

INSTYTUT BEZPIECZEŃSTWA KRAJOWEGO
WSZP



RAPORT

STRATEGICZNY
PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO:
ROLA, STRUKTURA, PROCEDURY

Warszawa, 2009

**INSTYTUT BEZPIECZEŃSTWA KRAJOWEGO
WSZP**

**STRATEGICZNY
PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO:
ROLA, STRUKTURA, PROCEDURY**

Raport Instytutu Bezpieczeństwa Krajowego WSZP

***Opracował zespół w składzie;
prof. Stanisław Koziej, prof. Jacek Pawłowski,
dr Kazimierz Sikorski***

**WARSZAWA
Marzec 2009**

REDAKCJA

Piotr Piątkowski

Projekt okładki

Piotr Piątkowski

**COPYRIGHT BY
WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA PERSONELEM
INSTYTUT BEZPIECZEŃSTWA KRAJOWEGO**

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie

- I. STRATEGICZNY PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO: MIEJSCE I ROLA W NARODOWYM PLANOWANIU STRATEGICZNYM (*prof. dr hab. Stanisław Koziej*)
- II. PROCEDURA I METODY ORGANIZOWANIA I PROWADZENIA STRATEGICZNYCH PRZEGLĄDÓW BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO (*prof. dr hab. Jacek Pawłowski*)
- III. AMERYKAŃSKIE DOŚWIADCZENIA W PROWADZENIU PRZEGLĄDÓW STRATEGICZNYCH (*dr Kazimierz Sikorski*)
- IV. STRATEGICZNY PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO GŁOS W DYSKUSJI (*płk dr Janusz Urbaniak*)

Podsumowanie

Wybrana bibliografia

WPROWADZENIE

Niniejszy Raport jest rezultatem seminarium naukowego zorganizowanego przez Instytut Bezpieczeństwa Krajowego 26.03.2009 r. Przedstawia główne referaty wraz z syntezą wniosków wynikających z jego przebiegu. Koncentruje się na podstawach koncepcyjnych, organizacyjnych i formalnych prowadzenia strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego. Poddaje pod rozagę decydentów politycznych szereg wniosków dotyczących potrzeby, miejsca i roli oraz zasad i procedur tego rodzaju przeglądów. Jest to wkład Instytutu Bezpieczeństwa Krajowego do ogólnonarodowej dyskusji nad sposobami udoskonalenia obowiązujących w Polsce rozwiązań formalno-prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Syntezę zawartych w *Raporcie* ocen, analiz i wniosków można ująć w następujących głównych punktach:

Potrzeba cyklicznego prowadzenia SPBN wynika przede wszystkim z konieczności okresowego:

- monitorowania zgodności bieżącej działalności władz państwowych z długoterminowymi celami strategii bezpieczeństwa narodowego;
- weryfikowania przyjętych długoterminowych celów strategicznych w aspekcie zmian środowiska bezpieczeństwa w skali globalnej i regionalnej;
- optymalizowania rozkładu wysiłków (w tym finansowych) państwa na różne podsystemy wykonawcze, realizujące cele i zadania sektorowe bezpieczeństwa narodowego;
- weryfikowania podziału kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki bezpieczeństwa narodowego w aspekcie unikania zbędnego dublowania wysiłków lub powstawania obszarów zadań „niczyich”;
- zapewnienia efektywności w procesie modyfikowania strategii bezpieczeństwa narodowego - *możliwie maksymalne wykorzystanie dotychczasowych wysiłków do realizacji nowych/zmodyfikowanych celów i programów długoterminowych.*

Miejsce i rola SPBN świadczy o randze tej problematyki w polityce państwa oraz warunkuje skuteczność polityki bezpieczeństwa narodowego. Analiza doświadczeń innych państw oraz obecnego stanu rzeczy w tej dziedzinie w Polsce wskazuje, że konieczne jest podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji w naszym kraju. Istotne znaczenie wydają się mieć takie kwestie jak:

- usankcjonowanie odpowiednią ustawą sejmową obowiązku przeprowadzenia SPBN przez każdy nowy rząd na początku sprawowania władzy oraz obciążenie Prezesa Rady

Ministrów odpowiedzialnością za realizację tego zobowiązania i przedstawienie parlamentowi w określonym czasie rezultatów SPBN;

- wykorzystanie SPBN do przygotowania strategii bezpieczeństwa narodowego w szczególności do samoidentyfikacji strategicznej (diagnozy państwa jako podmiotu bezpieczeństwa oraz zdefiniowania interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa), oceny strategicznego środowiska bezpieczeństwa (zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa), sformułowania sposobów osiągania celów strategicznych (strategii operacyjnej) w danych warunkach (środowisku) bezpieczeństwa oraz sposobów przygotowywania państwa do realizacji zadań strategicznych (strategii preparacyjnej), a w szczególności przygotowywania, w tym przyszłościowej transformacji, jego systemu bezpieczeństwa narodowego;
- utrwalanie tendencji i ugruntowanie filozofii zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego.

Zasady i procedury SPBN powinny stwarzać władzom państwowym jak najkorzystniejsze warunki do optymalnego przygotowywania systemu bezpieczeństwa narodowego do realizacji operacyjnych zadań strategicznych w tym obszarze. Wydaje się, że z tego punktu widzenia szczególną uwagę należałoby zwrócić na:

- wzmocnienie struktur Parlamentu zajmujących się problematyką bezpieczeństwa narodowego: *powołanie Sejmowej i Senackiej Komisji Bezpieczeństwa Narodowego oraz wzmocnienie zaplecza merytorycznego istniejących komisji związanych z problematyką bezpieczeństwa ułatwiłoby parlamentowi monitorowanie osiągania celów strategicznych oraz efektywności działań podejmowanych w tym zakresie przez władzę wykonawczą;*
- dostosowanie czasu przeglądu do cyklu wyborczego państwowej władzy wykonawczej: *przegląd bezpieczeństwa narodowego powinien być jednym z pierwszych obligatoryjnych przedsięwzięć nowego rządu – umożliwić mu ewentualną weryfikację wcześniejszych ustaleń i zapewnienie spójności bieżącej polityki z długoterminowymi celami strategii bezpieczeństwa narodowego;*
- powierzenie odpowiedzialności za koordynowanie SPBN wysoko umocowanej osobie funkcyjnej w Radzie Ministrów, nie związanej bezpośrednio z żadnym resortem ani agencją/służbą państwową: *celowe wydaje się ustanowienie stanowiska Doradcy Prezesa Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego w randze sekretarza stanu lub wyższej i powołanie na to stanowiska osoby posiadającej stosowne kompetencje zawodowe;*
- prowadzenie SPBN przez ponadresortową instytucję podległą bezpośrednio Premierowi

(zorganizowaną np. na bazie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa) z udziałem wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji celów strategii bezpieczeństwa narodowego, w tym z BBN w celu zapewnienia bieżącej konsultacji w kwestiach należących do właściwości Prezydenta RP: *transformacja Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do stanu organizacyjnego i statusu formalno-prawnego, umożliwiającego koordynowanie współdziałania wszystkich podsystemów wykonawczych, potrzebna jest nie tylko do realizacji zadań w ramach SPBN, lecz również do koordynowania wysiłków administracji państwowej w osiągnięciu wspólnych celów strategii bezpieczeństwa narodowego;*

- monitorowanie bieżące przebiegu SPBN przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego: *przewodniczący zespołu ds. SPBN (dyrektor RCB lub inna osoba jako pełnomocnik Rządu/Premiera ds. SPBN) powinien cyklicznie – po rozpatrzeniu kolejnych głównych problemów (interesy narodowe i cele strategiczne, środowisko bezpieczeństwa, strategia operacyjna, strategia preparacyjna) – przedstawiać cząstkowe raporty, a także raport końcowy na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Organizatorem tej sfery SPBN powinno być Biuro Bezpieczeństwa Narodowego;*

- prowadzenie SPBN w sposób jawny - wykorzystanie tego procesu do zapoznania społeczeństwa, w jaki sposób władze państwowe zamierzają rozwiązywać problemy bezpieczeństwa narodowego, propagowania tej problematyki oraz kształtowania świadomości społecznej co do konieczności ponoszenia określonych materialnych i niematerialnych kosztów; niejawnie elementy powinny być ograniczone do niezbędnego minimum: *synteza wniosków z SPBN mogłaby być publikowana w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego co sprzyjałoby podnoszeniu świadomości społecznej w dziedzinie bezpieczeństwa oraz ułatwiło przygotowanie społeczeństwa do ewentualnych niepopularnych decyzji w terminie późniejszym, a także przygotowanie parlamentu do stosownej debaty;*

- wykorzystanie doświadczeń zgromadzonych w trakcie Strategicznego Przeglądu Obronnego, który został przeprowadzony przez MON w 2005 roku.

I. STRATEGICZNY PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO: MIEJSCE I ROLA W NARODOWYM PLANOWANIU STRATEGICZNYM

(prof. dr hab. Stanisław Koziej)

Obowiązująca Strategia Bezpieczeństwa Narodowego nakazuje cykliczne przeprowadzanie Strategicznych Przeglądów Bezpieczeństwa Narodowego jako instrumentu weryfikowania obowiązujących ustaleń oraz wypracowania propozycji ich nowelizacji. Do tej pory jednak nie zostały jeszcze przygotowane podstawy koncepcyjne, organizacyjne i formalne przeprowadzania takich przeglądów. To istotna luka w systemie implementacyjnym postanowień strategii. Celem niniejszego seminarium jest przedyskutowanie tych właśnie kwestii i zaproponowanie stosownych wniosków organom państwa odpowiedzialnym za bezpieczeństwo narodowe na poziomie strategicznym.

W następnych seminariach z tego cyklu chcielibyśmy już rozpatrywać kolejne problemy merytoryczne, wchodzące w zakres zainteresowania strategicznego przeglądu bezpieczeństwa.

Bezpośrednio moim zadaniem jest dzisiaj ukazanie miejsca i roli tego przeglądu w ogólniejszym systemie narodowego planowania strategicznego. Dlatego, proponuję na początek krótkie spojrzenie na samo narodowe planowanie strategiczne, na jego istotę oraz kształtowanie się go po uzyskaniu samodzielności strategicznej aż do dzisiejszych wobec niego wyzwań. Następnie, spróbuję na tym tle umiejscowić Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego.

Narodowe planowanie strategiczne (schemat 1.) można podzielić na dwie dziedziny: planowanie koncepcyjne i planowanie realizacyjne. Pierwsze obejmuje opracowywanie strategii, drugie – planów i programów wykonawczych, czy też wdrożeniowych w stosunku do strategii.

Mówiąc o planach, mamy na myśli plany działania, czyli plany operacyjne, których istotą i treścią jest ustalanie sposobów wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyk oraz zapobiegania zagrożeniom i reagowania na ich zaistnienie. Inną kategorią są z kolei programy przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, czyli programy preparacyjne, w tym transformacyjne, których istotą i treścią jest ustalanie przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia potencjału bezpieczeństwa ujętego w system bezpieczeństwa narodowego, niezbędnego do skutecznej realizacji zadań o charakterze operacyjnym.

Stosownie do podmiotów bezpieczeństwa narodowego można wyróżnić następujące

rodzaje strategii, planów i programów:

- a. centralne (czy też krajowe, ogólnopaństwowe – dotyczące całego państwa);
- b. sektorowe (lub działowe, resortowe – dotyczące poszczególnych działów administracji państwowej);
- c. terenowe (wojewódzkie, powiatowe, gminne);
- d. jednostkowe (poszczególnych instytucji, przedsiębiorstw, organizacji).

Klasyczny cykl strategiczny planowania koncepcyjnego, czyli opracowywania strategii, obejmuje cztery fazy (schemat 2.):

- a. Samoidentyfikacja strategiczna: diagnoza państwa jako podmiotu bezpieczeństwa (konstatacja istniejących podstaw bezpieczeństwa narodowego) oraz zdefiniowanie interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa;
- b. Ocena strategicznego środowiska bezpieczeństwa (zewnętrzne i wewnętrzne warunki bezpieczeństwa);
- c. Sformułowanie koncepcji działań strategicznych (strategia operacyjna) – sposób osiągnięcia celów strategicznych w danych warunkach (środowisku) bezpieczeństwa;
- d. Sformułowanie koncepcji przygotowań strategicznych (strategia preparacyjna, w tym transformacyjna) – sposób utrzymywania i transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego stosownie do przyszłościowych potrzeb operacyjnych.

Spójrzmy teraz na ewolucję tak rozumianego narodowego planowania strategicznego. Przed 1989 rokiem (schemat 3.) trudno mówić o pełnowymiarowej, narodowej działalności strategicznej. W praktyce uprawialiśmy niemal wyłącznie strategię wykonawczą, operacyjną, nastawioną na wypracowywanie sposobów postępowania państwa w osiągnięciu celów – a raczej w realizacji zadań – strategicznych ustanawianych poza nami, choć teoretycznie – a raczej propagandowo – ustanawianych wspólnie z nami. Kompetencje narodowe w ramach powyższego cyklu nie obejmowały niemal zupełnie pierwszej fazy, były niewielkie w drugiej, nieco większe w trzeciej i największe, choć też nie pełne, w czwartej.

Kształtowanie się pełnowymiarowej praktyki strategicznej rozpoczęło się po 1989 roku. Były z tym poważne kłopoty, które zresztą istnieją do dzisiaj, głównie z uwagi na naturalny konserwatyzm instytucjonalny, zbyt mało energicznie i z dużą niepewnością

przewyciężany przez decydentów politycznych. Zwróćmy uwagę na dwa wymiary ewolucji tej praktyki, które mają wciąż aktualny wydźwięk. Mam na myśli wymiary: treściowy i organizacyjny.

Mówiąc o treści narodowego planowania strategicznego należy wyróżnić na początku trzy jego sfery: wojskowość, obronność i bezpieczeństwo narodowe (schemat 4.). Najlepiej przedstawić ich istotę na tle zderzenia z jednej strony rodzajów zagrożeń, ryzyk, wyzwań i szans, a z drugiej strony – rodzajów (typów) sił i środków, jakimi dysponuje państwo. Można je najogólniej podzielić na dwie grupy: tzw. „twarde” (militarne i inne o charakterze niszczącym) oraz tzw. „miękkie” (pozamilitarne, o charakterze perswazyjnym, obywatelskim, dezorganizującym itp.). Wojskowość – to problematyka przeciwdziałania twardym (militarnym) oddziaływaniom przy pomocy twardej siły (sił zbrojnych). Obronność – to problematyka przeciwdziałania twardym oddziaływaniom (militarnym) przy pomocy wszystkich sił i środków, jakimi dysponuje państwo (twardej i miękkiej, militarnych i pozamilitarnych). Bezpieczeństwo narodowe zaś – to najogólniejsza kategoria obejmująca przeciwdziałanie wszystkim oddziaływaniom (militarnym i niemilitarnym) przy wykorzystaniu wszystkich sił i środków, całego potencjału państwa (środków militarnych i pozamilitarnych).

Analizując z tego punktu widzenia ewolucję narodowego planowania strategicznego po 1989 roku należy podkreślić sukcesywne narastanie jego kompleksowości (schemat 5.). Wyrażało się to stopniowym, ewolucyjnym przechodzeniem od początkowej dominacji w treści planowania strategicznego problematyki wojskowej, przez poszerzenie jej do problematyki obronności w latach dziewięćdziesiątych, aż wreszcie - do pierwszych przejawów zainteresowania problematyką zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego na progu XXI wieku. Mówię tylko o przejawach, bo niestety nie zawsze i nie wszędzie ta tendencja jest zauważana i poważnie traktowana. Widać to np. wyraźnie w praktyce strategicznej MON, które uchyla się od podjęcia praktycznego wdrażania idei zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa. Zamiast tego zatrzymuje się na poziomie obronności, angażując swój potencjał planistyczny w przygotowywanie Strategii Obronności oraz przeprowadzanie Strategicznego Przeglądu Obronnego.

Wciąż jeszcze idea zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego wymaga propagowania. Wierzę, że przeprowadzenie strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego ostatecznie mogłoby utrwalić tę tendencję i ugruntować filozofię zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego.

W wymiarze organizacyjnym zmiany w narodowym systemie planowania były duże i bardziej złożone. Na początku lat dziewięćdziesiątych nie mieliśmy ani instytucji, ani

procedur narodowej pracy strategicznej. Rozpoczęło się zatem od rozwiązań doraźnych. Tak powstały założenia polityki bezpieczeństwa i strategia obronna z 1992 roku przygotowane przez doraźnie powołany zespół przy prezydenckim Biurze Bezpieczeństwa Narodowego jako organie wykonawczym ówczesnego Komitetu Obrony Kraju.

Opracowaniem całego systemu narodowego planowania strategicznego, jako sposobu strategicznej implementacji tego dokumentu, zajął się Departament Systemu Obronnego początkowo w BBN, a następnie w MON, którym miałem zaszczyt i przyjemność kierować. Głównym dokumentem całego systemu był Polityczno-Strategiczny Plan Obrony RP, który ustalał sposób działania państwa w obliczu różnych wariantów zagrożeń kryzysowych i wojennych w warunkach samodzielności strategicznej lat dziewięćdziesiątych.

W następnych latach sukcesywnie rozwijaliśmy w DSO system narodowego planowania strategicznego, w tym z uwzględnieniem perspektywy wstąpienia do NATO. Proces ten w odniesieniu do obszaru obronności znalazł swoje finalne zwieńczenie w strategii obronności z 2000 roku, gdzie ustaliliśmy kształt prac strategicznych w państwie (schemat 6.). Oprócz opracowania strategii obejmował on proces planowania i programowania obronnego, na który składało się: planowanie strategiczno-operacyjne działań obronnych oraz programowanie systemu obronności, w tym sił zbrojnych.

Efektami końcowymi tych prac są; strategia obronności, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna (PSDO) oraz dwa programy: Program Rozwoju Sił Zbrojnych i Program Przygotowań Obronnych. PSDO stanowi podstawę merytoryczną dla operacyjnych planów funkcjonowania poszczególnych segmentów państwa (działy administracji, województwa, samorządy) w razie zagrożenia i wojny; programy zaś – do szczegółowych programów rozwoju i doskonalenia (transformacji) tychże ogniw w perspektywie wieloletniej. Taki jest też stan formalno-prawny na dziś.

Jednocześnie obecnie stoimy przed nowymi wyzwaniem w związku z potrzebą wdrażania idei zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, a więc czegoś więcej niż tylko obronność. Proces ten w praktyce rozpoczął się w 2005-2006 roku wraz z uruchomieniem prac nad obecną strategią bezpieczeństwa narodowego, która właśnie jest pierwszą w Polsce praktyczną próbą zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Próbą co prawda jeszcze nie do końca udaną, zwłaszcza w części dotyczącej transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego (końcowy rozdział), ale dającą już wystarczające podstawy do dalszych prac integracyjnych.

Dla kontynuacji tej idei należy teraz stopniowo przekształcać dotychczasowe zasady i procedury, a także przygotowywane w ich ramach dokumenty, z procedur i dokumentów o treści obejmującej tylko sprawy obronne w procedury i dokumenty obejmujące

problematykę zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego. Oznacza to zwłaszcza, że (schemat 7.) należy utrwalić ujmowanie w jednej zintegrowanej strategii bezpieczeństwa narodowego dotychczasową problematykę zewnętrznego bezpieczeństwa politycznego (taką w istocie była treść uprzedniej strategii bezpieczeństwa RP) i obronności oraz w konsekwencji przekształcić: Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną w Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Bezpieczeństwa Narodowego, Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych w Program Pozamilitarnych Przygotowań Systemu Bezpieczeństwa narodowego, Plan Reagowania Obronnego w Plan Reagowania Kryzysowego i Obronnego.

To jest dziś główne zadanie organizacyjne stojące zwłaszcza przed Ministerstwem Obrony Narodowej, Biurem Bezpieczeństwa Narodowego i Rządowym Centrum Bezpieczeństwa – jako instytucjami właściwymi w tej sferze. Ministerstwo Obrony Narodowej jest jedynym dzisiaj w kraju organem mającym potrzebne do tego instrumenty (DSiPO) i doświadczenie. Na nim ciąży obowiązek inicjacji tego typu praktyki integracyjnej. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego powinno patronować tym wysiłkom, zwłaszcza na forum Rady Bezpieczeństwa Narodowego (gdyby Pan Prezydent zechciał ją odnowić stosownie do realnych potrzeb). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zaś – to instytucja, która powinna przejmować sukcesywnie od MON ponadresortowe prace strategiczne w dziedzinie zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego.

Moim zdaniem, należy pilnie dokonać nowelizacji stosownych regulacji ustawowych oraz – nie czekając na te nowelizacje – przystępować do zmiany treści podstawowych dokumentów wykonawczych.

Jak na tle tego nowego systemu planowania lokuje się Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego?

Muszę się przyznać, że sam kilka lat temu wymyśliłem to przedsięwzięcie i tę nazwę i przyczyniłem się jakoś do uwzględnienia jej w obecnej strategii. Istotę SPBN można określić jako instrument do weryfikowania i nowelizowania lub projektowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, poprzez analizę i syntezę wniosków z monitoringu praktyki strategicznej w świetle prognozowanych zmian w środowisku bezpieczeństwa (schemat 8.).

Ostatecznym rezultatem SPBN powinien być zatem projekt znowelizowanej lub nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, obudowany szerszym raportem na temat stanu i perspektyw bezpieczeństwa narodowego, w postaci tzw. Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego. Zasoby wnioskowe zawarte w Białej Księdze BN powinny być także pomocne w opracowywaniu nowych (znowelizowanych) strategicznych dokumentów

realizacyjnych – planów operacyjnych i programów preparacyjnych.

Jeśli tak zdefiniujemy istotę i rolę SPBN, to jego struktura musi odpowiadać przede wszystkim strukturze strategii, czyli obejmować następujące kwestie (schemat 9.):

- a. przegląd interesów narodowych i celów strategicznych, wraz z ewentualną redefinicją celów strategicznych;
- b. diagnozę i prognozę strategicznego środowiska bezpieczeństwa (zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa), prowadzącą do oceny przyszłych warunków osiągnięcia celów strategicznych;
 - a. przegląd strategicznej koncepcji operacyjnej oraz projektowanie koniecznych w niej zmian stosownie do nowych celów i przewidywanych warunków bezpieczeństwa oraz określenie wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego;
 - b. ocenę systemu bezpieczeństwa narodowego i projektowanie koncepcji jego przygotowywania (utrzymywania gotowości), w tym kierunków jego transformacji stosownie do potrzeb wynikających z koncepcji operacyjnej.

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego musi być wpisany w cykl działania państwa. W związku z tym, pojawia się problem – czy organizować go i prowadzić okazjonalnie, jak to robią np. Brytyjczycy, czy też cyklicznie, jak to prowadzą Amerykanie, a ostatnio ustanawiają u siebie Francuzi?

Sam przychyliam się do cykliczności przeglądów. To wymusza systematyczność zajmowania się sprawami strategicznymi, co w naszej sytuacji, gdy wciąż jeszcze nie ustanowiliśmy właściwej kultury strategicznej, ma istotne znaczenie.

Skoro tak – to mamy do wyboru dostosowanie SPBN do dwóch cykli funkcjonowania państwa wyznaczanych przez obowiązujący w Polsce system demokratycznej, tj. w następstwie wyborów powszechnych, zmiany władzy. Mam na myśli pięcioletni cykl wyborów prezydenckich i czteroletni cykl wyborów parlamentarnych.

Czy zatem cykl strategiczny w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym oczywiście cykl przeprowadzania strategicznych przeglądów bezpieczeństwa, powinien być dostosowany do wyborów prezydenckich, czy raczej parlamentarnych? Zarówno jeden, jak i drugi wariant mają strony dodatnie i ujemne. Cykl prezydencki jest stabilniejszy, pewniejszy. Cykl parlamentarny może być zakłócany przyspieszonymi wyborami, ale jest za to głębiej uzasadniony merytorycznie, bo to rząd ma głos decydujący, a zwłaszcza inicjujący, projektujący we wszystkich podstawowych kwestiach bezpieczeństwa. Ponadto czteroletni

cykl parlamentarny łatwiej daje się wpisać w również czteroletni system planowania w ramach NATO.

Dlatego – głównie z uwagi na spójność z systemem sojuszniczym – najlepiej byłoby, gdyby udało się pogodzić obydwie te cykle z preferencją dla cyklu rządowego i sojuszniczego. Opcja prezydencka powinna być wykorzystywana w razie „demokratycznego zaburzenia” cyklu rządowego, powinna być swego rodzaju stabilizacyjnym bezpiecznikiem strategicznym Polski. Myślę, że jest to nawet zgodne z samą istotą urzędu Prezydenta w naszym systemie konstytucyjnym.

Kto powinien prowadzić Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego? Jeśli przyjmiemy, że jednym z najważniejszych efektów końcowych tego przeglądu ma być projekt nowej (znowelizowanej) strategii bezpieczeństwa narodowego, to procedura prowadzenia przeglądu musi odpowiadać obowiązującej procedurze przygotowywania i wydawania tej strategii. A ona – jak wiadomo – przewiduje, że projekt strategii przygotowuje rząd, a wydaje ją Prezydent.

W takim razie to struktury rządowe powinny prowadzić przegląd i przedłożyć jego rezultaty, w tym projekt nowej strategii, Prezydentowi.

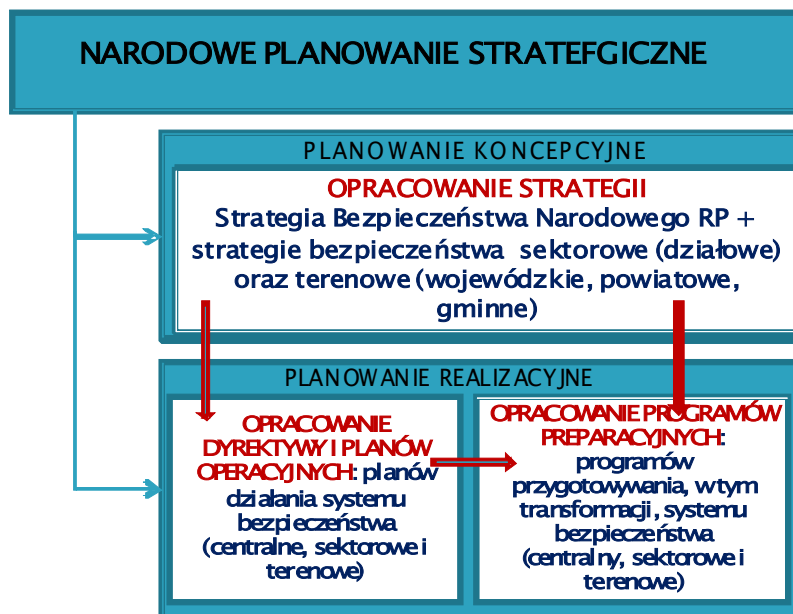
Należy podkreślić, że na dzisiaj brak w strukturach rządowych odpowiedniej do tego instytucji ponadresortowej, która mogłaby zapewnić właśnie ponadresortowe, zintegrowane podejście do spraw bezpieczeństwa narodowego. Kandydatem na taką instytucję jest oczywiście Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – ale pod warunkiem korekty jego obecnych kompetencji. Powinny one objąć właśnie kwestie monitorowania, oceny, projektowania i koordynowania ponadresortowych spraw zintegrowanego bezpieczeństwa. Do tej pory ciężar ten musi wziąć na siebie MON, a w nim Departament Strategii i Planowania Obronnego.

Kończąc chciałbym podkreślić szczególnie ważną rolę Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w narodowym planowaniu strategicznym. Może on być motorem napędowym, swego rodzaju katalizatorem, wdrażania idei zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, co dzisiaj jest nad wyraz pilną potrzebą.

Podsumujmy wreszcie, że SPBN to cały kompleks działań z zakresu planowania strategicznego polegający na gromadzeniu, analizie i ocenie doświadczeń z procesu weryfikacji (zarówno ćwiczebnej, jak i realnej, w tym bojowej) obowiązujących rozwiązań strategicznych, ich skonfrontowaniu z przewidywanym (prognozowanym) kształtowaniem się środowiska bezpieczeństwa oraz syntezie wynikających stąd wniosków w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego i projekcie nowej lub znowelizowanej strategii bezpieczeństwa narodowego. Jest zatem jednym z podstawowych instrumentów

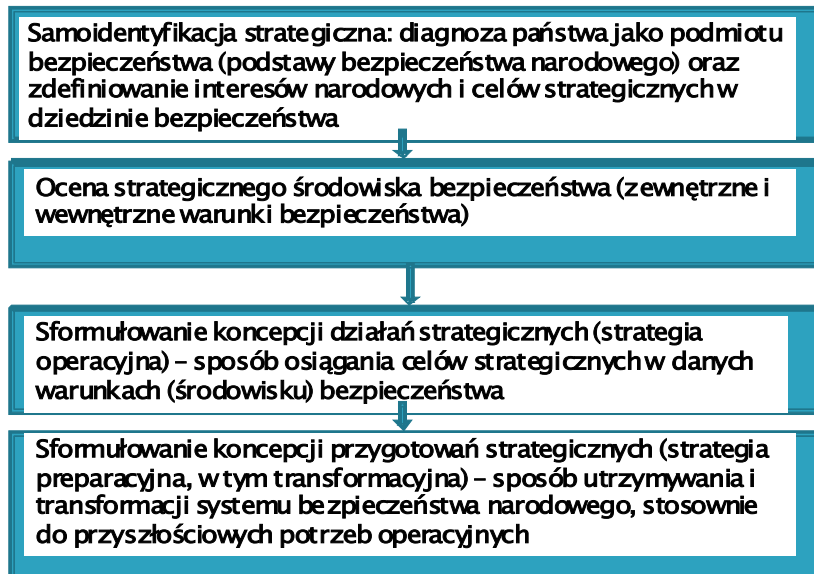
organizacyjno-metodologicznych planowania strategicznego.

Schemat 1



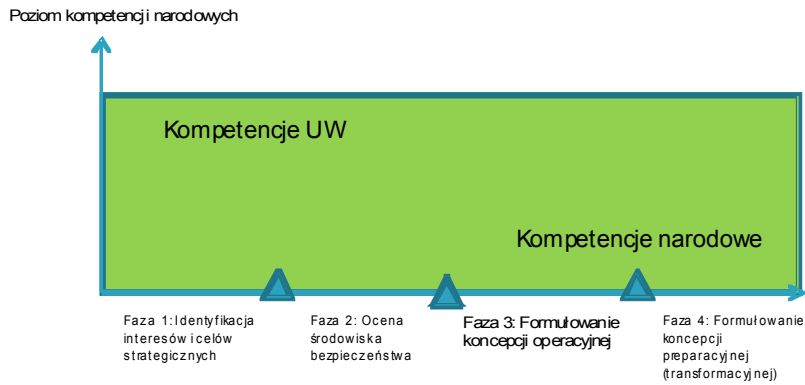
Schemat 2

CYKL STRATEGICZNY



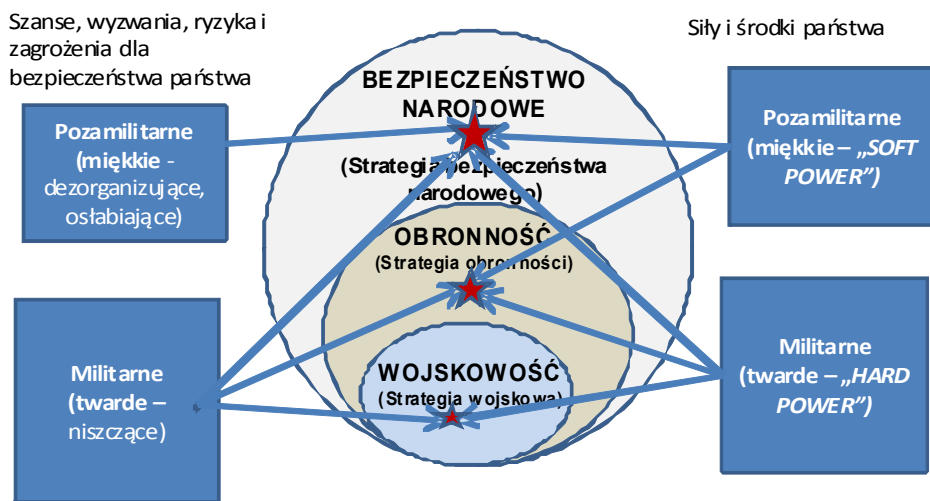
Schemat 3

KOMPETENCJE NARODOWE I SOJUSZNICZE W POSZCZEGÓLNYCH FAZACH CYKLU STRATEGICZNEGO W WARUNKACH UKŁADU WARSZAWSKIEGO



Schemat 4

Porównanie problematyki wojskowości, obronności i bezpieczeństwa narodowego



Schemat 5

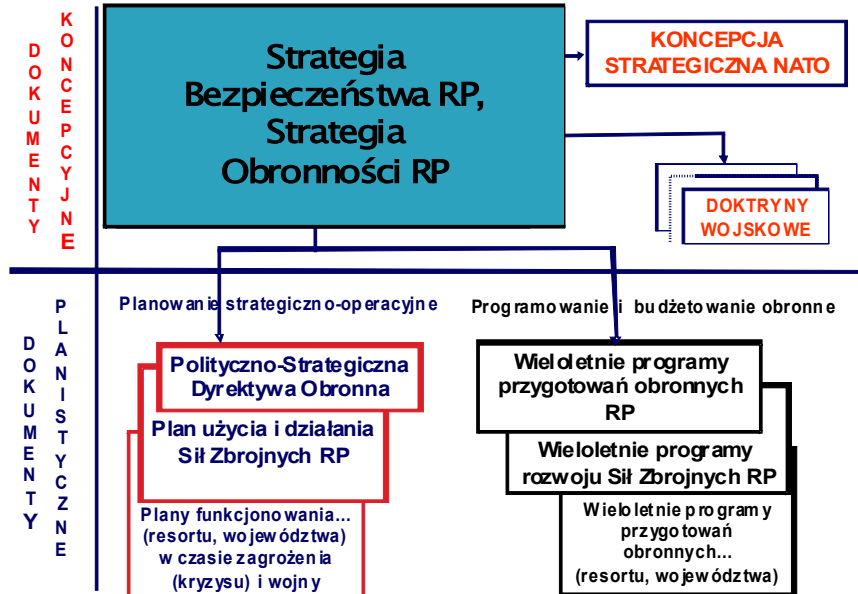
Poziomy
kompleksowości treści
planowania
strategicznego

NARASTANIE KOMPLEKSOWOŚCI PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

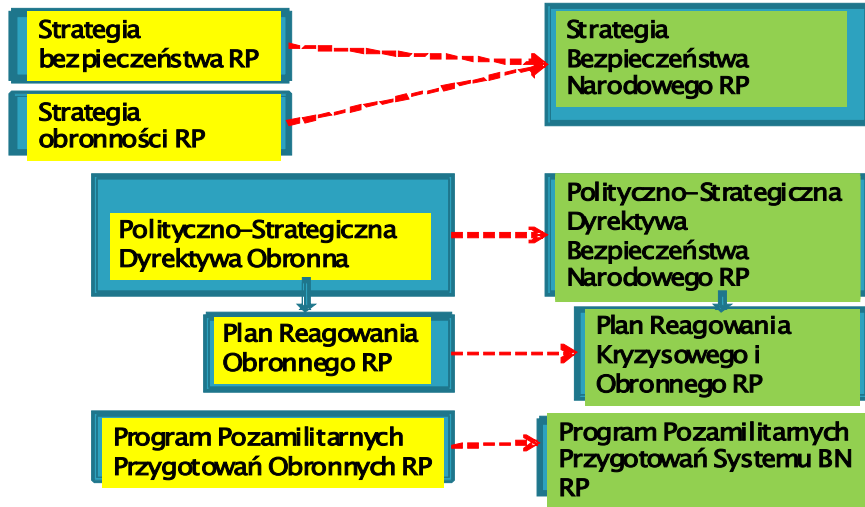


Schemat 6

DOKUMENTY STRATEGICZNE



**OD OBRONNOŚCI DO ZINTEGROWANEGO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO:
POTRZEBNA ZMIANA TREŚCI I NAZW
PODSTAWOWYCH DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH**



Miejsce SPBN w systemie planowania strategicznego



**Struktura tematyczna (problemowa)
Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego**

1. Przegląd interesów narodowych i celów strategicznych:
ewentualna redefinicja celów

2. Diagnoza i prognoza zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa (środowiska bezpieczeństwa):
ocena przyszłościowych warunków osiągnięcia celów strategicznych

3. Przegląd strategicznej koncepcji operacyjnej: projekt nowej koncepcji działania oraz wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego

4. Ocena systemu bezpieczeństwa narodowego: projekt koncepcji jego wieloletniego przygotowywania (utrzymywania gotowości), w tym kierunków transformacji

II. PROCEDURA I METODY ORGANIZOWANIA I PROWADZENIA STRATEGICZNYCH PRZEGLĄDÓW BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

(prof. dr hab. Jacek Pawłowski)

Głównym narzędziem realizacji polityki bezpieczeństwa jest sprawnie i efektywnie działający w państwie system planowania, który w przedmiocie niniejszych rozważań odnosi się do narodowego planowania strategicznego w zakresie bezpieczeństwa. Jednym z elementów tego systemu jest Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), który został usankcjonowany w obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP (SBN RP) sygnowanej przez Prezydenta RP w dn. 13.11.2007 r. Właśnie obecnie obowiązująca SBN RP nakazuje po raz pierwszy w Polsce cykliczne przeprowadzanie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego przede wszystkim jako instrumentu służącego weryfikacji ustaleń zawartych w strategii oraz wypracowania propozycji aktualizacji zasadniczych jej treści. Należy też podkreślić, że SPBN jest newralgicznym elementem strategicznego systemu planowania w zakresie bezpieczeństwa, gdyż opracowywane w jego ramach analizy, oceny, sporządzane raporty i prognozy stanowią podstawową bazę informacyjną (informacyjno-koncepcyjną) do określania kierunków rozwoju systemu bezpieczeństwa (obronnego), a tym samym realizacji polityki bezpieczeństwa państwa.

Ponieważ do tej pory nie zostały przygotowane podstawy koncepcyjne ani też organizacyjne takiego przeglądu, stąd też w tej części opracowania przedstawione zostaną propozycje (przemyslenia) w zakresie organizowania i prowadzenia SPBN, jako część postanowień implementacyjnych SBN RP.

Należy też podkreślić, że współcześnie funkcjonujące systemy bezpieczeństwa podlegają transformacji, rozumianej jako permanentny proces doskonalenia organizacji, czyli osiągnięcia doskonałości systemowej. Transformacja bowiem powinna obejmować newralgiczne obszary planowania strategicznego w powiązaniu z praktyką.

Ponadto, jak pokazują dotychczasowe wnioski i doświadczenia z podobnych działań w innych państwach, procesy transformacyjne powinny tworzyć podstawę dla wszystkich przedsięwzięć związanych z planowaniem strategicznym.

Do dalszych rozważań przyjęto, że: **Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego to kompleks działań z zakresu planowania strategicznego polegający na gromadzeniu, analizie i ocenie doświadczeń z procesu weryfikacji (naukowej,**

ćwiczebnej i bojowej) obowiązujących rozwiązań strategicznych, ich konfrontowaniu z prognozowanym kształtowaniem się środowiska bezpieczeństwa oraz syntezie wynikających stąd wniosków w postaci wariantów rozstrzygnięć (decyzji, ustaleń, postanowień, zaleceń, wytycznych itp.) strategicznych.

Bezpośrednim **celem** Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego jest weryfikowanie i nowelizowanie lub projektowanie zupełnie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP poprzez analizę i syntezę wniosków z praktyki strategicznej w świetle prognozowanych zmian w środowisku bezpieczeństwa wraz z opracowaniem Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego. Z kolei Biała Księga winna służyć opracowywaniu nowych (znowelizowanych) strategicznych dokumentów realizacyjnych, a więc planów i programów.

Przyjmując za podstawę tak sformułowaną istotę i cel SPBN do dalszych działań w zakresie jego organizacji i prowadzenia należałoby też przyjąć, że jego zasadnicza struktura realizacyjna winna odpowiadać przede wszystkim strukturze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP i obejmować następujące główne zagadnienia (patrz s. 9. i schemat 9.):

- a. przegląd interesów narodowych i celów strategicznych, wraz z ewentualną redefinicją celów strategicznych;
- b. diagnozę i prognozę strategicznego środowiska bezpieczeństwa (zewnętrzne i wewnętrzne warunki bezpieczeństwa);
- c. przegląd strategicznej koncepcji operacyjnej oraz projektowanie koniecznych w niej zmian stosownie do nowych celów i przewidywanych warunków bezpieczeństwa oraz określenie wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego;
- d. ocenę systemu bezpieczeństwa narodowego i projektowanie koncepcji przygotowania (utrzymywania i gotowości), w tym kierunków jego transformacji stosownie do potrzeb wynikających z koncepcji operacyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego winien być na stałe wpisany w cykl działań państwa, a zwłaszcza w jego system planowania strategicznego. Cechować go powinno interdyscyplinarne podejście do bezpieczeństwa narodowego, co oznacza w konsekwencji integrację wysiłków wszystkich instytucji państwowych i niepaństwowych realizujących zadania w tym obszarze.

Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że przygotowanie i prowadzenie SPBN winno być nie tylko integralną częścią systemu planowania strategicznego, ale co bardzo ważne,

mogłoby być realizowane wraz z Strategicznym Przeglądem Obronnym (SPO). Z kolei SPO wnosi podstawową i największą wartość dla planowania rozwoju sił zbrojnych. Jak wynika z założenia, SPBN swoim zasięgiem obejmuje wszystkie obszary bezpieczeństwa państwa w sposób kompleksowy, co pozwala określać kierunki rozwoju zdolności operacyjnych sił zbrojnych, a zwłaszcza ich ciągle dostosowywanie się do zmieniającego się otoczenia środowiska bezpieczeństwa Polski. Takie podejście do Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w powiązaniu ze Strategicznym Przeglądem Obronnym, ukierunkowanym zwłaszcza na Siły Zbrojne RP, winno odpowiadać następującym głównym wymaganiom:

1. obejmować wszystkie obszary działalności państwa składające się (obejmujące) na bezpieczeństwo narodowe;
2. stanowić impuls do działań nowatorskich i współdziałania między organami i instytucjami państwa, w tym także opracowywania bądź weryfikowania strategii sektorowych;
3. być ściśle powiązany z całym cyklem narodowego i sojuszniczego planowania strategicznego.

Oznacza to w praktyce, że SPBN wraz z SPO powinny poprzedzać kolejne cykle planowania strategiczno-obronnego w państwie, bowiem będą one wpływać na ich wyniki. W istocie chodziłoby o to, aby być przygotowanym do kolejnych cykli planowania sojuszniczego mając wyprzedzająco określone (zweryfikowane) polskie interesy narodowe oraz cele strategiczne na kolejny okres planistyczny. Jak więc z powyższego wynika, SPBN wraz z SPO ujęte w system planowania strategicznego w państwie pozwalają na swoiste wydłużenie horyzontu planistycznego i rozszerzenie zakresu prognozy uwarunkowań bezpieczeństwa w wymiarze strategicznym. Ponadto, wspólne prowadzenie obydwóch przeglądów powinno pozytywnie rzutować na wewnętrzną ich spójność. Będzie to również dotyczyło poszczególnych etapów planowania strategicznego.

Przedstawione uwarunkowania organizacji i prowadzenia SPBN i SPO uzasadniają potrzebę, ale i możliwość uwzględniania w nich perspektywy wieloletniej. Rozwojowa wizja strategiczna sił zbrojnych wraz z programami i planami wymiany uzbrojenia i sprzętu wojskowego odnosi się do co najmniej 15- 20 letniego horyzontu czasowego i potwierdza potrzebę prowadzenia szerokiego przeglądu w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa w długiej perspektywie.

Ważne miejsce w toku prowadzenia SPBN i SPO winny znaleźć wszelkie możliwości przeniesienia dyskusji nad problemami bezpieczeństwa i obronności poza tzw. resorty

siłowe, tj. głównie MON i MSWiA. Chodzi tu o publiczną i ekspercką debatę nad problemami bezpieczeństwa państwa, w aspekcie roli współczesnych sił zbrojnych i innych wyspecjalizowanych ogniw bezpieczeństwa narodowego (dyplomacja, wywiad, kontrwywiad, policja, straż graniczna, straż pożarna i inne służby ratownicze, ogniwa wymiaru sprawiedliwości itp.) w społeczeństwie, a zwłaszcza o zasadność wydatków ponoszonych przez polskiego podatnika. Stąd też opublikowanie wyników w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego należy traktować i widzieć jako działanie w pełni potwierdzone w praktyce międzynarodowej oraz jako zasadę wynikającą z potrzeb społecznych państwa.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, procedury i metody, przejdźmy do rozważań szczegółowych z zakresu organizacji i prowadzenia SPBN, z których na pierwsze miejsce wysuwa się kwestia organu (struktury) odpowiedzialnego (kierującego) za przygotowanie i przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Z analiz struktur organizacyjnych organów państwa odpowiedzialnych za szeroko rozumianą problematykę bezpieczeństwa, a zwłaszcza ich możliwości koordynacyjnych i organizacyjnych, należy brać pod uwagę zespoły międzyresortowe. Z kolei na ich czele należy uwzględniać organ wiodący, tzn. spełniający kierowniczą rolę w zakresie organizowania i prowadzenia SPBN. W sytuacji równoległego prowadzenia SPBN i SPO istnieje potrzeba określenia organu poza resortem MON, który byłby odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie SPBN. Obecnie wydaje się za celowe i najtrafniejsze upatrywać Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jako organ wiodący, tj. organizujący i prowadzący SPBN (po odpowiedniej modyfikacji jego obecnych, za wąskich do tej roli, kompetencji). Właśnie zespół międzyresortowy na bazie i z kierowniczą rolą Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, mógłby być najbardziej predestynowaną instytucją rządową do koordynacji i realizacji głównych przedsięwzięć wchodzących w zakres przygotowania i prowadzenia SPBN. Z kolei zespoły na bazie innych resortów, w tym zwłaszcza MON, MSWiA, MSZ, AW, ABW, winny prowadzić odpowiednio przeglądy w zakresie własnego obszaru odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa. Winny w istocie uwzględniać możliwość prowadzenia przeglądu adekwatnie do opracowanej i podlegającej też przeglądowi strategii sektorowej. Przykładem jest MSZ, który obecnie prowadzi Przegląd Polityki Bezpieczeństwa. Także MON jest tym resortem, który przygotowuje się do przeprowadzenia kolejnego już Strategicznego Przeglądu Obronnego. Można więc zauważyć, że dotychczas w Polsce tylko te dwa resorty dysponują, wprawdzie jeszcze niezbyt wielkim, jednakowoż narodowym i międzynarodowym doświadczeniem w tym względzie (załącznik 1.).

Kolejną ważną kwestią związaną z organizowaniem i prowadzeniem SPBN jest ogólna struktura zespołu, który jako organ wiodący będzie go realizował. Z doświadczeń i wniosków ze zrealizowanego w latach 2004/2005 Strategicznego Przeglądu Obronnego wynika, że za najbardziej strukturalnie celowy, a jednocześnie sprawnie działający należy uważać zespół specjalistów i ekspertów w składzie: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, kierownicy grup problemowych wraz z ekspertami, specjalistami i konsultantami oraz wspomagające pracę kierownictwa zespołu oraz grup problemowych: sekretariat merytoryczny oraz sekretariat organizacyjno-prawny. Podstawowe osoby funkcyjne zespołu organizującego i prowadzącego SPBN winny rekrutować się z organu, który byłby odpowiedzialny za jego realizację. Mając jednak na uwadze szeroki zakres problemowy przeglądu, jego wieloaspektowość oraz szerokie uwarunkowania, należy podkreślić, iż skład zespołu będzie musiał być bardzo różnorodny co do wiedzy i umiejętności merytoryczno-organizacyjnych jego członków. Za główne kryterium przy wyznaczaniu osób funkcyjnych oraz obsadzaniu zespołów eksperckich i różnego rodzaju specjalistów należałoby przyjąć ich wiedzę, ale przede wszystkim doświadczenie w pracach koncepcyjnych i planistycznych nad problematyką bezpieczeństwa i obronności na szczeblu państwa (załącznik 2).

Kolejną ważną kwestią z punktu widzenia organizacji i kierowania Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) jest określenie trybu prac Zespołu prowadzącego przegląd adekwatnie do wcześniej ustalonego zakresu, który w istocie opiera się na strukturze obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Na podstawie analiz i wniosków z dotychczas przeprowadzonego Strategicznego Przeglądu Obronnego w latach 2004-2005 można stwierdzić, że najbardziej celowe i pożądane byłoby przeprowadzenie SPBN w pięciu fazach.

I tak, pierwsza faza, którą można nazwać wstępną, obejmowałaby ustalenia organizacyjne oraz, co najistotniejsze, określenie celów i zadań dla wszystkich struktur (podmiotów) realizujących przegląd. W fazie tej prowadzone byłyby również prace przygotowawcze przez całość zespołu prowadzącego przegląd, a przede wszystkim w poszczególnych grupach problemowych. Chodzi więc o szczegółową identyfikację problemowo-tematyczną, dalszy podział Zespołu na grupy i podgrupy robocze, sporządzenie harmonogramu prac, a także preliminarza ewentualnych kosztów, w tym zwłaszcza na ekspertyzy, konferencje (sympozja), seminaria i inne nie dające się w fazie wstępnej precyzyjnie określić wydatki.

Druga faza to wykonywanie przedsięwzięć przez zespoły problemowe, polegające na analizie stanu wyjściowego wraz z określeniem możliwości realizacyjnych. Szczegółowe

analizy winny być prowadzone przez grupy robocze złożone z różnego rodzaju ekspertów i specjalistów. Ważnym elementem we wszystkich fazach prowadzonego SPBN będzie kwestia współpracy między grupami roboczymi oraz specjalistami i ekspertami.

Można przewidywać, że w początkowym stadium prac nad SPBN znajdzie potrzeba wykonania całego szeregu opracowań obejmujących analizy stanu i funkcjonowania poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego. Prowadzenie tych prac pod kątem analiz mieszczących się w problematyce strategii sektorowych, jest ze wszech miar wskazane. Obok tej rangi analiz będzie istniała potrzeba dokonania sektorowej analizy stanu wyjściowego w odniesieniu do bezpieczeństwa państwa.

Kolejna faza prac odnosi się do działań oceniająco-prognostycznych. Można też przewidywać, że w tej fazie SPBN mogą pojawić się problemy, z jednej strony braku informacji, chodzi zwłaszcza o dostęp do pełnej informacji niekiedy niejawniej, z drugiej zaś z korzystaniem ze sprawdzonych instrumentów analitycznych dających podstawę sporządzania ocen i prognoz. Już w trakcie SPO w 2005 roku pojawiły się bowiem braki w zakresie możliwości skorzystania z odpowiednio przygotowanych w Polsce ośrodków analityczno-prognostycznych.

Po przeprowadzeniu prac analitycznych stanu wyjściowego oraz ich skonfrontowaniu z możliwościami realizacyjnymi oraz dokonaniu oceny i ogólnych prognoz sektorowych zaistnieje potrzeba przejścia do fazy finalnej. Faza finalna, a w niej przedstawienie projektu nowej bądź skorygowanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz projektu Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego, winno być poprzedzone uwagami resortów, instytucji centralnych, ośrodków zajmujących się problematyką bezpieczeństwa państwa, w tym akademickich, a zwłaszcza uwagami specjalistów i ekspertów. Należy przewidywać, że w tej fazie odbędą się główne konferencje, sympozja i seminaria podsumowujące prace w ramach SPBN.

Z kolei faza końcowa winna być przeznaczona na konferencję podsumowującą, w trakcie której zaprezentowanoby wyniki prac SPBN wraz z szerokim udziałem mediów (załącznik 3).

Wstępnie można oceniać, iż w trakcie przygotowania i prowadzenia całego SPBN znajdzie potrzeba przeprowadzenia 4-5 konferencji (sympozjów), w których da się wyróżnić, już na etapie koncepcji organizacji i prowadzenia SPBN następujące:

1. konferencję otwierającą prace nad SPBN wraz z określeniem jego celów i zadań;
2. sympozjum poświęcone przeglądowi interesów narodowych i celów strategicznych oraz prognozie zewnętrznych i wewnętrznych warunków

bezpieczeństwa państwa;

3. symposium obejmujące problematykę dotyczącą nowej koncepcji strategicznej (operacyjnej) wobec systemu bezpieczeństwa narodowego;
4. konferencję poświęconą ocenie systemu bezpieczeństwa narodowego i kierunków jego transformacji,
5. konferencję końcową prezentującą efekty prac nad SPBN wraz z uzasadnieniami.

Każda z konferencji (symposium), czy też seminarium winna być organizowana i prowadzona przez poszczególne grupy problemowe. Natomiast szczególną rangę i oprawę będzie należało nadać wybranym konferencjom, w tym otwierającej i zamykającej (końcowej) prace nad SPBN. Warto też zasygnalizować, iż we wszystkich konferencjach, sympozjach i seminariach będzie brało udział wielu uczestników o bardzo zróżnicowanym przygotowaniu specjalistycznym z zakresu rozwiązywania problemów poziomu bezpieczeństwa państwa. Nie ulega więc wątpliwości, co wielokrotnie zostało sprawdzone także podczas SPO, że wymienione przedsięwzięcia, a więc konferencje, sympozja i seminaria są doskonałym miejscem wymiany poglądów, opinii, a zwłaszcza zapoznania się z postępem prac w trakcie prowadzonego SPBN (załącznik 4.).

Korzystając z doświadczeń prowadzonego w latach 2004 i 2005 Strategicznego Przeglądu Obronnego proponuje się rozważyć możliwość zorganizowania forum polityczno-strategicznej dyskusji nad głównymi problemami rozpatrywanymi w toku prowadzenia SPBN. Chodzi zwłaszcza o szerokie „uspołecznienie” procesu przeglądu oraz dyskusję publiczną zarówno w trakcie przygotowań, jak i w trakcie realizacji przeglądu. Jesteśmy państwem członkiem NATO i UE i winniśmy skorzystać z doświadczeń państw o ugruntowanych systemach demokratycznych, w których funkcjonuje w praktyce politycznej ponadpartyjne porozumienie w kwestiach odnoszących się do spraw bezpieczeństwa i obronności. Polityczno-Strategiczny Zespół Konsultacyjny miałby stanowić forum do poszukiwania najlepszych rozwiązań w kwestiach bezpieczeństwa państwa.

Organizatorem i koordynatorem realizowanych przedsięwzięć w ramach Polityczno-Strategicznego Zespołu Konsultacyjnego (PSZK) mogłoby być Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Do udziału w przedsięwzięciach organizowanych przez PSZK winni być zapraszani parlamentarzyści, zwłaszcza członkowie Sejmowych Komisji Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych, Senackich Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego oraz Spraw Zagranicznych, przedstawiciele partii politycznych, członkowie kierownictw resortów, wybitni cywilni eksperci i naukowcy oraz

dziennikarze specjalizujący się w problematyce bezpieczeństwa. Podczas przygotowywanych spotkań uczestnicy przedstawiliby swoje opinie i oceny na forum, którego celem byłoby poszukiwanie i wskazywanie (proponowanie) najlepszych rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa państwa. Przedstawione propozycje rozwiązań oraz prognozy poddawano by szerokiej konsultacji ze środowiskiem politycznym, wojskowym i naukowym oraz mediami. Liczba spotkań konsultacyjnych zależeć będzie od postępu prac oraz wynikać z potrzeb, a niekiedy i konieczności korzystania z forum politycznej i eksperckiej debaty na najwyższym poziomie polityczno-strategicznym w państwie (załącznik 5).

Rozważenia wymaga również problem uspołecznienia i publicznej dyskusji w trakcie prowadzenia prac i nad wynikami SPBN. Doświadczenia innych państw wskazują bowiem, że przeglądy strategiczne i wyniki ich prac są niekiedy ograniczone do wiadomości kręgów eksperckich. Ponadto, mogą być ograniczone do wybranych osób i ośrodków zajmujących się tylko profesjonalnie problematyką polityki bezpieczeństwa i obronności. W końcu może też to być szeroka konsultacja wewnątrz środowiska politycznego, wojskowego i naukowego, w organizacjach pozarządowych, lecz bez udziału mediów. Doświadczenie i wyniki z przeglądów strategicznych większości państw NATO i UE wskazują na różnorodność podejścia do kwestii uspołeczniania i upublicznienia dyskusji w trakcie trwania i nad wynikami przeglądów strategicznych. Dotyczy to także różnych faz przeglądu, a więc w trakcie prac przygotowawczych, w toku trwania przeglądu i w fazie końcowej ogłaszania wyników (załącznik 6).

W proces SPBN należałoby także włączyć prezydencką Radę Bezpieczeństwa Narodowego. Przewodniczący rządowego zespołu prowadzącego SPBN powinien cyklicznie – po rozpatrzeniu kolejnych głównych problemów (interesy narodowe i cele strategiczne, środowisko bezpieczeństwa, strategia operacyjna, strategia preparacyjna) – przedstawiać cząstkowe raporty i także raport końcowy na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Organizatorem tej sfery SPBN powinno być Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę również na oczekiwania i trudności, na jakie mogą natrafić wszystkie osoby zaangażowane w SPBN. Należy więc podkreślić, że SPBN jest przedsięwzięciem, które można bez przesady określić jako wyzwanie intelektualno-organizacyjne. Całość prac, a zwłaszcza realizowany proces przeglądowy, będzie miał charakter diagnostyczno-prognostyczny. Przeprowadzony pierwszy w Polsce SPBN winien odpowiedzieć na pytanie: czy ma to być początek działalności cyklicznej, jak zostało to określone w SBN RP, w ramach planowania strategicznego, czy na razie „okazjonalnej”.

Od wszystkich z kolei uczestników przeglądu będzie się oczekiwać obiektywizmu, rzetelności prowadzonych analiz, samodzielności w myśleniu, wielotorowego podejścia, przejrzystości w przedstawianych rozwiązaniach, a zwłaszcza niezależnych, w większości publicznie prezentowanych opinii.

Podobnie jak podczas prowadzenia SPO, w trakcie prac nad SPBN, jego realizatorzy będą napotykali na różnorodne trudności. Dotyczyć one mogą dostępu do prawdziwych i sprawdzonych informacji oraz braku lub niesprawdzonego w tego typu przedsięwzięciach instrumentarium analitycznego (załącznik 7.).

Mówienie i przekonywanie się o konieczności przygotowania i przeprowadzenia SPBN w państwie wydaje się być truizmem. Taka potrzeba istnieje bowiem od dawna, a obecnie to strategiczne w państwie zadanie jest określone w obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie SPBN rodzi uzasadnioną potrzebę dyskusji, a także unormowania i formalnego usankcjonowania go w całym procesie strategicznego planowania bezpieczeństwa państwa. Istnieje więc pilna potrzeba określenia organu (instytucji) zajmujących się tym elementem planowania strategicznego w zakresie bezpieczeństwa na stałe i profesjonalnie.

Przedstawione propozycje w zakresie organizacji i prowadzenia SPBN są wynikiem rozważań i dociekań na bazie już prawie dziesięcioletnich doświadczeń. W znacznej mierze bazują na doświadczeniach z SPO przeprowadzonego w latach 2004 i 2005 oraz podobnych przedsięwzięć realizowanych w innych państwach.

Zorganizowanie i przeprowadzenie SPBN będzie można uznać za zrealizowane, kiedy efektem jego prac będą:

1. Projekt Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP;
2. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego;
3. Sprawozdania uzasadniające z prac w poszczególnych zespołach merytorycznych;
4. Projekty aktów prawnych np. regulacja uzasadniająca i wprowadzająca cykliczność lub „okazjonalność” prowadzenia SPBN oraz kompetencje i odpowiedzialność merytoryczną, częściową i sektorową.

STRUKTURY ODPOWIEDZIALNE ZA PRZYGOTOWANIE I PRZEPROWADZENIE SPBN

WARIANTY

1. ZESPÓŁ MIĘDZYRESORTOWY Z WIODĄCĄ I KIEROWNICZĄ ROLĄ
MON
2. ZESPÓŁ MIĘDZYRESORTOWY Z WIODĄCĄ I KIEROWNICZĄ ROLĄ
MSWIA
3. ZESPÓŁ MIĘDZYRESORTOWY NA BAZIE BIURA
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
4. ZESPÓŁ MIĘDZYRESORTOWY NA BAZIE MINISTERSTWA SPRAW
ZAGRANICZNYCH
5. **ZESPÓŁ MIĘDZYRESORTOWY NA BAZIE RZĄDOWEGO
CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA, STRUKTURA PODLEGA PREMIEROWI
CZYLI OBECNIE NAJBARDZIEJ PREDESTYNOWANA INSTYTUCJA
RZĄDOWA DO KOORDYNACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ W ZAKRESIE
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA**

ZESPÓŁ ORGANIZUJĄCY I PROWADZĄCY SPBN (RCB)

SKŁAD ZESPOŁU:

1. PRZEWODNICZĄCY (DYREKTOR RCB lub inna osoba jako Pełnomocnik Rządu/Premiera ds. SPBN)
2. ZASTĘPCA PRZEWODNICZĄCEGO
3. KIEROWNICY GRUP PROBLEMOWYCH WRAZ Z EKSPERTAMI, KONSULTANTAMI I SPECJALISTAMI
4. SEKRETARIAT MERYTORYCZNY
5. SEKRETARIAT ORGANIZACYJNO - PRAWNY

TRYB PRAC W CZASIE SPBN

CAŁOŚĆ PRAC WINNA BYĆ PRZEPROWADZONA W PIĘCIU FAZACH:

1. **FAZA WSTĘPNA** – ORGANIZACYJNA, OKREŚLENIE CELÓW I ZADAŃ WE WSZYSTKICH STRUKTURACH REALIZUJĄCYCH PRZEGLĄD
2. **FAZA ANALIZ STANU WYJŚCIOWEGO** WRAZ MOŻLIWOŚCIAMI REALIZACYJNYMI
3. **FAZA DZIAŁAŃ OCENIAJĄCO – PROGNOSTYCZNYCH**
4. **FAZA FINALNA**, OBEJMUJĄCA OPRACOWANIE PROJEKTU STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP ORAZ PROJEKT BIAŁEJ KSIĘGI
5. **FAZA KOŃCOWA** – KONFERENCJA, PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ, PR

TRYB PRAC W CZASIE SPBN cd.

W CZASIE PROWADZENIA SPBN ISTNIEJE POTRZEBA PRZEPROWADZENIA 4-5 KONFERENCJI (SYMPOZJÓW):

1. **KONFERENCJA** OTWIERAJĄCA PRACE NAD SPBN, CELE, ZADANIA
2. **SYMPOZJUM** POŚWIĘCONE PRZEGLĄDOWI INTERESÓW NARODOWYCH I CELÓW STRATEGICZNYCH ORAZ PROGNOZIE ZEWNĘTRZNYCH I WEWNĘTRZNYCH WARUNKÓW BEZPIECZEŃSTWA
3. **SYMPOZJUM**, DOTYCZĄCE NOWEJ KONCEPCJI STRATEGICZNEJ (OPERACYJNEJ) WOBEC SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
4. **KONFERENCJA** OBEJMUJĄCA OCENĘ SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I KIERUNKÓW JEGO TRANSFORMACJI
5. **KONFERENCJA KOŃCOWA**, EFEKTY PRAC, UZASADNIENIA

**POLITYCZNO-STRATEGICZNY
ZESPÓŁ KONSULTACYJNY (PSZK)**

1. **BIURO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO** JAKO KOORDYNATOR (W TEN SPOSÓB ISTNIEJE MOŻLIWOŚĆ KONSULTOWANIA SZCZEGÓLNIE PIERWSZEGO I DRUGIEGO OBSZARU PROBLEMOWEGO Z RADA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO PRZY PREZYDENCIE RP)
2. PSZK JAKO FORUM POLITYCZNEJ I EKSPERCKIEJ DYSKUSJI
3. FORUM DO POSZUKIWANIA I WSKAZYWANIA (PROPONOWANIA) NAJLEPSZYCH ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA
4. FORUM Z MOŻLIWOŚCIĄ SZEROKIEJ KONSULTACJI ZE ŚRODOWISKIEM POLITYCZNYM, WOJSKOWYM I NAUKOWYM ORAZ MEDIAMI

**USPOŁECZNIE NIE I PUBLICZNA DYSKUSJA
W TRAKCIE I NAD WYNIKAMI PRAC SPBN**

W 1 – OGRANICZONA DO KRĘGÓW EKSPERCKICH

W 2 – OGRANICZONA DO WYBRANYCH OSÓB I OŚRODKÓW
ZAJMUJĄCYCH SIĘ ZAWODOWO PROBLEMATYKĄ
POLITYKI, BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI

W 3 – SZEROKA KONSULTACJA WEWNĄTRZ ŚRODOWISKA
POLITYCZNEGO, WOJSKOWEGO I NAUKOWEGO,
W ORGANIZACJACH POZARZĄDOWYCH ORAZ
W MEDIACH

- 1 w trakcie prac przygotowawczych,
- 2 w toku trwania przeglądu
- 3 po ogłoszeniu wyników

OCZEKIWANIA – TRUDNOŚCI

- 1 SPBN JAKO PRZEDSIĘWZIĘCIE (WYZWANIE)
INTELEKTUALNO - ORGANIZACYJNE
- 2 SPBN JAKO PROCES DIAGNOSTYCZNO-PROGNOSTYCZNY
- 3 PIERWSZY SPO, JAK SIĘ OKAZAŁO NIE BYŁ POCZĄTKIEM
DZIAŁALNOŚCI CYKLICZNEJ, ALE NA RAZIE „OKAZJONALNEJ”
- 4 OBIEKTYWIZM, RZETELNOŚĆ OPROWADZONYCH ANALIZ,
SAMODZIELNOŚĆ W MYŚLENIU, WIELOTOROWE PODEJŚCIE,
NIEZALEŻNOŚĆ PREZENTOWANYCH OPINII, PRZEJRZYSTOŚĆ
ROZWIĄZAŃ
- 5 DOSTĘP DO PRAWDZIWYCH I SPRAWDZONYCH
INFORMACJI
- 6 BRAK, NIESPRAWDZONE INSTRUMENTARIUM ANALITYCZNE
- 7 BRAK PROFESJONALNYCH OŚRODKÓW ANALITYCZNO-
PROGNOSTYCZNYCH
- 8 INTEROPERACYJNOŚĆ DZIAŁAŃ I PRAC W CZASIE
PROWADZENIA SPBN

III. AMERYKAŃSKIE DOŚWIADCZENIA W PROWADZENIU PRZEGLĄDÓW STRATEGICZNYCH

(dr Kazimierz Sikorski)

Analiza amerykańskich doświadczeń wskazuje, że przeglądy strategiczne są jednym z ważniejszych narzędzi planistycznych wykorzystywanych przez administrację państwową w obszarze bezpieczeństwa. Wydaje się, że w wielu przypadkach te doświadczenia mogą stanowić wartościowy przyczynek do rozważań na temat strategicznego przeglądu bezpieczeństwa w naszym kraju.

W swoim referacie postaram się skrótkowo przedstawić jak w USA postrzegana jest potrzeba, miejsce i rola, jakie zasady i procedury przeglądów strategicznych są stosowane oraz ich zakres merytoryczny. Rozpocznę od retrospekcji - rysu historycznego, a w części końcowej referatu zaproponuję kilka wniosków do rozważenia podczas dyskusji nad polskimi przeglądami strategicznymi.

Amerykańska koncepcja bezpieczeństwa narodowego powstała po zakończeniu drugiej wojny światowej. Oficjalnie została wprowadzona jako wiodąca zasada polityki zagranicznej USA w 1947 roku, kiedy prezydent H.S. Truman podpisał ustawę o bezpieczeństwie narodowym (National Security Act of 1947). Na mocy tego aktu prawnego ustanowiona została Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako centralny organ władzy wykonawczej koordynujący politykę bezpieczeństwa narodowego. Utworzone zostało również stanowisko Sekretarza Obrony, któremu podporządkowano Siły Zbrojne.

Teoria i praktyka współczesnych amerykańskich przeglądów strategicznych odwołuje się do doświadczeń gromadzonych po zakończeniu Zimnej Wojny, lecz można uznać, że ich historia sięga 40 lat wstecz.

21 stycznia 1969 roku, w pierwszym roboczym dniu administracji Prezydenta Richarda Nixona zostało podpisane Memorandum dot. Studium Bezpieczeństwa Narodowego (NSSM-3). Dokument zawierał wytyczne do przeprowadzania wszechstronnych badań umożliwiających wypracowanie strategii bezpieczeństwa narodowego. Było to nowe jakościowo podejście do planowania strategicznego, gdyż dotychczas prezydenckie instrukcje dla Departamentów i innych instytucji rządowych dotyczyły badań i przeglądów konkretnych problemów bezpieczeństwa w bardzo szerokim spektrum spraw: od współpracy z ZSRR w przestrzeni kosmicznej do budowy mostów. W ten sposób po raz

pierwszy zlecony został przegląd całego spektrum polityki bezpieczeństwa narodowego USA.

Administracje Prezydentów R. Nixona i G.R. Forda ustanowiły dwa typy powiązanych ze sobą dokumentów: Memorandum dot. Studiów Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Study Memorandum - NSSM) oraz Memorandum dot. Decyzji ws. Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Decision Memoranda – NSDM). Pierwsze z nich (NSSM) przeznaczone były do przekazywania Radzie Bezpieczeństwa Narodowego lub agendum rządowym poleceń i instrukcji Prezydenta dotyczących badań i przeglądów, drugie (NSDM) – do ogłaszania ich rezultatów w formie decyzji Prezydenta, czasem w innych sprawach związanych z bezpieczeństwem narodowym - niekiedy również do zlecenia wykonania raportów lub przeprowadzenia dodatkowych badań.

Takie podejście zostało przyjęte przez kolejnych prezydentów USA. Dokumenty zmieniały nazwy i formaty lecz zachowany został system dwóch serii interakcyjnych dokumentów, zlecających przeglądy/studia/badania oraz informujących o podjętych decyzjach. Ze względu na wysoki priorytet polityki bezpieczeństwa narodowego, kolejni prezydenci rozpoczynali swoje urzędowanie od strategicznego przeglądu obronnego oraz weryfikacji strategii bezpieczeństwa narodowego.

W latach 90-tych, po zakończeniu zimnej wojny sytuacja polityczno militarna zmieniła się radykalnie. Dwubiegunowy układ w środowisku bezpieczeństwa przestał istnieć, zniknęło zagrożenie wokół którego były konstruowane dotychczasowe strategiczne koncepcje bezpieczeństwa narodowego, a podatnicy oczekiwali pokojowych dywidend. Powstała potrzeba gruntownego, kompleksowego przeglądu polityki obronnej, zwłaszcza struktury sił zbrojnych, ich zadań, programów i prognoz rozwoju. Konieczne było zweryfikowanie wielkości i uzasadnienia potrzeby ponoszenia dalszych wydatków na obronność oraz zapoznanie społeczeństwa ze sposobem myślenia cywilnego i wojskowego kierownictwa Departamentu Obrony o rozwiązywaniu problemów związanych z obronnością państwa w nowej sytuacji.

Tym celom miały służyć pierwsze dwa strategiczne przeglądy lat 90tych: przeprowadzony w 1991 roku przez Szefa Połączonych Sztabów przegląd Sił Podstawowych (Base Force Review) oraz przez Sekretarza Obrony w 1993 tzw. przegląd Oddolny (Bottom-Up Review).

Dużą aktywność wykazał również Kongres USA, który powołał trzy niezależne zespoły do wszechstronnego zbadania budżetu Departamentu Obrony, struktury sił

zbrojnych, strategii wojskowej, rozwinięcia sił zbrojnych oraz programów ich modernizacji¹:

1. 1994-1995 – Komisja ds. Roli i Misji Sił Zbrojnych (Commission on Roles and Missions of the Armed Forces);
2. 1997 – Panel Obrony Narodowej (National Defense Panel);
3. 1998-2001 – Grupa ds. Narodowej Strategii Bezpieczeństwa (National Security Strategy Group).

Rekomendacja Komisji ds. Roli Misji Sił Zbrojnych była podstawą do ustanowienia czteroletniego cyklu przeglądów bezpieczeństwa narodowego. Komisja krytycznie odniosła się do sposobu przeprowadzenia oraz rezultatów poprzednich przeglądów strategicznych.

Wskazano na potrzebę nadania przeglądowi charakteru przedsięwzięcia międzyresortowego, kierowanego przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego oraz zwrócenia większej uwagi na obecne i przewidywane zmiany geopolityczne, rozwój technologii, szanse kształtowania środowiska bezpieczeństwa, prawdopodobny zakres poziomów budżetów oraz opcje odpowiednich solidnych (robust) zestawów sił, środków i zdolności obronnych. Zaproponowano też zmianę koncepcji planowania rozwoju sił zbrojnych w kierunku wypracowania i ocen różnorodnych kombinacji sił i środków oraz możliwości dla każdego z kilku poziomów budżetu w celu określenia względnych wartości tych opcji w całym spektrum prawdopodobnego zaangażowania militarnego.

W 1996 roku decyzją Kongresu USA został ustanowiony czteroletni cykl strategicznych przeglądów obronnych i na tej podstawie przeprowadzono w 1997 roku pierwszy Czteroletni Przegląd Obrony („Quadrennial Defense Review” - QDR). Niektórzy analitycy uważają, że był on zbyt ciężki i skomplikowany ponieważ zorganizowano 40 grup roboczych, siedem paneli, a wnioski musiały przejść przez cztery szczeble decyzyjne². Zgromadzono jednak doświadczenia wykorzystane w kolejnych przeglądach.

Pierwsza dekada XXI wieku przyniosła nieoczekiwany rozwój wydarzeń w środowisku bezpieczeństwa i konieczność głębokich zmian w sposobie myślenia o bezpieczeństwie narodowym. Atak terrorystyczny na USA 11 września 2001 roku w tragiczny sposób udowodnił, że odległość geograficzna od źródła zagrożenia nie gwarantuje już odporności na bezpośredni atak na ludność, terytorium oraz infrastrukturę, a niepewność i nieprzewidywalność rozwoju sytuacji w środowisku bezpieczeństwa jest znacznie większa

1 *Larry J. Korb*, Reshaping America's Military: Four Alternatives, *Council on Foreign Relations*

2 Christopher Wright, Analytical Tools for the Next Quadrennial Defense Review, Johns Hopkins University, October 29, 2008, http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed_archives_08fall/wright.html

niż można było wcześniej przypuszczać³.

W tym czasie finalizowane były prace w ramach QDR 2001 podjęte w związku z początkiem prezydentury G.H. Busha. Prace przyspieszono i 30 września 2001 opublikowany został raport prezentujący wyniki przeglądu z uwzględnieniem pierwszych wniosków dotyczących nowej sytuacji. Analizy implikacji nowego stanu rzeczy dla strategii bezpieczeństwa wymagały bardziej gruntownych badań, gromadzonych doświadczeń oraz więcej czasu. Rezultaty tych analiz zostały uwzględnione w następnym przeglądzie, który został przeprowadzony na początku drugiej kadencji prezydenta G.H. Busha w latach 2005-2006.

Po zakończeniu zimnej Wojny kolejne przeglądy strategiczne odnosiły się do coraz szerszego zakresu problematyki bezpieczeństwa, jednak koncentrowały się głównie na sprawach związanych z obronnością. Sytuacja zaczęła się zmieniać w ostatnich latach. W wielu środowiskach rozpoczęła się debata dotycząca reformy systemu planowania strategicznego bezpieczeństwa narodowego. Debata nie dotyczyła tego czy istnieje potrzeba reformy, lecz jak taką reformę przeprowadzić:

- w latach 2004-2006 realizowana była dwupartyjna inicjatywa pod nazwą Projekt Princeton o Bezpieczeństwie Narodowym z udziałem wysokiego szczebla ekspertów rządowych i pozarządowych,
- studenci uczelni wojskowych dyskutowali na ten temat w grupach roboczych,
- pojawiły się publikacje krytycznie odnoszące się do obecnego systemu planowania strategicznego oraz proponujące różnorodne zmiany.

Rekomendacje w tym zakresie pojawiły się również w raporcie QDR 2006. Zaproponowano stworzenie ponadresortowego dokumentu zawierającego wytyczne do planowania bezpieczeństwa narodowego (National Security Planning Guidance) w celu ukierunkowania planowania, ograniczenia luk oraz uniknięcia dublowania wysiłków różnych departamentów i agencji rządowych. Pozwoliłoby to lepiej skoordynować ich strategię z „prezydencką” strategią bezpieczeństwa narodowego.

Część rekomendacji została już uwzględniona przez władze państwowe. Dwa lata temu (2007.07.26) została przedstawiona na forum Izby Reprezentantów inicjatywa ustawodawcza dotycząca Czteroletniego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (Quadrenial National Security Review – QNSR), a w roku bieżącym zostały rozpoczęte dwa nowe przeglądy strategiczne:

- Czteroletni Przegląd Roli i Misji (Quadrenial Roles and Missions Review -

3 Quadrenial Defense Review Report, 30 September 2001, DoD, <http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/qdr2001.pdf>

QRMR) prowadzony przez Departamentu Obrony, oraz

- Czteroletni Przegląd Bezpieczeństwa Krajowego (Quadrennial Homeland Security Review, QHSR) prowadzony przez Departament Bezpieczeństwa krajowego.

Instytucje rządowe nadal pracują nad udoskonaleniem systemu planowania strategicznego w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Projekt ustawy o czteroletnim przeglądzie bezpieczeństwa narodowego został skierowany do Komisji Sił Zbrojnych Izby Reprezentantów, jednak do dnia dzisiejszego takie prawo jeszcze nie zostało ustanowione.

Inicjatywę zgłosił Reprezentant James Langevin, legitymujący się znaczącym doświadczeniem pracy w kongresie USA, gdyż zasiada w Izbie Reprezentantów po raz czwarty i jest członkiem trzech ściśle związanych z problematyką bezpieczeństwa Komisji: Wywiadu, Bezpieczeństwa Krajowego oraz Sił Zbrojnych. W swoim wystąpieniu na Forum Izby Reprezentantów zwrócił uwagę, że chociaż Stany Zjednoczone posiadają wiele sił i środków oraz zdolności zapewniających realizowanie celów bezpieczeństwa narodowego, to postęp w procesie ich integrowania nie jest zadowalający. Powołując się na swoje doświadczenia z pracy w komisjach wyraził głębokie zaniepokojenie zaobserwowanymi tendencjami. Jego zdaniem, instytucje (ministerstwa, agencje itp.) realizujące zadania w obszarze bezpieczeństwa narodowego mają tendencje do koncentrowania się na swoich własnych programach i inicjatywach, tracąc z pola widzenia szersze strategiczne cele, co może prowadzić do bardzo niekorzystnych sytuacji, i zwłaszcza jeśli szwankuje dzielenie się informacjami o zagrożeniach.⁴ Projekt ustawy przewiduje, że QNSR powinien obejmować:

- A. Przegląd żywotnych dla bezpieczeństwa narodowego USA interesów i celów na całym świecie;
- B. Priorytetyzację tych celów;
- C. Opis:
 - podziału kompetencji pomiędzy departamentami (ministerstwami) i agencjami rządu federalnego (które z nich będą odpowiedzialne za osiągnięcie poszczególnych celów);
 - Organizacyjnych i budżetowych wymagań/uwarunkowań osiągnięcia celów;
- D. Ocenę potencjalnych zagrożeń dla USA, obywateli USA i interesów USA oraz jakichkolwiek wyzwań w trakcie realizacji celów polityki bezpieczeństwa

⁴ Rep. James Langevin, wystąpienie na forum Izby reprezentantów, 2007.07.26, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r110:3:./temp/~r1104U8nHv::>

narodowego;

E. Ocenę roli innych państw w osiągnięciu celów strategicznych przez USA, włącznie z oceną politycznych, ekonomicznych i kulturowych trendów w skali globalnej, regionalnej i narodowej;

F. Przegląd polityki zagranicznej oraz obronnej, wspólnych wysiłków międzynarodowych oraz innych środków implementacji celów polityki bezpieczeństwa;

G. Ocenę zdolności departamentów i agencji do planowania strategicznego oraz prowadzenia działań związanych z bezpieczeństwem narodowym wspólnie z innymi departamentami i agencjami;

H. Identyfikację elementów siły narodowej potrzebnych do zapobiegania agresji oraz implementacji strategii bezpieczeństwa oraz opis istniejących środków i zdolności dostępnych USA (włączając środki i zdolności polityczne, wojskowe, ekonomiczne, wywiadowcze, prawne, kulturowe i edukacyjne);

I. Opis - jak rząd federalny będzie koordynował elementy siły narodowej pomiędzy departamentami i agencjami aby uzyskać jedność wysiłków w osiągnięciu celów strategii bezpieczeństwa⁵;

J. Ocenę dodatkowych zasobów, rekomendacje kierunków działań lub innych zmian polityki bezpieczeństwa w celu maksymalizacji zdolności USA do zabezpieczenia interesów narodowych i osiągnięcia celów strategii bezpieczeństwa narodowego;

K. Propozycję Strategii Bezpieczeństwa Narodowego;

L. Projekcję kosztów osiągnięcia żywotnych dla bezpieczeństwa narodowego USA celów w okresie pięciu lat następujących po roku finansowym, w którym QNSR jest przedłożone, z rozbiciem na departamenty (resorty) i agencje oraz priorytetyzacją programów w ramach każdego departamentu/agencji i wyjaśnieniem strategicznego znaczenia każdego programu.

Raport z każdego QNSR powinien być złożony w formie dokumentu jawnego, lecz może zawierać niejawną załącznik.

System przeglądów strategicznych w USA ukształtował się w rezultacie stopniowego doskonalenia polityki bezpieczeństwa narodowego przez kolejnych Prezydentów, szefów resortów i agencji rządowych oraz został poparty wieloma badaniami prowadzonymi w środowiskach rządowych i pozarządowych.

⁵ Rep. James Langevin, wystąpienie na forum Izby reprezentantów, 2007.07.26, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r110:3:/temp/~r1104U8nHv>

Wzrost znaczenia pozamilitarnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego spowodował konieczność angażowania coraz większej liczby podmiotów do realizacji celów polityki bezpieczeństwa. Pojawiła się potrzeba integrowania ich wysiłków w celu zapewnienia skuteczności reagowania na dynamiczne zmiany sytuacji oraz wykorzystania efektu synergii systemu. Temu celowi ma służyć czteroletni przegląd bezpieczeństwa narodowego, jego zakres merytoryczny będzie zapewne jeszcze doskonalony, podobnie jak i rozwiązania organizacyjne.

Praktyka dowiodła, że system okresowych przeglądów strategicznych powinien być dopasowany do cyklu wyborczego władzy wykonawczej, co ułatwia zapewnienie ciągłości i spójności polityki bezpieczeństwa narodowego oraz skoordynowanie jej z innymi sektorami polityki narodowej.

Czteroletnie przeglądy strategiczne wychodzą naprzeciw potrzebie weryfikacji wielkości zasobów niezbędnych do realizacji celów polityki bezpieczeństwa, planów rozwoju i modernizacji Sił Zbrojnych oraz innych sił i środków bezpieczeństwa.

Istotne znaczenie ma miejsce i rola tych przeglądów w systemie planowania strategicznego.

Czteroletnie Przeglądy Obronne posiadają mandat Kongresu USA, co nadaje im wysoka rangę w procesie planistycznym⁶. Raporty z tych przeglądów nie mają statusu dokumentu o mocy wiążącej, prezentują jednak wykładnię kierunków polityki bezpieczeństwa USA opartą na podstawie analiz dotychczasowego rozwoju sytuacji i stanowią istotny przyczynek do wszystkich innych działań w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Istotną funkcją QDR jest określenie sił, środków i sposobów realizacji celów strategii bezpieczeństwa narodowego w części dotyczącej kompetencji Departamentu Obrony. Na podstawie rezultatów QDR opracowywane są wytyczne do osiągnięcia najważniejszych celów polityki obronnej (road maps), a te dokumenty wykorzystywane są przez dowódców strategicznych do programowania rozwoju sił zbrojnych. W przypadku QDR 2006 opracowano 8 takich „road maps”. Ponadto, rezultaty przeglądów czteroletnich są wykorzystywane przez komisje Kongresu podczas uchwalania budżetu na kolejne lata, umożliwiając więc przygotowanie gruntu do walki o pieniądze na wydatki obronne.

Ważną funkcją QDR jest zapoznanie społeczeństwa ze sposobem myślenia nowej administracji państwowej o rozwiązywaniu problemów obronności oraz kształtowanie świadomości społeczeństwa w zakresie potrzeb obronnych oraz konieczności ponoszenia wydatków na ich zaspokojenie. W czasie przeglądu i po jego zakończeniu organizowane

⁶ H.R. 3230 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997, Title IX, SUBTITLE B-- FORCE STRUCTURE REVIEW, SEC. 921.'

są liczne spotkania, konferencje, emitowane radiowe i telewizyjne programy informacyjne, publikowane wywiady i artykuły adresowane do szerokiego grona odbiorców w kraju i za granicą. Jako attache obrony uczestniczyłem w kilkunastu takich spotkaniach, co pozwoliło mi na bieżąco informować kraj, w jakim kierunku zmierza transformacja sił zbrojnych naszego strategicznego sojusznika.

Zasady i procedury organizacji czteroletnich przeglądów są systematycznie doskonalone, dlatego przedstawię je na podstawie ostatniego przeglądu obronnego – QDR 2006.

Każdy z przeglądów opierał się na rekomendacjach Kongresu, na podstawie których były wydawane wytyczne organizatora przeglądu (Sekretarza Obrony, Sekretarza Bezpieczeństwa Krajowego).

Przedmiotem tego, podobnie jak i poprzednich przeglądów, były:

- stan realizacji celów strategii bezpieczeństwa narodowego;
- strategia obronna;
- struktura sił zbrojnych oraz plany ich rozwoju i modernizacji;
- infrastruktura obronna;
- plany budżetowe;
- zarządzanie strukturami obronnymi, współpraca z innymi

departamentami/instytucjami/ partnerami krajowymi i zagranicznymi.

Przegląd był realizowany przez doraźnie powołane zespoły, składające się z wojskowych i cywilnych pracowników Departamentu Obrony, Dowództw Strategicznych, sztabów Rodzajów SZ oraz innych departamentów i agencji rządowych, stosownie do ich kompetencji merytorycznych - czas trwania około 6 miesięcy.

Przed rozpoczęciem przeglądu Sekretarz Obrony powołał tzw. „grupę podstawową” (core group), której zadaniem było: opracowanie wytycznych organizacyjnych (*terms of reference*), koordynowanie prac poszczególnych paneli tematycznych oraz redagowanie raportu z przeglądu.

Grupa została utworzona na bazie jednej z komórek organizacyjnych Biura Sekretarza Obrony, liczyła około 20-30 osób, a przewodniczył jej pierwszy zastępca Podsekretarza Obrony ds./ Polityki (pan Ryan Henry).

Prace merytoryczne prowadzone były w sześciu panelach, którym współprzewodniczyli zastępcy szefów pionów funkcjonalnych Departamentu Obrony i Połączonych Sztabów:

- zbiorów zdolności (*capabilities mix*), współprzewodniczyli Zastępca Sekretarza Obrony oraz Wiceprzewodniczący Połączonych Sztabów;
- połączonych zdolności i uwarunkowań (*joint capabilities and enablers*) – Podsekretarz Obrony ds. Wywiadu oraz Wiceszef Sztabu Sił Powietrznych;

- roli, misji i struktur organizacyjnych (*roles, missions and organization*) - Podsekretarz Obrony ds. Polityki oraz szef pionu planowania strategicznego Połączonego Sztabu;
- obsady etatowej i równoważenia sił (*manning and balancing the force*) – Podsekretarz Obrony ds. Kadrowych i Gotowości oraz Szef Pionu Kadr i Struktur Etatowych Połączonego Sztabu;
- praktyk i procesów biznesowych (*business practices and process*) – Szef Biura Analiz i Ocen Programów Departamentu Obrony oraz Szef Logistyki Połączonego Sztabu;
- kompetencji i uprawnień (*authorities*) – Sekretarz Marynarki Wojennej oraz Asystent Przewodniczącego Połączonego Sztabu.

Ponadto, każdy z rodzajów SZ/dowództwo bojowe (*combatant command*) posiadało własne, wewnętrzne struktury organizacyjne odpowiedzialne za współpracę przy przeprowadzaniu przeglądu obronnego. Przedstawiciele tych struktur brali udział w pracach prowadzonych na szczeblu paneli tematycznych powołanych przez Sekretarza Obrony.

Decyzją Kongresu został określony 20 letni horyzont czasowy prognoz.

Bieżąca koordynacja merytoryczna prac odbywała się w „grupie zastępców” (DAWG - Deputy Advisory Working Group), składającej się z współprzewodniczących wszystkich paneli – spotkaniom przewodniczył Zastępca Sekretarza Obrony.

Nadzór nad przebiegiem przeglądu sprawowała Grupa Wysokiego Szczebla (Senior Level Review Group), w jej skład wchodziła

1. sekretarz obrony;
2. sekretarze rodzajów sił zbrojnych;
3. członkowie komitetu połączonych sztabów;
4. podsekretarze stanu w biurze sekretarza obrony;
5. specjalny asystent sekretarza obrony.

Na forum tej grupy dokonywano okresowego przeglądu stanu prac, korygowano ich zakres merytoryczny oraz rozstrzygano sporne kwestie.

WNIOSKI

Jak wcześniej wspomniałem, obecny system planowania strategicznego w USA jest krytykowany przez wielu specjalistów. Gromadzone są doświadczenia, prowadzone badania, publikowane wnioski i rekomendacje. Niektóre z nich przytoczę jako przyczynek do dyskusji nad zmianami systemu planowania strategicznego w naszym kraju. Godnymi rozważenia wydają się być między innymi:

- Aktywny udział właściwych struktur Kongresu/Parlamentu w monitorowaniu

procesu wypracowania i realizacji przez władzę wykonawczą celów strategii bezpieczeństwa narodowego (SBN) ułatwia zachowanie ciągłości i spójności polityki państwa w tym zakresie – *Komisja Sił Zbrojnych - 60 Reprezentantów (odpowiednik naszej Komisji Obrony Narodowej - 28 Posłów) Izby Reprezentantów USA - 435 Reprezentantów (odpowiednik Sejmu – 460 Posłów) jest wspierana przez 70-cio osobowy „sztab” w którym ponad 50 osób to eksperci w dziedzinie obronności. Ponadto, sprawami obronności zajmuje się jeszcze 32 reprezentantów związanych z obronnością podkomisji Komisji Budżetowej z odpowiednim zapleczem sztabowym.*

- Powiązanie cyklu przeglądów strategicznych z kadencyjnością władzy wykonawczej – *sprzyja zachowaniu spójności bieżącej polityki Rządu długofalową strategią bezpieczeństwa narodowego oraz wzrostowi odpowiedzialności władz za realizację tych celów.*
- Przeprowadzenie czteroletniego przeglądu bezpieczeństwa narodowego na początku kadencji Rządu - *ułatwia zachowanie spójności polityki bezpieczeństwa narodowego, wprowadzenie nowej administracji w tę problematykę oraz nadanie jej odpowiedniego priorytetu. W chwili obecnej sprawy bezpieczeństwa narodowego deklaratywnie stawiane są przez rząd bardzo wysoko, trochę inaczej wygląda to w praktyce, o czym zdają się świadczyć miejsce tej problematyki w Strategicznym Planie Rządzenia oraz problemy z budżetem obronnym.*
- Wyznaczanie przez Prezydenta (szefa rządu) na początku kadencji osoby odpowiedzialnej za koordynowanie międzyresortowego procesu realizacji celów strategii bezpieczeństwa (Doradcy ds. Bezpieczeństwa Narodowego⁷).
- Wydawanie przez Prezydenta (szefa rządu) na początku kadencji Wytycznych do Planowania Bezpieczeństwa Narodowego: *które powinny stanowić podstawę do opracowania/modyfikacji strategii bezpieczeństwa narodowego, ułatwić zapewnienie spójności strategii sektorowych oraz zapobieganie powstawaniu luk lub dublowaniu wysiłków przez różne resorty i agencje.*
- SPBN powinien ułatwiać przywódcom państwa spojrzenie poza horyzont teraźniejszości i dostrzeżenie szans kształtowania środowiska międzynarodowego w sposób korzystny dla interesów państwa.
- Brak zinstytucjonalizowanego procesu długofalowego planowania bezpieczeństwa narodowego stawia państwo w niekorzystnej sytuacji.

7 Michèle A. Flournoy and Shawn W. Brimley A New Project Solarium Strategic Planning for National Security By JFQ / issue 41, 2d quarter 2006; http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/4119.pdf

- Brak instytucji zdolnej do prowadzenia ponadresortowych przeglądów bezpieczeństwa narodowego oraz bieżącego koordynowania realizacji celów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego istotnie osłabia możliwości skutecznego reagowania na współczesne zagrożenia bezpieczeństwa.
- Wykorzystanie czteroletniego przeglądu bezpieczeństwa narodowego do edukacji społeczeństwa oraz przygotowania gruntu do walki o budżet w parlamencie.

Powstaje dylemat:

- czy pójść śladem amerykańskich doświadczeń i najpierw wykonać czteroletnie przeglądy w kluczowych obszarach, czyli obronności (MON) i „bezpieczeństwa krajowego” – obejmującego wszystkie niemilitarne aspekty bezpieczeństwa narodowego (MSWiA), a dopiero w kolejnym cyklu - na podstawie zgromadzonych doświadczeń - przeprowadzić badania całego spektrum problematyki bezpieczeństwa w ramach jednego przeglądu;
- czy też spróbować podjąć wyzwanie przeprowadzenia SPBN, a na podstawie jego rezultatów - strategicznych przeglądów we wszystkich kluczowych sektorach SBN równolegle.

Skłaniam się w kierunku tego ostatniego rozwiązania - w trosce o to, aby zyskać na czasie w dochodzeniu do możliwie najbardziej efektywnych rozwiązań wspomagających wypracowywanie strategii bezpieczeństwa narodowego i realizację jej celów. Kryterium czasu wydaje się być niezmiernie istotne wobec niepewności i bardzo ograniczonej przewidywalności rozwoju sytuacji we współczesnym środowisku bezpieczeństwa.

Godnym uwagi wydaje się podjęcie działań zmierzających do zwiększenia zaangażowania naszego Parlamentu w problematykę bezpieczeństwa narodowego. Powołanie Sejmowej i Senackiej Komisji Bezpieczeństwa Narodowego oraz wzmocnienie zaplecza merytorycznego istniejących komisji związanych z problematyką bezpieczeństwa istotnie ułatwiłoby naszemu Parlamentowi monitorowanie realizacji celów strategicznych SBN oraz służyłoby efektywności działań podejmowanych w tym zakresie przez władzę wykonawczą.

IV. STRATEGICZNY PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO – GŁOS W DYSKUSJI

(Płk dr Janusz Urbaniak)

Pragnę złożyć wyrazy uznania panu prof. Koziejowi za podtrzymywanie przy życiu idei przeprowadzenia SPBN. Takie przypominanie jest potrzebne, gdyż jest to propozycja, która pojawiła się stosunkowo niedawno i jeszcze nie zdobyła większego uznania otoczenia. Ten smutny wniosek stawiam na podstawie oceny przebiegu konferencji na ten sam temat, która odbyła się w lipcu ub. r. w innej uczelni, w czasie której tylko jeden resort wyraził zainteresowanie uczestnictwem w SPBN, a materiałów pokonferencyjnych nie widziałem do dziś.

Dużą wartość dzisiejszego seminarium widzę zarówno w tym co jest jego celem, tzn. w przygotowaniu raportu dla instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, ale równie ważny jest jego aspekt dydaktyczny – polegający na przekazaniu studentom wiedzy na temat poprawnego podejścia do strategicznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

SPBN jest rzeczą nową, mało znaną, wymagającą dużego nakładu pracy i koordynacji wysiłków różnych resortów – dlatego za warunek podstawowy do jego przeprowadzenia, a zwłaszcza wykorzystania w praktyce uzyskanych wyników - uważam zainteresowanie poszczególnych resortów – ich przekonanie, że wniesie on nowe wartości do dotychczasowej praktyki. Obecnie, tylko dwa resorty mają skromne doświadczenie w tym zakresie. MSZ, które aktualnie prowadzi Przegląd Polityki Bezpieczeństwa oraz MON. W MON w 2005 roku wykonaliśmy po raz pierwszy Strategiczny Przegląd Obrony (SPO), który jest tylko częścią SPBN. Uwzględniając doświadczenia z jego przebiegu, a zwłaszcza opinie o raporcie końcowym można powiedzieć, że prawdopodobnie jeszcze dużo czasu upłynie zanim przeglądy strategiczne wejdą na trwałe do praktyki. Fakt, że wiedza o tym czym one są jest dość zróżnicowana - prowadzi do skrajnych oczekiwań dotyczących rezultatów. Jedni Raport SPO uważali za zbyt szczegółowy, inni za zbyt ogólny. Jedni rekomendacje uważali za zbyt rewolucyjne, inni za mało postępowe. Raport był wykorzystywany koniunkturalnie. Te same osoby raz go krytkowały, raz jego rekomendacje zalecały MON do wprowadzenia do praktyki. Spektakularna była zmiana opinii o Raporcie SPO jednej z osób funkcyjnych, która w wywiadach dla Polski Zbrojnej, zaraz po jego ukazaniu się nazwała Raport „gniotem”, po pół roku „książką telefoniczną”, a po roku niektóre rozwiązania zawarte w Raporcie proponowała jako własne. Patrząc na SPBN z punktu widzenia państwa – za największą jego wartość uważam

interdyscyplinarne podejście do bezpieczeństwa narodowego, tzn. integrację i harmonizację wysiłków instytucji państwowych i niepaństwowych działających w tym obszarze.

Patrząc na SPBN z punktu widzenia interesu MON - największą wartość wniesie on do planowania rozwoju Sił Zbrojnych (SZ) – będzie to ocena zmian w środowisku bezpieczeństwa Polski oraz wynikających z tego nowych potrzeb obronnych państwa, których realizacja wymaga udziału SZ. SPBN obejmujący swoim zasięgiem wszystkie obszary bezpieczeństwa państwa w sposób całościowy, pozwoli określić do jakich nowych zadań SZ powinny rozwijać zdolności operacyjne. Chodzi bowiem nie tylko o przygotowanie sił do zadań wojennych, lecz przede wszystkim o ciągłe dostosowywanie zdolności SZ do nieustannego wpływania na kształt środowiska bezpieczeństwa Polski w czasie pokoju. Chodzi o zdolności do kształtowania tego środowiska zgodnie z interesem narodowym Polski.

W mojej opinii, aby to osiągnąć SPBN powinien odpowiadać, między innymi, następującym wymogom:

- a) być interdyscyplinarny, tzn. obejmować wszystkie dziedziny wpływające na bezpieczeństwo narodowe i harmonizować strategie resortowe na szczeblu rządowym;
- b) być ściśle powiązany z cyklem planowania obronnego: narodowego, NATO i UE. W praktyce oznacza to, że SPBN powinien poprzedzać kolejne cykle planowania, gdyż tylko w ten sposób będzie mógł bezpośrednio wpływać na ich wyniki. Ponadto, chodzi o to aby nas dobrze przygotować do udziału w kolejnym cyklu planowania sojuszniczego, tzn. wyprzedzająco mieć określone polskie interesy na kolejny okres planistyczny. Wynika z tego, że SPBN powinien być prowadzony co 4 lata. Najbliższy termin to 2010r.;
- c) pod względem czasu trwania – prace powinny obejmować okres od 6 do 12 miesięcy (w zależności od sposobu wykonania);
- d) być prowadzony w sposób zamknięty lub otwarty – w zależności od sytuacji strategicznej Polski. Przez sposób zamknięty - rozumiem wykonanie prac przez instytucje rządowe (jak obecnie robi MSZ). Przez sposób otwarty – rozumiem włączenie do prac parlamentarzystów, ludzi polityki, przemysłu, nauki, niezależnych ekspertów, autorytetów krajowych i zagranicznych oraz pełne informowanie o przebiegu i wynikach opinii publicznej. Ten sposób jest wskazany w przypadku istotnej zmiany sytuacji strategicznej Polski, wymagającej korekty Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, dla której należałoby uzyskać szeroki konsensus. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby tak prowadzić wszystkie SPBN, ale jest to sposób bardzo wymagający i trudny w realizacji, co mogłoby wręcz zniechęcić do wykonywania kolejnych SPBN – zwłaszcza w początkowym okresie.

Przykładem prowadzenia SPBN w sposób otwarty jest ubiegłoroczny przegląd francuski. Przegląd trwał 8 miesięcy. Wykonywał go 35-osobowy zespół w składzie 12 wojskowych i cywilnych przedstawicieli z 6 resortów (MSZ, MON, MSW, MFin, MNiSzkol.Wyższego, MGosp.), 4 parlamentarzystów (2 posłów i 2 senatorów z większości i z opozycji) oraz 19 ekspertów i przedstawicieli społeczeństwa, wśród których byli: prawnicy, byli ambasadorowie, przedstawiciele nauki oraz organizacji pozarządowych. Prace Przeglądu odbywały się w siedmiu grupach roboczych, zajmujących się odrębnymi obszarami. Każdy z obszarów był podzielony na szereg tematów szczegółowych, które później znalazły swoje odbicie w Białej Księdze. Wyniki prac były dyskutowane w komisjach parlamentarnych.

Grupa 1. Prognoza środowiska międzynarodowego i zagrożeń bezpieczeństwa państwa do 2025 r.

Grupa 2. Sojusze i międzynarodowy system bezpieczeństwa.

Grupa 3. Cele polityki bezpieczeństwa narodowego.

Grupa 4. Polityka badań i przemysłu obronnego.

Grupa 5. Obrona, bezpieczeństwo i społeczeństwo.

Grupa 6. Organizacja władzy państwowej.

Grupa 7. Polityka zarządzania zasobami osobowymi.

Wyniki Przeglądu przedstawiono w Białej Księdze, która w istocie składa się z dwóch ksiąg.

Księga główna, zawiera 4 części:

1. Światowy kontekst strategii bezpieczeństwa narodowego.
2. Ambicje europejskie i światowe Francji.
3. Nowa strategia działania.
4. Reforma państwa.

Kluczowa jest część pierwsza, zawierająca trzy rozdziały: 1. Strategiczna ocena rozwoju środowiska bezpieczeństwa do 2025 r. 2. Konsekwencje dla Francji i Europy. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (zawiera m.in. zasady użycia SZ za granicą).

Druga część Białej Księgi ma podtytuł – Debaty. Zawiera opracowania eksperckie, wyniki konsultacji oraz wystąpienia uczestników 40 publicznych wysłuchań i 52 konsultacji zorganizowanych przez zespół z politykami, ekspertami, dziennikarzami, przedstawicielami administracji, społeczeństwa i świata nauki, szefami przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym oraz generałami. Ich uczestnikami byli reprezentanci 14 narodowości z 5 kontynentów, wśród nich przedstawiciele UE i NATO, z Polaków - prof. B.

Geremek.

Wyniki Przeglądu prezydent Francji przedstawił publicznie, przed 3000 pracowników sektora obronnego, 17 czerwca. To samo uczynił 26 czerwca w Zgromadzeniu Narodowym dla parlamentarzystów. Dwa tygodnie później w Warszawie, w Instytucie Spraw Publicznych - wyniki francuskiego SPBN prezentowało dwóch członków zespołu wykonawczego.

Podsumowując:

1. SPBN jest przydatnym narzędziem w strategicznym zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Największą jego wartością jest interdyscyplinarne podejście do bezpieczeństwa narodowego.
2. Z punktu widzenia planowania obronnego najlepszym rozwiązaniem byłoby - aby SPBN poprzedzał kolejne cykle planistyczne.
3. Należy co jakiś czas przypominać o SPBN organizując seminaria lub konferencje na jego temat oraz publikując raporty uzasadniające potrzebę jego prowadzenia.

PODSUMOWANIE

Cykl planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym oczywiście cykl przeprowadzania strategicznych przeglądów bezpieczeństwa, powinien być dostosowany do cyklu wyborów parlamentarnych, które skutkują powołaniem nowego rządu – władzy wykonawczej odpowiedzialnej za realizację zadań strategii bezpieczeństwa narodowego. Jeśli decydenci polityczni zaakceptują taką sugestię, konieczne jest jak najszybsze dopracowanie założeń koncepcyjnych SPBN w sferze organizacyjnej oraz merytorycznej, a także podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

Niniejszy raport koncentruje się na podstawach koncepcyjnych, organizacyjnych i formalnych przeprowadzania Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. W

następnych seminariach z tego cyklu będą rozpatrywane główne „mega-problemy” merytoryczne wchodzące w zakres zainteresowania strategicznego przeglądu bezpieczeństwa: 1) samoidentyfikacja strategiczna Polski jako podmiotu bezpieczeństwa - interesy narodowe i cele strategiczne; 2) ocena i prognoza strategicznego środowiska bezpieczeństwa Polski w perspektywie 15 – 20 lat; 3) koncepcja operacyjna polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego – kierunki jej ewolucji w perspektywie 15 – 20 lat; 4) koncepcja preparacyjna polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego – kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie 15 – 20 lat).

Należy oczywiście liczyć się z tym, że zaistnieje potrzeba weryfikowania niektórych ze sformułowanych w tym opracowaniu wniosków, co wydaje się być nieuchronne ze względu na złożoność oraz unikalność przedmiotu badań. Informacje na ten temat będą przekazywane w raportach, które Instytut Bezpieczeństwa Krajowego zamierza publikować po przeprowadzeniu kolejnych seminariów.

=====

WYBRANA BIBLIOGRAFIA

1. *Affairs of state: The interagency and national security* (ed. Gabriel Marcella), SSI, US Army War College, Carlisle, December 2008
2. R. A. Best Jr., *The National Security Council: An Organizational Assessment*, Congressional Research Service, Washington, February 6, 2009
3. *Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2005
4. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, WSH-E, Łódź 2006
5. I. M. Destler, *Jonestown. Will Obama's National Security Council Be "Dramatically Different?"*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65077/i-m-destler/jonestown>

6. [M. Eaglen](#), E. Sayers, *Independent Panel Needed for Alternative Views to the Pentagon's Quadrennial Defense Review*, Heritage Foundation, *WebMemo #2425*, May 5, 2009,
<http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/wm2425.cfm>
7. T. Falecki, A. Hryniewicz-Żabicki, A. Jaskólski, D. Jatczak, J. Kownacki, *Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie*, Wyd. MON, Departament Polityki Obronnej, Warszawa 2006
8. M. A. Flournoy, S. W. Brimley, *A New Project Solarium Strategic Planning for National Security*, *JFQ*, 2d quarter 2006 ;
http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/4119.pdf
9. R. M. Gates, *A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age*, *Foreign Affairs*, January/February 2009
10. G. J. Gilmore, *Pentagon Begins New Quadrennial Defense Review, Nuclear Posture Review*, American Forces Press Service, Washington, April 23, 2009,
<http://www.defenselink.mil>
11. J. W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wyd. SGH, Warszawa 1997.
12. J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Wyd. MON, Departament Polityki Obronnej, Warszawa 2004.
13. S. Koziej, *Kierowanie obroną narodową*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1997
14. S. Koziej, *Przegląd strategiczny, Polska Zbrojna*, 9 grudnia 2001, nr 50
15. S. Koziej, *Międzynarodowe bezpieczeństwo państwa. Komentarz*, W: *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, PISM, Warszawa 2003
16. S. Koziej, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa*, „Tygodnik Solidarność” z 26 sierpnia 2005 r.
17. S. Koziej, *Między piekłem a rajem: Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 332
18. S. Koziej, *Zintegrowane kierowanie bezpieczeństwem*, w: *Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki*, Warszawa 2007, s. 229 – 238

19. S. Koziej, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, www.koziej.pl, Warszawa/Ursynów 2008
20. S. Koziej, *Bałagan w kierowaniu państwem zagraża bezpieczeństwu Polski*, WIRTUALNA POLSKA, 14.10.2008 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?ticaid=18000>
21. S. Koziej, *Reforma kierowania bezpieczeństwem państwa*, WIRTUALNA POLSKA, 21.10.2008 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?ticaid=18000>
22. S. Koziej, *Bezpieczeństwo zintegrowane*, POLSKA ZBROJNA, 16.11.2008 r.
23. S. Koziej, *Bezpieczeństwo pod lupą*, WIRTUALNA POLSKA, 5.05.2009 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?ticaid=18000>
24. *Meeting Complex Challenges Through National Security Reform*, INSS Proceedings, NDU, Washington, October 16 – 17, 2008
25. J. Pawłowski (kier. nauk.), *Ewolucja zadań strategicznych systemu obronności RP – pk. „Ewolucja”*, cz.II Wyd. AON. Warszawa 2002.
26. *The Project on National Security Reform: Challenges and Requirements*. Testimony Before the U.S. House of Representatives House Committee on Armed Services Subcommittee on Oversight and Investigation Andrew F. Krepinevich, President, Center for Strategic and Budgetary Assessments, March 19, 2009; http://armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Krepinevich_Testimony031909.pdf
27. Quadrennial Defense Review Report, 30 September 2001, DoD, <http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/qdr2001.pdf>
28. *2010 QDR Terms of Reference Fact Sheet*, April 27, 2009; <http://www.defenselink.mil/news/d20090429qdr.pdf>
29. *Reforming the NSC: some cautionary lessons from history*. Testimony Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, House Committee on Armed Services, March 19, 2009; I.M. (Mac) Destler, School of Public Policy University of Maryland; http://armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Destler_Testimony031909.pdf
30. C. Rutkowski, *Mysząc o bezpieczeństwie. Przegląd strategiczny w projektowaniu i realizacji polityki*, Warszawa 2002
31. C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki*. Warszawa 2003

32. B. Spring, M.M. Eaglen, *Quadrennial Defense Review: Building Blocks for National Defense*, Backgrounder, The Heritage Foundation, January 28, 2009
33. *Statement of Walter J. Oleszek, Senior Specialist, Congressional Research Service before the House Armed Services Subcommittee on Oversight and Investigations concerning certain reform recommendations of the Project on National Security Reform (PNSR)*, March 19, 2009;
http://armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Oleszek_Testimony031909.pdf
34. *Strategia bezpieczeństwa RP z 2000 r.*
35. *Strategia obronności RP z 2000 r.*
36. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 r.*
37. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r.*
38. *U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume 1: Theory of War and Strategy, Volume 2: National Security Policy and Strategy*, Carlisle, June 2008
39. Ch. Wright, *Analytical Tools for the Next Quadrennial Defense Review*, Johns Hopkins University, October 29, 2008,
http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed_archives_08fall/wright.html
40. R. Wróblewski, *Planowanie strategiczne*, Wyd. AON, Warszawa 1997