

Bartosz BIELISZCZUK
Sebastian CIASTOŃ
Wojciech ŁYSEK
Radosław NIEDZIELSKI
Sebastian RODZIK
Bartosz ŚWIATŁOWSKI

BIAŁA KSIĘGA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

WSTĘP

Wydana przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (BK) została opracowana przez Komisję Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa, powołaną w listopadzie 2010 r. przez prezydenta Bronisława Komorowskiego na podstawie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Przegląd zakończono we wrześniu 2012 r., zaś dokument, który powstał na bazie niejawnego raportu, opracowanego w ramach wspomnianych prac, został opublikowany w maju 2013 r. Wśród osób zaangażowanych w Strategiczny Przegląd znaleźli się naukowcy, eksperci BBN-u, politycy oraz przedstawiciele fundacji i *think-tanków*.

Poprzedni dokument tego rodzaju (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*) przyjęto w 2007 r. W jego zakończeniu autorzy zaznaczali: „Weryfikacja ustaleń zawartych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz wypracowanie propozycji jej aktualizacji odbywać się będzie w ramach cyklicznie przeprowadzanych Strategicznych Przeglądów Bezpieczeństwa Narodowego”¹. Według zapowiedzi BBN-u nowa strategia miała powstać do 2015 r.²

¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 37.

² M. Dura, *Czy doczekamy się spójnej strategii bezpieczeństwa narodowego?*, *Defence24*, 16 XI 2013, [online] http://www.defence24.pl/news_czy-doczekamy-sie-spojnej-strategii-bezpieczenstwa-narodowego, 3 XII 2013.

Blisko połowę BK stanowią rozdziały dotyczące uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. Pierwszy z nich to *Diagnoza stanu bezpieczeństwa narodowego*, drugi – *Prognoza rozwoju środowiska bezpieczeństwa*. Dokument rozróżnia płaszczyznę operacyjną (działanie, sposoby osiągania celów strategicznych) oraz preparacyjną (sposób przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego). Poświęcone są im rozdziały: *Koncepcja działań strategicznych* oraz *Koncepcja przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego*.

Według deklaracji autorów w BK starano się zająć bezpieczeństwem na wielu płaszczyznach. Zwraca uwagę przede wszystkim różnica w objętości obydwu publikacji. Nowy dokument (wraz z załącznikami) liczy ponad 250 stron, poprzedni – 37. W BK sam rozdział *Prognoza rozwoju środowiska bezpieczeństwa*, przedstawiający szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia, przed jakimi stanie Polska w perspektywie najbliższych 20 lat, zajmuje 38 stron. Przeprowadzona w nim analiza jest bardziej wszechstronna, jednak nie zawsze wskazuje na bezpośredni wpływ sytuacji międzynarodowej na bezpieczeństwo Polski. Sprawia wrażenie „akademickiej”. Rozdział dotyczący prognoz środowiska uwzględnia wymiar globalny (mowa tu m.in. o wschodzących potęgach czy możliwych konfliktach militarnych o zasięgu światowym), regionalny (europejski) oraz krajowy. W perspektywie 20 lat analitycy dopuszczają trzy scenariusze rozwoju warunków bezpieczeństwa. Są to: scenariusz integracyjny (umacnianie integracji i rozwoju Unii Europejskiej (UE), wzrost gospodarczy), dezintegracyjny (załamanie się integracji i „tempa rozwoju cywilizacyjnego” Polski³), ewolucyjny (równowaga pozytywnych i negatywnych trendów). Pisząc o różnicach, warto także zaznaczyć, że dokument z 2013 r. zawiera rys historyczny dotychczasowej sytuacji Polski, a wnioski z niego wyciągnięte są poprawne i wskazują na aktualne konsekwencje opisanych wydarzeń dla RP.

Obydwa dokumenty wprowadzają rozróżnienie na interesy narodowe (fundamentalne i nadrzędne cele państwa, wywiedzione z Konstytucji RP) oraz cele strategiczne. BK prezentuje w formie ustrukturyzowanej tabeli zarówno interesy narodowe (konstytucyjne oraz w dziedzinie bezpieczeństwa – zabezpieczenie interesów konstytucyjnych), jak i cele strategiczne (operacyjne: gotowość, oraz preparacyjne: zdolność).

Dokument wskazuje wprawdzie na „konfrontacyjny” kurs Rosji, jednak podczas jego przygotowania nie sposób było przewidzieć, że kwestia podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukraina–UE doprowadzi do głębokiego kryzysu: Euromajdanu, tzw. kryzysu krymskiego oraz rosyjskiej interwencji na Ukrainie. Sytuacja ta wpłynęła na postrzeganie poziomu bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu międzynarodowym Polski. Szczególne zagrożenie odczuwane przez państwa bałtyckie spowodowało częściową zmianę polityki wobec Warszawy oraz zbieżne i jasno artykułowane oczekiwania wobec realizacji operacyjnych gwarancji obrony militarnej przez organizacje międzynarodowe. Należy się spodziewać, że kolejna BK będzie koncentrować się na tradycyjnym *hard security*. Kryzys ukraiński zweryfikował jednocześnie skuteczność organizacji i sojuszy międzynarodowych, m.in. unijnej dyplomacji. Najprawdopodobniej pomoże w samookreśleniu się NATO i wyznaczeniu roli Sojuszu w pozimnowojennym świecie.

³ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 145.

Polityka Rosji wpłynęła negatywnie na spójność polityczną Grupy Wyszehradzkiej (V4). Czechy, Słowacja i Węgry prezentują odmienne od polskiego stanowisko wobec wprowadzania unijnych sankcji, a rząd węgierski wyraźnie dąży do pogłębienia relacji energetycznych i gospodarczych z Kreml i państwami azjatyckimi. Wydarzenia na Ukrainie okazały się również testem na zdolność strony polskiej do współkształtowania architektury bezpieczeństwa europejskiego. Inicjatywa tzw. unii energetycznej bardziej dzieliła, niż jednoczyła państwa UE, ujawniając niski poziom sprawczości politycznej rządu w Warszawie.

Prezydent Bronisław Komorowski we wstępie do BK napisał: *Wyrażam głębokie przekonanie, że Księga ta dobrze przysłuży się pogłębionej debacie społecznej na temat bezpieczeństwa Polski*⁴. W związku z tą deklaracją Katedra Stosunków Międzynarodowych Klubu Jagiellońskiego dokonała analizy wybranych problemów bezpieczeństwa przedstawionych w dokumencie. Niniejsza publikacja nie stanowi jego całościowego omówienia – koncentruje się jedynie na kilku aspektach, które wydały się autorom interesujące i wymagające komentarza. W poniższym opracowaniu prezentujemy sześć analiz podejmujących następujące kwestie poruszone przez BK: 1) analiza otoczenia międzynarodowego w odniesieniu do aktorów państwowych, 2) analiza otoczenia w odniesieniu do organizacji międzynarodowych, 3) armia i siły zbrojne, 4) energetyka, 5) służba dyplomatyczna, 6) polityka demograficzna. Warto zaznaczyć, że opracowania te powstały w roku wydania dokumentu i odnoszą się do ówczesnego stanu wiedzy opinii publicznej oraz ówczesnych wydarzeń.

Czytając dokument, odnosi się wrażenie, że jego autorzy włożyli wiele wysiłku w uporządkowanie treści oraz klasyfikację pojęć. Czyni to dokument bardziej systematycznym, jednak postulaty często nie są poprzedzone właściwą analizą. W innych przypadkach niezrozumiałe są braki i pominięcie niektórych kwestii. Przykładowo, dokument słusznie sygnalizuje problem z przewlekłością postępowania sądowego, ale jedynie zdawkowo stwierdza, że *w 2010 r. nastąpiło rozdzielenie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości* – reforma ta wymaga szerszego omówienia. Innym brakiem jest pomijanie bądź ograniczanie analizy porównawczej jako metody badawczej. Twórcy dokumentu unikali – przynajmniej skrótowego – zaprezentowania poszczególnych polityk innych państw, które mogłyby stanowić wzór albo antywzór dla państwa polskiego. W tekście znajduje się nadmiar sformułowań normatywnych czy deklaracji pozbawionych pogłębionych uzasadnień, powtarzanych w kilku różnych miejscach.

Innym generalnym zarzutem, który można postawić autorom, jest swoisty minimalizm. Czytając dokument, odnosi się wrażenie, że Polska nie może odgrywać znaczącej roli w stosunkach międzynarodowych (patrz: fragment dotyczący organizacji międzynarodowych). Nie zmieniają tego niektóre z fragmentów, np. te mówiące o potencjalnie ważnej roli RP dla energetyki sąsiadów. W ocenie autorów niniejszego artykułu w analizie brakuje konkretnej i wielopłaszczyznowej analizy potencjału Polski w regionie.

Należy zgodzić się z konstatacją autorów, iż: *Wola polityczna i zgodność najważniejszych sił politycznych jest szczególnie potrzebna przy wypracowaniu Strategii*

⁴ Tamże, s. 6.

Bezpieczeństwa Narodowego RP (...). Według analityków BBN-u: *Dobrym miejscem wykuwania politycznego porozumienia ponad podziałami partyjnymi w sprawach bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (...)*⁵. W świetle kryzysu ukraińskiego słowa te wydają się jeszcze aktualniejsze. Należy zaznaczyć jednak, że *wykuwanie politycznego porozumienia* powinno opierać się na merytorycznej dyskusji i uwzględnianiu głosów opozycji. O ile więc pozytywnym aspektem było zorganizowanie przez BBN Strategicznego Forum Bezpieczeństwa, w którym brali udział parlamentarzyści, o tyle należy wyrazić nadzieję, że wspomniana Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) nie stanie się ponownie przedmiotem politycznych rozgrywek – również ze strony Pałacu Prezydenckiego. Zdaniem autorów niniejszego artykułu trudno bowiem w innych racjonalnych kategoriach zinterpretować zaproszenie na posiedzenie Rady gen. Wojciecha Jaruzelskiego.

1. ANALIZA OTOCZENIA MIĘDZYNARODOWEGO – AKTORZY PAŃSTWOWI (*Wojciech Łysek*)

Oparcie bezpieczeństwa RP o Europę Środkowo-Wschodnią jest obecne w polskiej myśli politycznej od dawna. Źródeł tego stylu myślenia należy się dopatrywać, jak uważano w BK, w epoce Andegawenów i Jagiellonów⁶. Wówczas koncepcja bezpieczeństwa oparła się na współpracy z sąsiadami oraz ekspansji terytorialnej w kierunku wschodnim. Celem tych działań było zabezpieczenie granicy wschodniej. Główne cele strategiczne państwa polskiego pozostawały jednak niezmienione. W dziedzictwie kulturowym I Rzeczypospolitej, kontynuowanym w okresie międzywojennym, należy upatrywać genyzy procesu promowania przemian demokratycznych na Ukrainie i Białorusi⁷.

1.1. Rosja

We wnioskach z historycznej analizy stanu bezpieczeństwa Polski autorzy pisali o potrzebie *zwrócenia szczególnej uwagi na zakres i formy współdziałania dwóch największych sąsiadów Polski: Rosji i Niemiec*⁸ oraz zapewnienia uwzględniania polskich interesów w krytycznych obszarach stosunków obu mocarstw. Na temat współczesnych relacji międzynarodowych autorzy BK piszą, iż *czynnikiem zewnętrznym, rzutującym na stan bezpieczeństwa Polski, są relacje między Rosją a Zachodem* (jest to wymienione jako jeden z głównych czynników). Autorzy dopuszczają również (w skrajnym przypadku) możliwość zagrożenia militarnego („w pobliżu polskich granic”)⁹.

⁵ *Tamże*, s. 157.

⁶ *Tamże*, s. 28.

⁷ *Tamże*, s. 34-35.

⁸ *Tamże*, s. 31.

⁹ *Tamże*, s. 13.

W opinii polskich analityków bardziej prawdopodobny wydaje się jednak tzw. scenariusz kontynuacyjny, zakładający odbudowę przez Rosję pozycji mocarstwowej¹⁰; dążą do tego rosyjskie elity¹¹, m.in. współpracując z tzw. mocarstwami wschodzącymi skupionymi w grupie BRICS. Autorzy podnoszą też kwestię niewykonania przez Federację Rosyjską tzw. zobowiązań stambulskich, a następnie zawieszenia przez nią wykonywania *Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (Treaty on Conventional Forces in Europe – CFE)*¹². Poza tym szczególnym niepokojem napawa rozwój systemów raketowych Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza że rozmieszczone są one w pobliżu granic z Polską (Obwód Kaliningradzki)¹³. Jest to określane jako „naruszenie kultury dialogu i współpracy”¹⁴.

Ewentualna odbudowa pozycji Rosji na obszarze postradzieckim stwarzałaaby poważne wyzwanie dla Polski i państw regionu¹⁵, szczególnie iż nie obyłyby się z pewnością bez wykorzystania surowców energetycznych do celów politycznych, jak to już niejednokrotnie bywało w przeszłości. Dopiero w tym kontekście autorzy BK umieszczają problemy wewnętrzne Rosji. Zwracają uwagę na brak możliwości pełnej dominacji w Europie Wschodniej, jak i destabilizacyjny wpływ neoimperialnego scenariusza. Zabrakło jednak przy omawianiu polityki rosyjskiej w kontekście bezpieczeństwa Polski stwierdzenia, iż sąsiad Polski boryka się z poważnymi strukturalnymi wyzwaniami, a jego gospodarce grożą poważne turbulencje ze względu na niekorzystną strukturę produktu narodowego. W czasach pogłębiających się relacji międzynarodowych taka sytuacja wpływa również na sąsiadów. Ewentualny kryzys gospodarczy może bowiem oznaczać pojawienie się zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, chociażby w postaci wzmózonego wzrostu migracji (zresztą w dokumencie jest mowa, że najwięcej imigrantów przybywających do UE pochodzi z Europy Wschodniej i Azji)¹⁶.

1.2. Ukraina

Niepodległa i niezachwiana pozycja gospodarcza Ukrainy według autorów ma *kluczowe znaczenie dla stabilności w Europie Środkowo-Wschodniej*¹⁷. Wspominają oni także o potrzebie promocji demokracji w tym kraju, a także na Białorusi¹⁸. Polska wspiera istnienie „niezależnej i suwerennej Ukrainy”¹⁹. Państwo to wymieniane jest w różnych miejscach dokumentu jako adresat współpracy UE z państwami wschodniej części kon-

¹⁰ *Tamże*.

¹¹ *Tamże*, s. 126.

¹² *Tamże*, s. 113.

¹³ *Tamże*, s. 114.

¹⁴ *Tamże*, s. 113.

¹⁵ *Tamże*, s. 148.

¹⁶ *Tamże*, s. 227.

¹⁷ *Tamże*, s. 163.

¹⁸ *Tamże*, s. 34.

¹⁹ *Tamże*, s. 103.

tymentu (Partnerstwo Wschodnie – PW) oraz z NATO²⁰, a także przy okazji współpracy energetycznej²¹. Autorzy wskazali na najważniejsze pola współpracy ze wschodnim sąsiadem. Warto byłoby jednak omówić relacje z Ukrainą w osobnym podrozdziale i przedstawić całościową politykę wobec Kijowa.

1.3. Litwa, Łotwa, Estonia

Podobny zarzut jak w przypadku Ukrainy może zostać postawiony wobec opisu (czy raczej jego braku) polityki wobec państw bałtyckich. Według autorów rozwijanie bliskich relacji z nimi byłoby szczególnie ważne w razie ewentualnego rozpadu UE²². Wprawdzie dokument stwierdza, iż Polska ma potencjał, by odgrywać ważną rolę wobec państw bałtyckich w dziedzinie energetyki²³, nie mówi jednak o potencjale polityczno-gospodarczym w stosunku do nich. Wprawdzie stwierdza, że ważnym zadaniem dla polskiej dyplomacji jest budowa „możliwie trwałych” koalicji²⁴, co jest postulatem jak najbardziej słusznym, jednak kwestia ta wymaga całościowej strategii i osobnego potraktowania.

1.4. Partnerstwo Wschodnie i integracja z Zachodem

Autorzy słusznie postulują, by Polska działała na rzecz umacniania podmiotowości państw Europy Wschodniej. W tym kontekście wymieniają przede wszystkim państwa objęte Partnerstwem Wschodnim. Wschodni wymiar polityki Unii musi być kontynuowany i pogłębiany przez Polskę jako adwokata i promotora tego regionu. Należy zgodzić się, iż – jak przewidują analitycy pracujący nad BK – taka polityka będzie sprzyjać stabilizacji sytuacji w strefach nierozwiązanych konfliktów. Jednocześnie autorzy *Białej Księgi* zauważają, że Warszawa nie powinna wymagać od samych zainteresowanych wyboru kierunku integracji²⁵. Budowanie sieci powiązań o charakterze kulturalnym i gospodarczym w ramach PW wpłynie na aktorów w Europie Wschodniej, co uświadomi im, iż ewentualne zmiany przy użyciu *hard power* przyniosą więcej szkód niż pożytku, nie tylko stronie będącej przedmiotem interwencji, lecz również inicjatorom zmian na mapie politycznej.

Z pewnością atutem członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego jest współdziałanie w prowadzonej przez nią polityce partnerstw. W ramach tych szczególnych relacji Warszawa prezentuje „stałe poparcie” dla „polityki «otwartych drzwi»” oraz dla „współpracy Sojuszu z Ukrainą i Gruzją”²⁶. Należy zgodzić się z autorami BK,

²⁰ *Tamże*, s. 158.

²¹ *Tamże*, s. 187.

²² *Tamże*, s. 148.

²³ *Tamże*, s. 187.

²⁴ *Tamże*, s. 166.

²⁵ *Tamże*, s. 163.

²⁶ *Tamże*, s. 158.

iz Polska powinna zabiegać o równoważenie geograficzne skupionego obecnie na południowej flance Sojuszu. W gestii zainteresowania leży także rozwój współpracy z Rosją. W szczególności w przeciwdziałaniu terroryzmowi, nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia czy wymianie danych o ruchu w przestrzeni powietrznej. O jej skuteczności przesądzi zasada wzajemności i przejrzystości²⁷. Rzeczywiście brak pełnego zaufania między partnerami oraz kierowanie się w swych działaniach przez Moskwę strategią zero-jedynkową, charakterystyczną dla ery zimnowojennej, zmniejsza efektywność współpracy.

Nieco na marginesie w kontekście polityki wschodniej wspomniano też o stosunkach z Białorusią²⁸, która jeśli jest w dokumencie przywoływana, to zazwyczaj razem z Rosją bądź z Ukrainą. W jednym tylko miejscu mowa o Białorusi jako takiej: *Białoruś powinna zostać objęta szerszą współpracą, gdy tylko zacznie spełniać podstawowe kryteria demokratyzacji*²⁹.

1.5. Komentarz

Podobne jak w przypadku Ukrainy czy państw bałtyckich, nie poświęcono należytej uwagi polityce Polski wobec Czech, Słowacji i Węgier. Wspomina się o tych krajach na marginesie. Wyróżnić można wzmianki poświęcone aspektom historycznym (unia personalna z Węgrami³⁰), współpracy regionalnej (V4³¹) oraz przyszłej kooperacji w kwestiach energetycznych (Węgry i Słowacja jako potencjalni partnerzy w wydobywaniu gazu łupkowego³², Czechy jako państwo, które ułatwi nam dywersyfikację poprzez interkonektor³³). Autorzy powinni wyciągnąć praktyczne wnioski z diagnozy o odmiennej percepcji bezpieczeństwa przez część sojuszników³⁴. Rzeczpospolita powinna budować sojusze nie tylko z najsilniejszymi państwami, ale również z tymi, które postrzegają zagrożenia w podobny sposób (np. państwa bałtyckie czy Szwecja).

Umocnianie wpływów Polski w regionie może dotyczyć nie tylko np. kwestii energetycznych (co słusznie zasygnalizowano), ale również stanowić punkt wyjścia do wzrostu znaczenia naszego państwa na arenie międzynarodowej. Dokument BBN-u jednak nie przykłada do tej kwestii należytej wagi.

²⁷ *Tamże.*

²⁸ *Tamże*, s. 35.

²⁹ *Tamże*, s. 163.

³⁰ *Tamże*, s. 28.

³¹ Zob. np. *tamże*, s. 35.

³² *Tamże*, s. 187.

³³ *Tamże*, s. 142.

³⁴ Zob. dalsza część opracowania; *Biała Księga...*, s. 162.

2. ANALIZA OTOCZENIA MIĘDZYNARODOWEGO – ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE (*Sebastian Ciastoń*)

2.1. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Niewątpliwie mankamentem BK jest lakoniczne stwierdzenie o konieczności rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)³⁵. Bezspornie czynnikami wpływającymi na konieczność nowego zdefiniowania celów wspólnej polityki bezpieczeństwa są dynamiczne zmiany zachodzące na arenie międzynarodowej, potrzeba dostosowania zdolności obronnych ze względu na pogłębienie integracji (przyjęcie traktatu lizbońskiego) oraz dwukrotne rozszerzenie wspólnoty (w latach 2007 i 2013).

Struktura Unii nie pozwala szybko i stanowczo reagować na sytuacje zagrażające bezpieczeństwu jednego lub kilku państw członkowskich. Doskonałym przykładem braku zdolności instytucji unijnych do wypracowania wspólnego stanowiska była kwestia interwencji w Libii czy reakcje na wydarzenia mające miejsce w Egipcie czy Syrii. Obecny sposób funkcjonowania struktur WPBiO pokazuje jedynie jej deklaracyjny charakter oraz niepodważalne w hierarchii znaczenie interesów narodowych państw członkowskich.

Słabo rozwiniętym w BK wątkiem jest pożądanym przez Polskę kierunek rozwoju WPBiO. Autorzy postulują m.in. zacieśnienie współpracy w ramach PW, co wydaje się uzasadnione z punktu widzenia interesu Polski. Kolejne kwestie związane są z koncepcją Grup Bojowych UE oraz utworzeniem struktury planistyczno-dowódczej dla całej Wspólnoty. BK nie wspomina jednak o możliwych wariantach powstania takich struktur oraz najbardziej efektywnej formie współpracy dla Polski.

Dokument stwierdza, iż istotą gwarancji bezpieczeństwa Unii Europejskiej i państw członkowskich jest zdolność do stabilizacji sąsiedztwa³⁶. Do zapewnienia spójności i efektywności takich działań niezbędna jest skuteczna współpraca pomiędzy NATO a UE (Formuła Berlin Plus). Zdaniem autorów BK elementem spajającym całą strategię WPBiO powinna być rozsądnie prowadzona polityka redukcji zagrożeń w obrębie swojego sąsiedztwa połączona z systematycznymi ćwiczeniami i szkoleniami podnoszącymi zdolności obronne całej wspólnoty³⁷. W związku z powyższym pogłębionej analizy wymagają szanse/korzyści wynikające ze współpracy w ramach V4 (m.in. wspólnej Grupy Bojowej). Analiza nie mówi jednak, w jaki dokładnie sposób Grupy Bojowe UE miałyby militarnie „uzupełniać” bezpieczeństwo RP. Wskazanie tego byłoby istotne ze względu na odmienne postrzeganie zagrożeń przez państwa członkowskie³⁸, nie wykluczając także zagrożenia (w różnej formie i częstotliwości) ze strony Rosji³⁹.

³⁵ *Tamże*, s. 12, 124.

³⁶ *Tamże*, s. 160-161.

³⁷ *Tamże*, s. 125.

³⁸ *Tamże*, s. 162.

³⁹ *Tamże*, s. 13-14.

2.2. Kryzys strefy euro

Autorzy dopuszczają wprawdzie – w niekorzystnym scenariuszu – możliwość rozpadu strefy euro⁴⁰, ale wskazują, że „pytanie o rozpad strefy euro wydaje się już nieaktualne”⁴¹. Słusznie zwracają uwagę na przeszkody na drodze Polski do przyjęcia wspólnej waluty (m.in. dług publiczny oraz deficyt budżetowy)⁴², jednak wydaje się, że przedstawiony cel, a więc przystąpienie do strefy euro, postuluje się jako bezalternatywny. Kwestia ta wymaga jednak pogłębionej analizy, wraz z przedstawieniem ewentualnych zagrożeń⁴³, podczas gdy BK koncentruje się głównie na szansach i korzyściach.

W jednym z fragmentów autorzy BK stwierdzają: *Polska powinna zapewnić sobie udział we wszystkich unijnych procesach decyzyjnych. Gwarancją zakorzenienia w głównym nurcie unijnym byłoby przystąpienie do strefy euro w najbardziej korzystnym dla Polski momencie*⁴⁴. Takie ujęcie problemu zdaje się sugerować przyjmowanie wszystkich rozwiązań „głównego nurtu”, bez wskazania skutków politycznych czy ewentualnego wpływu na suwerenność. Warto dodać, że do strefy euro nie przystępuje jedno z najpotężniejszych państw UE – Wielka Brytania – a Węgry wprowadziły zapis konstytucyjny o forincie jako o narodowej walucie.

2.3. Grupa Wyszehradzka

Ważnym zadaniem dla polskiej dyplomacji w kontekście bezpieczeństwa ma być budowa trwałej koalicji, m.in. z państwami Grupy. BK zwraca uwagę na rolę Polski w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państw Wyszehradu⁴⁵. W dokumencie brakuje jednak szczegółowych odwołań do współpracy w ramach Grupy w celach politycznych (np. wzmocnienie pozycji w UE). Jest to zaskakujące, ponieważ BK zaznacza, iż w razie niekorzystnego scenariusza zdarzeń, czyli rozpadu UE, szansą dla Polski byłaby kontynuacja współpracy regionalnej, m.in. w ramach V4⁴⁶. Warto zaznaczyć, że współpraca wewnątrz Grupy była przewidziana w programie polskiej prezydencji w ramach Rady Unii Europejskiej (m.in. wspólna polityka zagraniczna, obrona państw V4 na forum UE, współpraca energetyczna)⁴⁷.

⁴⁰ *Tamże*, s. 147.

⁴¹ *Tamże*, s. 124.

⁴² *Tamże*, s. 159.

⁴³ Zob. np. *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, red. J. Adamiec, Warszawa 2013, [online] [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3A95F9DFDA497743C1257B7F004073A1/\\$file/euro%20w%20Polsce.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3A95F9DFDA497743C1257B7F004073A1/$file/euro%20w%20Polsce.pdf), 18 XII 2014.

⁴⁴ *Biała Księga...*, s. 159.

⁴⁵ *Tamże*, s. 187.

⁴⁶ *Tamże*, s. 147-148.

⁴⁷ *Polish Presidency of the Visegrad Group. Executive summary*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, VI 2013, [online] <http://www.msz.gov.pl/resource/42e96dc8-2ac5-4f29-afcd-d487a5a60a21:JCR,22X2013>.

Pomimo słusznego wskazania na potrzebę współpracy, dokument BBN-u zdaje się nie poświęcać należytej uwagi V4. Wzmiankowana jest ona głównie przy okazji wymieniania innych forów współpracy i organizacji. Analiza wskazuje jednak w kilku miejscach ważną rolę tej instytucji. Wymaga ona obszerniejszego omówienia.

2.4. NATO

Autorzy BK piszą o NATO jako o najsilniejszym sojuszu (*NATO jest i najprawdopodobniej pozostanie najpotężniejszym i najskuteczniejszym sojuszem polityczno-militarnym w skali całego globu*⁴⁸) i jednym z gwarantów bezpieczeństwa Polski. Z punktu widzenia interesów Polski słuszny wydaje się postulat konsolidacji wokół funkcji obronnej, która przyczyni się do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa wszystkich państw Sojuszu⁴⁹.

Wprawdzie autorzy zaznaczają, że zagrożenia dla Polski będą miały głównie niemilitarny charakter, dopuszczają jednak możliwość wystąpienia zagrożenia militarnego (od ograniczonych uderzeń do wojny na dużą skalę⁵⁰). Autorzy nie stwierdzają tego wprost, jednak użyte sformułowania nie pozostawiają wątpliwości, że jako potencjalnych agresorów uznaje się Białoruś i Rosję. Podkreśla się także, że Rosja w swych dokumentach strategicznych widzi NATO jako przeciwnika⁵¹. Przy tej okazji warto byłoby wspomnieć m.in. o rosyjsko-białoruskich manewrach Zapad i potrzebie ich „odparcia”, tym bardziej że – jak podkreślają autorzy – NATO gwarantuje obronę za pomocą „twardej siły”⁵². Autorzy wskazują też słusznie na odmienną ocenę zagrożeń w ramach powiązań sojuszniczych⁵³. Niestety, z uwagi tej nie wyciągnięto praktycznych wniosków. Warto nadmienić, że jesienią 2014 r. szef BBN-u gen. Stanisław Koziej wspominał o potrzebie wyspecjalizowania potencjału obronnego RP m.in. w „sytuacjach trudnokonsensusowych” dla Sojuszu⁵⁴.

2.5. Komentarz

Według analityków BBN-u Unia Europejska uważana jest za strefę wewnętrznej stabilności w Europie⁵⁵. Możliwe konflikty mogą powstać jedynie na peryferiach Starego Kontynentu. Istotne jest zatem powiązanie Polski siecią współpracy międzynarodowej,

⁴⁸ *Biała Księga...*, s. 12.

⁴⁹ *Tamże*.

⁵⁰ *Tamże*, s. 13.

⁵¹ *Tamże*, s. 126.

⁵² *Tamże*, s. 123.

⁵³ *Tamże*.

⁵⁴ *Spotkanie Szefa BBN z asystentem sekretarza obrony USA*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 28 X 2014, [online] <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6064.Spotkanie-Szefa-BBN-z-asystentem-sekretarza-obrony-USA.html>, 30 X 2014.

⁵⁵ *Biała Księga...*, s. 122.

która w pewnym stopniu będzie gwarantować bezpieczeństwo. Obecnie Polska znajduje się w centrum takich powiązań (UE, NATO, V4 i in.).

Wydaje się jednak, że przy tak zróżnicowanej sieci powiązań, jak UE czy NATO, równie ważne jest uczestnictwo Warszawy w strukturach sojuszy regionalnych, np. w Europie Środkowo-Wschodniej (analitycy BBN-u jako region klasyfikują cały kontynent europejski) oraz z państwami podobnie postrzegającymi zagrożenia. Autorzy powinni zatem wyciągnąć praktyczne wnioski z diagnozy o odmiennej percepcji zagrożeń, którą sami stawiają. Przyjęcie aktywnej roli może służyć nie tylko zwiększeniu bezpieczeństwa Polski, ale także wzmocnieniu jej pozycji międzynarodowej. Warto dodać, że do przyjęcia aktywnej postawy przez Warszawę wzywali w ostatnich latach m.in. premier Węgier⁵⁶ i prezydent Estonii⁵⁷.

3. SIŁY ZBROJNE I PODSYSTEM OBRONNY (*Sebastian Rodzik*)

Jednym z tematów poruszanych w BK są zdolności obronne Polski. Analizie poddano Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (SZ) jako główny komponent podsystemu obronny bezpieczeństwa narodowego (wedle nazewnictwa przyjętego przez twórców BK). Autorzy dokumentu odnoszą się do tego tematu w trzech różnych fragmentach. Pierwszy aspekt ujęto w podrozdziale *Potencjał Polski w dziedzinie bezpieczeństwa*⁵⁸. Znajdujemy tam informacje na temat historii transformacji SZ oraz aktualnego stanu jakościowego i ilościowego polskiej armii. Ponadto autorzy zwracają uwagę na stojące przed nią wyzwania związane z transformacją i modernizacją oraz wypunktowują ich niedostatk i słabe strony. W podrozdziale *Zadania strategiczne podsystemów operacyjnych*⁵⁹ zamieszczono przegląd strategicznych zadań podsystemu obronnego (strategia operacyjna). Podrozdział *Przygotowanie podsystemów operacyjnych*⁶⁰ odnosi się do strategii preparacyjnej, zatem znajdujemy tam proponowane zmiany, postulaty i rekomendacje odnośnie do koniecznych udoskonaleń podsystemu obronnego (strategia preparacyjna).

3.1. Potencjał podsystemu obronnego bezpieczeństwa narodowego

3.1.1. Struktura i zadania Sił Zbrojnych RP

System bezpieczeństwa narodowego Polski nie jest optymalny. Jego ujęcie w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polski z 2007 r. nie stanowi jednolitej ca-*

⁵⁶ A. Rzegocki, *Brakujący fundament III RP*, „Rzeczpospolita”, 8 I 2013, [online] <http://www.rp.pl/arttykul/967895.html>, 14 X 2013.

⁵⁷ *Polska liderem w UE?*, Euractiv, 10 XII 2012, [online] <http://www.euractiv.pl/gospodarka/wywiad/polska-liderem-w-ue-004275>, 15 X 2013.

⁵⁸ *Biała Księga...*, s. 36-102.

⁵⁹ *Tamże*, s. 166-179.

⁶⁰ *Tamże*, s. 203-224.

łości, a jedynie wskazuje na wiele różnych podsystemów cząstkowych⁶¹. W BK rozumie się go jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa⁶². Składa się z podsystemu kierowania oraz podsystemu wykonawczego (podsystemy operacyjne i podsystemy wsparcia). Podsystem obronny jest częścią podsystemów operacyjnych. Podsystem obronny tworzą instytucje: służba zagraniczna (dyplomacja) pracująca na rzecz bezpieczeństwa⁶³, siły zbrojne RP, wojskowe służby specjalne (wywiad i kontrwywiad wojskowy) oraz przemysł obronny.

Siły Zbrojne RP są kluczowym instrumentem „przeznaczonym do realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa”. Ich zadaniem jest *ochrona niepodległości Polski i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwowych*⁶⁴. SZ utrzymują gotowość do realizacji trzech rodzajów misji: a) *zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji*, b) *udziału w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w operacjach reagowania kryzysowego i humanitarnych*, c) *wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu*⁶⁵.

W tym miejscu warto sformułować pytanie o docelowy kształt polskiej armii. Posiadając ograniczone zasoby (budżet obronny), należy zastanowić się, w jakim kierunku powinna podążać modernizacja sił zbrojnych. W BK nie znajdujemy ani priorytetów, ani ogólnego kierunku, czy chociażby globalnego celu, do którego ma nas doprowadzić trwająca transformacja. Postulat realizacji trzech rodzajów misji nie budzi zdziwienia, jednakże brak jednoznacznie zdefiniowanego celu prowadzi do profesjonalizacji i fragmentaryzacji sił zbrojnych. Brak strategicznie ukierunkowanego szkolenia sprawia, że żołnierze przygotowywani są do różnych zadań, przez co trudno im uzyskać odpowiedni stopień specjalizacji, będący wymogiem współczesnych konfliktów. Wyjściem z tej sytuacji mogłoby być dokończenie tworzenia Narodowych Sił Rezerwowych (NSR), które – jak czytamy w BK – nie funkcjonują w okrojonym kształcie i liczebności⁶⁶. Wykryształowanie się tej formacji oraz jej adekwatne wyszkolenie i wyposażenie mogłoby stanowić remedium na potrzeby bezpieczeństwa wewnętrznego, szczególnie podczas sytuacji kryzysowych⁶⁷.

Odrębną kwestią pozostaje udział w międzynarodowych operacjach. Warty rozważenia rozwiązaniem mogłoby być uformowanie elitarnych oddziałów we wszystkich rodzajach sił zbrojnych i zaangażowanie tylko tych jednostek (wraz z wojskami

⁶¹ *Tamże*, s. 36.

⁶² *Tamże*.

⁶³ *Tamże*, s. 42.

⁶⁴ *Tamże*, s. 43.

⁶⁵ *Tamże*.

⁶⁶ *Tamże*, s. 48, 207.

⁶⁷ Warto rozważyć również organizację obywatelskich wspólnot kryzysowych i terenowych magazynów sprzętu oraz wyposażenia na wypadek sytuacji kryzysowej. Kwestia reagowania kryzysowego w Polsce wymaga jednak szerszego omówienia i opracowania.

specjalnymi) do operacji poza granicami państwa⁶⁸. Elitarność, potwierdzona w zagranicznych kampaniach, byłaby nośną reklamą polskiej myśli wojskowej, przyczyniając się do wzrostu prestiżu na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony, istnienie takich jednostek stanowiłoby istotny czynnik motywacyjny dla żołnierzy pragnących dostać się do nich. Nie bez znaczenia jest fakt, iż działalność wojska pozytywnie ocenia 77% społeczeństwa⁶⁹. Pozostała część armii pozostawałaby w gotowości do aktywnej obrony kraju, przy czym przez sformułowanie „aktywne” rozumie się również działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze.

Kolejnym nierozwiązanym problemem polskiej armii pozostaje struktura kierownicza. Obecnie aż 20% pozostających w służbie czynnej żołnierzy służy w stopniu oficerskim, a kolejne 38% w randze podoficera⁷⁰. Jest to duży problem natury administracyjnej (problem sprawnego „dowodzenia i kierowania”), społecznej (konflikty wewnątrz armii) i finansowej (czyż wyższa ranga, tym wyższy żołd dla żołnierza), rodzący reperkusje wewnątrz oraz wokół armii, skutecznie uniemożliwiając sprawne zarządzanie nią w obliczu kryzysu. Stan, w którym co piąty spośród czynnych żołnierzy posiada stopień oficerski, musi budzić poważne wątpliwości co do odpowiedniego stanu armii. Problem ten jest sygnalizowany również na kartach BK⁷¹.

Receptą na pozytywne zmiany ma być przygotowana przez BBN reforma struktury kierownictwa i dowodzenia SZ. Sama reforma, firmowana hasłem: „Mniej wodzów, więcej Indian”, budzi jednak poważne wątpliwości. Po pierwsze, jak twierdzi Mariusz Muszyński,

(...) projekt ustawy⁷² w świetle uzasadnienia ma realizować niewątpliwie istotne cele polityczne z zakresu obronności RP i dostosowania kształtu polskich sił zbrojnych do wymogów współczesnych wojen oraz zadań polityki zagranicznej. (...) w zaprojektowanym kształcie jest jednak sprzeczny z art. 134 Konstytucji RP (...). Przyjęcie proponowanych rozwiązań mogłoby nastąpić jedynie po nowelizacji Konstytucji.

Jak podkreśla Muszyński, sprzeczne z konstytucją są

(...) likwidacja stanowisk dowódców poszczególnych rodzajów wojsk, powołanie, jako konstytucyjnych dowódców rodzajów wojsk, stanowiska Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, osłabienie istoty stanowiska

⁶⁸ Doprowadziłyby to do większej profesjonalizacji sił, minimalizując tym samym ryzyko strat własnych. W miejsca z deficytem bezpieczeństwa często trafiają młodzi żołnierze, pozbawieni niezbędnego doświadczenia. Byłaby to więc zmiana nacisku z ilości na jakość, jeśli chodzi o angaż sił w międzynarodowych operacjach.

⁶⁹ *Biała Księga...*, s. 79.

⁷⁰ *Tamże*, s. 44.

⁷¹ *Tamże*, s. 45.

⁷² Rzeczona ustawa została przyjęta w czerwcu 2013 r. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2013 poz. 852.

Szefa Sztabu Generalnego (SG) poprzez bezpośrednie podporządkowanie nowo utworzonych stanowisk ministrowi obrony narodowej z pominięciem pośrednictwa Szefa SG⁷³.

Po drugie, ustawa nie informuje o relacjach między cywilnym Ministrem Obrony Narodowej a Wodzem Naczelnym w okresie wojny, a także zaniedbuje kwestię wyjaśnienia, przed kim Wódz Naczelny będzie odpowiadał. Brakuje również konkretnego wskazania, kto ma nim zostać (pozostawia to szerokie pole interpretacji, mogące podsycać ambicje co najmniej trzech formalnie predestynowanych do tego organów). W tym wypadku pozostaje liczyć na szybkie uregulowanie tej kwestii – bądź to na zasadzie precedensu, bądź poprzez odpowiednie zmiany w ustawie. Po trzecie, ustawa nie traktuje o roli wojskowych służb specjalnych, o ich roli w czasie konfliktu, nie wspomina również o ich możliwym przesunięciu z obszaru cywilnego do militarnego, pod dowództwo SG. Rola szefa SG, poza zarzutami o niekonstytucyjność, pozostaje nieodokreślona, co rodzi fundamentalne pytanie: czy ma on kontrolować samego siebie? Ustawa zakłada zrównanie rangą szefa SG, Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego (wszyscy mają być mianowani przez Prezydenta RP). Wskazanie trzech równorzędnych organów centralnych rodzi problemy natury kompetencyjnej oraz utrudnia kierowanie SZ. Po czwarte, w omawianej ustawie nie znajdziemy odpowiedzi na pytanie, czy Minister Obrony Narodowej jest przełożonym żołnierzy w sensie militarnym, czy tylko *stricte* w sensie polityczno-administracyjnym. Ponadto, dylematem nierozwiązanym przez twórców reformy pozostaje kwestia, który z dwóch dowódców (generalny czy operacyjny) jest ważniejszy w czasie wojny/konfliktu.

3.1.2. Zidentyfikowane problemy i wyzwania modernizacyjne Sił Zbrojnych RP

Na kartach BK zdiagnozowano poważniejsze problemy SZ, takie jak: a) brak zdolności obrony powietrznej, b) brak zdolności obrony przeciwrakietowej⁷⁴, c) niekonsekwencja prowadzonych programów (np. „korwety projektu 621, typu Gawron”⁷⁵), d) wspomniane już problemy z NSR⁷⁶, e) słabość wojskowego szkolnictwa wyższego⁷⁷, f) braki kadrowe w służbie zdrowia⁷⁸, g) niekompatybilność systemów infor-

⁷³ M.A. Kamiński, *To jeszcze nie koniec batalii o reformę systemu dowodzenia Sił Zbrojnych*, Defence24, 22 VII 2013, [online] <http://www.defence24.pl/jeszcze-nie-koniec-batalii-reforme-systemu-dowodzenia-sil-zbrojnych-mariusz-a-kaminski-dla-defence24-pl>, 11 X 2013.

⁷⁴ *Biała Księga...*, s. 47. Należy zaznaczyć przy tym, iż rakiety to obecnie główny środek przenoszenia siły uderzeniowej.

⁷⁵ *Tamże*.

⁷⁶ Dotychczas przyjęto zbyt mało rezerwistów, zakładano pobór 20 tys., obecnie jest ich ok. 10 tys. *Tamże*, s. 48.

⁷⁷ Szkolnictwo wojskowe, w ocenie autorów BK, „pozostaje rozproszone i nadmiernie rozbudowane, a jednocześnie bardziej koncentruje się na potrzebach rynku cywilnego niż wojska”. *Tamże*.

⁷⁸ „Służba zdrowia ma braki kadrowe i trudności w zabezpieczeniu działań polskich kontyngentów wojskowych (PKW) poza granicami kraju. Stan połowej techniki medycznej jest niezadowolający, podobnie jak system szkolenia i podnoszenia kwalifikacji personelu medycznego”. *Tamże*.

matycznych⁷⁹, h) zbyt małe wykorzystanie aparatów bezzałogowych i technik satelitar-nych oraz zaplecza naukowo-badawczego⁸⁰, i) słabość i brak konkurencyjności polskie-go przemysłu obronnego⁸¹. Należy stwierdzić, że lista tych problemów jest wyczerpująca.

3.2. Przygotowanie podsystemu obronnego bezpieczeństwa narodowego

Autorzy BK poddają analizie polską armię pod kątem wskazania jej braków i niedoskona-łości. Należy przyznać im rację, iż konieczne jest przyspieszenie procesu transformacji SZ

(...) przede wszystkim zgodnie z priorytetami przyjętymi w wydanym przez prezydenta RP postanowieniu z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie określenia Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013-2022. W dokumencie tym wskazano trzy priorytetowe kierunki zmian organizacyjnych w Siłach Zbrojnych RP (konsolidacja organizacyjna i dyslokacyjna SZ RP; reforma systemu dowo-dzenia i kierowania; doskonalenie systemu szkolenia, w tym konsolidacja systemu szkol-nictwa wojskowego), a także trzy najważniejsze kierunki modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (rozwój systemów informacyjnych; rozwój systemów obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej; wzrost mobilności Wojsk Lądowych)⁸².

Według autorów *konsolidacja organizacyjna i dyslokacyjna ma ograniczyć rozpro-szenie wojska w niewielkich garnizonach. Jej skuteczne przeprowadzenie jest szczegól-nie ważne w warunkach funkcjonowania profesjonalnych Sił Zbrojnych RP. Pożądane jest uzyskanie wysokiej jakości wyszkolenia, wyposażenia, logistyki oraz wsparcia nie-zbędnego do skutecznej reakcji na nowe wyzwania operacyjne oraz do wykonania przez SZ RP planowych zadań. Jak zaznaczono, powyższe działania transformacyjne uję-te są w Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022, będącej jed-ną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwojowych. W zakresie modernizacji armii, wskazywano:*

Potrzebne jest także wprowadzenie do wyposażenia sił zbrojnych najnowocześniejszych technologicznie z informatyzowanych systemów walki i wsparcia, stosowanych w rozpozna-niu, walce w cyberprzestrzeni, dowodzeniu, kierowaniu systemami uzbrojenia, środkach precyzyjnego rażenia, zdalnego kierowania systemami bezzałogowymi, a także robotach⁸³.

Sprzęt wojskowy jest przestarzały i wymaga wymiany („przestarzały” sprzęt po-winien zostać zastąpiony uzbrojeniem i wyposażeniem spełniającym wymogi sieciocen-

⁷⁹ *Tamże*, s. 49.

⁸⁰ *Tamże*.

⁸¹ Wskazuje się na nieadekwatność do potrzeb modernizacyjnych SZ RP oraz rozproszenie kompetencji pomiędzy kilka ministerstw. *Tamże*, s. 51-52.

⁸² *Tamże*, s. 204-205.

⁸³ *Tamże*, s. 204.

trycznego środowiska działań⁸⁴). Konieczne jest zwiększenie „zdolności przeciwwasko-czeniowej” (większa mobilność wojsk lądowych przy pomocy śmigłowców, zdolność obserwacyjna, system rozpoznania i namierzania, radary, sprzężony z systemem do-wodzenia); zwiększenie potencjału obrony powietrznej i obrony przeciwrakietowej; zwiększenie mobilności wojsk lądowych; zintegrowanie systemów rozpoznania, walki i wsparcia; wykorzystywanie w szerszym stopniu potencjału marynarki wojennej (oraz polskiego przemysłu stocznioowego); przedsięwzięcie środków do budowy cyberbezpie-czeństwa i skutecznej cyberobrony⁸⁵; zainicjowanie nowoczesnego systemu szkolenia wojskowego, który powinien opierać się na przekazywaniu profesjonalnej treści oraz na aktualnych dokumentach.

Podjęto również temat systemu szkolnictwa wojskowego. Autorzy stwierdzili, że należy dostosować go

(...) do współczesnych potrzeb SZ RP, konsolidując go organizacyjnie z naciskiem na kształce-nie dowódcze i techniczne. Zintegrowanie rozproszonego potencjału szkolnictwa wojskowego i zdecydowane skoncentrowanie się na zadaniach bezpośrednio potrzebnych wojsku powinny prowadzić do zwiększenia efektywności tego procesu. Wskazane byłoby powstanie na bazie istniejącego dziś potencjału wyższego szkolnictwa wojskowego dwóch uczelni wyższych: jed-nej połączonej uczelni wojskowej na potrzeby Sił Zbrojnych RP (Uniwersytetu Wojskowego) i uczelni bezpieczeństwa narodowego (Akademii Bezpieczeństwa Narodowego), jako uczelni ponadresortowej, na potrzeby całego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego⁸⁶.

3.3. Komentarz

Bezpieczeństwo należy traktować jako zjawisko społeczne, toteż pisząc o nim, należy zawsze mieć na uwadze partycypowanie w nim społeczeństwa, które w tym sensie jest zarówno przedmiotem, jak i podmiotem. Takie podejście do bezpieczeństwa niewątpliwie rodzi problem kontestacji obranej strategii. Sama strategia powinna również od-powiadać specyficznej dla każdego państwa kulturze strategicznej, którą Polska – jako państwo empirycznie naznaczone smrotnymi, ale heroicznymi klęskami – niewątpli-wie posiada. Przygotowując dokument taki jak BK, nie sposób uniknąć zderzenia świa-ta idei ze światem praktyki.

Obronność Polski przechodzi obecnie transformację i modernizację. Od 2014 r. za-cznie funkcjonować nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, który już obecnie jest obiektem krytyki, ze względu na chaos i dublowanie kompetencji, które – w opinii wielu ekspertów – ma przynieść. W latach 2013-2022 planowany jest szereg in-nych inicjatyw modernizacyjnych⁸⁷, wśród nich: wzmocnienie systemu obrony powietrz-

⁸⁴ *Tamże*.

⁸⁵ *Tamże*, s. 205.

⁸⁶ *Tamże*, s. 207-208.

⁸⁷ J. Sabak, *MON: Priorytety modernizacji Sił Zbrojnych*, Defence24, 16 IX 2014, [online] http://www.defence24.pl/news_mon-priorytety-modernizacji-sil-zbrojnych, 27 IX 2013.

nej, zakup nowoczesnych śmigłowców do różnorodnych celów, zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia, modernizacja wojsk pancernych, wyposażenie w nowe okręty marynarki wojennej, wdrożenie systemu rozpoznania satelitarnego, wymiana wyposażenia i uzbrojenia żołnierza, modernizacja wojsk raketowych i artylerii, zakup symulatorów i тренаżerów, zakup samolotów transportowych czy też *przeciwpancernych pocisków kierowanych Spike*” i „*kołowych transporterów opancerzonych (KTO) Rosomak*”⁸⁸.

Zaangażowanie międzynarodowe powinno być lepiej wykorzystywane, szczególnie w celach komercyjnych, promocji rodzimego przemysłu, czy politycznych, a zatem wzrostu znaczenia na arenie międzynarodowej i w ramach organizacji międzynarodowych. Do tej pory realne, wymierne, a w tym materialne korzyści są niewielkie. Doświadczenie i wiedzę uzyskane w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa należy kierować przede wszystkim do studentów oraz wykorzystywać je w procesie szkolenia żołnierzy. SZ powinny uczestniczyć w licznych ćwiczeniach o charakterze międzynarodowym, *których celem jest wyrobienie nawyków współdziałania i operowania w środowisku wielonarodowym, (...) a także zweryfikowanie efektywności mechanizmów wsparcia sojuszniczego, na wypadek konieczności prowadzenia wspólnej operacji obronnej*⁸⁹.

Szczególnie istotne, jeśli chodzi o wewnątrzpaństwowe zaangażowanie armii, są kompatybilność i zintegrowane współdziałanie z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne: Policją, Strażą Miejską, Strażą Pożarną, Żandarmerią Wojskową itp. Ma to istotne znaczenie podczas operacji zarządzania kryzysowego.

Należy zaznaczyć, iż autorzy BK skutecznie poddali analizie podsystem obrony. Trafnie zidentyfikowano przede wszystkim problemy zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz polskiej armii. W odpowiedzi na zdiagnozowane słabe strony podsystemu zaproponowano skuteczne metody radzenia sobie z nimi (strategia preparacyjna). Sytuacja w systemie bezpieczeństwa narodowego jest dynamiczna, mamy tu do czynienia z mnogością wątków, co wynika ze specyfiki tegoż systemu. Podsystem obronny stoi przed wieloma wyzwaniami, ze względu na jego kluczową rolę w realizacji konstytucyjnych zadań państwa. Podjęcie reform, w dużej mierze czerpiących inspiracje czy konkretne rozwiązania z BK, jest więc koniecznością.

4. ENERGETYKA I BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE

(*Bartosz Bielizczuk*)

4.1. Gaz łupkowy

W ostatnich latach ważnym tematem dotyczącym polskiej energetyki są zasoby gazu ziemnego ze złóż łupkowych, czyli gazu łupkowego. BK słusznie podaje w kilku miejscach, iż polskie zasoby muszą zostać jeszcze dokładnie oszacowane⁹⁰. Jednak

⁸⁸ *Biała Księga...*, s. 205.

⁸⁹ *Tamże*, s. 207.

⁹⁰ *Tamże*, s. 142, 146.

podając ich szacunkową wielkość, powołując się na raport Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG), autorzy piszą: *W marcu 2012 r. PIG oszacował krajowe zasoby gazu łupkowego na ok. 346,1-767,9 mld m³*⁹¹ – co można uznać za nieścisłość. Opracowany przez PIG raport stwierdza, że polskie zasoby „mieszczą się z największym prawdopodobieństwem” w cytowanym przedziale. Jednocześnie PIG zaznacza, że zasoby mogą wynosić maksymalnie 1,92 bln m³⁹². Podobną nieścisłość można zarzucić fragmentowi dotyczącemu tzw. ropy łupkowej: autorzy BK podają najbardziej prawdopodobny przedział (215-268 mln ton⁹³), nie wspominając, że – według PIG – zasoby mogą wynosić maksymalnie 535 mln ton⁹⁴. W kontekście braku pewności co do wielkości zasobów niezrozumiałe jest ich wymienianie jako jednych z najważniejszych polskich surowców. Wrażenie takie odnosi się, czytając: „Polska posiada własne surowce naturalne (m.in. węgiel kamienny, węgiel brunatny, miedź, gaz łupkowy)”⁹⁵.

Dokument jako zagrożenie dla przyszłego wydobycia gazu łupkowego wymienia wycofanie się z kraju firm zagranicznych posiadających koncesje poszukiwawcze⁹⁶. Wspomina także o zagrożeniu wynikającym z opóźnienia prac na koncesjach, które posiadają podmioty zagraniczne⁹⁷. Dokument nie analizuje jednak przyczyn owego przestoju w pracach czy odpływu firm – zdiagnozowanie ich jest kluczowe dla wskazania właściwych środków zaradczych. Jednym z powodów (wskazywanych zarówno przez ekspertów⁹⁸, jak i branżę energetyczną)⁹⁹ były przeciągające się prace nad opodatkowaniem wydobycia gazu łupkowego¹⁰⁰. Przyczyną tego są m.in. spory pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Ministerstwem Skarbu Państwa o nadzór nad mającym powstać Narodowym Operatorem Kopalni Energetycznych¹⁰¹ czy pomię-

⁹¹ *Tamże*, s. 95.

⁹² Państwowy Instytut Geologiczny. Państwowy Instytut Badawczy, *Ocena zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (basen bałtycko-podlasko-lubelski). Raport pierwszy*, Warszawa 2012, s. 5, [online] http://www.pgi.gov.pl/pl/component/docman/doc_download/771-raport-pl.html, 22 X 2013.

⁹³ *Biała Księga...*, s. 96.

⁹⁴ Państwowy Instytut Geologiczny. Państwowy Instytut Badawczy, *Ocena zasobów...*, s. 26.

⁹⁵ *Biała Księga...*, s. 100.

⁹⁶ *Tamże*, s. 97.

⁹⁷ *Tamże*, s. 142.

⁹⁸ Sikora: *Ryzyko inwestycyjne w polskim sektorze łupkowym wynika z braku decyzyjności Warszawy*, Biznes Alert, 11 X 2013, <http://biznesalert.pl/sikora-ryzyko-inwestycyjne-w-polskim-sektorze-lupkowym-wynika-z-braku-decyzyjnosci-warszawy>, 22 X 2013.

⁹⁹ *Gaz łupkowy – nadal brak ustawy*, „Gazeta Prawna”, 9 I 2013, [online] http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/672691.gaz_lupkowy_nadal_brak_ustawy.html, 23 X 2013.

¹⁰⁰ I. Albrycht, W. Bigaj, *Jak powstrzymać ewakuację zagranicznych inwestorów z polskiego sektora gazu łupkowego?*, Instytut Kościuszki, V 2013, [online] http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2013/05/Brief_IK_Jak-powstrzymaj%C4%87-ewakuacj%C4%99-zagranicznych-inwestor%C3%B3w-z-polskiego-sektora-gazu-%C5%82upkowego.pdf, 24 X 2013.

¹⁰¹ T. Furman, *Rządowa ofensywa w łupkach*, „Rzeczpospolita”, 15 X 2013, [online] <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/532645,1056908-Rzad-zdecyduje-wkrotce-o-nowych-regulacjach-dotyczacych-lupkow.html>, 24 X 2013.

dzy Ministerstwem Środowiska a Ministerstwem Finansów dotyczące podatków¹⁰². Niewymienienie tego problemu jest poważnym mankamentem analizy.

BK natomiast słusznie wspomina o potrzebie przeciwstawienia się ewentualnym próbom zablokowania/utrudnienia wydobycia gazu łupkowego przez UE (dosłownie: „[utrudnienia] na arenie europejskiej”) i budowę w tej sprawie koalicji państw oraz zaznacza potrzebę współpracy ze Stanami Zjednoczonymi¹⁰³. Rozdział dotyczący szpiegostwa wspomina o formułowanych hipotezach dotyczących dywersji informacyjnej „obcych służb”¹⁰⁴, polegającej na akcentowaniu rzekomego zagrożenia związanego z wydobyciem gazu łupkowego. Wątek ten – podany na marginesie jako przykład istniejących hipotez – wymaga rozwinięcia. BK postuluje również uzupełnienie dokumentu *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*¹⁰⁵ o dane dotyczące wydobycia gazu łupkowego¹⁰⁶. Postulaty te są uzasadnione i nie budzą zastrzeżeń. BBN postuluje także reformę i poszerzenie kompetencji Państwowego Instytutu Geologicznego – utworzenie sprawnej służby nadzorującej bogactwa naturalne kraju¹⁰⁷.

4.2. Nadzór, kontrola i zarządzanie w branży energetycznej

Dokument bardzo pobieżnie sygnalizuje problem rozproszenia kompetencji w polskim sektorze energetycznym. Wprawdzie na poparcie tego stanowiska wskazuje przykład rozproszenia ich pomiędzy Ministerstwo Gospodarki oraz Skarb Państwa¹⁰⁸, jednak nie proponuje żadnych reform ani środków zaradczych. Jest to tym dziwniejsze, że w Polsce o potrzebie stworzenia ministerstwa odpowiedzialnego za energię mówił zarówno premier¹⁰⁹, jak i opozycja¹¹⁰. Zmiany w nadzorze nad spółkami Skarbu Państwa postulował także raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z końca 2009 r.¹¹¹

¹⁰² A. Koziński, *Tusk i Korolec na kursie kolizyjnym. Minister środowiska nie jest już pupilkiem premiera*, Polska The Times, 28 V 2013, [online] <http://www.polskatimes.pl/artykul/905861.tusk-i-korolec-na-kursie-kolizyjnym-minister-srodowiska-nie-jest-juz-pupilkiem-premiera,id,t.html>, 24 X 2013.

¹⁰³ *Biała Księga...*, s. 187.

¹⁰⁴ *Tamże*, s. 129.

¹⁰⁵ Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Warszawa 2009, [online] http://bip.msp.gov.pl/download/1/3104/Polityka_energetyczna_Polski_do_2030r.pdf, 14 XII 2014.

¹⁰⁶ *Biała Księga...*, s. 131.

¹⁰⁷ *Tamże*, s. 142.

¹⁰⁸ *Tamże*, s. 102.

¹⁰⁹ *Gaz łupkowy – nowe ministerstwo i nowe podatki*, „Gazeta Wyborcza”, 6 X 2011, [online] http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10425032,Gaz_lupkowy___nowe_ministerstwo_i_nowe_podatki.html, 25 X 2013.

¹¹⁰ *PiS chce utworzenia ministerstwa energetyki*, „Gazeta Prawna”, 20 IV 2013, [online] <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/425581,czy-powstanie-ministerstwo-energetyki-pis-sie-domaga.html>, 25 X 2014.

¹¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większością udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa 2009, [online] <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1682,vp,1900.pdf>, 26 X 2013.

Pogłębiona analiza dotycząca kompetencji ministerstw i nadzoru na krajową energetyką wydaje się jeszcze bardziej zasadna po aferze związanej z podpisaniem memorandum w sprawie studium wykonalności budowy tzw. drugiej nitki gazociągu Jamał–Europa (Jamał II). Po jego podpisaniu w Moskwie pomiędzy EuRoPol Gazem (będącym w 48% własnością Skarbu Państwa) a Gazprom Export stanowisko stracili m.in. minister Skarbu Państwa oraz prezes Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa (PGNiG). W momencie podpisania o memorandum nie wiedzieli ani ten minister, ani premier. Przebieg rozmów, które doprowadziły do porozumienia i nadzoru został opisany w raporcie sporządzonym przez ministra spraw wewnętrznych¹¹², jednak całość dokumentu nie została ujawniona opinii publicznej (utajono m.in. informacje dotyczące działań EuRoPol Gazu pomiędzy 6 listopada 2012 a 13 marca 2013 r.). Gazprom miał zabiegać o podpisanie dokumentu już od października 2012 r. Wśród uchybień strony polskiej można wymienić m.in. fakt, że członkowie zarządu PGNiG zasiadający w radzie nadzorczej EuRoPol Gazu nie informowali o rozmowach Ministerstwa Skarbu Państwa.

4.3. Elektrownia atomowa

BK nakreśla kształt przyszłego miksu energetycznego Polski, w którym oprócz gazu duży udział ma mieć węgiel oraz energia nuklearna¹¹³. Przeszkodzić temu mógłby rozwój energetyki gazowej¹¹⁴. Lakonicznie zarysowany dylemat uwypukla wcześniej zasygnalizowane niedociągnięcie dokumentu: brak postulatów stworzenia silnego centrum decyzyjnego odpowiedzialnego za energetykę (odpowiedzialnego m.in. za strategiczne, długofalowe decyzje, takie jak przyszły mix energetyczny). Rozwój energetyki jądrowej jest na tyle złożonym i długim procesem, że wymaga właściwego nadzoru i zarządzania. Przy ograniczonych środkach budżetowych wielu analityków podkreśla, że niemożliwy jest jednoczesny rozwój branży łupkowej i budowa elektrowni atomowych¹¹⁵.

4.4. Rynek energii elektrycznej

BK trafnie identyfikuje problemy związane z polską elektroenergetyką. Zaznacza potrzebę inwestycji w infrastrukturę przesyłową, wynikającą z jej złego stanu techniczne-

¹¹² *Raport w sprawie memorandum gazowego*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2013, [online] https://www.premier.gov.pl/files/files/raport_w_sprawie_memorandum_gazowego_0.pdf, 26 X 2013, 26 X 2013.

¹¹³ *Biała Księga...*, s. 151.

¹¹⁴ *Tamże*, s. 142.

¹¹⁵ Polska Agencja Prasowa, *Kilian: projekty gazu łupkowego i jądrowy wykluczają się wzajemnie*, *Biznes.pl*, 24 X 2012, [online] <http://biznes.onet.pl/kilian-projekty-gazu-lupkowego-i-jadrowy-wykluczaj,42623,5286714,ibm-detel>, 26 X 2013; B. Bielszczuk, *Łupki czy atom – (pozorny?) polski dylemat*, *Centrum Analiz Energetycznych*, 2 XI 2012, [online] <http://www.caewse.pl/122/lupki-czy-atom-pozorny-polski-dylemat/211/v374/>, 26 X 2013.

go (wiek) i małej gęstość sieci¹¹⁶. Autorzy nie przytoczyli jednak wszystkich wniosków wynikających z traktującej o tym analizy, wydanej przez BBN we wrześniu 2012 r.¹¹⁷

O ile analiza i większość postulatów w obydwu dokumentach jest zgodna (m.in. problem wieku i gęstość sieci, brak mocy wytwórczych na północy kraju), o tyle BK nie wspomina np., że duże straty (w przesyłce energii/finansowe) wynikają również z błędnych pomiarów zużycia energii przez Operatorów Systemu Dystrybucji (OSD). Zapobiec temu można, wprowadzając tzw. inteligentne opomiarowanie – *smart grid* (postulat ten znajduje się w dokumencie z 2012 r.). Warto dodać, że w 2011 r. straty OSD w przesyłce kosztowały 1,764 mld zł. Złożyły się na to dwa czynniki: długość linii przesyłowych oraz właśnie błędne pomiary¹¹⁸. Całkowite straty w przesyłce i dystrybucji kosztowały 2,1 mld zł¹¹⁹.

4.5. Energetyka w regionie

Autorzy słusznie wskazują na atut, wynikający z geograficznego położenia Polski. Postulowana przez BBN dalsza integracja systemów energetycznych z sąsiadami (wśród nich Ukrainą) i państwami Wyszehradu¹²⁰ korzystnie wpłynie na bezpieczeństwo energetyczne państwa. Projekt ten jest zresztą obecnie przez Polskę realizowany¹²¹. Oprócz wyżej wymienionych państw, wspomina się także o współpracy z państwami skandynawskimi¹²².

5. SŁUŻBA DYPLMATYCZNA (*Radosław Niedzielski*)

Przedstawioną w BK diagnozę polskiej służby dyplomatycznej¹²³, jak i stojące przed nią zadania w zakresie bezpieczeństwa (zarówno teraźniejsze, jak i przyszłe¹²⁴), należy uznać za adekwatne. Ponadto na szczególną uwagę zasługują postulowane przez autorów BK zmiany odnoszące się bezpośrednio do zasobów kadrowych¹²⁵. Niewystarczający natomiast wydaje się stopień szczegółowości przedstawienia stanu faktycznego tychże kadr

¹¹⁶ *Biała Księga...*, s. 97, 143.

¹¹⁷ Zob. R. Rudźko, *Analiza nt. wielkości strat w przesyłce energii elektrycznej w Polsce*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 27 IX 2012, [online] <http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=12037>, 26 X 2013.

¹¹⁸ *Tamże*, s. 3.

¹¹⁹ *Tamże*, s. 2.

¹²⁰ *Biała Księga...*, s. 187.

¹²¹ *Integracja z europejskim systemem przesyłowym*, gaz-system.pl, [online] <http://www.gaz-system.pl/nasze-inwestycje/integracja-z-europejski-systemem>, 27 X 2013.

¹²² *Biała Księga...*, s. 186.

¹²³ *Tamże*, s. 42-43.

¹²⁴ *Tamże*, s. 166-167.

¹²⁵ *Tamże*, s. 203.

oraz stopnia ich wykształcenia. Oczywiście same postulaty reform w zakresie ujednoczenia procesu rekrutacji i szkolenia członków służby dyplomatycznej czy wypracowania jednolitych zasad awansu zawodowego już wskazują na pewne problemy. Nie definiują ich jednak w sposób wystarczająco precyzyjny, tak aby można określić skalę tych problemów, a także aspektów, które powinny być szczególnie brane pod uwagę w procesie zmiany. Sam postulat ujednoczenia procesu szkolenia służb dyplomatycznych nie wskazuje, czy istotą problemu jest brak ich merytorycznego przygotowania do wykonywania zadań, brak kompetencji językowych czy też może brak predyspozycji osobistych (takich jak np. inteligencja emocjonalna czy kultura osobista). Jedyne, co można stwierdzić, to występowanie różnic, które ze względu na postulat unifikacji mają charakter braków, a nie odmienności.

5.1. Kadry

W zakresie ujednoczenia szkolenia kadr, a jednocześnie podnoszenia ich jakości na szczególną uwagę zasługuje kwestia znajomości języków obcych przez członków służby dyplomatycznej. O niedoborach w tym zakresie mogą świadczyć zwolnienia dokonane w lutym 2013 r. Z uwagi na brak znajomości drugiego języka obcego pracę w Ministerstwie Spraw Zagranicznych straciło 71 osób. O kompetencjach językowych członków służby dyplomatycznej pisze anonimowo jeden z pracowników Służby Cywilnej, który w ironiczny sposób pokazuje mechanizm zdawania egzaminu resortowego z zakresu znajomości języków obcych¹²⁶. Problemem pozostaje także weryfikacja znajomości języków w trakcie trwania służby. Obecny stan prawny nie przewiduje konieczności przechodzenia okresowych egzaminów w tym zakresie.

Warto również zwrócić uwagę na kwestię zatrudniania w służbie dyplomatycznej osób, które nie zajmują się zawodowo dyplomacją. Według informacji podanych przez „Dziennik Gazetę Prawną” ponad 20% polskich ambasadorów trafiło do dyplomacji spoza MSZ¹²⁷. Nie oznacza to automatycznie, że nie posiadają oni kompetencji do wykonywania zadań wynikających z tego stanowiska. Należy zauważyć jednak, iż konieczność rekrutacji dużej liczby osób z zewnątrz poddaje w wątpliwość wiedzę i umiejętności członków służby dyplomatycznej. Ponadto nabór zewnętrzny jest wykorzystywany przez partie polityczne, by „przechowywać” w służbie zagranicznej swoich członków. Niejednokrotnie jest to również forma gratyfikacji za zasługi na rzecz konkretnego ugrupowania politycznego.

Zjawisko nominacji zewnętrznych (w tym także politycznych) jest w Polsce zdecydowanie mniejsze niż np. w Stanach Zjednoczonych, gdzie w fachowej literaturze określa się go czasem „systemem łupów” (ang. *spoils system*). Jednakże osiągnięty wynik w zakresie rekrutacji osób spoza MSZ przekracza istotnie średnią dla zachodnich państw

¹²⁶ *Językowe rewolucje*, blog radcaminister, 4 III 2013, [online] <https://radcaminister.wordpress.com/2013/03/04/jezykowe-rewolucje>, 29 X 2013.

¹²⁷ N. Dzikija, *Nominacje od Sikorskiego. Ambasadorem może być każdy, nawet bez doświadczenia w dyplomacji*, „Gazeta Prawna”, 31 VII 2013, [online] <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/722304,polscy-dyplomaci-kogo-nominuje-sikorski.html>, 6 X 2013.

europiejskich, w których wynosi ona mniej niż 10%¹²⁸. Nie powinno się jednak usuwać przepisu umożliwiającego rekrutację osób spoza MSZ. Prowadziłoby to do przesadnej sztywności w strukturach kadrowych i niemożliwości szybkiego reagowania w przypadku występowania istotnych w niej braków. Należy jednak przepis uszczegółowić w sposób na tyle istotny, by zmniejszyć liczbę nominacji zewnętrznych. Obecna regulacja umożliwia, w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”¹²⁹, powołanie do służby zagranicznej niemal każdego – jedynym wymaganiem koniecznym do spełnienia pozostaje odpowiedni stan zdrowia psychicznego i fizycznego. Jednocześnie brak prawnej definicji „szczególnie uzasadnionych przypadków” pozwala na dość szeroką swobodę w uznaniu, kiedy taka sytuacja rzeczywiście zachodzi.

5.2. Infrastruktura

Innym poważnym problemem dotyczącym służby zagranicznej, który nie został odnotowany w BK, jest planowana redukcja misji dyplomatycznych, jak również i placówek konsularnych. Przyczyną tych zmian jest chęć racjonalizacji kosztów, które MSZ ponosi w związku z utrzymywaniem tych placówek. O ile chęć zmniejszenia wydatków w tym wypadku wydaje się rzeczą słuszną, o tyle zmniejszanie reprezentacji (lub jej całkowite usunięcie) nie jest właściwą drogą do zabezpieczenia polskich interesów. Zwłaszcza gdy państwo polskie ma aspiracje do *kształtowania stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym*¹³⁰.

Podstawową formułą, w oparciu o którą ma nastąpić wytypowanie placówek przeznaczonych do likwidacji, jest zaproponowana przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego selekcja na podstawie stosunku kosztów utrzymania misji do eksportu. Jeżeli koszt utrzymania placówki w danym państwie przekracza 1% wartości polskiego eksportu do tegoż państwa, to nie spełnia ona „reguły Sikorskiego” i tym samym może zostać objęta planowaną restrukturyzacją. Według informacji uzyskanych przez „Gazetę Prawną” programem likwidacji mogą zostać objęte 23 placówki, ze względu na niespełnianie wyżej przedstawionego kryterium¹³¹. Jak podaje Michał Potocki, wśród nich znajdują się przedstawicielstwa w Islandii (gdzie Polacy stanowią ponad 50% cudzoziemców), Gruzji (objętej programem PW) czy Afganistanu (gdzie stacjonuje polskie wojsko w ramach pełnionej misji)¹³². Wskutek tego drugim kryterium decydującym o ewentualnej likwidacji będzie posiadanie „interesu” (rozumianego w kategoriach innych niż gospodarcze) w istnieniu przedstawicielstwa.

Jak już zostało wspomniane wcześniej, dążenie do racjonalizacji kosztów jest naturalne i pożądane. Jednak wycofywanie obecności dyplomatycznej ze względu na brak

¹²⁸ Tamże.

¹²⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2001 nr 128 poz. 1403, art. 12, ust. 2.

¹³⁰ Biała Księga..., s. 42.

¹³¹ M. Potocki, *Sikorski chce zamykać polskie ambasady*, „Gazeta Prawna”, 6 V 2013, [online] http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/701683,sikorski_chce_zamykac_polskie_ambasady.html, 6 X 2013.

¹³² Tamże.

wystarczających kontaktów gospodarczych wydaje się argumentem nietrafionym. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż to właśnie istnienie narodowego przedstawicielstwa w państwie trzecim jest podstawą przy dokonywaniu analizy eksportowej przez przedsiębiorców. Brak misji dyplomatycznej budzi wątpliwości przedsiębiorców co do możliwości ochrony ich interesów, w przypadku gdyby te zostały naruszone przez potencjalnego importera. Tym samym brak placówki dyplomatycznej zdecydowanie utrudnia lub wręcz eliminuje możliwość zawierania nowych, potencjalnych umów pomiędzy podmiotami gospodarczymi. Obecność dyplomatyczna ma szczególne znaczenie w momencie wystąpienia tzw. boomu gospodarczego w państwie trzecim, gdyż umożliwia zdobycie najbardziej intratnych kontaktów występujących właśnie w pierwszej fazie. Przykładem może być tutaj Mongolia, w której w 2009 r. została zlikwidowana ambasada, gdy właśnie następowało znaczące ożywienie gospodarcze. Warto także odnotować za Michałem Potockim, że są inne możliwości redukcji kosztów związanych z utrzymaniem misji dyplomatycznej, tak by jednocześnie nie doprowadzić do jej zakończenia. Do przykładowych można zaliczyć współdzielenie niezbędnej infrastruktury z państwami sojuszniczymi (np. poprzez wynajem jednego budynku), wykorzystanie instytucji ambasadora wizytującego czy konsula honorowego.

6. POLITYKA DEMOGRAFICZNA (*Bartosz Światłowski*)

Ważna i trafna deklaracja autorów o konieczności przewartościowania dotychczasowej polityki prorodzinnej nie znajduje uzupełnienia w postulowanych środkach. Pomysły proponowane przez twórców raportu, takie jak wydłużenie urlopu macierzyńskiego czy upowszechnienie dostępu do żłobków i przedszkoli¹³³, nie są bowiem ani przełomowe, ani adekwatne w stosunku do sytuacji demograficznej. Zasadnicza zmiana polityki rodzinnej państwa musiałaby oznaczać dużo głębszą systemową zmianę modelu polityki prorodzinnej, który odpowiadałby na wyzwania pogarszającej się sytuacji demograficznej. Specyficznym mankamentem polskiego systemu jest jego selektywność, a zatem pomoc rodzinom tylko w niektórych, ściśle określonych przypadkach. Stanowiące na ogół niewielki odsetek potrzebnych kwot wsparcie państwa koncentruje się wokół najbiedniejszych rodzin (kryterium dochodowe). Wątek ten powtarza się właściwie w przypadku prawie wszystkich rodzajów świadczeń dla rodzin. Należy dostrzec, że jednym z najgorszych tego konsekwencji jest nie tylko ograniczenie grupy beneficjentów polityki rodzinnej, ale również zatrudnianie w szarej strefie bądź rezygnacja z poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów.

Jeśli za kryteria polityki istotnie prorodzinnej uznać powszechność przyznawanych świadczeń (każda rodzina bez względu na dochód), ich progresywność (potęgowanie wielkości świadczeń dla rodzin o większej liczbie dzieci) oraz neutralność (rodzina decyduje o przeznaczeniu pieniędzy), to Polska nie jest państwem wspierającym powięk-

¹³³ *Biała Księga...*, s. 227.

szanie rodziny. Okazuje się, że te trzy kryteria spełniane są jedynie w przypadku ulgi podatkowej. Prawdziwa zmiana polityki rodzinnej wymagałaby zatem działań zmierzających w kierunku upowszechnienia dostępu do świadczeń, uzależnienia ich wielkości od liczby posiadanych dzieci oraz pozostawienia w gestii rodziny celu przeznaczanych środków.

Poza promocją wielodzietności, polski system powinien również przewidzieć dostosowanie wielkości zasiłku do możliwości pokrycia szacowanych wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb rozwojowych dzieci (edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych itp.). Tego rodzaju sposób obliczania poziomu przeciętnych wydatków rodzin funkcjonuje np. w Niemczech. Ponadto polskie prawodawstwo nie jest dostosowane do różnorodności sytuacji życiowych obywateli. Nie przewiduje pomocy dla osób chcących łączyć pracę zawodową z opieką domową, zapewniając opiekę nad dzieckiem w niewielkim stopniu. Analitycy BBN-u zdają się jednak nie dostrzegać konieczności zmiany istoty polityki rodzinnej, tak by z nieefektywnego i wadliwego systemu stworzyć sprawny mechanizm wspierania każdej rodziny decydującej się na posiadanie dzieci. Propozycje autorów ograniczają się do powielania ogólnych (jakkolwiek ważnych) postulatów ulg podatkowych za posiadanie kolejnych dzieci, ułatwień na rynku pracy dla rodziców czy wsparcia przy zakupie mieszkania. Treść wskazań pozbawiona jest szerszej perspektywy, pokazującej zasady działania całości polityki rodzinnej i przynajmniej powierzchownego porównania z państwami UE, które osiągają sukcesy demograficzne. Cennym zabiegiem byłoby zaprezentowanie elementarnych danych liczbowych związanych z demografią i finansowaniem rodzin oraz rozważenie relacji powiększania wydatków na politykę prorodzinną z kondycją budżetu państwa.

W dokumencie zawarto sugestię, że do promocji wielodzietności przyczynia się jedynie zwiększanie transferów finansowych. Pominięto wszelkie inne sposoby propagowania postaw i idei związanych z rodziną, takie choćby jak kampanie w telewizji, radiu i prasie wykorzystywane w innych państwach UE (np. na Węgrzech). Co więcej, autorzy nie zdołali przedstawić procesu rozwiązywania problemów demograficznych w ujęciu wykraczającym poza ewentualne działania państwa – nie wskazano instytucji (i charakteru ich współpracy z państwem w omawianej dziedzinie) mogących przyczynić się do wzrostu dzietności lub wsparcia rodziny jako wartości samej w sobie (szkoły rodzenia, żłobki, przedszkola, szkoły, samorządy, Kościół, organizacje pozarządowe).

Nie sposób nie zgodzić się z postulatami formułowanymi przez autorów dokumentu w sprawie ograniczenia wielkości wyjazdów młodych Polaków za granicę¹³⁴. Statystyki wskazują na wysoki poziom dzietności Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii. Bardziej rozbudowane świadczenia rodzinne zachęcają do powiększania rodziny. Niestety w raporcie brak konkretnych pomysłów na sposoby zatrzymania młodych Polaków w kraju. Autorzy nie wspomnieli np. o stażach absolwenckich, ułatwieniach i wsparciu dla młodych przedsiębiorców czy o podatkowych zachętach do powrotu emi-

¹³⁴ Tamże, s. 227.

grantów do Polski. W raporcie zabrakło również diagnozy przyczyn emigracji. Analiza powodów, dla których wielu polskich obywateli podjęło decyzje o wyjeździe zagranicę, ułatwiłaby przedstawienie obszarów aktywnej polityki rodzinnej i potencjalnych środków zaradczych.

Podobna enigmatyczność towarzyszy najdłuższemu akapitowi, który poświęcono integracji obcokrajowców poszukujących pracy w Polsce. Treść ogranicza się głównie do sposobów przeciwdziałania ewentualnym napięciom społecznym, tylko nadmieniając o działaniach o charakterze pozytywnym¹³⁵. Dużą wadą jest brak wyodrębnienia dokładnych postulatów w stosunku do Polonii i Polaków mieszkających za granicą. Dysproporcja ilości miejsca przeznaczanego dla tych dwóch zagadnień budzi uzasadnione podejrzenie, że autorzy jako bardziej realną uznają perspektywę migracji zagranicznych pracowników niż repatriacji osób polskiego pochodzenia, które mogłyby powrócić do kraju swoich przodków.

Należy zgodzić się z konstatacją autorów, że Rządowa Rada Ludnościowa powinna zostać wyposażona w szersze uprawnienia niż dotychczasowe funkcje opiniodawcze. Autorzy posłużyli się jednak mało czytelnymi określeniami o nadaniu Radzie „ustawowych kompetencji” oraz o zwiększeniu jej uprawnień¹³⁶. Powołanie Rady na mocy ustawy (obecnie jest ona organem doradczym Prezesa Rady Ministrów) faktycznie wzmocniłoby jej pozycję wobec premiera (jako instytucji działającej na mocy ustawy), ale nie oznaczałoby automatycznego wyposażenia w instrumenty prawne umożliwiające wzmocnienie siły oddziaływania Rady na prawodawstwo. Problem polega zatem na braku definicji, o jakie nowe zadania i sposoby ich realizacji miałyby chodzić w proponowanych zmianach. Ponadto warto mieć na uwadze, że członkowie tego gremium są wybierani głównie przez premiera i jemu podległych ministrów. W razie poszerzenia kompetencji Rady warto byłoby rozważyć przekazanie pewnej części miejsc specjalistom wskazanym przez partie opozycyjne, co byłoby świadectwem potraktowania polityki rodzinnej jako problemu ponadpartyjnego, ściśle związanego z polską racją stanu.

BIBLIOGRAFIA

I. Publikacje drukowane:

Literatura źródłowa:

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2001 nr 128 poz. 1403.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013 poz. 852.

¹³⁵ *Tamże*.

¹³⁶ *Tamże*.

II. Publikacje elektroniczne:

Literatura źródłowa:

Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Warszawa 2009, [online] http://bip.msp.gov.pl/download/1/3104/Polityka_energetyczna_Polski_do_2030r.pdf.

Literatura pomocnicza:

– monografie i opracowania:

Albrycht I., Bigaj W., *Jak powstrzymać ewakuację zagranicznych inwestorów z polskiego sektora gazu łupkowego?*, Instytut Kościuszki, V 2013, [online] http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2013/05/Brief_IK_Jak-powstrzyma%C4%87-ewakuacj%C4%99-zagranicznych-inwestor%C3%B3w-z-polskiego-sektora-gazu-%C5%82upkowego.pdf.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa 2009, [online] <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1682,yp,1900.pdf>.

Państwowy Instytut Geologiczny. Państwowy Instytut Badawczy, *Ocena zasobów wydobywalnych gazów ziemnych i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (basen bałtycko-podlasko-lubelski). Raport pierwszy*, Warszawa 2012, [online] http://www.pgi.gov.pl/pl/component/docman/doc_download/771-raport-pl.html

Polish Presidency of the Visegrad Group. Executive Summary, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, VI 2013, [online] <http://www.msz.gov.pl/resource/42e96dc8-2ac5-4f29-afcd-d487a5a60a21:JCR>.

Raport w sprawie memorandum gazowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2013, [online] https://www.premier.gov.pl/files/files/raport_w_sprawie_memorandum_gazowego_0.pdf.

Rudźko R., *Analiza nt. wielkości strat w przesyłach energii elektrycznej w Polsce*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 27 IX 2012, [online] <http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=12037>.

Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw, red. J. Adamiec, Warszawa 2013, [online] [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3A95F9DFDA497743C1257B7F004073A1/\\$file/euro%20w%20Polsce.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3A95F9DFDA497743C1257B7F004073A1/$file/euro%20w%20Polsce.pdf).

– artykuły prasowe:

Bieliszczuk B., Łupki czy atom – (pozorny?) polski dylemat, *Centrum Analiz Energetycznych*, 2 XI 2012, [online] <http://www.caewse.pl/122/lupki-czy-atom-pozorny-polski-dylemat/211/v374/>.

Dura M., *Czy doczekamy się spójnej strategii bezpieczeństwa narodowego?*, *Defence24*, 16 XI 2013, [online] http://www.defence24.pl/news_czy-doczekamy-sie-spojnej-strategii-bezpieczenstwa-narodowego.

Dzikija N., *Nominacje od Sikorskiego. Ambasadorem może być każdy, nawet bez doświadczenia w dyplomacji*, „Gazeta Prawna”, 31 VII 2013, [online] <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/722304,polscy-dyplomaci-kogo-nominuje-sikorski.html>.

Furman T., *Rządowa ofensywa w łupkach*, „Rzeczpospolita”, 15 X 2013, [online] <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/532645,1056908-Rzad-zdecyduje-wkrotce-o-nowych-regulacjach-dotyczacych-lupkow.html>.

- Gaz łupkowy – nadal brak ustawy*, „Gazeta Prawna”, 9 I 2013, [online] http://serwisy.gazeta-prawna.pl/energetyka/artykuly/672691.gaz_lupkowy_nadal_brak_ustawy.html.
- Gaz łupkowy – nowe ministerstwo i nowe podatki*, „Gazeta Wyborcza”, 6 X 2011, [online] http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10425032,Gaz_lupkowy___nowe_ministerstwo_i_nowe_podatki.html.
- Językowe rewolucje*, blog radcaminister, 4 III 2013, [online] <https://radcaminister.wordpress.com/2013/03/04/jezykowe-rewolucje>.
- Kamiński M.A., *To jeszcze nie koniec batalii o reformę systemu dowodzenia Sił Zbrojnych*, Defence24, 22 VII 2013, [online] <http://www.defence24.pl/jeszcze-nie-koniec-batalii-reforme-systemu-dowodzenia-sil-zbrojnych-mariusz-a-kaminski-dla-defence24-pl>.
- Koziński A., *Tusk i Korolec na kursie kolizyjnym. Minister środowiska nie jest już pupilkiem premiera*, Polskatimes.pl, 28 V 2013, [online] <http://www.polskatimes.pl/artykul/905861,tusk-i-korolec-na-kursie-kolizyjnym-minister-srodowiska-nie-jest-juz-pupilkiem-premiera,id,t.html>.
- PiS chce utworzenia ministerstwa energetyki*, „Gazeta Prawna”, 20 IV 2013, [online] <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/425581,czy-powstanie-ministerstwo-energetyki-pis-sie-domaga.html>.
- Polska Agencja Prasowa, *Kilian: projekty gazu łupkowego i jądrowy wykluczają się wzajemnie*, Biznes.pl, 24 X 2012, [online] <http://biznes.onet.pl/kilian-projekty-gazu-lupkowego-i-jadrowy-wykluczaj,42623,5286714,ibm-detat>.
- Polska liderem w UE?*, Euractiv, 10 XII 2012, [online] <http://www.euractiv.pl/gospodarka/wywiad/polska-liderem-w-ue-004275>.
- Potocki M., *Sikorski chce zamykać polskie ambasady*, „Gazeta Prawna”, 6 V 2013, [online] http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/701683,sikorski_chce_zamykac_polskie_ambasady.html.
- Rzegocki A., *Brakujący fundament III RP*, „Rzeczpospolita”, 8 I 2013, [online] <http://www.rp.pl/artykul/967895.html>.
- Sabak J., *MON: Priorytety modernizacji Sił Zbrojnych*, Defence24, 16 IX 2014, [online] http://www.defence24.pl/news_mon-priorytety-modernizacji-sil-zbrojnych.
- Sikora: Ryzyko inwestycyjne w polskim sektorze łupkowym wynika z braku decyzyjności Warszawy*, Biznes Alert, 11 X 2013, <http://biznesalert.pl/sikora-ryzyko-inwestycyjne-w-polskim-sektorze-lupkowym-wynika-z-braku-decyzyjnosci-warszawy>.
- Spotkanie Szefa BBN z asystentem sekretarza obrony USA*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 28 X 2014, [online] <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6064,Spotkanie-Szefa-BBN-z-asystentem-sekretarza-obrony-USA.html>.

Strony internetowe:

Strona internetowa Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ – SYSTEM S.A. – <http://www.gaz-system.pl>.