W ostatnim tygodniu października 2021 roku zaprezentowano główne koncepcje *Ustawy o obronie ojczyzny*. Projekt przygotowano w Ministerstwie Obrony Narodowej RP. Dzisiaj kilka słów komentarza do tych zapowiedzi. Omówimy kontekst militarny, niemilitarny i polityczny.

Zapowiedzi ustawy prezentowali politycy Zjednoczonej Prawicy w osobach wicepremiera do spraw bezpieczeństwa J. Kaczyńskiego i ministra obrony narodowej M. Błaszczaka. Pierwszy z polityków przedstawił główne założenia ideowe i geopolityczne stojące za projektem, drugi zaś zreferował proponowane zmiany, głównie w zakresie rekrutacji do armii. Sama ustawa nie jest jeszcze znana. Nie opublikowano projektu w RCL, nie znamy jeszcze OSR, nie ma wciąż opinii BBN. Na konferencji nie było przedstawicieli zwierzchnika Sił Zbrojnych, ministra spraw wewnętrznych (któremu ustawa ma odebrać znaczne kompetencje), ani żołnierzy ze Sztabu Generalnego WP.

Do głównych celów projektu należą kolejno: (1) uporządkowanie przepisów dotyczących Sił Zbrojnych RP, (2) zwiększenie budżetu na obronność, (3) wdrożenie koncepcji obrony powszechnej, (4) zwiększenie liczebności wojska, (5) uproszczenie systemu służby wojskowej, (6) odtworzenie systemu rezerw, (7) lepsze wyszkolenie żołnierzy, (8) promocja służby wojskowej i (9) stworzenie systemu zachęt dla kandydatów do służby. Przyjrzyjmy się tym kwestiom po kolei.

KOMENTARZE DO PREZENTACJI

(1) uporządkowanie przepisów dotyczących Sił Zbrojnych RP

Ustawa ma skodyfikować system obronny państwa i wchłonąć 14 dotychczasowych ustaw. Będzie to trudne, bo sama tylko *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony* ma ponad 900 dokumentów wykonawczych. Takiej ustawy nie da się przegłosować w tydzień. Całość zmian systemu zajmie lata i będzie wymagało rzeszy specjalistów. Byłoby to jednak osiągnięcie. Potrzebny będzie zespół, który to przygotuje. Przepisy wykonawcze musiałyby dotyczyć zmienionych procedur i instytucji. Potrzebne będą rozbudowane przepisy przejściowe, bo rozbudowa armii i zmiana systemów naboru i promocji armii oznacza tysiące decyzji na niższych poziomach decyzyjnych.

(2) zwiększenie budżetu na obronność

Przy zapowiedzianych planach doszłoby do podwojenia liczby wojska, podniesienia wynagrodzeń oraz zakupu dodatkowego sprzętu. Mówi się o wzroście wydatków do 3% PKB. Wydaje się to nierealne przy założonych celach. Oznaczałoby to bowiem, że armia wzrośnie

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Tomasz Pawłuszko.

o 200%, a budżet tylko o 50%. W praktyce zadeklarowane przejęcie systemów kierowanych przez MSWiA (obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe) mogłoby oznaczać nawet 5% PKB. Tyle w NATO nie wydaje nikt. Takie wydatki nie zdarzają się nawet w Rosji, ani w zmilitaryzowanych krajach autorytarnych. Podobnie kłopotliwe wydaje się finansowanie tego procesu na kredyt – z obligacji i z zakładanych zysków państwowych instytucji finansowych. Czy gospodarka to wytrzyma? Czy nie liczymy już na sojuszników? Powinni wypowiedzieć się specjaliści od bezpieczeństwa finansowego i ekonomiki wojskowej.

(3) wdrożenie koncepcji obrony powszechnej

System obrony powszechnej istnieje *de iure* od kilkudziesięciu lat, choć *de facto* różnie z tym bywało. W latach 60. system ten nazywał się powszechną samoobroną, a od 1973 roku obroną cywilną. Jego celem była ochrona obywateli na wypadek bombardowania atomowego w razie wybuchu III wojny światowej, pomiędzy blokami politycznymi skupionymi wokół ZSRR i USA. Po przyjęciu Konwencji Genewskiej w 1991 roku Polska zdemilitaryzowała OC i przekazała tą strukturę do Komendy Głównej PSP, pod opiekę ówczesnego MSW. Kolejne raporty NIK od 2009 roku informują jednak o fatalnym stanie OC. System ten odpowiada za ochronę ludności cywilnej podczas wojny – bunkry, zabezpieczenie infrastruktury, zaopatrzenie, ewakuacja, odkażanie. Wszystko to istnieje już w zasadzie tylko na papierze. Po wielu niepokojących raportach Szefa Obrony Cywilnej Kraju (ostatnio zdjętych już z sieci!) zajęto się projektem nowej ustawy o ochronie ludności, ale w kadencji poprzedniego Sejmu nie wyszła ona poza konsultacje między resortami.

Teraz najważniejsza wątpliwość. Podczas konferencji politycy mówili jednak nie o OC, ale o „przejęciu przez WOT statusu lidera zarządzania kryzysowego". Slajdy na to nie wskazują. *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym* nie została włączona w zadeklarowany zasięg reformy. OC i ZK to dwa zupełnie inne systemy. Tymczasem obecna *Ustawa o powszechnym obowiązku obron*y mówi nie o ZK, ale właśnie o obronie cywilnej (Dział IV Ustawy, m. in. art. 137-165). Czy to oznacza, że wojska obrony terytorialnej zaczną budować bunkry, kontrolować planowanie cywilne w samorządzie, prowadzić ewakuację, alarmowanie ludności, czy odkażanie? WOT staną się wojskami inżynieryjnymi, karabinierami, czy może wojskami ratowniczymi, jak w Hiszpanii? Czy wojska OT przestaną w związku z tym być ochotnicze? Czy wojsko zakupi wozy pożarnicze? Co na to MSWiA i straż pożarna – liderzy obecnego systemu? Co więcej, czy militaryzacja OC będzie oznaczała wypowiedzenie Konwencji Genewskiej, gdzie są przepisy dotyczące m. in. ochrony uchodźców?

Wydaje się, że to najbardziej niejasny fragment z przedstawionych wypowiedzi. Dwa dni temu, czyli w tym samym czasie, MSWiA ogłosiło programy modernizacji swoich służb mundurowych: policji, straży granicznej i straży pożarnej na kwotę łącznie około 10 mld zł.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Tomasz Pawłuszko.

Zapowiedzi obu ministerstw wydają się więc konkurencyjne, nie komplementarne.

(4) zwiększenie liczebności wojska

Zwiększenie liczby wojska do około 250 tys. żołnierzy to podwojenie stanu osobowego armii obecnej. Do tego należy dodać – co zauważył już gen. Waldemar Skrzypczak – koszty ich uzbrojenia i wyszkolenia. Są to setki miliardów złotych. Nabór do Wojsk OT nie okazał się dotąd sukcesem (zakładanego limitu 50 tys. żołnierzy nie osiągnięto), a plany mówią jeszcze o co najmniej dodatkowych 100 tys. ludzi. Zwiększenie armii to też baza materiałowa: nowe koszary, jednostki, lotniska, infrastruktura krytyczna, nowe poligony. Gdzie one będą? Jakie? Czy będzie jakaś strategia? Nic o tym jeszcze nie wiemy. Być może przydałaby się aktualizacja *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2013-2022*, bądź nowy strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego? Skoro władze państwowe uznały, że środowisko bezpieczeństwa zmieniło się tak bardzo, może przydałaby się nowa *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*? Nowa strategia mogłaby zdefiniować cele systemowe do końca tej dekady. Nowe regulacje w sferze obronności wymagają koordynacji z dokumentami doktrynalnymi.

(5) uproszczenie systemu służby wojskowej (6) odtworzenie systemu rezerw, (7) lepsze wyszkolenie zołnierzy, (8) promocja służby wojskowej i (9) stworzenie systemu zachęt dla kandydatów do służby.

Powyższe tematy zajęły największą część konferencji, prawdopodobnie dlatego, że ich przygotowanie będzie względnie łatwiejsze, bo instytucje rekrutacyjne wojska już istnieją. Zapowiedzi w tym obszarze stanowią tak naprawdę próbę zaplanowania mapy drogowej dla punktu (4). Chodzi o dopływ kadr z rynku do wojska. Obecnie akademie wojskowe (WAT, AWL, LAW, AMW) w Polsce szkolą około 1200-1500 oficerów rocznie. To niewiele, ale pamiętam, że w AWL zarówno na studia wojskowe, jak i na studium oficerskie było po kilku chętnych na miejsce – limity naboru można więc łatwo zwiększyć, choć będzie to wymagało fizycznej rozbudowy wszystkich akademii.

Reformie podlegać ma jednak przede wszystkim pozyskiwanie kandydatów nie-oficerów do służby czynnej. Wyjaśnienie tych zagadnień zajęło większość konferencji prasowej i było pozytywnie komentowane, gdyż zapowiedziano liczne ułatwienia awansowe i podwyżki dla żołnierzy na niższych stanowiskach. Praca w wojsku ma być postrzegana długofalowo jako atrakcyjna. Można założyć też, że wielu obecnych żołnierzy awansuje w przypadku powołania nowych jednostek. Czy przyciągnie to jednak nowych żołnierzy? Potrzebna będzie ogromna kampania rekamowa i… polityczna. Byli szefowie sztabu generalnego WP jednoznacznie negatywnie ocenili jednak pomysł likwidacji kilkudziesięciu Wojskowych

Komend Uzupełnień i powołania w ich miejsce 16 wojewódzkich centrów rekrutacji, zapewne przy Wojewódzkich Sztabach Wojskowych.

KONTEKSTY

Kontekst polityczny

Proponowany pakiet zmian stanowi zbiór licznych propozycji i zachęt do rozbudowy Sił Zbrojnych. Nie wiemy za to zbyt wiele o kształcie i celach armii nowego typu. Projekt ustawy nie został jeszcze upubliczniony. Prezentacja projektu ma miejsce w momencie poważnego kryzysu zaufania w relacjach Polski z państwami zrzeszonymi w UE, jak i z samymi instytucjami UE. W zauważalnym kryzysie znajduje się też MSZ (poprzedni minister prof. J. Czaputowicz niedawno stwierdził w wywiadzie, że chyba rzeczywiście „nikt nas już nie lubi"). Ponadto, od kilku lat obserwujemy silne nasycenie debaty eksperckiej retoryką „autonomii strategicznej" Polski, co finalnie zainteresowało polityków partii rządzącej. Prezentacja atrakcyjnego dla wyborców i mediów tematu bezpieczeństwa państwa na pewno skutecznie odwraca uwagę od różnych innych procesów politycznych w kraju i w Europie. Dla państwa jako całości na pewno dobre byłoby skuteczne i systematyczne budowanie instytucji, a nie tylko gaszenie pożarów. Wicepremier Kaczyński stwierdził, że inicjatywa *Ustawy o obronie ojczyzny* jest jego głównym wkładem w prace obecnego rządu.

Kontekst militarny

Podstawowe pytanie jakie zadawane jest obecnie w mediach brzmi: czy możemy wygrać wojnę z Rosją? Ukraina poradziła sobie samotnie na dużo trudniejszym do obrony terytorium. Rosja na pewno wie, że jest w stanie zdominować militarnie małe państwa bałtyckie, ale ryzykuje utratę Kaliningradu w każdym traktacie pokojowym w razie symetrycznej odpowiedzi państw NATO. Uważam, że bez bliskiej współpracy z USA i wsparcia europejskich członków Sojuszu Polsce będzie trudno budować zdolności odstraszania. Przyczyny są co najmniej sprzętowe i technologiczne. Tymczasem warto wspomnieć, że Rosja ma dużo wojsk rakietowych i powietrzno-desantowych, które nie muszą fizycznie kontrolować danego terytorium, by uzyskać przewagę na polu walki. Wielu komentatorów zwraca też uwagę na fakt, że wschodnia flanka NATO ma niewielkie szanse na dalszy wzrost zdolności bojowych (małe kraje i siły zbrojne), ale zdolności przerzutu dużych sił amerykańskich w ten rejon rosną z każdym rokiem.

Budować potencjał odstraszania jednak wypada. Zarówno samemu, jak i wspólnie. Ryzyko konfliktu amerykańsko-chińskiego wzmacnia prawdopodobieństwo wojny zastępczej na terenie Europy. Warto pamiętać, że w odróżnieniu od polityki wewnętrznej w polityce

międzynarodowej decydujące są nie opinie i przemówienia, ale fakty, wiedza i instytucje. Inne państwa również mają wywiad, agencje prasowe, dyplomację i znają języki obce. Retoryka to za mało. Polska jako państwo średnie potrzebuje sprawnych instytucji krajowych (armia, dyplomacja, system prawny) i międzynarodowych (sojusze militarne i gospodarcze). Zwłaszcza w przypadku tak poważnych kwestii jak bezpieczeństwo państwa. Nasza armia jest zarazem armią sojuszniczą i jest kluczowa w obronie wschodniej flanki NATO. Dlatego pomysły rozbudowy armii powinny być ważną kwestią w rozmowach z sojusznikami. Nie chodzi tylko o zakupy gotowego sprzętu. Czy tak się stanie?

Kontekst rosyjski

Na koniec kilka słów o Rosji, która znajduje się w tle powyższych zapowiedzi. Główne rosyjskie media zignorowały konferencję prasową polskich polityków, choć sporo miejsca poświęciły wcześniejszej wypowiedzi polskiego premiera dla *Financial Times*.

Czy zagrożenie rosyjskie jest realne? Spójrzmy na rosyjski punkt widzenia, ponieważ rzadko się o tym mówi. Rosja uważa, że to Zachód zawsze ją najeżdżał: Polacy dwukrotnie w XVII wieku, Szwedzi w XVIII wieku, Francuzi Napoleona w XIX wieku, a w XX wieku Niemcy dwukrotnie i ponownie Polacy. Moskwa utrzymuje ponadto, że w 1991 roku dobrowolnie zrezygnowała z imperium w Europie Wschodniej, a Polska i Zachód nie potrafią tego należycie docenić. Rosja powróciła więc do retoryki konfrontacji i „wojny cywilizacji". Trwająca od ponad dekady modernizacja armii rosyjskiej jest zakrojona na szeroką skalę, podobnie jak ćwiczenia wojskowe, choć od kilku lat występują problemy z rekrutacją do wojska. W polityce globalnej Moskwa liczy na „powrót do XIX wieku", a więc czasów, gdy w Europie „panował spokój" pod „opieką" Rosji carskiej. Obecnie nowy „koncert mocarstw" miałby już charakter globalny i podbijanie stawki leży wciąż w interesie Rosjan.

Konfrontacja na terenie Ukrainy ukazała jednak, że walka zbrojna nie zapewnia szybkich i oczekiwanych korzyści. Zachód potraktował Rosję sankcjami i wykluczył z G-8. Rosja być może powstrzymała czasowo integrację Ukrainy z NATO i UE, ale kosztem utraty wpływów politycznych na resztę kontynentu, o czym świadczy też niedawne wycofanie się dyplomatów rosyjskich z NATO (informacja o likwidacji Stałego Przedstawicielstwa FR przy Głównej Kwaterze NATO w Brukseli w dn. 18 października 2021). Nieopłacalność kolejnego konfliktu działa na korzyść państw wschodniej flanki NATO. Pod warunkiem, że procesy reform naszego sektora bezpieczeństwa militarnego będą długofalowe, czytelne i wiarygodnie rozplanowane. Inaczej wystąpi ryzyko tymczasowości oraz niekorzystny dla Polski dylemat bezpieczeństwa (nasze zbrojenia przeciwnicy wykorzystają do uzasadnienia… własnych zbrojeń).

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Tomasz Pawłuszko.

Podsumowanie

Podsumowując, zapowiedzi nowej ustawy wzmacniają zainteresowanie społeczne tematyką obronności, co jest dobre. Jednak sposób prezentacji projektu i niektóre jego założenia wymagają szerszej debaty. Jeśli zagrożenie dla państwa jest realne, wówczas potrzebna będzie pragmatyczna współpraca wszystkich środowisk politycznych i eksperckich oraz liczne kompromisy. W poprzedniej analizie wspominałem o potrzebie ustawowej regulacji kwestii zarządzania bezpieczeństwem, co zapowiedziała Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 roku. Uważam, że ten temat również zasługuje na uwagę. Kluczowa wydaje się tu wspomniana aktualizacja *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP*, która zastąpi dokument przygotowany na lata 2013-2022.

Autor jest adiunktem na Uniwersytecie Opolskim (wcześniej w Akademii Wojsk Lądowych) i ekspertem Instytutu Sobieskiego w obszarze polityki zagranicznej i obronności. Ostatnio wydał „Nauki o bezpieczeństwie. Budowanie szkoły naukowej" (Księgarnia Akademicka, Kraków 2020).

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Tomasz Pawłuszko.