

## **Analiza Instytutu Sobieskiego**

**nr 56, wrzesień 2013 r.**

Paweł Solocho

**Wizja bezpieczeństwa narodowego w 2013 roku w dokumentach  
Prezydenta RP i Rządu. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego**



**INSTYTUT  
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: 0 22 826 67 47  
tel.: 0 22 211 12 75  
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

## **Wizja bezpieczeństwa narodowego w 2013 roku w dokumentach Prezydenta RP i Rządu. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego**

W drugiej połowie roku Rząd podjął decyzję o zmniejszeniu wydatków na obronę narodową o ponad 10% (3,2 mld złotych). Poprzedzając tę decyzję miesiące przyniosły publikację dwóch istotnych dokumentów: Prezydenta i Rządu odnoszących się do Bezpieczeństwa Narodowego.

Podpisana przez prezydenta RP **Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej** upublicznia jawne treści prac Komisji **Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN)**.

Przeprowadzenie SPBN przewidywała podpisana w 2007 roku przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego **Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (SBN)**. Ten najważniejszy z dokumentów odnoszący się do bezpieczeństwa narodowego zawiera „oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych”, oraz określa „cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa wraz z koncepcją ich osiągnięcia, uwzględniającą zadania dla poszczególnych podsystemów.” Strategia jest kierowana do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa.<sup>1</sup> Zgodnie z paragrafem 148 Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, w ramach cyklicznie przeprowadzanego SPBN ma być dokonywana weryfikacja ustaleń zawartych w SBN i wypracowywanie propozycji jej aktualizacji.

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego jest zatem dokumentem skierowanym do wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Ponad dwustustronicowy dokument ma ambicje opisanie całego systemu bezpieczeństwa narodowego we wszystkich jego wymiarach: militarnym, ochrony ludności i rozwoju społeczno-ekonomicznego. W Białej Księdze przedstawiono jawne wyniki prac komisji SPBN, które odnoszą się do analizy interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa i związanych z ich realizacją celów strategicznych, przewidywanych na okres następnych dwudziestu lat. W perspektywie dwudziestolecia zaprezentowane zostały prognozy rozwoju sytuacji, wraz z wariantami działań (kierunków strategicznych), jakie powinna podjąć Polska z uwzględnieniem różnych opcji dla rozwoju organizacji i zasad funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Pod uwagę zostały wzięte również warianty zmian systemowych na najwyższym, prezydenckim i rządowym szczeblu kierowania bezpieczeństwem państwa.

---

<sup>1</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2007, par.146, 147

## 1. Prognoza Rozwoju Środowiska Bezpieczeństwa

W Białej Księdze Bezpieczeństwa zostały przedstawione trzy strategiczne scenariusze rozwoju warunków bezpieczeństwa Polski w perspektywie następnych dwudziestu lat<sup>2</sup>:

- **Optymistyczny scenariusz integracyjny**, który zakłada przewagę korzystnych dla Polski zjawisk i trendów związanych ze środowiskiem bezpieczeństwa, w wymiarze globalnym, europejskim i wewnątrz krajowym. Ten scenariusz zakłada, przezwyciężenie kryzysu w strefie euro i trwały powrót Unii Europejskiej na ścieżkę wzrostu, z gospodarką zdolną do światowej konkurencji. **Obecność polityczno-wojskowa USA** na naszym kontynencie zostałaby utrzymana, zwłaszcza dzięki realizacji zgodnie z przyjętym harmonogramem amerykańskiej części sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej – *European Phased Adaptive Approach*, EPAA. NATO pozostawałoby nadal najpotężniejszym sojuszem wojskowym, zachowując swoją wiarygodność i spójność. W tej sytuacji Polska kontynuowałaby stały i stabilny rozwój gospodarczy. Nie musiałaby weryfikować głównych założeń swojej polityki bezpieczeństwa, a jedynie zabiegać o znalezienie się w głównych kręgach decyzyjnych po to by skutecznie realizować cele operacyjne i taktyczne. Wariant optymistyczny zakłada **odejście Rosji** „od mocarstwowej polityki wobec swoich sąsiadów oraz obrania drogi ku zwiększonej demokratyzacji.” Autorzy Białej Księgi przyjmują, że w wypadku realizacji, niosącego stabilizację i wzrost gospodarczy scenariusza integracyjnego Polska zyskałaby pozycję „regionalnego mocarstwa”, a „wizytówką i atutem Polski na arenie międzynarodowej” byłoby posiadanie rozbudowanych sił specjalnych i zdolności do zwalczania zagrożeń cybernetycznych.
- **Pesymistyczny scenariusz dezintegracyjny** jest bardziej rozbudowany. Zakłada przewagę występowania niekorzystnych dla Polski zjawisk, w pierwszym rzędzie utrwalenie, a nawet pogłębienie się kryzysu politycznego wskutek narastających problemów gospodarczych i finansowych. Prowadziłoby to do narastającej **rozbieżności interesów państw Unii Europejskiej**, a co za tym idzie narastaniu tendencji odśrodkowych, którym sprzyjałyby coraz częściej zaburzenia społeczne i towarzyszące im ruchy rewindykacyjne wraz narastającymi nastrojami eurosceptycznymi. Niosłoby to ze sobą zagrożenie w postaci odejścia od wspólnotowych mechanizmów podejmowania decyzji, na rzecz podziału na „Europę dwóch prędkości”, w której Polska znalazłaby się poza „twardym jądrem” grupy państw podejmujących strategiczne decyzje. Prowadziłoby to do renacjonalizacji polityk, zwłaszcza polityki bezpieczeństwa, a wariantcie skrajnie pesymistycznym do rozpadu UE. Z kolei zachwianie układu sił w skali globalnej, **zmniejszenie znaczenia Stanów Zjednoczonych**, mogłoby prowadzić do zmniejszenia się zaangażowania Waszyngtonu politykę europejską a w konsekwencji do zmniejszania militarnego zaangażowania

---

<sup>2</sup> Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, Strategiczne scenariusze rozwoju warunków bezpieczeństwa, s.145-153

w kwestie bezpieczeństwa Europy. W ostatecznym rozrachunku prowadzić by to mogło nawet do „załamania się obecnego systemu obronnego opartego na NATO, UE i strategicznych stosunkach z Waszyngtonem”, a w konsekwencji do „strategicznego osamotnienia Polski w warunkach rywalizacji mocarstw”. Tym opisanym zjawiskom towarzyszyłoby „nieuchronnie nasilanie się asertywnej i neoimperialnej **polityki Rosji** oraz częściowe odbudowywanie przez nią wpływów na obszarze poradzieckim”, również skutek prowadzonej przez Moskwę polityki uzależniania państw sąsiednich od rosyjskich dostaw paliw i energii.

Kumulacja negatywnych zjawisk w sytuacji wewnętrznej Polski: zapaść gospodarcza i towarzyszące jej napięcia społeczne w połączeniu z dezintegracją transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa opartego na NATO i UE, nieuchronnie prowadziłyby do obniżenia pozycji międzynarodowej naszego kraju. Taki scenariusz „... oznaczałby radykalne **ograniczenie swobody działania przez Polskę**, utratę lub drastyczne ograniczanie jej podmiotowości.”

- Scenariusz ewolucyjny został uznany w Białej Księdze za najbardziej prawdopodobny. Zakłada on **kontynuację procesów integracyjnych w Europie**, choć przy jednoczesnym ich dużym spowolnieniu. Najprawdopodobniej osłabieniu ulegnie globalna pozycja gospodarcza Unii na korzyść gospodarek wschodzących. UE będzie stopniowo opanowywać zjawiska kryzysowe, ale mimo że jej spójność zostanie zachowana, nadal będą pojawiać się inicjatywy służące realizacji budowy Europy dwóch prędkości uznającej przewagę państw należących do tzw. twardego jądra. Towarzyszyłaby temu „milcząca” akceptacja przywództwa tandemu Niemiec i Francji o ile nie naruszałoby to żywotnych interesów narodowych państw członkowskich UE.

Państwa Zachodu będą stopniowo ograniczać swoją dominację (w tym wojskową) w świecie. W konsekwencji nastąpi pewne, mniejsze niż w wariancie pesymistycznym, zmniejszenie się **zaangażowania USA w Europie**. Stany Zjednoczone nie zrezygnują z uczestnictwa w NATO, a co za tym idzie Sojusz Północnoatlantycki będzie istniał nadal, ale jednocześnie „poczynione zostałyby pierwsze kroki w stronę większego przejścia przez europejskich sojuszników ciężaru wydatków obronnych w ramach NATO.”

**Rosja** według tego scenariusza, mimo kontynuacji prób nie dokonałaby żadnej radykalnej zmiany w swojej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Jej działania w kierunku podporządkowania sobie obszaru dawnego ZSRR nie przyniosłyby żadnych radykalnych zmian w postaci doprowadzenia do zinstytucjonalizowanej integracji z Moskwą jako politycznym i organizacyjnym centrum.

Polska byłaby nadal państwem o gospodarce rozwiniętej na średnim poziomie technicznym, nastawionym na produkcję masową. Oznaczałoby to spadek konkurencyjności, widoczny zwłaszcza po 2020 roku, zarówno w skali światowej jak i regionalnej. W wypadku pojawienia się zjawisk odpowiadających scenariuszowi ewolucyjnemu polska polityka bezpieczeństwa byłaby kontynuacją obecnej. Prowadziłoby to np. w odniesieniu do polityki energetycznej do „długofalowego zwiększenia bezpieczeństwa w tym zakresie, jednak bez radykalnego zmniejszenia zagrożeń dla niego.” Kontynuacja, w połączeniu

z długofalową tendencją spadkową znaczenia Polski (wraz ze spadkiem politycznego i gospodarczego znaczenia Europy), rodziłyby „niewystarczające poczucie własnej siły” i „wymuszałyby „samoograniczające” korekty w stawianiu celów oraz realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa.” NATO i UE pozostałyby punktami odniesienia dla naszej polityki bezpieczeństwa, ale główny nacisk byłby położony na rozbudowę własnych zdolności obronnych. Polska w wariantcie „realistycznym” może być zmuszona do starań o dodatkowe gwarancje bezpieczeństwa poprzez umowy bilateralne („np. z USA”), lub poprzez porozumienia „z kilkoma wybranymi państwami (bliższa współpraca w gronie „wielkiej szóstki”, kosztem rozwoju WPBiO).”<sup>3</sup>

Ostatni, trzeci scenariusz, który został uznany za najbardziej prawdopodobny, w gruncie rzeczy jest scenariuszem powolnego załamywania się pozycji Polski. Ma to być konsekwencją powolnego spadku globalnego znaczenia państw zachodnich i towarzyszącej temu zjawisku postępującej dezintegracji struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Różnice w stosunku do najbardziej pesymistycznego drugiego scenariusza, zwłaszcza odnośnie kierunku rozwoju sytuacji są stosunkowo nieduże. Polegają na założeniu wolniejszego tempa narastania zjawisk negatywnych dla bezpieczeństwa. Jednak podobnie jak w scenariuszu drugim, brak jest wskazania możliwości istotnej poprawy w jakimkolwiek obszarze. Nawet poprawa bezpieczeństwa sektora energetycznego „w długofalowym” okresie nie przyniosłaby „zmniejszenia radykalnych zagrożeń dla niego”.

Choć w scenariuszu „realistycznym” nie ma mowy o zagrożeniu Polski „radykalnym ograniczeniem swobody działania”, oraz „utrata lub drastycznym ograniczeniem jej podmiotowości” (tak jak przewiduje to scenariusz pesymistyczny), to przecież mowa jest o tym, że Polska miałaby „niewystarczające poczucie własnej siły” i byłaby zmuszona do „samoograniczającej” korekty swoich działań.

Scenariusz „realistyczny”, pomimo założonej wcześniej „kontynuacji procesów integracyjnych w Europie”, zakłada możliwości szukania przez Polskę gwarancji bezpieczeństwa poprzez porozumienia bilateralne „lub z kilkoma wybranymi państwami”. Oznacza to, że pesymistycznie oceniona została przyszłość gwarancji bezpieczeństwa wynikających z uczestnictwa Polski we wspólnotowych mechanizmach UE i mechanizmach kolektywnej obrony NATO, a co za tym idzie dopuszcza się możliwość rozwoju ewolucji systemu bezpieczeństwa na kontynencie europejskim w kierunku przypominającym sytuację z okresu międzywojnia (sprzed 1939 roku).

Jedyną istotną różnicą w stosunku do najmniej korzystnego wariantu jest założenie, że w wariantcie „realistycznym” Rosja nie będzie zdolna do prowadzenia skutecznej polityki neoimperialnej.

Raczej pesymistyczna wizja ewolucji rozwoju środowiska bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polski, wymagać będzie zdecydowanych działań w kierunku wprowadzenia rozwiązań systemowych umożliwiających budowę mechanizmów

---

<sup>3</sup> WPBiO - Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony realizowana w ramach UE

i struktur (wraz towarzyszącymi im inwestycjami) umożliwiającymi stawienie czoła przyszłym zagrożeniom.

## 2. Koncepcje przygotowania strategicznego państwa w dziedzinie bezpieczeństwa

Trzem scenariuszom rozwoju warunków bezpieczeństwa Polski w perspektywie następnych dwudziestu lat zostały podporządkowane trzy opcje „strategii preparacyjnej”<sup>4</sup>:

- Opcja **umiędzynarodowienia systemu bezpieczeństwa narodowego**, która odpowiada najbardziej optymalnemu dla Polski scenariuszowi integracyjnemu, czyli umiędzynarodowienia bezpieczeństwa RP
- Opcja **usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego**, jest odpowiedzią na drugi, najmniej dla nas korzystny scenariusz dezintegracyjny i oznacza przyjęcie opcji autarkii strategicznej
- Opcja **zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego** odpowiada trzeciemu, „realistycznemu” scenariuszowi zrównoważonego umiędzynarodowienia i jednocześnie usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski,

Tak jak „realistyczny” scenariusz ewolucyjny uznany został za najbardziej prawdopodobny, tak opcja trzecia, zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego, została uznana za opcję wyjściową („główną”, „bazową”) dla podejmowanych działań. To w oparciu o nią powinny być definiowane zadania i towarzyszące ich wykonaniu programy, zwłaszcza te związane z istotnymi nakładami finansowymi.

---

<sup>4</sup> Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, rozdz. 4 Koncepcja przygotowania systemu Bezpieczeństwa Narodowego ( strategia preparacyjna) , s.193

## Finansowanie budowy obrony przeciwrakietowej



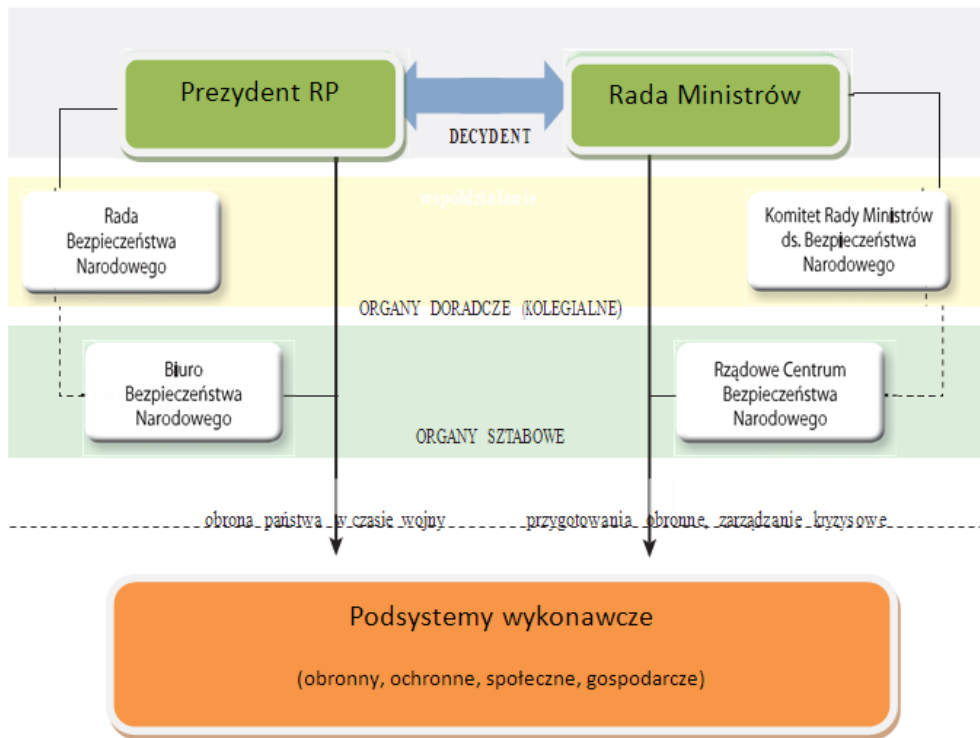
*Źródło: prezentacja BBN udostępniona przedstawicielom organizacji pozarządowych w związku z konsultowaniem i propagowaniem projektu obrony przeciwrakietowej*

Powyższa grafika dobrze ilustruje wagę kwestii finansowych dla realizacji inwestycji o zasadniczym znaczeniu dla naszego bezpieczeństwa, których wykonanie jest konieczne w związku z wyzwaniami, jakie dla bezpieczeństwa narodowego pojawią się wraz z rozwojem sytuacji przewidywanym w najbardziej prawdopodobnym ewolucyjnym scenariuszu.

Chodzi o kluczową dla obrony kraju kwestię budowy obrony przeciwrakietowej (OPR) w ramach obrony powietrznej (OP) RP. W chwili obecnej obrony takiej nie posiadamy, mimo że rakiety we współczesnym świecie są podstawowym środkiem siły uderzeniowej. Ma on rozstrzygające znaczenie w razie konfliktu zbrojnego a groźba jego użycia może stanowić skuteczne narzędzie szantażu polityczno-militarnego. Budowa systemu obrony przeciwrakietowej w ramach OP uznana została za najważniejsze zadanie modernizacyjne polskich sił zbrojnych w nadchodzącej dekadzie. Ma ona zostać wpisana w realizację decyzji sojuszniczych NATO podjętych w Lizbonie (2010) i Chicago (2012) odnośnie budowy sojuszniczego systemu obrony i powiązana ze współpracą bilateralną ze Stanami Zjednoczonymi dotyczącą rozwoju obrony przeciwrakietowej w Europie.

Inicjatywa obrony przeciwrakietowej lansowana przez ośrodek prezydencki zakłada przeznaczenie na obronę przeciwrakietową w latach 2014-2023 co najmniej corocznego przyrostu budżetu MON, przy utrzymaniu jego stałego wskaźnika przynajmniej na poziomie 1,95 PKB. Ma to pozwolić na wygospodarowanie na ten cel około 8-12 miliardów zł (maksymalnie około 14 miliardów).

Ostatnie decyzje rządu i parlamentu redukujące budżet obronny o ponad 10% stawiają pod znakiem zapytania możliwość realizacji proponowanych przez BBN planów. Oto w budżecie na 2013 na obronę narodową zostanie przeznaczonych około 28 mld złotych, zamiast planowanych 31,4 co stanowi poważne zagrożenie dla przyszłości, podstawowego dla bezpieczeństwa Polski projektu.



*Źródło: Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*

Biała Księga Bezpieczeństwa RP odnosi się także do rozwiązań organizacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Grafika powyżej przedstawia propozycje rozwiązań na szczeblu centralnym. Autorzy Białej Księgi słusznie zwracają uwagę na to, iż na poziomie rządowym brak jest struktur zajmujących się kierowaniem całością bezpieczeństwa narodowego. Do pewnego stopnia funkcje te pełnią Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK) jako organ doradczy Rady Ministrów i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), które obsługuje RZZK pełniąc rolę jego sekretariatu. Jednak zadania i kompetencje zarówno RZZK jak i RCB dotyczą tylko zarządzania kryzysowego, które jest zaledwie częścią większej całości jaką jest system bezpieczeństwa narodowego.

Stąd postulat zastąpienia ciała doradczego, jakim obecnie przy Radzie Ministrów jest RZZK, przez obdarzony szerszymi kompetencjami Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego, zastąpienie obecnego odpowiadającego tylko



za ochronę ludności RCB przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego, które integrowałoby wszystkie kwestie bezpieczeństwa.

Chodziłoby o stworzenie, na wzór francuski, kompatybilnych struktur w pionach podległych prezydentowi i premierowi RP przy założeniu, że zgodnie z konstytucją obaj kierują systemem bezpieczeństwa narodowego.

Powyższe rozwiązania proponowane są dla obecnie istniejącego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak autorzy Białej Księgi wskazują, że ten ustrojowy dualizm równoległej władzy prezydenta i premiera jest podstawowym elementem utrudniającym kierowanie systemem bezpieczeństwa kraju. Dualizm ten jest sprzeczny z podstawowym uniwersalnym modelem kierowania przywoływanym przez autorów Białej Księgi. W modelu tym mamy do czynienia z tylko jednym decydem wspieranym przez kolegialny organ doradczy i obsługiwany przez organ sztabowy, któremu podlegają poszczególne ogniwa wykonawcze.

Dualizm na najwyższych szczeblach kierowania państwem obok trudności związanych z bieżącą koordynacją działań jest zarzewiem konfliktów kompetencyjnych, nierzadko odzwierciedlających konflikt polityczny. W przypadku „koabitacji”, czyli wtedy kiedy prezydent i premier reprezentują przeciwne sobie obozy polityczne, może to prowadzić do sytuacji zagrażających bezpieczeństwu państwa. Tragiczną ilustracją zagrożeń wynikających z istnienia podwójnego, równoległego systemu kierowania państwem są zdarzenia towarzyszące katastrofie smoleńskiej w 2010 roku. Wtedy rząd pozostający w ostrym sporze politycznym z prezydentem RP sprzyjał działaniom na rzecz obniżenia rangi wizyty prezydenta w Katyniu, tak jak wcześniej działał na rzecz dezawuowania jego aktywności na forum międzynarodowym. Takie działania sprzyjały obniżaniu znaczenia i staranności z jakimi struktury podległe rządowi traktowały bezpieczeństwo najwyższego przedstawiciela państwa polskiego podczas wizyt zagranicznych. Takie nastawienie miało niewątpliwy wpływ na słaby poziom zapewnienia bezpieczeństwa zakończonej tragicznie podróży prezydenta Lecha Kaczyńskiego do Katynia, niezależnie od bezpośrednich przyczyn katastrofy.<sup>5</sup>

W Białej Księdze rekomendowane jest przeprowadzenie integracji struktur bezpieczeństwa na niższych poziomach podziału terytorialnego kraju: wojewódzkim, powiatowym, a nawet gminnym. Budowanie struktur koordynujących bezpieczeństwo kraju według jego podziału terytorialnego, zwłaszcza poniżej poziomu województwa trudno uznać za dobre rozwiązanie. Grozi to bowiem rozbudowywaniem niepotrzebnej biurokracji i osłabieniem efektywności całego systemu. Utrwała skostniały, kosztowny ustrój powiatowy, podczas gdy nowoczesne systemy, w najbardziej rozwiniętych krajach, odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę ludności budowane są w oparciu

---

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: Paweł Soloch : *Katastrofa smoleńska: niewydolność państwa i zmarnowany moment instytucjonalny w III RP*, w : *Katastrofa. Bilans dwóch lat*, Instytut Sobieskiego 2012, . Niezwykłe cennej informacji na temat zaniedbań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa lotów najwyższych przedstawicieli RP zawiera raport NIK: *Informacja o wynikach kontroli*, zatwierdzona 2012-03-05 (KPB-4114-01/2011) : „*Organizacja wyjazdów i zapewnienie bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, korzystającym z lotnictwa transportowego sił zbrojnych RP w latach 2005-2010*”

o tzw. siatki bezpieczeństwa. Przewidują one rozlokowanie odpowiednich sił i środków zgodnie z wymogami możliwie największej skuteczności w zapewnieniu ochrony ludności niezależnie od podziału administracyjnego kraju.

W przypadku Polski, przy takim podejściu, jedynym istotnym szczeblem administracyjnym podziału administracyjnego, który powinien być uznany za stały element systemu bezpieczeństwa narodowego powinno być województwo. Podkreślona w Białej Księdze rola wojewody jako koordynatora, ze względu na wymagane kompetencje, jest dodatkowym argumentem za wprowadzeniem profesjonalizacji osób pełniących tę funkcję, która w większym stopniu powinna być powiązana z państwową służbą cywilną. Wojewoda, tak jak teraz komendanci policji czy straży pożarnej, powinien być funkcjonariuszem państwowym, a nie nominowanym lokalnym działaczem politycznym .

Również wątpliwości budzi postulowane odchodzenie od powierzania poszczególnym ministrom roli koordynatorów w zarządzaniu poszczególnymi dziedzinami bezpieczeństwa „w wymiarze ogólnokrajowym”. Wg Białej Księgi wszystkie te uprawnienia byłyby przeniesione do jednego super ministerstwa. Do takiej roli podniesione byłoby RCB przekształcone w Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego. Doświadczenia płynące z sytuacji kryzysowych wskazują, że system powinien zachowywać możliwie dużą elastyczność również w zakresie organizowania koordynacji w zależności od rodzaju zagrożenia. Dla konkretnej sytuacji wskazana jest koordynacja ze strony struktury zajmującej się na co dzień problemami, które to zagrożenie powodują. Np. w wypadku zagrożenia epidemią wiodącym będzie główny inspektor sanitarny kraju, a wypadku zagrożenia zamachem terrorystycznym ABW lub Policja. W przypadku zagrożeń bardziej złożonych, wymagających zaangażowania się kilku podmiotów o równorzędnym znaczeniu, działania koordynowałyby bezpośrednio premier lub wyznaczony przez niego pełnomocnik (np. kierownik jednej z instytucji uczestniczących), natomiast RCBN pełniłoby rolę sekretariatu wspierającego głównego koordynatora.

### **3.Uwagi końcowe**

Ranga Białej Księgi Bezpieczeństwa wynika w pierwszym rzędzie z faktu, że jest ona dokumentem wydanym dla obywateli przez najwyższy organ państwa: Prezydenta RP. Znaczenie i rolę tego niewątpliwie ważnego, zawierającego istotne treści dokumentu pomniejsza metoda jaką przyjęto przy jego opracowywaniu. Osoby zaangażowane w Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego i powstanie Białej Księgi były dobierane według klucza personalnego, a nie instytucjonalnego.

Tymczasem w sojuszniczych dla RP państwach NATO Biała Księga jest na ogół efektem pracy przedstawicieli instytucji i podmiotów aparatu państwa wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym. Są oni oddelegowani według wcześniej ustalonego klucza stosownie do znaczenia i roli reprezentowanych przez nich instytucji. A zatem w pierwszym rzędzie idzie o zapewnienie reprezentacji odpowiednim instytucjom, a nie konkretnym osobom, co sprawia, że proces przygotowania Białej

Księgi jest zarazem wielkim ćwiczeniem dla wszystkich struktur państwa, w pierwszym rzędzie dla najwyższych władz, administracji, służb, ale również dla włączanych w prace przedstawicieli organizacji pozarządowych. Osoby dobrane według sformalizowanego klucza instytucjonalnego (zgodnego z logiką organizacji systemu bezpieczeństwa państwa) reprezentują w pierwszym rzędzie swoją instytucję a nie siebie. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że wypracowywane w Białej Księdze stanowiska i rekomendacje będą realizowane przez instytucję delegującą. Ponadto, wspólna praca przedstawicieli różnych struktur umożliwi wzajemne „ucieranie się” stanowisk, które po uzgodnieniu stają się wspólną dla wszystkich częścią pamięci instytucjonalnej. To z kolei ma zasadnicze znaczenie dla możliwości koordynowania wykonywania zadań związanych z bezpieczeństwem narodowym.

Klucz instytucjonalny, a nie personalny sprawia, że Biała Księga w oczach jej odbiorców, czyli obywateli, nabiera bardziej apolitycznego charakteru. Jest bowiem w większym stopniu produktem apolitycznego (przynajmniej w założeniach) aparatu państwa, niż opcji politycznej znajdującej się aktualnie u władzy. Zwiększa to możliwość budowania narodowego konsensusu wokół kluczowej kwestii, jaką jest bezpieczeństwo własnego państwa.

Przy konstruowaniu składu Komisji SPBN ośrodek prezydencki przyjął zasadę odwrotną od przedstawionej powyżej. W jej skład nie weszli reprezentanci poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Wykaz osób uczestniczących w tworzeniu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego zawiera stosunkowo niewiele osób czynnie zaangażowanych w pracę w strukturach bezpieczeństwa kraju.

W pierwszym rzędzie znajdziemy tam nazwiska ze świata akademickiego, przedstawicieli fundacji i organizacji pozarządowych, prywatnych firm, emerytowanych wojskowych, ekspertów - dawnych pracowników instytucji związanych z bezpieczeństwem, czy wreszcie (dość nielicznych) polityków. A zatem znaczenie ich pracy (w wielu fragmentach interesującej i wartościowej) wynikało tylko ze znaczenia patronatu Prezydenta RP, a nie z faktu reprezentowania (tak jak w innych państwach) instytucji kluczowych dla bezpieczeństwa kraju. Taki autorski, spersonalizowany, a nie zinstytucjonalizowany skład Komisji SPBN, ogranicza siłę oddziaływania SPBN i Białej Księgi, zarówno wobec instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (wskutek braku bezpośredniego, sformalizowanego uczestnictwa w jej tworzeniu), jak i wobec znacznej części obywateli.

W tym drugim wypadku nadmierna reprezentacja osób spoza struktur administracji i służb państwa, w tym organizacji społecznych (symbolizowana na uroczystości prezentacji Białej Księgi wystąpieniem Jurka Owsiaka), związanych przeważnie z obozem rządzącym, dodała całemu przedsięwzięciu niepotrzebnego, jednostronnego politycznego wymiaru.

Wcześniej, jesienią 2010 roku, takim posunięciem, niekorzystnym dla budowania konsensusu wokół bezpieczeństwa narodowego, a co za tym idzie klimatu współpracy wokół Białej Księgi, było zaproszenie przez Prezydenta RP na posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego Wojciecha Jaruzelskiego. Był to gest symboliczny o czysto

politycznym charakterze, bez znaczenia dla bieżących spraw bezpieczeństwa kraju, zważywszy na wiek generała Jaruzelskiego i fakt, że od dłuższego czasu pozostawał on poza czynną polityką. Jednak został uczyniony w przeddzień ogłoszenia rozpoczęcia prac nad SPBN (24 listopada 2010), w klimacie ogromnego napięcia i sporu spowodowanego postawą sprawujących władzę rządu i prezydenta RP wobec największej tragedii Polski po 1989 roku, jaką była katastrofa smoleńska. W takich okolicznościach symboliczne dowartościowanie działającego z mandatu ZSRR głównego wykonawcy wprowadzenia stanu wojennego stało się dodatkowym elementem blokującym udział w pracach istotnej części środowisk nie związanych z obozem władzy.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Np. z powodu uczestnictwa gen. Jaruzelskiego w RBN w listopadzie 2010 roku, zaproszenia do udziału w pracach SPBN nie przyjął Instytut Sobieskiego. Przedstawiciel IS uczestniczył bez sformalizowanego statusu w konsultacjach końcowych SPBN na początku 2013 roku