadczyli, że rezygnują ze starań o przystąpienie do Sojuszu. Niestabilność wewnętrzna w Gruzji i konfliktowe stosunki tego państwa z Rosją raczej eliminują go z grupy kandydatów do NATO. Oznacza to, że rewizji wymaga stanowisko Polski w sprawie wschodniego rozszerzenia, tym bardziej, że w raporcie Grupy Mędrców znalazła się teza, że rozwijanie partnerstwa z Rosją jest gwarancją bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim. Pozostaje więc ewentualny południowo-wschodni kierunek rozszerzania NATO, o kolejne państwa postjugosłowiańskie.*

### 3.3. Ewolucja Unii Europejskiej

Unia Europejska po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) stała się kompleksową organizacją międzynarodową, która realizując program wszechstronnej integracji rozszerzyła współpracę państw członkowskich na sferę bezpieczeństwa i obrony. Ustanowienie klauzuli solidarności typu *casus foederis* uczyniło z UE również instytucję zbiorowej obrony, na wzór sojuszy polityczno-wojskowych. Wprawdzie droga do stworzenia unijnego systemu obrony terytorialnej jeszcze jest daleka, to jednak politycznie Unia Europejska staje się partnerem NATO w zapewnianiu bezpieczeństwa w Europie i w rejonach odległych.



Polska słusznie wykazuje zwiększone zainteresowanie włączaniem się w unijną Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, o czym świadczy zaangażowanie w tworzenie nowych grup bojowych, w prace Europejskiej Agencji Obrony oraz nawiązanie w 2009 r. strategicznej współpracy z Francją w kwestiach bezpieczeństwa i obrony.

Unia Europejska przyjęła w grudniu 2003 r. Europejską Strategię Bezpieczeństwa (dokument pt. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*). Po pięciu latach w grudniu 2008 r., w czasie prezydencji francuskiej w UE, wydała tzw. raport Solany (pt. *Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*), w którym oceniono realizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, a także zawarto propozycje, mające na celu polepszenie jej implementacji oraz zmierzające do jej uzupełnienia.

Generalnie istotę tego sprawozdania zawiera zawarta w nim myśl: „*UE dokonała istotnego postępu w ostatnich pięciu latach. Jesteśmy uznawani za ważnego kontrybutora na rzecz uczynienia świata lepszym. Ale, mimo osiągniętych postępów, wdrożenie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa wciąż nie zostało ukończone. Aby wykorzystać swój pełny potencjał, UE musi być jeszcze spójniejsza i aktywna i musi jeszcze bardziej wzmocnić swoje zdolności*”. Raport ten przyznaje, że UE nie jest jeszcze skuteczna w prowadzeniu swojej polityki bezpieczeństwa. Zwraca uwagę na bardzo szybko zmieniające się otoczenie zewnętrzne UE i powstające ciągle nowe zagrożenia i wyzwania. Na końcu stwierdza: „*Aby zbudować bezpieczną Europę w lepszym świecie, musimy więcej robić, by wpływać na wydarzenia. I musimy to robić teraz*”.

Po opublikowaniu tego dokumentu w unijnym Instytucie Studiów nad Bezpieczeństwem i czołowych think-tankach w Europie Zachodniej (Royal Institute for International Affairs, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Friedrich Ebert Stiftung i in.) rozpoczęła się intensywna dyskusja na temat co Unia Europejska powinna robić w sprawach bezpieczeństwa. Niestety w Polsce takiej dyskusji nie było.

Generalnie należy skonstatować, że UE stoi przed następującymi głównymi wyzwaniami, które powinny być uwzględnione w dalszych pracach nad uczynieniem jej kompleksowej wspólnoty bezpieczeństwa, a Polska powinna się zgłosić propozycje już w najbliższym roku.

#### **Rekomendacje:**

→ *Potrzeba wypracowania całościowej („wielkiej strategii”) strategii polityki zagranicznej UE, w formie jednego dokumentu stanowiącego wspólne ramy wszystkich aspektów WPZiB – od bezpieczeństwa i obrony po klasyczną politykę zagraniczną – oraz wszelką aktywność zewnętrzną (ekonomiczną) Komisji Europejskiej. Całościowe strategiczne myślenie w UE pozwoli jej być „bardziej efektywną i widoczną w świecie”, o co apeluje m.in. raport Solany.*

→ *Potrzeba wypracowania jasnej strategii militarnej. Unia Europejska, jeśli chce się liczyć w grze jako światowy aktor polityki bezpieczeństwa, musi wyraźnie przemówić w sprawach militarnych. Strategia ta powinna ustalić priorytety zaangażowania (terytorialne, branie odpowiedzialności za ochronę R2P (Responsibility to Protect) i angażowanie się na rzecz zapewniania „bezpieczeństwa ludzkiego” (human security) odpowiednio do posiadanych zasobów. Chodzi o zaangażowanie w misje zarządzania kryzysowego i operacje obrony terytorialnej. Unia Europejska, powinna doprowadzić do jasnego porozumienia w sprawie jak dochodzić do ustanowienia własnego systemu obrony terytorialnej. W tym celu powinna określić zdolności militarne na misje ekspedycyjne i obronę terytorialną. Krokiem wstępnym mogłoby być wypracowanie „białej księgi o obronie europejskiej”. Strategia militarna powinna określić sposoby przyspieszenia procesu transformacji sił zbrojnych UE,*



*rekonstrukcji przemysłu zbrojeniowego i stworzenia bardziej konkurencyjnego Europejskiego Rynku Zaopatrzenia Obronnego (EDEM) oraz podjęcie wspólnych europejskich przedsięwzięć w zakresie rozwoju badań i technologii. Wreszcie strategia militarna UE powinna być kompatybilna z nową strategią bezpieczeństwa narodowego USA (z maja 2010 r.) i przygotowywaną nową koncepcją strategiczną NATO, a także proponować ramy instytucjonalne współdziałania z USA i NATO w sprawach bezpieczeństwa i obrony.*

Zgłaszając ww. propozycje Polska mogłaby wypełnić konkretną treścią zapowiedzi deklaracji o bezpieczeństwie i obronie podpisanej 5 listopada 2009 r. przez premiera Donalda Tuska i prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Pozwoliłoby to zwiększyć rolę Polski w rozwoju WPBiO, tym bardziej, że zaangażowanie Wielkiej Brytanii (współautorki deklaracji z Saint Malo z grudnia 1998 r.) na tym polu wyraźnie osłabło. Równocześnie może to być dobrze odebrane również przez USA, które za prezydentury Baracka Obamy opowiedziały się za umocnieniem partnerstwa z Unią Europejską.

Główne szanse dla umacniania bezpieczeństwa i rozwoju Polski od kilku lat stwarzają uczestnictwo w NATO i Unii Europejskiej. Problem nie wymaga wyjaśniania, wystarczy to przypomnieć za Strategią Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r. (pkt 25 i 26). **Natomiast zrezygnować należy z tezy, iż trzecim czynnikiem stanowiącym szansę dla umacniania bezpieczeństwa Polski i bezpieczeństwa międzynarodowego jest „dynamika procesów demokratyzacji i transformacji gospodarczej w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowej” (pkt 27 tej strategii). Dokonująca się demokratyzacja i transformacja w krajach leżących między Polską a Rosją jest powierzchowna i powolna a do tego zbyt mocno uzależniona od stanu stosunków Zachodu (w tym Polski) z Rosją.**

#### **4. Prognoza rozwoju środowiska bezpieczeństwa Polski – możliwe scenariusze**

Środowisko bezpieczeństwa Polski stanowią wspólnota atlantycka zintegrowana w NATO i Unii Europejskiej oraz region Europy Środkowej i Wschodniej. Ewolucja sytuacji w całej tej strefie euroatlantyckiej w największym stopniu zależy polityki i ewolucji obu tych struktur oraz Rosji i innych – przede wszystkim europejskich – państw poradzieckich.

W analizie rozwoju sytuacji w środowisku bezpieczeństwa Polski można zastosować podejście scenariuszowe (wariantowe) i zawrzeć je w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*. W perspektywie średnioterminowej do roku 2020 można sformułować trzy scenariusze rozwoju środowiska bezpieczeństwa Polski, które przewidywać będą ewolucję uwarunkowań międzynarodowych bezpieczeństwa Polski a także implikować sposoby minimalizowania przez nasze państwo niekorzystnego rozwoju sytuacji w regionie.

##### **A. Scenariusz optymistyczny – Zachód porozumiewa się z Rosją a z tego wynikają korzyści dla Polski**

Poczynając od 2006 r. Rosja dokonuje redefinicji swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którą stara się realizować od początku prezydentury Dimitrija Miedwiediewa. Generalnie zwrot w polityce rosyjskiej polega na wybraniu kursu na zacieśnienie współpracy z Zachodem, a w tym celu – na płaszczyźnie bezpieczeństwa – Moskwa lansuje od 2008 r. tzw. plan Miedwiediewa, który zakłada stworzenie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego z udziałem Rosji.

Jeśli Zachód podejmie ofertę porozumienia się i współdziałania z Rosją w kluczowych sprawach międzynarodowych, w tym przystąpi do dyskusji nad planem Miedwiediewa, wzrośnie zaufanie między obu stronami, a Polska uzyska – jako członek obu struktur





zachodnich – możliwość kształtowania nowych relacji z Rosją i uzupełnienia posiadanych gwarancji bezpieczeństwa. Porozumienie z Rosją w żadnym razie nie powinno oznaczać rozwiązania obu struktur Zachodu (NATO i UE), lecz wkomponowanie ich w szerszą instytucjonalizację bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Rosja może uzyskać wzmocnienie pozycji w trójce z NATO i Unią Europejską a także zostać włączona na zasadzie jakiegoś superstowarzyszenia do europejskiej przestrzeni integracyjnej, a Zachód – w tym Polska – gwarancje lojalnego współdziałania w sprawach bezpieczeństwa. Warunkiem jaki musimy zaakceptować, co wymaga kroku do przodu ze strony Polski i całej wspólnoty atlantyckiej, jest porozumienie z Rosją taką jaka ona jest i chce być. Trzeba zrezygnować z misyjności i życzeniowej polityki zmierzającej do skłonienia Rosji do pełnego przyjęcia zachodniego modelu ustrojowego i uznać, że jest możliwa promowana przez Kreml modernizacja Rosji bez demokratyzacji na wzór zachodni.

NATO, Unia Europejska i Polska powinny traktować porozumienie z Rosją jako dłuższy, rozłożony w czasie proces zbliżenia i współdziałania, w którym będzie następować europeizacja Rosji. Należy rozumieć wyraźnie głoszone idee przez tandem Miedwiediew-Putin jako wyraz chęci Rosji do modernizowania się i przyjmowania liberalnego modelu gospodarowania, takiego jaki jest na Zachodzie. Jeśli zależy nam na umocnieniu tego wyboru i zapobieżeniu sytuacji, w której Rosja nie pójdzie drogą autorytarnego kapitalizmu (jaki realizowany jest w Chinach), to należy ją przyciągać, a w tym procesie sami Rosjanie dokonają wyboru europejskiej drogi do dobrobytu i bezpieczeństwa. Należy tutaj widzieć większą rolę UE jako pozytywnego modelu dochodzenia do bezpieczeństwa poprzez współpracę ekonomiczną i integrację. Rola NATO powinna być drugorzędna ze względu na nawarstwioną latami w świadomości Rosjan opinię o nim jako wrogim bloku wojskowym zagrażającym ZSRR a potem Rosji. Dialog polityczny i współpraca, przede wszystkim ekonomiczna będą odgrywać rolę głównych instrumentów zbliżenia i porozumienia również w sprawach bezpieczeństwa. Można przypuszczać, że następna dekada może być okresem takiego stopniowej integracji Rosji ze wspólnotą atlantycką.

Polska w tym scenariuszu musi zdecydować się na pojednanie z Rosjanami i traktowanie ich państwa nie jako tradycyjnego przeciwnika, lecz istotnego gwaranta bezpieczeństwa europejskiego, w tym naszego bezpieczeństwa. Zacieśnianie współpracy z Rosją ułatwi pojednanie polsko-rosyjskie. Zwielokrotni się również szansa innych państw poradzieckich na utrwalenie demokracji i włączenie się w proces integracji europejskiej. Stanie się tak dlatego, że nie będzie do wywoływało dezaprobaty w Moskwie ani zachowawczych elit politycznych w tych krajach. Do demokratycznego Zachodu mogą zostać włączone wszystkie europejskie państwa powstałe z rozpadu ZSRR.

### **B. Scenariusz pesymistyczny – odrzucona przez Zachód Rosja powraca do polityki mocarstwowej; rośnie poczucie zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski**

Zachód stoi przed wyzwaniem jak odnieść się do rosyjskiej oferty zbliżenia i zacieśnienia współpracy z a Zachodem. Polska jako kraj z dużą nieufnością postrzegający Rosję nie wykazuje zainteresowania tą inicjatywą. Jeśli cały zintegrowany Zachód nie wykorzysta szansy wciągnięcia Rosji do współpracy, to Moskwa odbierze to jako kolejne „odrzućcie” jej od Europy (podobnie jak to miało miejsce na początku lat 90.) i przejdzie do polityki mocarstwowej, realizowanej w wyłaniającym się nowym koncercie mocarstw, z udziałem Chin, Indii, Brazylii i oczywiście USA oraz UE. Zachód może pozwolić sobie na odrzucenie nowej oferty (otwarcia) Rosji pod warunkiem, że pozostanie silny i zwarty jako całość.

Mocarstwowość w polityce rosyjskiej, co już znamy z lat poprzednich, będzie oznaczała politykę presji i podporządkowywania sobie lub karania Ukrainy, Białorusi,



Mołdowy i państw Południowego Kaukazu i środkowoazjatyckich. Ograniczy to w decydujący sposób możliwości oddziaływania Polski na te kraje, a mocarstwowe tony i akcenty w polityce Rosji wobec Polski wywoływać nadal będą w naszym kraju obawy i poczucie zagrożenia. Trzeba jednak podkreślić, że Rosja – tak jak do niedawna to czyniła – nie będzie traktować Polski jako swojego przeciwnika, lecz będzie nas ignorować i wykazywać naszą „rusofobię”. Pogarszanie się stosunków polsko-rosyjskich ograniczać będzie i tak niewystarczające instrumenty w posiadaniu Polski do wpływania na decyzje Mińska i Kijowa.

### **C. Scenariusz realistyczny – słabnie pozycja Zachodu (NATO i UE) a relatywnie rośnie pozycja międzynarodowa Rosji, Polska nadal ma poczucie zagrożenia ze strony Rosji**

Trzecim pośrednim scenariuszem jest taki rozwój środowiska międzynarodowego Polski, w którym Zachód nie zdecyduje się na włączenie w swoje podwoje Rosji i innych państw poradzieckich, a pozostanie na egoistycznej pozycji utrwalania swojej przewagi w sprawach rozwoju cywilizacyjnego i bezpieczeństwa. Będzie to polityka błędna, gdyż już dziś zarówno NATO jak i UE mają swoje problemy wewnętrzne (wybór strategii Sojuszu, przegrywana wojna w Afganistanie, określenie granic rozszerzenia, narastanie tendencji do renacjonalizacji polityki państw członkowskich UE) a ponadto stoją one przed poważnymi wyzwaniami, z których najważniejsze zawiera się w pytaniu: jak sprostać konkurencji nowych wyłaniających się potęg, takich jak Chiny, Indie czy Brazylia?

Nie można wykluczyć, że potwierdzą się rosyjskie oceny słabnięcia obu struktur zachodnich oraz Stanów Zjednoczonych i dojdzie do utraty efektywności tych podmiotów w działaniu na arenie międzynarodowej.

Tymczasem widać od kilku lat, że Rosja staje się coraz silniejsza ekonomicznie i militarnie oraz sprawniejsza w działaniu jako państwo-organizacja swoich obywateli. Krytykowane przez Polskę i inne państwa zachodnie niedostatki demokratyczności Rosji nie osłabiają jej pozycji na arenie międzynarodowej, w tym jakże ważnej na płaszczyźnie bezpieczeństwa. Silna Rosja przy mającym problemy i słabnącym Zachodzie to zły obrót spraw dla państw leżących między nią a NATO i UE. Nie będą one mogły wybrać orientacji europejskiej, zawsze będą oglądać się na reakcję Moskwy.

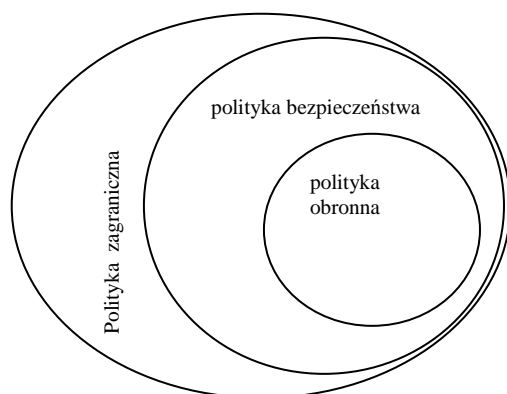
Te zjawiska będą sprzyjać utrzymywaniu się w Polsce poczucia zagrożenia ze strony Rosji, zwłaszcza, że będziemy obserwować rozładniające się NATO i osłabianą nacjonalizmami Unię Europejską. W tej sytuacji szanse na pojednanie polsko-rosyjskie wydają się niewielkie. Oznacza to, że Polska powinna mieć szczególną motywację do działania na rzecz porozumienia z Rosją w różnych sprawach. Pojednanie między narodami tak poróżnionymi przez historię nie uda się jeśli zabraknie wspólnych interesów między naszymi państwami. Warto w tym miejscu przypomnieć, że kiedy Tadeusz Mazowiecki i Helmut Kohl inaugurowali pojednanie polsko-niemieckie, to Warszawa głosiła tezę o „polsko-niemieckiej wspólnotce interesów”, a Bonn/Berlin o swojej roli jako adwokata Polski w strukturach europejskich. Wówczas droga Polski do Europy prowadziła przez Niemcy, a teraz nasuwa się pytanie: dokąd Polska ma zmierzać idąc z Rosją?



## IV. Polityka bezpieczeństwa Polski

### 1. Zakres polityki bezpieczeństwa; relacje między polityką bezpieczeństwa, polityką zagraniczną i obronną

Relacje między kategoriami: polityka zagraniczna, polityka bezpieczeństwa i polityka obronna można przedstawić w następujący sposób:



„Polityka zagraniczna” jest pojęciem najszerzym; jest ona definiowana jako skierowana na zewnątrz publiczna działalność państwowa, prowadzona w imię racji stanu. Działalność ta obejmuje różne dziedziny: nie tylko polityczną, ale także ekonomiczną, społeczną, kulturową, ekologiczną itp. Jest to więc działalność bardzo szeroka. Do głównych celów polityki zagranicznej państwa należą: 1) umacnianie bezpieczeństwa; 2) wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu siły państwa; 3) wzrost pozycji międzynarodowej i prestiżu państwa.

Realizacją najważniejszego celu, jakim jest bezpieczeństwo zajmuje się fragment działalności państwa określany jako „polityka bezpieczeństwa”. Tradycyjnie termin ten oznaczał zabezpieczenie interesów państwa, przy zastosowaniu głównie środków wojskowych i pomocniczo innych (cywilnych): np. dyplomatycznych, gospodarczych. Polityka bezpieczeństwa obejmuje zarówno aspekty zewnętrzne realizowane w środowisku międzynarodowym, jak i wewnętrzne realizowane w ramach państwa. We współczesnym świecie, wraz z zmianą wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państw europejskich i ich społeczeństw pojęcie to zyskało szersze znaczenie. Obecnie, powszechnie mówi się o poszerzeniu wachlarza środków polityki bezpieczeństwa, wśród których wymienia się środki polityczne, wojskowe, ekonomiczne, kulturowo-ideologiczne. Oznacza to, iż kategorie „polityka zagraniczna” i „polityka bezpieczeństwa” uległy zbliżeniu, a istniejąca między nimi rozłączność nie jest tak wyraźna jak kiedyś. Umocnienie dobrobytu obywateli zaliczane jest obecnie jako cel polityki bezpieczeństwa. Najwęższym terminem pozostaje „polityka obronna”, która zakłada ochronę państwa przed zagrożeniami militarnymi z zewnątrz.

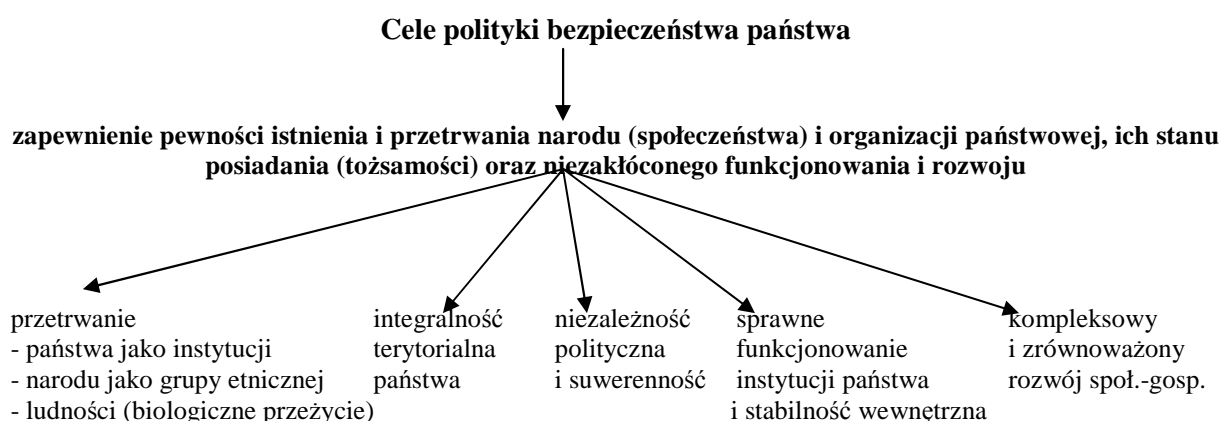
Zakres przedmiotowy „polityki bezpieczeństwa” jest więc obecnie stosunkowo szeroki, znacznie wykraczający poza sferę polityczno-militarną i obejmujący kwestie gospodarcze, energetyczne, społeczne, ekologiczne, ludzkie itp. Nie oznacza tylko ochrony państwa, jako instytucji, ale w równym stopniu także ochronę jego obywateli i podmiotów sub-państwowych (grup i organizacji społecznych, przedsiębiorstw). Polityka bezpieczeństwa dotyczy więc ochrony i kształtowania pewności istnienia, przetrwania, tożsamości i szans rozwoju państwa i wszelkich podmiotów w jego ramach funkcjonujących.

## 2. Cele polityki bezpieczeństwa (cel główny i cele szczegółowe)

Najważniejszym, nadrzędnym celem polityki bezpieczeństwa państwa jest **zapewnienie pewności istnienia i przetrwania narodu (społeczeństwa) i organizacji państwowej, ich stanu posiadania (tożsamości) oraz niezakłóconego funkcjonowania i rozwoju. Pewność ta jest kształtowana nie tylko działaniami „negatywnymi” nakierowanymi na eliminowanie lub neutralizowanie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, lecz także poprzez działania „pozytywne” uprzedzające powstawanie zagrożeń, podejmowanie nowych wyzwań.**

Cele szczegółowe polityki bezpieczeństwa państwa obejmują ochronę i zapewnienie następujących wartości:

- przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności);
- integralności terytorialnej państwa;
- niezależności politycznej i suwerenności (w sensie ustrojowym, samowładności i swobody afiliacji);
- sprawnego funkcjonowania instytucji państwa i stabilności wewnętrznej;
- kompleksowego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego przyczyniającego się do podnoszenia jakości życia obywateli.



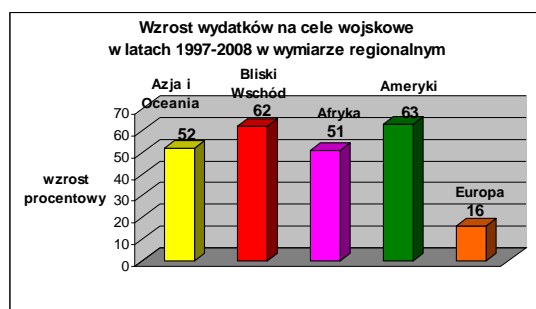
Wartości te mogą być obecnie zagrożone przez szereg różnych czynników, głównie natury pozamilitarnej. Biologiczne przeżycie ludności może być narażone na ryzyko nie użyciem broni masowej zagłady, jak uważano jeszcze 50 lat temu, ale np. degradacją środowiska naturalnego i kłęskami żywiołowymi, które mogą powodować zanikanie miejsca do życia ludzi, czy też deficyt dóbr niezbędnych do egzystencji. Przetrwanie narodu jako grupy etnicznej może być zagrożone napływem dużej liczby imigrantów i brakiem ich asymilacji. Jakość życia obywateli zależy od szeregu czynników. Dużym wyzwaniem w tym zakresie może być przestępczość zorganizowana, w tym również terroryzm. Niebezpieczeństwa dla grup społecznych i jednostek, jak również dla państw, jako organizacji politycznych stwarzają także cyberprzestępczość i cyberterroryzm.

Niemniej, fakt, iż współcześnie państwa wysokorozwinięte nie są zagrożone militarnie nie oznacza jednak, iż takowe zagrożenie nie może wystąpić w przyszłości. Odmilitaryzowane rozumienie bezpieczeństwa upowszechnia się głównie w państwach Unii Europejskiej, podczas gdy w innych regionach świata nie jest to tak oczywiste. Kraje Azji Południowej i Wschodniej (w tym Chiny, Indie, Pakistan, Korea Północna), Bliskiego i Środkowego Wschodu (np. Iran, Syria, Egipt) posiadają inną, aniżeli europejską kulturę bezpieczeństwa, w której czynnik wojskowy ma nadal decydujące znaczenie. Jest to m.in.





uzasadnione występowaniem w regionach pozaeuropejskich licznych sporów międzynarodowych i konfliktów. W latach 1998–2007 w Afryce, Ameryce Północnej, Azji i Oceanii oraz na Bliskim Wschodzie wydatki na cele wojskowe wzrosły o ponad 50%.



Źródło: "SIPRI Yearbook 2008", Stockholm: Oxford University Press 2008.

W omawianym okresie największy wzrost nakładów na zbrojenia odnotowały Chiny (202%), Malezja (153%); Indonezja (100%), Algieria (97%), Rosja (86%), Indie (64%). Jednak wśród państw, wydających najwięcej na zbrojenia w skali światowej w 2007 r. znalazły się: USA – 45% wydatków światowych, Wielka Brytania – 5%, Chiny – 5%, Francja – 4%; Japonia – 4%.

### 3. Ocena formułowania oraz realizacji priorytetów i zadań polskiej polityki bezpieczeństwa w latach 2001–2010

Koncepcja polityki bezpieczeństwa Polski w ostatniej dekadzie ewoluowała. Dokonując analizy porównawczej trzech strategii bezpieczeństwa RP (z lat 2000, 2003 i 2007) można zauważyć stopniowe poszerzanie pojęcia bezpieczeństwa, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Dokumenty z 2003 r. i 2007 r. już w tytule posługują się pojęciem „bezpieczeństwo narodowe”.

Obowiązująca obecnie strategia (SBN RP z 2007 r.) jest krokiem w kierunku zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego. W znacznie większym stopniu niż poprzednie dokumenty podkreśla znaczenie różnych rodzajów bezpieczeństwa: militarnego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego itd. Podkreśla też wagę zapewnienia obywatelom możliwości korzystania z wolności konstytucyjnych i praw człowieka. Istotnym elementem strategii jest także promowanie polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorców oraz budowanie prestiżu Polski w otoczeniu międzynarodowym, a także ochrona duchowego, materialnego i ekologicznego dziedzictwa narodowego.

W odróżnieniu od wcześniejszych dokumentów, w strategii z 2003 r. sformułowano cele strategiczne, których dotąd brakowało. Strategia trafnie dostrzega różnorodność wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski, dzieląc je na te o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Trudno jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że „wśród zagrożeń o charakterze zewnętrznym największe znaczenie ma uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw surowców energetycznych – ropy naftowej i gazu ziemnego – z jednego źródła” (pkt 31). Owszem, poszukiwanie źródeł alternatywnych jest istotnym celem dla polityki bezpieczeństwa Polski, jednak nie istnieją przesłanki ku temu, aby uznawać to za największe zagrożenie.

SBN RP z 2007 r. nie wyjaśnia żadnego z ważnych pojęć, używanych w treści: „bezpieczeństwo narodowe”, „strategia bezpieczeństwa narodowego”, „polityka bezpieczeństwa narodowego”, „zagrożenia bezpieczeństwa narodowego”, co może sprawiać trudności osobom niezwiązanym profesjonalnie z omawianą problematyką.

### **Rekomendacja**

- *Warto byłoby się zastanowić nad umieszczeniem w przyszłej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego we wstępie syntezy treści strategii i wyjaśnić pojmowanie przez władze problematyki bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza jej szerokiego rozumienia. Dla osób nie interesujących się szczególnie tą problematyką może być bowiem niezrozumiały związek między bezpieczeństwem państwa a kwestiami gospodarczymi czy społecznymi.*
- *Należałoby też więcej miejsca poświęcić bezpieczeństwu wewnętrznemu, gdyż w dokumencie widoczna jest dysproporcja między traktowaniem aspektów wewnętrznych i zewnętrznych bezpieczeństwa. Brakuje w strategii odwołania do Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, co wzbogaciłoby aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego o takie kwestie jak: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, wzrost zatrudnienia, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny, podniesienie spójności terytorialnej. Są to czynniki, które muszą być brane pod uwagę przy formułowaniu koncepcji bezpieczeństwa narodowego RP w najbliższych latach.*

Słabością SBN RP z 2007 r. jest również niedopracowanie kwestii związanych z tworzeniem zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP na poziomie instytucjonalnym. Zawarte kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego charakteryzuje duży poziom ogólności.

## **V. Wybrane wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa militarne**

### **1. Profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP**

Bezpieczeństwo militarne stanowi tradycyjnie ważny segment bezpieczeństwa narodowego. Gdy zmieniają się wyzwania dla polityki bezpieczeństwa i zagrożenia zewnętrzne powinny być odpowiednio do nich programowane zadania sił zbrojnych państwa. Proces profesjonalizacji armii oznacza jakościową i ilościową transformację zasobów kadrowych i sprzętowych polskiej armii. Jej celem jest zastąpienie służby obowiązkowej ochotniczą służbą wojskową (zawodową i kontraktową), dostosowania liczebności (w praktyce zmniejszenia), struktury i wyposażenia armii do nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego oraz do oczekiwań społecznych (przede wszystkim niechęci do obowiązkowej służby wojskowej).

Profesjonalizacja pozwala na lepsze przygotowanie wojska do reagowania na aktualne i przewidywane zagrożenia militarne i niemilitarne. Prowadzi także do zwiększenia efektywności obronnej armii, a jednocześnie do poprawy zdolności ekspedycyjnych, umożliwiających sprawny przerzut żołnierzy i użycie ich poza granicami kraju, w operacjach sojuszniczych i koalicyjnych.

Droga do profesjonalizacji naszego wojska została przetarta przez naszych sojuszników z NATO. W 2003 r., a więc cztery lata po przystąpieniu do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Polska zmniejszyła liczebność swojego wojska z ponad 200 tys. do 150 tys. żołnierzy, a w 2007 r. poziom uzawodowienia w wojsku polskim wynosił ok. 60%. Rząd Donalda Tuska zdecydował się na zrezygnowanie z powszechnego poboru, a w 2009 r. ostatni żołnierze w ten sposób rekrutowani trafili do służby wojskowej. Rząd ten przyjął program Profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, który został zrealizowany w latach 2008–2010. Od 1 stycznia 2010 r. w koszarach przebywają wyłącznie żołnierze zawodowi, a od połowy 2010 r. Wojsko Polskie osiągnęło zapowiedzianą wielkość 100 tys. żołnierzy. W programie rządu RP armia zawodowa ma liczyć 120 tys. żołnierzy, w tym 20 tys. stanowić mają



Narodowe Siły Rezerwy. Te siły mają być utworzone do końca 2011 r. Stałym wyzwaniem jest zdolność ciągłego pozyskiwania młodych ludzi chcących służyć w wojsku.

#### **Rekomendacja**

→ *Ponieważ, że względu na ograniczenia budżetowe nie będzie możliwe w przyszłości zachęcanie młodych ludzi wysokimi pensjami, trzeba poszukiwać innych, niż finansowe zachęt czyniących wojsko atrakcyjnym miejscem pracy i służby. Słuszne rozwiązania proponuje resort obrony narodowej, m.in. propozycje dodatku za posiadane kwalifikacje zawodowe i umiejętności, czy objęcie systemem rekonwersji, umożliwiającym przygotowanie żołnierza do pracy w sektorach cywilnych po zakończeniu służby (uzupełnianie wykształcenia, zdobywanie lub podwyższanie kwalifikacji i uprawnień).*

Nie wydaje się możliwe oferowanie im specjalnych warunków socjalnych, więc należy nadal wykorzystywać możliwości wysyłania żołnierzy do misji zagranicznych. **W tym kontekście zmiany wymaga decyzja podjęta w końcu 2008 r. o wycofaniu się Polski z misji pokojowych ONZ.**

#### **Rekomendacja**

→ *Ponadto, kierując się troską o to, ażeby nie spadł prestiż armii zawodowej, jako już „nie naszych chłopców”, należy szeroko propagować w społeczeństwie wiedzę o wojsku o jego służbie w obronie Ojczyzny, w działaniach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, a także o zadaniach cywilnych na rzecz społeczeństwa, np. w likwidacji skutków powodzi i innych klęsk żywiołowych czy katastrof losowych.*

Osiągnięcie 100 procentowego uzawodowienia Wojska Polskiego, co faktycznie już się stało, to niejako pierwszy krok na drodze do jego profesjonalizacji. Kolejnym poważnym zadaniem jest ich wyszkolenie i wyposażenie w nowoczesny sprzęt wojskowy oraz kontynuowanie zmian organizacyjnych w wojsku. **Wśród tych ostatnich wskazane wydaje się zmniejszenie proporcji liczby oficerów do pozostałych żołnierzy. Oznaczać to może konieczność zmiany kompetencji wyższych rangą żołnierzy w kierunku przesuwania „w dół” uprawnień żołnierzy wyższych stopniem i stanowiskiem.**

Aspekt kadrowy dokonującej się profesjonalizacji jest najłatwiejszy do oceny ze względu na dostępność do danych. Natomiast trudniej jest ekspertowi zewnętrznego dokonać oceny transformacji ilościowej i jakościowej uzbrojenia, gdyż informacje dotyczące wojska i obronności nie są jawne. W tym miejscu można jedynie wskazać że, modernizacja techniczna i wyszkolenie powinny być ściśle podporządkowane zadaniom jakie mają realizować siły zbrojne.

W perspektywie średnioterminowej do 2020 r. Polskie Siły Zbrojne mają wykonywać dwa podstawowe zadania, pierwsze – zapewnianie obrony terytorialnej kraju i sojuszników, a po drugie – branie udziału w operacjach reagowania kryzysowego poza NATO i Unią Europejską.

**Z racji tego, że w tej średnioterminowej perspektywie nie należy się spodziewać bezpośredniego zagrożenia naszego terytorium ani zagrożenia naszych sojuszników, specjalny wysiłek na rzecz dozbrojenia polskiej armii nie wydaje się konieczny. Wystarczy unowocześnianie posiadanego uzbrojenia i zwiększanie interoperacyjności z armiami naszych sojuszników. Natomiast większe wymagania stwarza potrzeba dobrego wyposażenia w nowoczesny sprzęt dla jednostek przeznaczonych dla misji reagowania kryzysowego.**



Ważnym aspektem dokonującej się profesjonalizacji sił zbrojnych jest dokończenie i wprowadzenie w życie zmian legislacyjnych. Do tej pory obowiązują następujące ustawy z tego zakresu: mała, pośrednia i duża nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony; mała i duża nowelizacja ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; ustawa o dyscyplinie wojskowej; ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Projekt kolejnej ustawy o likwidacji Agencji Mienia Wojskowego oraz utworzenia Agencji Uzbrojenia został już przyjęty przez Radę Ministrów i znajduje się w fazie prac parlamentarnych. Wydaje się on szczególnie pilny jako, że profesjonalizacja wojska wymaga ciągłej modernizacji technicznej jego wyposażenia.

## 2. Zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z dnia 27 grudnia 2007 r.) zakupy większości rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego są objęte obowiązkiem zawarcia umowy offsetowej. Oznacza to, z jednej strony – ułatwienie finansowe dla polskiej gospodarki (gdyż będzie częściowo rekompensować wydatki poniesione na zakupy uzbrojenia), a z drugiej – utrudnienie w zdobywaniu oferentów potrzebnego sprzętu wojskowego.

Zakupy uzbrojenia powinny być dopasowane do przyjętej wizji charakteru Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z prognozą opracowaną przez Departament Transformacji MON do roku 2030 polskie siły zbrojne będą składać się z pięciu podstawowych komponentów: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej, Wojsk Specjalnych oraz Żandarmerii Wojskowej. W ramach sił zbrojnych wyodrębnione zostaną również Wojska Informacyjne – stanowiące odpowiedź na przeniesienie części przyszłej walki w sferę informacyjną (elektroniczną, psychologiczną i medialną). Zakłada się, że ogólna liczebność sił zbrojnych zmniejszy się, co będzie efektem coraz większego udziału sprzętu wojskowego i systemów uzbrojenia opartego na nowoczesnych technologiach.

Coraz większe znaczenie będzie zyskiwał podział sił zbrojnych według określonych, funkcjonalnych zestawów sił o połączonym charakterze. Będą to siły reagowania i siły stabilizacyjne tworzone na bazie jednostek bojowych i wsparcia bojowego oraz siły zintegrowanego zabezpieczenia.

Zadania wyznaczone siłom zbrojnym RP będą wymuszać zwiększone zapotrzebowanie na nowoczesny sprzęt, uzbrojenie i technologie oparte na mikroelektronice i teleinformatyce, a także na osiągnięciach w zakresie nauk biologicznych, nanotechnologii i pozyskiwania nowych źródeł energii. To stwarzać będzie rosnące potrzeby dokonywania kosztownych zakupów.

### **Rekomendacja**

**→ Z racji tego, że generalnie technika wojskowa jest droga, słusznym wydaje się prowadzenie badań nad nowymi rodzajami uzbrojenia i technikami informatycznymi mogącymi znaleźć zastosowanie w wojsku. Zwłaszcza istotne są ostatnie badania przy wykorzystaniu względnie dużego potencjału naukowego Polski oraz przy współpracy z Europejską Agencją Obrony. Polska jako kraj słabszy ekonomicznie od przeciętnej w NATO i UE powinna zapewniać sobie dostęp do nowoczesnego uzbrojenia poprzez integrację polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem państw unijnych i sojuszniczych, umiędzynarodowieniu badań, uczestnictwie w międzynarodowych programach badawczo-rozwojowych i produkcyjnych oraz projektach wspólnych zakupów sprzętu wojskowego. To, łącznie z konsolidacją własnego przemysłu obronnego będzie zapewniać interoperacyjność (jednolitość) uzbrojenia i sprzętu wojskowego.**





Coraz ważniejszą cechą wszystkich systemów walki oraz sprzętu wojskowego staje zdolność do ich funkcjonowania w uwarunkowaniach systemów sieciowych. Jak piszą autorzy *Wizji Sił Zbrojnych RP – 2030* „bazę stanowić będzie nowoczesna cyfrowa platforma teleinformatyczna wielokierunkowej wymiany informacji, posiadająca wielopoziomowy system bezpieczeństwa. Sieć będzie integrowała w sposób kompleksowy środki rozpoznania, decydentów oraz środki rażenia, a także sprzęt wojskowy pozostałych obszarów funkcjonalnych sił zbrojnych. Pełna implementacja w praktyce kształtujących się obecnie koncepcji sieciocentrycznego pola walki, spowoduje przekształcenie w perspektywie 20-25 lat Sił Zbrojnych RP w siły w pełni „usieciowione”. Zapewni to pełny dostęp do informacji, zdolności komunikowania się, precyzji uderzeń oraz większej ochrony przed skutkami działań przeciwnika” (s. 30). Jeśli więc Polska, która zdobyła już pewne doświadczenie w uczestniczeniu „usieciowianym” konflikcie zbrojnym (Afganistan), musi inwestować w najnowszą cyfrową technikę wojskową.

Generalnie rzecz ujmując, należy opowiedzieć się za taką wizją wyposażenia Sił Zbrojnych naszego państwa, aby przyszłe zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego nakierowane były przede wszystkim na nowoczesną technikę, której stosowanie wymusza nie tyle obrona terytorialna co udział Polski w zagranicznych misjach reagowania na kryzysy i misje stabilizacyjne po zakończonych konfliktach. W perspektywie średnioterminowej (do 2020 r.) a nawet długoterminowej misje te pozostaną głównym zadaniem polskich sił zbrojnych.

### **3. Finansowanie obronności w warunkach budżetu zadaniowego**

Wydatki na obronę narodową w Polsce, zgodnie z ustawą z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, nie mogą stanowić mniej niż 1,95% PKB (w roku poprzedzającym rok budżetowy). Kryzys finansowy wybuchły jesienią 2008 r. spowodował pewne cięcia budżetowe. Generalnie wydatki resortu obrony narodowej odpowiadają przyjętej w 2001 r. zasadzie i co roku wzrastają. Na rok 2010 przewidziane je w wysokości 25719 mln zł, z czego 22,5% (czyli 5720,5 mln zł) przeznaczony jest na wydatki majątkowe, w których mieszczą się fundusze na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Generalnie widać pozytywny trend wzrostu wydatków na obronę narodową, a rok 2010 jest kolejnym, w którym Polska korzysta z funduszy pochodzących z pomocy zagranicznej.

Obronność jest finansowana z budżetu za pośrednictwem Ministerstwa Obrony Narodowej (25448,3 mln zł) oraz przez inne resorty (270,7 mln zł). W ramach realizacji umowy z 2003 r. z koncernem Lockheed Martin i rządem USA MON poniesie w roku bieżącym wydatki na realizację programu zakupu samolotów wielozadaniowych F-16 w wysokości 198,3 mln zł. Natomiast wśród innych wydatków przewidziano w resorcie nauki wydatki na projekty badawcze i celowe (154,0 mln zł) i w resorcie gospodarki finansowanie Programu Mobilizacji Gospodarki (73,0 mln zł).

Dodatkowymi źródłami finansowania obronności są środki krajowe przewidziane na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (71,7 mln zł) oraz na obsługę programu samolotowego (141,5 mln zł), a także pochodzące z pomocy zagranicznej natowskiego Programu Inwestycji w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP) – 266,4 mln zł i Programu Pomocy Wojskowej USA (FMF) – ok. 141,5 mln zł.

W finansowaniu obronności w Polsce widać wysoki udział wydatków osobowych. Łącznie wydatki na wynagrodzenia, emerytury i pozostałe świadczenia przekraczają 50% całości budżetu MON w 2010 r. Relatywnie jest niski odsetek wydatków majątkowych (22.5%), w których mieszczą się zakupy uzbrojenia.



Główne kierunki wydatków na obronność w Polsce obejmują następujące dziedziny: profesjonalizacja sił zbrojnych, zabezpieczenie funkcjonowania misji zagranicznych (PKW), modernizacja sił zbrojnych, realizacja strategii informatyzacji resortu obrony narodowej na lata 2008–2012, Siły Odpowiedzi NATO (NRF) i grupy bojowe Unii Europejskiej. Na finansowanie udziału Sił Zbrojnych RP w misjach zagranicznych przeznaczono w 2010 r. 1.963,6 mln zł, co stanowi 7,7% wydatków MON. Największą (2600 żołnierzy) i najbardziej kosztowną, zarazem najmniej efektywną, jest misja w Afganistanie.

Wydatki obronne Polski na tle innych państw członkowskich NATO są relatywnie nieduże. W 2009 r. wynosiły one w przeliczeniu na jednego mieszkańca 215 USD, podczas gdy średnia dla NATO sięgała 992 USD, w tym dla europejskich sojuszników 546 USD.

**Generalnie należy skonstatować, że wydatki na obronę narodową w Polsce nie są wysokie, zwłaszcza na tle innych naszych sojuszników. W ich strukturze widoczna jest dysproporcja na korzyść wydatków osobowych, tymczasem ze względu na wzrastającą rolę nowoczesnej techniki wojskowej we współczesnych konfliktach należałoby zwiększyć finansowanie zakupów uzbrojenia i prac naukowo-badawczych nad nowymi rodzajami broni i techniki potrzebnej dla wojska. Skoro Polska planuje kontynuowanie uczestnictwa w misjach ekspedycyjnych NATO i Unii Europejskiej, a równocześnie występuje duży deficyt budżetu państwa, to powinna zabiegać u sojuszników i partnerów o pomoc w finansowaniu tychże misji. W przypadku operacji unijnych stawia to problem rewizji naszego stanowiska politycznego względem całej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i odchodzenia od traktowania tej polityki jako ściśle międzyrządowej na rzecz jej uwspólnotowienia, przynajmniej w sprawach misji reagowania kryzysowego.**

#### **4. Podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym**

Bezpieczeństwo jako naczelną wartość polityczną o charakterze egzystencjalnym nie może być pojmowana w sposób statyczny, jako pewność istnienia i przetrwania państwa i narodu. Takie ujęcie dominowało w jego tradycyjnym ujęciu, które do niedawna było reprezentowane przez władze Polski. Nie odpowiadało to w pełni potrzebom społecznym ani trendom traktowania bezpieczeństwa przez inne państwa, w tym – jak wykazaliśmy wyżej – przez naszych sojuszników z NATO i UE. Było odzwierciedleniem realistycznego podejścia (w znaczeniu metodologii naukowej) według którego bezpieczeństwo jest naczelnym, najważniejszym celem polityki państwa, a jego zaniedbywanie prowadzi do podważenia możliwości realizacji wszelkich innych potrzeb i celów państwa. Wywodziło się ono z mocno zakorzenionego w czasie zimnej wojny, a także w latach pozostawania w „szarej strefie” (przed wejściem do NATO). Teraz, kiedy Polska stała się członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także Unii Europejskiej – stającej się kompleksową wspólnotą międzynarodową z rozwiniętym komponentem bezpieczeństwa – daje się zauważyć zmiana traktowania bezpieczeństwa. Polega ona na ujmowaniu go w kontekście innych ważnych celów narodowych, takich jak zapewnianie rozwoju społeczno-gospodarczego i ogólnego awansu cywilizacyjnego, a po części na jego relatywnym odmilitaryzowaniu.

Ostatnie rządy RP dokonały poważnego kroku w kierunku takiego nowego pojmowania bezpieczeństwa polegającego na powiązaniu go z rozwojem społeczno-gospodarczym. Znalazło to zapowiedź w przygotowanej średnioterminowej strategii rozwoju kraju do roku 2020 oraz w wytycznych do opracowania strategii długoterminowej do roku 2030. Jest to słuszne podejście, gdyż w warunkach przyspieszonego, po wejściu do UE, rozwoju kraju konieczne było skojarzenie bezpieczeństwa z rozwojem. Jeśli – zgodnie z podaną na wstępie niniejszego opracowania definicją bezpieczeństwa – bezpieczeństwo



oznacza pewność istnienia i przetrwania, zmieniającego się stanu posiadania i efektywnego funkcjonowania w środowisku międzynarodowym – to jego związek z bezpieczeństwem okazuje się oczywistym. Rozwój społeczno-gospodarczy zmienia atrybuty (cechy, tożsamość podmiotu), a więc ochrona i zapewnianie ich trwania jest zadaniem dla polityki bezpieczeństwa.

Efektywny system bezpieczeństwa narodowego musi być – jak również wykazaliśmy wyżej – systemem zintegrowanym, tzn. obejmującym zarówno jego elementy bezpieczeństwa zewnętrznego jak i wewnętrznego. Środki polityki bezpieczeństwa, rozumiane jako zasoby i instrumenty, są generowane i używane przez państwo, a więc rozwój społeczno-gospodarczy zapewnia dostępność tych środków, a wzmacnianie bezpieczeństwa państwa (narodowego) pozytywnie wpływa, w niektórych sytuacjach wręcz warunkuje dalszy rozwój kraju. To w sposób ostateczny przesądza o potrzebie jednoczesnego umacniania bezpieczeństwa kraju w powiązaniu z jego rozwojem społeczno-gospodarczym.

Tutaj pojawia się bardzo ważne, kluczowe więc pytanie o to, jak ma być zapewniany rozwój. Unia Europejska jako całość przyjęła już w 2000 r. w Strategii Lizbońskiej, że ma być on oparty na wiedzy i innowacyjności. Tymczasem w polskim ogólnym budżecie państwa wydatki na badania naukowe, w tym przeznaczone na potrzeby obronności, są dramatycznie (skandalicznie) niskie i wynoszą 0,38% PKB przy lekkiej tendencji wzrostowej. Oznacza to, że nasze państwo nie dba o innowacyjność, która jest warunkiem rozwoju a także dobrze służy zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego. Lepiej bowiem byłoby zwiększyć nakłady na badania naukowe i wykorzystywać ich efekty na potrzeby obronności, niż kupować za granicą drogi sprzęt wojskowy.

Uważa się, że w krajach cywilizowanych wydatki na badania naukowe powinny być mniej więcej równe wydatkom na obronność. W krajach Unii Europejskiej średnio budżet na naukę przekracza już 1,9% PKB a w USA i wielu krajach azjatyckich przekraczają 2,5%. Jak uważa profesor Michał Kleiber „Polska przegrywa dzisiaj rywalizację o najzdolniejsze ludzkie umysły, co jest kluczem do naszej pozycji w Unii i na świecie”. **Skoro w Polsce nakłady na badania są pięć razy niższe niż na obronność to oznacza, że władze państwowe główne zagrożenia postrzegają w sferze obronności, a nie w sferze intelektualnej. To jest bardzo groźne dla perspektyw rozwoju kraju, bo odrzuca innowacyjność jako czynnik wzrostu. Jeśli się tej sytuacji w kształtowaniu budżetu państwa nie zmieni, to już w perspektywie średnioterminowej może się okazać, że będziemy mieć coraz więcej kosztujące nas bezpieczeństwo militarne, a kraj nie będzie się rozwijał. W rezultacie nie uda się powiązać umacniania bezpieczeństwa z rozwojem, gdyż kraj popadnie w stagnację. Nie chodzi o zmniejszenie wydatków na obronność, ale o absolutną konieczność ich zwiększenia na naukę.**

## VI. Społeczna percepcja problematyki bezpieczeństwa

### 1. Poziom świadomości społecznej na temat działań na rzecz obronności państwa

Poziom świadomości społecznej podejmowanych przez państwo działań na rzecz obronności jest stosunkowo niewysoki. Jest on w dużym stopniu uzależniony od polityki informacyjnej instytucji państwowych, jak również informacji przekazywanych przez media, które jednak pozostawiają wiele do życzenia. W ostatnich dwóch latach najczęściej omawianymi w mediach kwestiami były: reforma polskich sił zbrojnych, udział Polaków w wojnie w Afganistanie oraz sprawa budowy w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej.

Wiedza społeczeństwa na temat polskich sił zbrojnych jest niewielka. W sondażach Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) jesienią 2009 r. tylko jedna trzecia



ankietowanych (30%) odpowiedziały, że interesuje się sprawami wojska i wojskowości. Ponad dwie trzecie (70%) stwierdziło, że kwestie te ich nie interesują. Jedynie 11% badanych było w stanie podać właściwą aktualną liczbę żołnierzy w polskich siłach zbrojnych, natomiast 71% zupełnie nie miało orientacji w tym względzie. Natomiast pozytywny był stosunek społeczeństwa do uzawodowienia armii. 74% pytanym Polaków poparło likwidację powszechnego poboru wojskowego, w tym większość (43%) w sposób zdecydowany. Większość respondentów nie wyraziła obaw, iż stworzenie armii zawodowej wpłynie na zmniejszenie stanu bezpieczeństwa Polski. Ponad jedna trzecia badanych (37%) uznała, że decyzja ta poprawi bezpieczeństwo Polski, a 40% uznało, że nie będzie miało to żadnego wpływu. Opinię, że likwidacja powszechnego poboru przyczyni się do zmniejszenia bezpieczeństwa kraju wyraziło tylko 14% ankietowanych.

Interesująca jest opinia na temat zarządzania polskimi siłami zbrojnymi. Jesienią 2009 r. 38% ankietowanych pozytywnie oceniło sposób kierowania armią Polski, jednak niewiele mniej osób (33%) miało na ten temat przeciwną opinię. Zdecydowana większość Polaków (76%) uznała jednak, że polska armia jest niedoinwestowana. Tylko 7% stwierdziło, że jest ona wyposażona wystarczająco<sup>8</sup>. Negatywnie na postrzeganie efektywności wojska polskiego wpłynęła z pewnością katastrofa lotnicza samolotu wojskowego CASA (styczeń 2008 r.), w której śmierć poniosło 20 oficerów i żołnierzy pełniących służbę w siłach powietrznych, a także odejście z armii w atmosferze skandalu gen. Waldemara Skrzypczaka (w sierpniu 2009 r.). Nie bez znaczenia były też niejednokrotne doniesienia o awaryjności samolotów wielozadaniowych F-16, zakupionych od USA na mocy umowy z 2003 r. Należy się spodziewać, że wydarzenia ostatnich miesięcy mogą zwiększyć krytyczną opinię społeczeństwa, co do sytuacji w polskiej armii. Do takowych wydarzeń zaliczyć należy katastrofę samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem (10 kwietnia 2010 r.), na pokładzie którego znajdowali się m.in. dowódcy wszystkich rodzajów sił zbrojnych oraz szef Sztabu Generalnego WP i związane z tym wydarzeniem dyskusje dotyczące złej sytuacji w polskich siłach powietrznych, oraz złożenie dymisji w lipcu tego roku, z niewyjaśnionych do końca przyczyn dowódcy jednostki GROM przez płk Dariusza Zawadkę.

Wyższy jest poziom świadomości społecznej w sprawach międzynarodowej współpracy Polski na rzecz bezpieczeństwa militarnego. Większość Polaków za właściwy uznaje poziom współpracy Polski z NATO i USA oraz z Unią Europejską. W 2009 r. 49% badanych przez CBOS stwierdziło, że nie widzi potrzeby zmian w skali współpracy wojskowej RP w ramach struktur NATO. W odniesieniu do UE odpowiedź taką wskazało 46% ankietowanych, a wobec dwustronnych relacji z USA – 40%. W porównaniu z rokiem 2007 spadła liczba osób uznających, że Polska powinna brać udział we wszystkich operacjach NATO. W 2007 r. opcję taką popierało 19% badanych, podczas gdy w 2009 r. – 14%. Zgodnie z opinią 80% respondentów uczestnictwo żołnierzy polskich w akcjach zbrojnych NATO powinno zależeć od tego, czy udział w tej akcji jest zgodny z interesem kraju. Co więcej, ponad połowa ankietowanych (56%) uznała zaangażowanie Polski w międzynarodowe misje wojskowe, takie jak w Iraku czy Afganistanie, za zbyt duże w stosunku do możliwości gospodarczych i finansowych naszego kraju. Tylko 17% badanych oceniło udział polskich żołnierzy w tych misjach jako adekwatny do potencjału gospodarczego i możliwości finansowych, którymi dysponuje nasz kraj. Jednocześnie wśród badanych przeważała opinia, że uczestnictwo żołnierzy polskich w misjach międzynarodowych przynosi RP korzyści wojskowe – w wyszkoleniu żołnierzy, doświadczeniu dowódców, wyposażeniu w sprzęt (47%). Nieco ponad jedna trzecia pytanym (36%) miała przeciwnie zdanie na ten temat<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> *Polacy o siłach zbrojnych*, CBOS, BS/144/2009, październik 2009.

<sup>9</sup> *Dziesięć lat w NATO*, BS/38/2009, marzec 2009 r.





Deklaracje wskazujące na potrzebę zwiększenia współpracy wojskowej stosunkowo częściej pojawiają się w odniesieniu do UE (30%), natomiast wskazania na jej ograniczenie są relatywnie częstsze w kontekście stosunków polsko-amerykańskich (25%). Ocena stosunków polsko-amerykańskich jest stabilna, co znalazło odzwierciedlenie w poglądach społeczeństwa na temat idei umieszczenia w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Koncepcja ta nie była postrzegana przez Polaków jako czynnik pozytywnie oddziałujący na wzmocnienie obronności państwa. Przeprowadzane regularnie od 2005 r. badania opinii społecznej wskazują, że pomysł ten popierała konsekwentnie mniej niż połowa respondentów (jedynie w 2005 r. było to 50% a był to najwyższy wskaźnik). W latach 2006–2009 zdecydowane poparcie dla tej idei wykazywało jedynie 7–15% badanych, podczas gdy pozostali zwolennicy przyjmowali bardziej ostrożną postawę. Wiosną 2009 r., a więc kilka miesięcy po podpisaniu umowy polsko-amerykańskiej, za umieszczeniem na terytorium RP elementów tarczy antyrakietowej USA opowiedziało się jedynie 29% respondentów, a przeciw było 53%. Oznacza to, iż Polacy, w odróżnieniu od rządu, nie widzą potrzeby wzmocnienia obecności wojskowej Amerykanów na terytorium RP<sup>10</sup>.

## 2. Poczucie bezpieczeństwa przez obywateli RP

Pomimo niepełnej wiedzy na temat działań władz podejmowanych na rzecz obronności państwa od 2001 r. poczucie bezpieczeństwa obywateli Polski wyraźnie wzrasta. Analiza zmian wskazuje, że w okresie przemian politycznych i gospodarczych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku wystąpił drastyczny spadek poczucia bezpieczeństwa Polaków. O ile w 1987 r. 74% społeczeństwa uważało, że Polska jest państwem, w którym żyje się bezpiecznie, to w 1993 r. opinię taką wyrażało jedynie 26%, a dwa lata później 19%. Najniższy wskaźnik odnotowano w 2001 r.; na pytanie, czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie twierdząco odpowiedziało jedynie 18% badanych. Jest to zaskakujący wynik, zwłaszcza jeśli uwzględni się fakt wcześniejszego przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Prawdopodobnie na tak niski wynik wpłynęła negatywna ocena porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednak od 2001 r. tendencja ta uległa wyraźnej zmianie. W 2005 r. na to samo pytanie twierdząco odpowiedziało 46%, w 2007 r. – 53%, a w 2010 r. – aż 70%<sup>11</sup>.

W ostatniej dekadzie istniejące poczucie zagrożenia miało głównie związek z sytuacją wewnętrzną w Polsce i odnosiło się do przestępczości typu: kradzieże, napady, rabunki. Jeśli chodzi o poczucie zagrożenia z zewnątrz to jest ono stosunkowo niewielkie. W 2009 r. aż 73% badanych przez CBOS odpowiedziało, że obecnie nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski. Największe obawy w tym względzie odnotowano w 1991 r., kiedy jedynie 33% respondentów uznało, iż Polska niepodległość jest nie zagrożona. Jednak wraz z rozpadem ZSRR tendencja ta uległa wyraźnej zmianie; od 1992 r. konsekwentnie ponad połowa badanych nie wykazuje obaw o niepodległość kraju. W latach 2000–2009 liczba ta wahała się w granicach 61–74%<sup>12</sup>. W 2009 r. 57% badanych pozytywnie oceniło sytuację Polski na arenie międzynarodowej<sup>13</sup>.

Większość Polaków uważa, że bezpieczeństwo państwa wzmocniła akcesja do NATO i UE. W badaniu z 2009 r. 54% respondentów wskazało, że członkostwo w NATO wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa Polski, a jedynie 11% było przeciwnego zdania<sup>14</sup>. W tym samym

<sup>10</sup> *Opinia publiczna o tarczy antyrakietowej*, CBOS, BS/45/2009, marzec 2009 r.

<sup>11</sup> *Opinie o poczucie bezpieczeństwa i zagrożeniu przestępczością*, CBOS, BS/80/2010, czerwiec 2010 r.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Bezpieczeństwo Polski na arenie międzynarodowej*, CBOS, BS/98/2009, lipiec 2009.

<sup>14</sup> *Dziesięć lat w NATO*, BS/38/2009, marzec 2009 r.



czasie 65% Polaków uznało, że będąc członkiem Unii Europejskiej, Polska jest bardziej bezpieczna, niż przed akcesją. Był to wzrost o 7 punktów w porównaniu z rokiem 2008 i 2007 i o 14 punktów w odniesieniu do roku 2005. Jedynie 7% badanych było przeciwnego zdania.

Opinia publiczna nie podziela dość powszechnej wśród polityków polskich opinii o istniejącym zagrożeniu ze strony Rosji. W 2009 r. 44% badanych uznało, że istotniejsze dla Polski są relacje z Rosją niż ścisła współpraca z krajami dawnego ZSRR (35%). Był to o 9 punktów więcej niż w 2008 r. Mimo że 60% Polaków uważa, iż możliwe jest, że w najbliższych latach Rosja będzie dążyć do odzyskania swoich wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej, to jednocześnie 66% badanych sądzi, że przyjazne i partnerskie relacje polsko-rosyjskie są możliwe<sup>15</sup>.

Jeśli chodzi o zagrożenia ekologiczne to ich poczucie w społeczeństwie jest stosunkowo niewysokie. W badaniu z grudnia 2009 r. połowa Polaków wyrażała wprawdzie zaniepokojenie stanem środowiska naturalnego Polski, ale niespełna jedna trzecia dostrzegała powody do niepokoju w swoim najbliższym otoczeniu. Respondenci uważają, że zmiany klimatu i stan środowiska są problemem na świecie, ale nie widzą z tego powodu bezpośredniego zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa. Jedynie 14,2% badanych uznało, że zmiany klimatu stanowią tak poważny problem, że w celu ograniczenia jego zasięgu poszczególne państwa, w tym Polska, powinny mu przeciwdziałać bez względu na koszty<sup>16</sup>.

### **3. Społeczna ocena działań władz państwa na rzecz kształtowania wizerunku Wojska Polskiego i kształtowania postaw patriotycznych**

Działania władz państwa na rzecz kształtowania wizerunku Wojska Polskiego są niewystarczające. Rząd nie prowadzi właściwej polityki informowania społeczeństwa o działaniach na rzecz profesjonalizacji polskich sił zbrojnych i ich funkcjonowania. Dodatkowo wydarzenia, takie jak katastrofy samolotu wojskowego CASA oraz samolotu prezydenckiego TU-154, publiczne dyskusje na temat sytuacji pilotów wojskowych, odejście z wojska w atmosferze skandalu dowódcy wojsk lądowych gen. W. Skrzypczaka oraz podanie się do dymisji przywódcy GROM płk D. Zawadki, a także informacje o nagannych zachowaniach wobec cywilów żołnierzy polskich w Afganistanie (sprawa Nangar Kel) przyczyniają się do kreowania negatywnego obrazu Wojska Polskiego. Rodzą przekonanie o braku profesjonalizmu, chaosie instytucjonalnym i słabościach kadrowych.

Dla poprawy świadomości społecznej działań prowadzonych na rzecz obronności państwa i poprawy wizerunku polskich sił zbrojnych rząd powinien prowadzić politykę regularnego informowania społeczeństwa o podejmowanych działaniach i wyjaśniania niezrozumiałych dla opinii publicznej zdarzeń, związanych z decyzjami personalnymi. Brak przejrzystości w tym zakresie będzie powodował kształtowanie, z walnym udziałem mediów, jednostronnej opinii o sytuacji w polskich siłach zbrojnych. Naturą mediów jest bowiem przekazywanie głównie informacji sensacyjnych, a nie rzetelnego informowania społeczeństwa o wszystkich podejmowanych przez rząd działaniach. W większym stopniu należy w tym zakresie wykorzystać wiarygodne serwisy internetowe. Powinna nastąpić większa koordynacja polityki informacyjnej pomiędzy poszczególnymi instytucjami państwowymi. W zakresie spraw bezpieczeństwa chodzi głównie o MON, MSZ, BBN. Obecnie nawet osobie poszukującej informacji nt. spraw związanych z bezpieczeństwem trudno je znaleźć, gdyż są one rozproszone, nieuporządkowane i słabo widoczne.

<sup>15</sup> *Ocena stosunków Polski z Rosją, Ukrainą i Niemcami*, CBOS, BS/97/2009, lipiec 2009.

<sup>16</sup> *Polacy o stanie środowiska i zmianach klimatu*, CBOS, BS/1/2010, styczeń 2010 oraz BS/65/2009, kwiecień 2009.



### **Rekomendacja**

**→ Należałoby szybko stworzyć rzetelne, uporządkowane i przejrzyste strony internetowe poszczególnych instytucji zajmujących się sprawami bezpieczeństwa państwa, wraz z podaniem ich wzajemnych linków.**

Dobłą okazją dla poprawy wizerunku WP mogą być również uroczystości związane z upamiętnianiem wydarzeń historycznych. W 2009 r. blisko jedna trzecia badanych (27%) stwierdziła, że wybrałaby się na defiladę wojskową, zorganizowaną dla uczczenia rocznicy wydarzeń historycznych o istotnym znaczeniu dla Polski<sup>17</sup>.

Jeśli chodzi o działania władz w kształtowaniu postaw patriotycznych, to należy stwierdzić, iż ich rola jest nieodzowna. W badaniu opinii społecznej dotyczącym kultywowania pamięci o „Solidarności” ponad połowa respondentów (53%) uznała, że najbardziej predestynowanymi do tych działań są władze państwowe, głównie rząd i odpowiednie ministerstwa, w tym władze oświatowe i podlegające im szkoły. Według 57% badanych najlepszym sposobem na pielęgnowanie pamięci historycznej są lekcje w szkołach<sup>18</sup>. Dobrym pomysłem na kształtowanie postaw patriotycznych jest również tworzenie muzeów, poświęconych konkretnym wydarzeniom, np. Muzeum Powstania Warszawskiego, czy organizowane obecnie Muzeum Drugiej Wojny Światowej. Należy jednak zachować wyważone proporcje i unikać zbyt dużego eksponowania wydarzeń historycznych kosztem spraw bieżących i planów na przyszłość.

## **VII. Wnioski i rekomendacje dla Strategii Rozwoju Kraju**

### **1. Rekomendacje dla priorytetów i zadań polityki bezpieczeństwa w perspektywie średnioterminowej (2010–2020)**

Uznając za cele szczegółowe polityki bezpieczeństwa narodowego ochronę i zapewnienie 1) przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności); 2) integralności terytorialnej państwa; 3) niezależności politycznej i suwerenności; 4) sprawnego funkcjonowania instytucji państwa i stabilności wewnętrznej; 5) kompleksowego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego przyczyniającego się do podnoszenia jakości życia obywateli, należy stwierdzić, iż w perspektywie średnioterminowej (2010–2020) Polska powinna się skoncentrować w perspektywie najbliższych dziesięciu lat na osiągnięciu celu ostatniego.

Cztery pierwsze cele zostały osiągnięte i zadaniem władz jest ich utrzymanie. Obecnie Polska jest państwem, którego przetrwanie nie jest zagrożone, podobnie jak przetrwanie narodu jako grupy etnicznej, ani tym bardziej biologiczne przeżycie ludności. Nie jest też zagrożona jej integralność terytorialna ani niezależność polityczna; Polska jest państwem suwerennym mogącym samodzielnie kształtować swój ustrój, samowładnie decydować o swojej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Polska jest członkiem atlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa i integracji należąc do NATO i Unii Europejskiej; członkiem organizacji bezpieczeństwa zbiorowego – ONZ i OBWE, należy także do Rady Europy grupującej państwa spełniające lub budujące ustrój demokratyczny. Członkostwo w ww. strukturach stwarza szanse efektywnego kształtowania własnego szeroko pojmowanego bezpieczeństwa narodowego. Dodatkowo są one wzmacniane uczestnictwem Polski ugrupowaniach subregionalnych – Grupie Wyszehradzkiej, Radzie Państw Morza Bałtyckiego, Inicjatywie Środkowoeuropejskiej, a także we współpracy trójstronnej z Niemcami i Francją w ramach Trójkąta Weimarskiego. Polska ma uregulowane stosunki ze wszystkimi sąsiadami, oparte na

<sup>17</sup> Powstanie Warszawskie w pamięci zbiorowej, CBOS, BS/109/2009, lipiec 2009.

<sup>18</sup> Pamięć i niepamięć o „Solidarności”, CBOS, BS/98/2010.



umowach o przyjaźni i współpracy. Żadne z państw sąsiedzkich nie zgłasza wobec nas roszczeń terytorialnych, takich żądań nie ma również Polska.

Nie istnieją żadne przesłanki, ażeby sądzić, iż ww. uwarunkowania ulegną zmianie w przeciągu najbliższej dekady. Zadaniem władz państwowych na najbliższe 10 lat jest prowadzenie takich działań, które wyżej opisany stan będą utrzymywać, a także poprawiać. Za metody takowych działań należy przyjąć:

- unilateralne:
  - wzmacnianie własnego potencjału militarnego: unowocześnianie uzbrojenia polskiej armii, dalszą profesjonalizację sił zbrojnych i instytucjonalne usprawnianie ich funkcjonowania;
  - dalszą profesjonalizację polskiej dyplomacji i służby zagranicznej;
- multilateralne:
  - umacnianie roli Polski w UE i NATO oraz działanie na rzecz konsolidacji tych instytucji, w tym aktywne włączenie się w realizację wzmocnionej Traktatem z Lizbony unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony;
  - umacnianie relacji z partnerami europejskimi; szczególną rolę powinny odgrywać relacje z Francją i Niemcami; w tym celu właściwa jest koncepcja nowo wybranego prezydenta RP Bronisława Komorowskiego reaktywowania Trójkąta Weimarskiego;
  - aktywizowanie działań w ramach Grupy Wyszehradzkiej, Rady Państw Morza Bałtyckiego, Inicjatywy Środkoeuropejskiej jako metody na zacieśnianie współpracy z państwami Europy Środkowej i wzmacnianie swojej pozycji w tym regionie;
  - powrót do idei ściślejszej współpracy w ramach OBWE; instytucja ta jest doskonałym forum dialogu i konsultacji z krajami pozostającymi poza UE i NATO: Rosją oraz innymi państwami poradzieckimi. Może służyć jako instrument kształtowania europejskiego bezpieczeństwa kooperatywnego;
  - działania na rzecz normalizacji i rozwoju stosunków z Federacją Rosyjską; będzie to nie tylko umacniać bezpieczeństwo Polski, ale również wzmacniać jej pozycję w UE i NATO;
  - aktywne włączanie się w działania społeczności międzynarodowej na rzecz rozwiązywania konfliktów, kryzysów i problemów globalnych (stabilizowanie sytuacji w regionach konfliktowych, zwalczanie terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej, pomoc państwom znajdującym się w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej; podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego).

Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi powinny nadal odgrywać istotną rolę w polskiej polityce bezpieczeństwa, choć należy odejść od polityki bezwarunkowego, a wręcz bezrefleksyjnego popierania wszystkich działań tego mocarstwa. Polityka Polski w tym względzie winna mieć wyraźne odniesienie do własnych interesów, a nie nosić znamiona strategii *bandwagoning*.

Najważniejszym zadaniem władz RP na najbliższą dekadę jest działanie na rzecz podnoszenia poziomu i jakości życia obywateli. Był to główny cel *Strategii rozwoju kraju 2007–2015*, a należy go rozciągnąć na perspektywę do roku 2020. Dokument ten realizację tego celu widział poprzez trwały wzrost rozwój gospodarczy. Mając na uwadze bezpieczeństwo kraju należałoby sformułować także dwa następne cele – usprawnienie funkcjonowania instytucji państwowych oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Bowiem tylko w warunkach sprawnego i rozwijającego się państwa może ono efektywnie zapewniać bezpieczeństwo narodowe.





Polska stoi – jak wykazaliśmy wyżej (Uwarunkowania pkt. III.2) – przed poważnymi problemami i wyzwaniem, które mogą negatywnie wpłynąć na nasze kompleksowo pojmowane bezpieczeństwo. Jest państwem stosunkowo dobrze zabezpieczonym przed zagrożeniami zewnętrznymi, a decyduje o tym przynależność do NATO i Unii Europejskiej. Natomiast największe wyzwania i zagrożenia mają charakter wewnętrzny i wiążą się z wymagającą poprawy jakością rządzenia i sprawnością aparatu państwowego oraz samorządowego, a także słabościami polskiej gospodarki. Dlatego nasze państwo powinno podjąć następujące szczegółowe zadania:

- przeprowadzić reformę finansów publicznych tak, aby znacząco zmniejszyć występujące wysokie zadłużenie, zwłaszcza na rynku wewnętrznym;
- zmniejszyć wysoki deficyt budżetowy i przygotować kraj do przystąpienia do strefy waluty euro;
- równoważyć handel zagraniczny tak, aby zmniejszyć wysokie jego saldo ujemne, poprzez stale zwiększanie eksportu;
- zwiększyć innowacyjność gospodarki i oprzeć ją na wiedzy i nowoczesnych technologiach, tak aby mogła skutecznie konkurować na rynku światowym;
- wyrównywać nierówności w rozwoju regionów kraju;
- stworzyć bodźce do przyspieszenia stopy przyrostu naturalnego i podjąć działania na rzecz wydłużenia długości życia naszych obywateli;
- usprawnić system ochrony zdrowia i zapewnić powszechną dostępność usług medycznych;
- zwalczać korupcję i tzw. szarą strefę w gospodarce;
- stworzyć skuteczny system przewidywania, ostrzegania i likwidowania klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych.

Wszystkie wyżej wymienione zadania mają charakter społeczno-ekonomiczny, a zatem wewnętrzny. Potrzeba podjęcia ich wynika z konieczności powiązania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i naszego bezpieczeństwa narodowego.

Należy zauważyć, w Polsce nie występują obecnie na dużą skalę, w porównaniu z innymi państwami NATO i UE problemy: terroryzmu, nielegalnych migracji, czy cyberprzestępczości, ale mogą one występować w przyszłości. Dlatego w ciągu najbliższej dekady władze państwa, oprócz środków doraźnych, powinny skupić uwagę na wypracowaniu środków zapobiegających. Muszą one być podejmowane samodzielnie (uregulowania wewnętrzne), jak również we współpracy z naszymi partnerami (instytucjami i organizacjami międzynarodowymi oraz państwami), w tym poprzez udział w międzynarodowych operacjach i misjach reagowania kryzysowego i stabilizowania sytuacji po zakończonych konfliktach regionalnych.

Nieuzasadniona jest również zbyt duża obawa o stabilność dostaw surowców energetycznych. Biorąc pod uwagę ostatnią dekadę w polityce Rosji trudno sobie wyobrazić sytuację, że państwo to, którego gospodarka w znacznej mierze opiera się na eksporcie ropy naftowej i gazu ziemnego przerwie dostawy tych surowców do Polski, a tym samym do innych państw UE (poprzez gazociąg jamalski). Niezależnie od budowy portu do przyjmowania gazu skroplonego (LNG) w Świnoujściu, **racjonalnym działaniem RP byłoby zbudowanie odgałęzienia od Gazociągu Północnego**. Nie oznacza to oczywiście zaniechania działań na rzecz dywersyfikacji źródeł surowców energetycznych. Należy jednak utrzymać proporcję w eksponowaniu zagrożenia energetycznego i odejść od obsesyjnego przypisywania Rosji złych intencji tam, gdzie ich nie ma.

Dokumenty strategiczne dotyczące polityki bezpieczeństwa Polski na najbliższy czas powinny cechować podejście kompleksowe (tzw. zintegrowane bezpieczeństwo), w równym stopniu eksponujące wyzwania i zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne. Koniecznością jest stworzenie sprawnego i spójnego systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Jak



wynika z badań opinii społecznej i relacji mediów, w czasie większych powodzi jakie miały miejsce w ostatnim okresie, najmniej sprawne w działaniu okazały się naczelne władze państwowe. Bardziej pozytywnie oceniono działalność poszczególnych służb, zwłaszcza straży pożarnej i policji. Należy więc dołożyć starań dla stworzenia na poziomie instytucjonalnym dobrze funkcjonującego kompleksowego mechanizmu reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka.

Na podstawie analizy całości uwarunkowań naszego bezpieczeństwa narodowego oraz prowadzonej polityki bezpieczeństwa za zasadne uważamy zestawienie wcześniej sformułowanych następujących rekomendacji:

#### **Rekomendacja 1**

→ *Należałoby jednak zastanowić się nad zmianą w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (w porównaniu do dokumentu Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015) kolejności aspektów bezpieczeństwa, tzn. najpierw wyeksponować osiągnięcia Polski w zapewnianiu bezpieczeństwa zewnętrznego (członkostwo w NATO i UE, ONZ, OBWE, strukturach współpracy subregionalnej; brak sporów terytorialnych z sąsiadami i prawnomiędzynarodowe uregulowanie z nimi stosunków; stabilne środowisko sąsiedzkie Polski) oraz konieczność działań Polski na rzecz utrzymania tego stanu oraz jego doskonalenia, [SRK, s. 62–63], a następnie przedstawić wyzwania związane z umacnianiem bezpieczeństwa, zwłaszcza skoncentrowanie się na aspektach wewnętrznych [SRK, s. 59-62; 64-65], które w najbliższych latach będą najpoważniejszymi wyzwaniami dla polityki bezpieczeństwa RP.*

#### **Rekomendacja 2**

→ *Aby przewyciężyć nieufność, która utrudnia percepcję Rosji przez polskich polityków i media należałoby podjąć zorientowaną na przyszłość politykę normalizacji stosunków wzajemnych i pojednania polsko-rosyjskiego. Warunki ku temu powstały już jesienią 2009 r., po udziale premiera FR Władymira Putina w obchodach 70-tej rocznicy wybuchu II wojny światowej na Westerplatte, a zostały wzmocnione zbliżeniem polsko-rosyjskim po katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. Jednak czołowa partia opozycyjna w Polsce – Prawo i Sprawiedliwość podjęła kilka miesięcy później działania na rzecz ponownego konfliktowania z Rosją, sugerując odpowiedzialność tego państwa za katastrofę. W tej sytuacji rząd Polski powinien szybko podjąć działania na rzecz ratowania szansy jaka szybko może zniknąć.*

#### **Rekomendacja 3**

→ *Należy odpolitycznić kwestię importu gazu z Rosji i traktować ją w kategoriach biznesowych. Należy zrozumieć, że mamy interes w tym, aby gaz od Rosji kupować, bo jak na razie i w dającej się przewidzieć perspektywie, nie ma dla tego alternatywy, zaś Rosja – jako producent – jest zainteresowana aby gaz sprzedawać, tym bardziej, że jest on źródłem finansowania jej programu modernizacji. Ponadto, powinniśmy całkowicie zrezygnować z traktowania zakupu gazu rosyjskiego w kategoriach geopolitycznych, gdyż to nas stawia w złym świetle wobec partnerów i sojuszników z UE, którzy słusznie nie podzielają polskich obaw, podejrzeń i lęków.*

#### **Rekomendacja 4**

→ *Poszukiwanie alternatyw dostaw gazu, to także zwiększanie wydobycia krajowego. W perspektywie długookresowej należy uwzględnić także, ale nie przeceniać, szans na wydobywanie w Polsce gazu łupkowego. Ponadto, Polska posiada duże zasoby*



węgla, zwłaszcza kamiennego. Należy powrócić do podejmowanej w latach 70., wspólnie z RFN, gazyfikacji węgla. Wreszcie wielkie znaczenie ma, a tego Polska nie może ignorować, łączenie kwestii pozyskiwania energii ze źródeł alternatywnych niezanieczyszczających środowiska. Polska jest wszakże sygnatariuszem zintegrowanego programu UE polityki energetycznej i klimatycznej (z marca 2007 r.).

#### **Rekomendacja 5**

→ Należy stale usprawniać system monitorowania granic Polski, będących zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, co wymaga m.in. wieloaspektowego wspierania służb granicznych i celnych.

#### **Rekomendacja 6**

→ Uzasadniona jest potrzeba zintensyfikowania zabiegów Polski o złagodzenie reżimu Schengen dla wschodnich sąsiadów. Przybysze z tych krajów wydają się bardziej pożądanymi i skłonni do adaptacji do norm społeczeństwa polskiego niż pochodzący z innych kręgów kulturowych. W perspektywie nasze państwo powinno być przygotowane do posiadania wypracowanej polityki w sprawie imigrantów.

#### **Rekomendacja 7**

→ Należy wzmocnić służby wywiadu i kontrwywiadu, zarówno cywilnego jak i wojskowego, po to aby mogły one skutecznie informować o nadchodzących zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa, przeciwdziałać im oraz zapewniać osłonę i wspomaganie misji ekspedycyjnych (zwłaszcza wojskowych) prowadzonych w ramach zobowiązań sojuszniczych lub umów międzynarodowych.

#### **Rekomendacja 8**

→ Redefinicji wymaga dotychczasowa teza polityki polskiej, mocno opowiadająca się za dalszym rozszerzeniem NATO. Zgodnie z komunikatem przyjętym na szczycie Sojuszu w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. (pod naciskiem USA i Polski), w przyszłości do NATO powinny być przyjęte Ukraina i Gruzja. W czerwcu br. przywódcy Ukrainy jasno oświadczyli, że rezygnują ze starań o przystąpienie do Sojuszu. Niestabilność wewnętrzna w Gruzji i konfliktowe stosunki tego państwa z Rosją raczej eliminują go z grupy kandydatów do NATO. Oznacza to, że rewizji wymaga stanowisko Polski w sprawie wschodniego rozszerzenia, tym bardziej, że w raporcie Grupy Mędrców znalazła się teza, że rozwijanie partnerstwa z Rosją jest gwarancją bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim. Pozostaje więc ewentualny południowo-wschodni kierunek rozszerzania NATO, o kolejne państwa postjugosłowiańskie.

#### **Rekomendacja 9**

→ Potrzeba wypracowania całościowej („wielkiej strategii”) strategii polityki zagranicznej UE, w formie jednego dokumentu stanowiącego wspólne ramy wszystkich aspektów WPZiB – od bezpieczeństwa i obrony po klasyczną politykę zagraniczną – oraz wszelką aktywność zewnętrzną (ekonomiczną) Komisji Europejskiej. Całościowe strategiczne myślenie w UE pozwoli jej być „bardziej efektywną i widoczną w świecie”, o co apeluje m.in. raport Solany.

#### **Rekomendacja 10**



→ *Potrzeba wypracowania jasnej strategii militarnej Unii Europejskiej. Unia, jeśli chce się liczyć w grze jako światowy aktor polityki bezpieczeństwa, musi wyraźnie przemówić w sprawach militarnych. Strategia ta powinna ustalić priorytety zaangażowania (terytorialne, branie odpowiedzialności za ochronę R2P (Responsibility to Protect) i zaangażowanie się na rzecz zapewniania „bezpieczeństwa ludzkiego” (human security) odpowiednio do posiadanych zasobów. Chodzi o zaangażowanie w misje zarządzania kryzysowego i operacje obrony terytorialnej. Unia Europejska, powinna doprowadzić do jasnego porozumienia w sprawie jak dochodzić do ustanowienia własnego systemu obrony terytorialnej. W tym celu powinna określić zdolności militarne na misje ekspedycyjne i obronę terytorialną. Krokiem wstępnym mogłoby być wypracowanie „białej księgi o obronie europejskiej”. Strategia militarna powinna określić sposoby przyspieszenia procesu transformacji sił zbrojnych UE, rekonstrukcji przemysłu zbrojeniowego i stworzenia bardziej konkurencyjnego Europejskiego Rynku Zaopatrzenia Obronnego (EDEM) oraz podjęcie wspólnych europejskich przedsięwzięć w zakresie rozwoju badań i technologii. Wreszcie strategia militarna UE powinna być kompatybilna z nową strategią bezpieczeństwa narodowego USA (z maja 2010 r.) i przygotowywaną nową koncepcją strategiczną NATO, a także proponować ramy instytucjonalne współdziałania z USA i NATO w sprawach bezpieczeństwa i obrony.*

#### **Rekomendacja 11**

→ *Warto byłoby się zastanowić nad umieszczeniem w przyszłej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego we wstępie syntezy treści strategii i wyjaśnić pojmowanie przez władze problematyki bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza jej szerokiego rozumienia. Dla osób nie interesujących się szczególnie tą problematyką może być bowiem niezrozumiały związek między bezpieczeństwem państwa a kwestiami gospodarczymi czy społecznymi.*

#### **Rekomendacja 12**

→ *Należałoby też w przyszłej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego więcej miejsca poświęcić bezpieczeństwu wewnętrznemu, gdyż w dokumencie widoczna jest dysproporcja między traktowaniem aspektów wewnętrznych i zewnętrznych bezpieczeństwa. Brakuje w strategii odwołania do Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, co wzbogaciłoby aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego o takie kwestie jak: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, wzrost zatrudnienia, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny, podniesienie spójności terytorialnej. Są to czynniki, które muszą być brane pod uwagę przy formułowaniu koncepcji bezpieczeństwa narodowego RP w najbliższych latach.*

#### **Rekomendacja 13**

→ *Ponieważ, że względu na ograniczenia budżetowe nie będzie możliwe w przyszłości zachęcanie młodych ludzi wysokimi pensjami, trzeba poszukiwać innych, niż finansowe zachęt czyniących wojsko atrakcyjnym miejscem pracy i służby. Słuszne rozwiązania proponuje resort obrony narodowej, m.in. propozycje dodatku za posiadane kwalifikacje zawodowe i umiejętności, czy objęcie systemem rekonwersji, umożliwiającym przygotowanie żołnierza do pracy w sektorach cywilnych po zakończeniu służby (uzupełnianie wykształcenia, zdobywanie lub podwyższanie kwalifikacji i uprawnień).*





#### **Rekomendacja 14**

→ Ponadto, kierując się troską o to, ażeby nie spadł prestiż armii zawodowej, jako już „nie naszych chłopców”, należy szeroko propagować w społeczeństwie wiedzę o wojsku o jego służbie w obronie Ojczyzny, w działaniach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, a także o zadaniach cywilnych na rzecz społeczeństwa, np. w likwidacji skutków powodzi i innych klęsk żywiołowych czy katastrof losowych.

#### **Rekomendacja 15**

→ Z racji tego, że generalnie technika wojskowa jest droga, słusznym wydaje się prowadzenie badań nad nowymi rodzajami uzbrojenia i technikami informatycznymi mogącymi znaleźć zastosowanie w wojsku. Zwłaszcza istotne są ostatnie badania przy wykorzystaniu względnie dużego potencjału naukowego Polski oraz przy współpracy z Europejską Agencją Obrony. Polska jako kraj słabszy ekonomicznie od przeciętnej w NATO i UE powinna zapewniać sobie dostęp do nowoczesnego uzbrojenia poprzez integrację polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem państw unijnych i sojuszniczych, umiędzynarodowieniu badań, uczestnictwie w międzynarodowych programach badawczo-rozwojowych i produkcyjnych oraz projektach wspólnych zakupów sprzętu wojskowego. To, łącznie z konsolidacją własnego przemysłu obronnego będzie zapewniać interoperacyjność (jednolitość) uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

#### **Rekomendacja 16**

→ Należałoby szybko stworzyć rzetelne, uporządkowane i przejrzyste strony internetowe poszczególnych instytucji zajmujących się sprawami bezpieczeństwa państwa, wraz z podaniem ich wzajemnych linków.

## **2. Wnioski i rekomendacje dla strategii rozwoju kraju**

Wydany w lipcu 2009 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów raport pod nazwą *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* otworzył debatę na temat długookresowej strategii rozwoju kraju w perspektywie najbliższych dwóch dekad do roku 2030. Nie podjęto w nim kwestii bezpieczeństwa narodowego, a jedynie scharakteryzowano – jako jedno z dziesięciu – wyzwanie „Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne”. Nie jest to ogólne ujęcie problematyki bezpieczeństwa, a jedynie wskazanie na jedno z wyzwań rozwojowych. W dokumencie tym powinien się znaleźć ogólny zapis na temat potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, rozumianego w pozytywny sposób jako kreowanie pewności trwania, stanu posiadania, funkcjonowania i szans rozwojowych Polski i Polaków. Tak rozumiane bezpieczeństwo powinno być przedstawione jako wyjściowy warunek rozwoju kraju i równocześnie element tego rozwoju.

*Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, która jest podstawą prac na dokumentem strategicznym na lata 2011–2020 zawiera czwarty priorytet pod nazwą „Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa”. Kwestia bezpieczeństwa jest przedstawiona jako „Bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne” i „bezpieczeństwo narodowe”. W dokumencie tym wyraźnie widoczne jest negatywne ujęcie bezpieczeństwa narodowego, które określono jako ochrona suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej oraz „możliwość skutecznego przeciwstawiania się wyzwaniom globalnym, zagrożeniom i kryzysom zewnętrznym w sferze politycznej, ekonomiczno-społecznej i militarnej” (s. 63). Jest to ujęcie za wąskie i nie odpowiada współczesnemu rozumieniu bezpieczeństwa.

Proponujemy zmianę tego zapisu poprzez wprowadzenie pozytywnej i szerokiej definicji bezpieczeństwa, którego istotę stanowi kształtowanie pewności i powiązanie z



rozwojem społeczno-gospodarczym, tak jak zostało przedstawione w II części niniejszej ekspertyzy. Taka definicja bezpieczeństwa narodowego powinna być zawarta w przygotowywanej średnioterminowej strategii rozwoju kraju na lata 2011–2020.

**Propozycja zapisu SRK (2011–2020)**

**→ Bezpieczeństwo narodowe rozumiane jest jako zdolność państwa i jego narodu (społeczeństwa) do zapewnienia pewności: trwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej i suwerenności, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana poprzez działania negatywne polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających w ramach państwa oraz działania pozytywne zapewniające przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa).**

Niejako na marginesie należy zauważyć, że w *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* występuje błąd logiczny, gdy jest mowa o „przeciwstawianiu się wyzwaniom”. Otóż – zgodnie z normami poprawności językowej – wyzwania się podejmuje, a nie przeciwstawia się im. Przeciwstawianie jest adekwatne w kontekście zagrożeń, a nie wyzwań.

Także w ogólnej formie powinno być wprowadzone do tekstu tej strategii omówienie zagrożeń, wyzwań i szans dla umacniania bezpieczeństwa Polski. W ekspertyzie zostały scharakteryzowane zagrożenia, wyzwania i szanse występujące obecnie i to należy zaakcentować w dokumencie strategicznym, ze wskazaniem, że mogą one występować także w następnej dekadzie. Istotne jest to, że gros problemów w polskiej polityce bezpieczeństwa powstaje w kraju, ma charakter wewnętrzny a wiąże się z mankamentami i niewystarczającym rozwojem społeczno-gospodarczym.

**Propozycja zapisu SRK (2011–2020)**

**→ Polska nie stoi obecnie w obliczu zagrożenia militarnego, natomiast jest narażona na niebezpieczeństwa o różnym charakterze wychodzące zarówno z otoczenia międzynarodowego jak i systemu wewnętrznego. Należą do nich: wyzwania i zagrożenia ekonomiczne, zagrożenia ekologiczne i biologiczne, zagrożenia informatyczne (cybernetyczne), transnarodowa przestępczość zorganizowana, terroryzm, wyzwania i zagrożenia demograficzne (w tym spadek liczby ludności rodzimej i napływ imigrantów).**

Ponieważ podobne wyzwania i zagrożenia będą utrzymywać się dłużej niż przez następną dekadę, ww. propozycja zapisu powinna być także powtórzona w zapisach Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (2011–2030).

Główne szanse umacniania naszego bezpieczeństwa narodowego stworzyła mądra i dalekowzroczna polityka kolejnych rządów, jakie były w Polsce od 1989 r. Szanse te zawierają się w gwarancjach naszego bezpieczeństwa, jakie stwarza nam uczestnictwo w NATO i Unii Europejskiej. Warto podkreślić w strategii rozwoju kraju, że członkostwo w NATO i UE stwarza nie tylko gwarancje „negatywne” ochrony naszego bezpieczeństwa, lecz także „pozytywne” polegające na korzystnym połączeniu bezpieczeństwa z rozwojem.

Możliwe scenariusze rozwoju i ewolucji sytuacji międzynarodowej wokół Polski, w Europie Środkowej i Wschodniej oraz całej strefie euroatlantyckiej, wskazują także na tendencję na ewolucję NATO jak i Unii Europejskiej. Generalnie dla obu podstawowych



struktur wielostronnych, w których uczestniczy Polska można prognozować na lata 2011–2030 trzy główne scenariusze:

Pierwszy, zakłada utrzymywanie się stagnacji NATO i Unii Europejskiej, zahamowanie procesu rozszerzania i ich słabnięcie na arenie międzynarodowej. Jeśli nawet nie będzie ono miało charakteru rzeczywistego, to ze względu na coraz mocniejsze wchodzenie do gry nowych wschodzących mocarstw, przede wszystkim Chin, Indii, Brazylii a także wzmocnienie się Rosji, obie struktury euroatlantyckiej będą relatywnie słabe w przestrzeni najbliższych dwóch dekad.

Drugi, zakłada dekonstrukcję NATO i Unii Europejskiej. W konsekwencji może to oznaczać osłabienie militarnych i cywilnych gwarancji bezpieczeństwa naszego kraju, a przede wszystkim powstanie zagrożeń dla perspektywy dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Trzeci, powstanie nowej wizji euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa, zakładającej porozumienie się NATO z Rosją i stworzenie nowego systemu bezpieczeństwa z pełnoprawnym udziałem Rosji, a w odniesieniu do Unii Europejskiej – stworzenie przez poszerzoną Unię (m.in. o Islandię, Norwegię, Bałkany Zachodnie, Turcję, Ukrainę) razem z Rosją pewnego związku integracyjnego (co proponował ostatnio doradca prezydenta Rosji – S. Karaganow).

Wszystkie te scenariusze instytucjonalne mogą się zacząć realizować już w najbliższej dekadzie lat 2011–2020, a spełnić w następnej (2021–2030). Tutaj nie należy dostrzegać jakościowego zróżnicowania. Dlatego uwzględniając długookresową ewolucję uwarunkowań międzynarodowych należałoby zaproponować podejmowanie przez Polskę działań minimalizujących ryzyko dla naszego bezpieczeństwa narodowego i dalszego rozwoju. Generalnie polegać one powinny na umacnianiu własnymi siłami własnego bezpieczeństwa narodowego, umacnianie NATO i UE oraz zacieśnianie współpracy ze wszystkimi wschodnimi sąsiadami, przede wszystkim z Rosją. W związku z tym dla Średnioterminowej Strategii Rozwoju Kraju na lata 2011–2020 należałoby poszerzony zapis w stosunku do tego jaki znalazł się w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015.

Ponadto istotnym, systematycznie zyskującym na znaczeniu uwarunkowaniem polskiej polityki bezpieczeństwa w dekadzie lat 2011–2020 i w następnej do 2030 roku będzie postępująca globalizacja. Będzie ona przynosić skutki zarówno pozytywne jak i negatywne – w postaci nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i rozwoju kraju. Polska, jako kraj otwarty na współpracę międzynarodową musi aktywnie włączać się w procesy globalizacyjne, tak aby zwiększać swoje możliwości oddziaływania na bliższe i dalsze otoczenie, mając na uwadze własne interesy umacniania bezpieczeństwa i wspomagania rozwoju społeczno-gospodarczego, i starać się tam gdzie to możliwe być jednym z generatorów globalizacji i współpracy międzynarodowej.

### **Propozycja zapisu SRK (2011–2020)**

**→ Główne szanse umacniania naszego bezpieczeństwa narodowego stworzyła właściwa, dalekowzroczna polityka kolejnych rządów Polski od 1989 r. Szanse te zawierają się w gwarancjach naszego bezpieczeństwa, jakie stwarza nam uczestnictwo w NATO i Unii Europejskiej. Członkostwo w obu tych strukturach międzynarodowych stwarza nie tylko gwarancje „negatywne” ochrony naszego bezpieczeństwa, lecz także „pozytywne” polegające na korzystnym połączeniu bezpieczeństwa z rozwojem. Udział w NATO wymaga od nas udziału w zapewnianiu kolektywnej obrony wszystkich sojuszników a także udziału w operacjach reagowania na kryzysy poza obszarem jego odpowiedzialności, a także stałego podnoszenia zdolności operacyjnych Sojuszu dla realizacji obu wymienionych zadań. Członkostwo w Unii Europejskiej daje Polsce szanse stałego i**



**zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego (cywilizacyjnego) a także współtworzenia zdolności reagowania kryzysowego i wspólnej obrony w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Polska przystępując do UE przyjęła na siebie obowiązek solidarnego umacniania i rozwoju tej szczególnej organizacji międzynarodowej, mającej ambicje i szanse stania się kompleksowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych o ambicjach globalnych.**

**Możliwe długookresowe scenariusze rozwoju i ewolucji środowiska międzynarodowego Polski wskazują na tendencję do utrzymywania się braku zagrożeń militarnych, a nasilania się wyzwań i zagrożeń niemilitarnych oraz na ewolucję NATO jak i Unii Europejskiej. Polska jest zainteresowana umacnianiem i rozwojem obu tych struktur wielostronnych stwarzających podstawowe naszego bezpieczeństwa narodowego i kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także poszukiwaniem nowej wizji ładu międzynarodowego zakładającej umacnianie wspólnego bezpieczeństwa i partnerskiej współpracy ze wszystkimi państwami strefy euroatlantyckiej. Mając na uwadze własne interesy umacniania bezpieczeństwa i wspomagania rozwoju społeczno-gospodarczego również aktywnie włącza się w postępujące procesy globalizacyjne i starać się będzie wszędzie tam gdzie to możliwe być jednym z generatorów globalizacji i współpracy międzynarodowej. To może zapewnić naszemu państwu trwałe bezpieczeństwo i pełny rozwój oraz liczącą się pozycję międzynarodową w szybko zmieniającym się układzie sił.**

W obecnej *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* znajdują się zapisy już po części zdezaktualizowane w części dotyczącej Unii Europejskiej. A mianowicie **unijna polityka obronna nie ma już nazwy „Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony”, lecz od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) – „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony”.** W nowym dokumencie strategicznym należy tę zmianę nazewnictwa uwzględnić.

Należy także zrezygnować z wymieniania działań na rzecz Europejskiego Celu Operacyjnego 2010 i Cywilnego celu Operacyjnego 2008, gdyż zostały one już osiągnięte. Proponujemy bardziej ogólne zapisy, typu działania na rzecz tworzenia wojskowych i cywilnych zasobów i zdolności operacyjnych UE. Z podobnych powodów należy zmienić zadanie przystąpienia do systemu Schengen, na funkcjonowanie w jego ramach.

## VIII. Podstawa źródłowa

### Dokumenty i opinie:

Bilski Artur, *Zanikająca armia*, „Rzeczpospolita”, 28 września 2010.

*Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych*,

Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2010.

*Informacja o stanowisku Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej*,  
(Bruksela, 16 września 2010 r.), Warszawa, dnia 14 września 2010 r.

*Informacja uzupełniająca do dokumentu pn. „Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 1 czerwca 2009.

Kleiber Michał, *Polska przegrywa w Unii rywalizację o najzdolniejsze umysły*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 27 kwietnia 2010.

Koziej Stanisław, *Strategia obronności, czyli kwiatek do kozucha MON*, Portal internetowy Wirtualna Polska, 5 stycznia 2010, ([www.wp.pl](http://www.wp.pl)).





- Koziej Stanisław, *Szef BBN: W wojsku jest za dużo wodzów, to trzeba zmienić*, Portal internetowy, Money.pl, rozmowa z 10 sierpnia 2010.
- Koziej Stanisław, *Zintegrowane bezpieczeństwo narodowe*, „Przegląd Obrony Cywilnej”, 2007, Nr 10.
- Kryteria zapewnienia spójności „Systemu planowania obronnego” z systemem zarządzania rozwojem kraju* (materiał informacyjny), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, 12 lutego 2009 r.
- Kuźniar Roman, *Czas armii profesjonalnej*, „Gazeta Wyborcza”, 2010-08-17, (wydanie internetowe).
- Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na rok 2010*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy, Warszawa, marzec 2010.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 2009.
- Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 5 sierpnia 2008.
- Profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP w Pytaniach i Odpowiedziach*, Zespół Prasowy Sztabu Generalnego WP, Warszawa 14 grudnia 2007. (Internet).
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2008.
- Raport z realizacji "Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010"*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa, sierpnia 2010.
- Raporty z badań przeprowadzonych przez Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS).
- Sprawozdanie z realizacji w roku 2009 zadań wynikających ze Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012*, (projekt dokumentu do przyjęcia przez Radę Ministrów), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2007.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa, 22 lipca 2003.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2000.
- Strategia konsolidacji i rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 sierpnia 2007 r., Warszawa, sierpień 2007.
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.
- Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Tokarski Paweł, *Raport „Projekt Europa 2030: Wyzwania i szanse” – zalecenia i ocena*, Biuletyn PISM, Nr 78 (696), 7 czerwca 2010.
- Wizja Sił Zbrojnych RP – 2030*, Ministerstwo Obrony Narodowej – Departament Transformacji, Warszawa, maj 2008.
- Wizja Sił Zbrojnych RP – 2030*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Transformacji, Warszawa, maj 2010.
- Wytyczne do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju (zaakceptowanym przez RM 24 listopada 2009 r.) – zakres i struktura*,



*Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, projekt z d. 2 lutego 2010 r.*  
*Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 30 grudnia 2008 r.*  
*Założenia do opracowania Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (projekt z dnia 30 marca br.), Ministerstwo Obrony Narodowej – Departament Planowania obronnego, Warszawa 2010.*  
*Założenia i cele profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, dokument na stronie internetowej: <http://www.profesjonalizacja.wp.mil.pl/pl/26.html>.*  
*Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1992.*

### **Opracowania naukowe:**

Kuźniar Roman, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Scholar, Warszawa 2007.

Misiuk Andrzej, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Nowakowski Zdzisław, Hieronim Szafran, Robert Szafran, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*, Rzeszów 2008.

Zajac Justyna, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 17–29.

Zajac Justyna, *Środki polityki bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Ożóg-Radew, R. Rosa (red.), *Bezpieczeństwo i prawa człowieka: teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i praw człowieka*, cz. I, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004, s. 227–237.

Ziarko Janusz, *Paradygmaty i orientacje badawcze w nauce o bezpieczeństwie*, „*Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*”, (Czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), t. I, nr 1–2, Kraków 2008, s. 9–21.

Zięba Ryszard (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Zięba Ryszard, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje –struktury-funkcjonowanie*, Wyd. IV, WN Scholar, Warszawa 2004.

Zięba Ryszard, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, WaiP, Warszawa 2010.

Zięba Ryszard, *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, WN Scholar, Warszawa 2006, s. 935–953.

