

Systemy Bezpieczeństwa Narodowego
Zeszyt 24 (2022)
ISSN 2028-2677, s. 83-96
DOI: 10.37055/sbn/151565

Institut Bezpieczeństwa i Obronności
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

National Security Studies
Volume 24 (2022)
ISSN 2028-2677, pp. 83-96
DOI: 10.37055/sbn/151565

Institute of Security and Defense
Faculty of Security, Logistics and Management
Military University of Technology
in Warsaw

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO - STRATEGICZNE DOKUMENTY PLANISTYCZNE

NATIONAL SECURITY SYSTEM - STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS

Mariusz Kalinowski

Ministerstwo Obrony Narodowej
Departament Strategii i Planowania Obronnego

Abstrakt. Państwowe dokumenty strategiczne powstają w rezultacie określonych procesów, czyli zamierzonego ciągu czynności, zaprojektowanego w celu osiągnięcia sprecyzowanego wyniku. Chcąc, aby powstał jakikolwiek dokument musi pojawić się podmiot, który podejmie decyzję o jego stworzeniu. Nieodłącznym zjawiskiem związanym ze sformalizowaną, stałą i hierarchiczną strukturą organów i instytucji państwa jest też, odzwierciedlająca ten stan rzeczy, hierarchiczna struktura dokumentów państwowych. Tworzenie dokumentów strategicznych jest wyrazem zdolności najwyższych organów kierowniczych danej organizacji do formułowania koncepcji i ich gotowości do podejmowania stosownych działań w dziedzinach ważnych dla istoty jej funkcjonowania. Działania tego rodzaju, ujmowane w skali ogólnych celów, odnoszą się do sposobu wykorzystania wszystkich środków, będących w dyspozycji w dużym horyzoncie czasowym i przestrzennym. Strategie są elementarnym narzędziem do uzyskania zakładanego poziomu rozwoju państwa we wszystkich gałęziach jego funkcjonowania. Przyjęte w strategiach cele stanowią podstawę do uruchomienia procesów planistycznych i określenia możliwości ich osiągnięcia w zakładanym czasie. W państwie działanie strategiczne jest domeną osób wchodzących w skład najwyższych władz lub decydentów mających uprawnienia do działania w określonej dziedzinie jego aktywności. W opracowanym artykule zostanie podjęty wysiłek opisanie złożonej materii narodowych dokumentów strategiczno-planistycznych, ściśle powiązanych lub wprost wynikających ze strategii bezpieczeństwa narodowego. Poddane analizie dokumenty, wyznaczają ramy i kierunki rozwoju bezpieczeństwa narodowego, a także ich dokumenty wykonawcze. Do dokumentów wykonawczych autor zaliczył Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej i Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz plany niższych szczebli. Zapoznanie się z krótką analizą omawianych dokumentów pozwoli na pozyskanie podstawowej wiedzy i zrozumieniu procesów związanych z rozwojem, planowaniem i reagowaniem, a także zobrazuje znaczący wpływ na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym i niemilitarnym.

Słowa kluczowe: strategia, planowanie operacyjne, bezpieczeństwo, obrona, administracja publiczna

Abstract. State strategic documents are produced as a result of specific processes, an intended sequence of activities, designed to achieve a specific result. In order for any document to be created, there must be an entity that will make the decision to create it. An inherent phenomenon related to the formalized, permanent and hierarchical structure of state organs and institutions is also the hierarchical structure of state documents that reflects this state of affairs. The creation of strategic documents is an expression of the ability of the highest management bodies of a given organization to formulate concepts and their readiness to take appropriate actions in areas important for the essence of its operation. Actions of this type, when captured in the scale of general goals, relate to the way of using all resources at the disposal in a large time and spatial horizon. Strategies are an essential tool to achieve the assumed level of the state's development in all branches of its functioning. The aims adopted in the strategies constitute the basis for launching planning processes and determining the possibility achieving them within the assumed time. In a state, strategic action is the domain of the highest authorities or decision-makers authorized to act in a specific area of its activity. In the article, an effort will be made to describe the complex matter of national strategic and planning documents, closely related or directly resulting from the national security strategy. The analyzed documents set the framework and directions for the development of national security, as well as their executive documents. The executive documents include the Political and Strategic Defense Directive of the Republic of Poland and the Defense Response Plan of the Republic of Poland, as well as lower-level plans. Getting acquainted with a short analysis of the discussed documents will allow you to acquire basic knowledge and understanding of the processes related to development, planning and response, as well as illustrate a significant impact on counteracting military and non-military threats.

Keywords: strategy, operational planning, security, defense, public administration

Wstęp

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa. W czasach współczesnych bezpieczeństwo narodowe należy rozumieć jako jedną z podstawowych dziedzin funkcjonowania państwa, mającą na celu zapewnić nie tylko możliwości przetrwania, ale przede wszystkim umożliwić rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów (*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, str. 17).

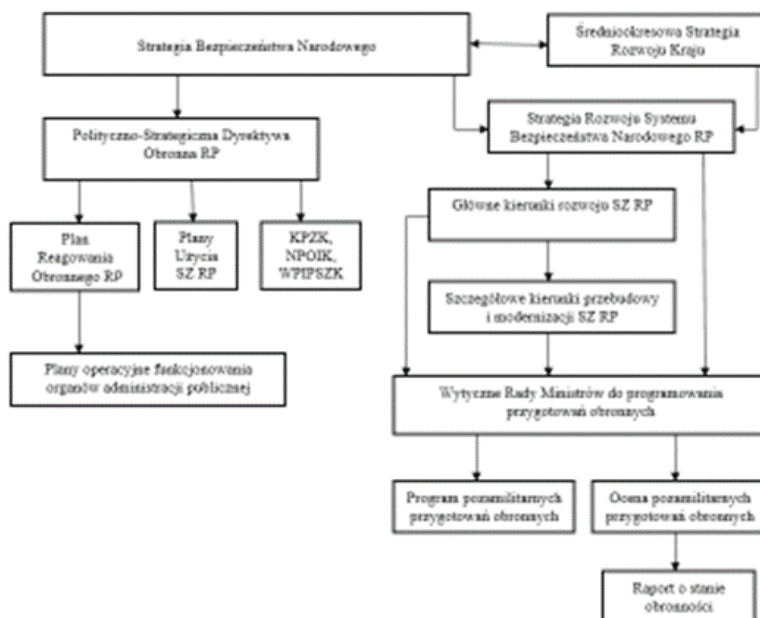
Zdobyte doświadczenia oraz scenariusze toczących się konfliktów zbrojnych powodują, że wolimy być przygotowani do sytuacji zagrożenia i mieć wypracowane różnego rodzaju warianty działania niż być przez te sytuacje zaskoczeni.

Takie podejście do własnego bezpieczeństwa daje poczucie siły oraz działa odstrasżająco na ewentualnych agresorów, którzy chcieliby godzić w nasze narodowe interesy. Doświadczenia historyczne dają podstawę do jednoznacznego stwierdzenia, że skuteczna obrona państwa przed potencjalną agresją polega na wykorzystaniu strategicznych atutów własnej obrony co wiąże się z przeprowadzeniem procesów planistycznych wariantowych i wyprzedających. Przekonującą syntezą doświadczeń wykorzystania potencjału ludzkiego w obronie państwa są stwierdzenia Napoleona Bonaparte „... gdy cały lud jest pod bronią i chce walczyć w obronie swojej wolności, jest on niezwyciężony” oraz „... tylko armia narodowa może zapewnić republice spokój i poszanowanie z zewnątrz” (*Napoleon-Maksymy*, Warszawa 1983, str. 109).

Tak więc obrona przed potencjalnym zagrożeniem, w tym agresją zbrojną powinna obok właściwego przygotowania sił zbrojnych przygotować i wykorzystać do obrony także siły i środki pozamilitarnych struktur obronnych, a także wypracować schematy funkcjonowania państwa w przypadku zaistnienia tego zagrożenia.

Dokumenty strategiczne z dziedziny bezpieczeństwa narodowego

Dokumenty strategiczne z dziedziny bezpieczeństwa narodowego powstają w ramach dwóch niezależnych procesów. Pierwszy, realizowany ściśle w tym obszarze, jest związany z opracowaniem Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i wynikającym z tego faktu inicjowaniem kolejnego cyklu planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa narodowego. Drugi, realizowany w ramach prowadzonej polityki rozwoju kraju, dotyczy wydania Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, która przyjęła rolę dokumentu wiodącego i łączącego problematykę bezpieczeństwa narodowego w stosunku do pozostałych dziedzin działalności publicznej. Obie kategorie dokumentów mają swoją ustaloną hierarchię (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP – pierwsze 25 lat*. Warszawa 2015, str. 61) (rys. 1)



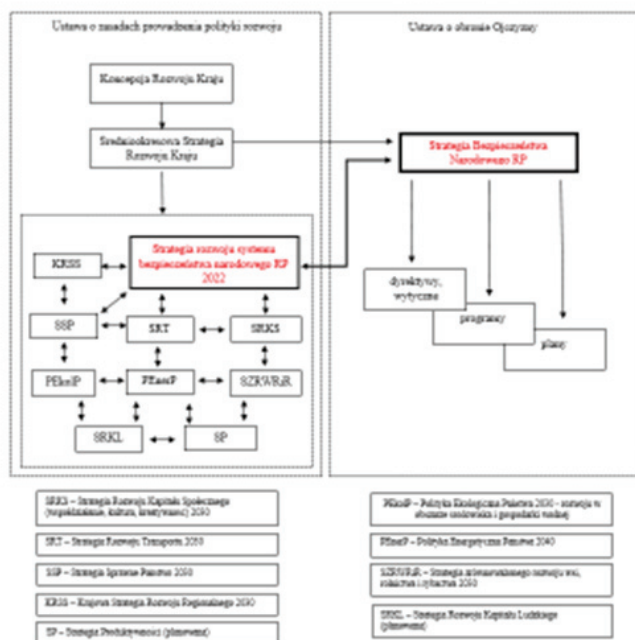
Rys. 1. Dokumenty strategiczne dotyczące bezpieczeństwa narodowego

Źródło: Opracowanie DSiPO MON

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (SRSBN RP) określa warunki funkcjonowania i sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej. Akcent strategiczny dokumentu położony jest na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego opartego na sojuszach oraz stopniowej rozbudowie własnego potencjału cywilno-militarnego.

SRSBN RP jest dokumentem nowej generacji uwzględniającym wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju. Po raz pierwszy strategia z obszaru bezpieczeństwa narodowego została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju. SRSBN RP koncentruje się na bezpieczeństwie zewnętrznym i militarnym. Jej zintegrowanie (rys. 2) z pozostałymi strategiami pozwoliło na wyłączenie z jej zasadniczego zakresu tematycznego innych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, takich jak bezpieczeństwo ekonomiczne (w tym energetyczne), obywatelskie, społeczne, żywnościowe czy ekologiczne (SRSBN 2022, Warszawa 2013, str. 14).



Rys. 2. Narodowe dokumenty strategiczne
Źródło: Opracowanie własne

Diagnoza systemu bezpieczeństwa narodowego zawarta w rozdziale I pokazuje analizę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. W rozdziale tym pozytywnie oceniono działania poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego ze wskazaniem na podjęcia prac usprawniających. Za poważne ograniczenie uznano niewielką ilość systemowych rozwiązań integrujących bezpieczeństwo narodowe. Wskazane jest wzmacnianie roli i znaczenia strategii w naszym systemie prawnym oraz odchodzenie od sektorowości w obszarze bezpieczeństwa.

W oparciu o diagnozę przedstawione są wyzwania i wizja rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Wizja ta zakłada, że do roku 2022 Polska będzie krajem o wysokim poziomie bezpieczeństwa, aktywnie kreującym politykę zagraniczną, dysponującym nowoczesną obroną narodową i skutecznymi służbami specjalnymi.

Cel główny SRSBN RP określono jako wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, który powinien być zdolny do monitorowania, identyfikacji i eliminacji źródeł i ewentualnych skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Założono, że cel główny zostanie uszczegółowiony poprzez cele operacyjne w kluczowych dziedzinach mających wpływ na bezpieczeństwo.

Cel pierwszy to kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym przez pogłębianie współpracy międzynarodowej. Fundament celu pierwszego stanowi zwiększenie skuteczności realizacji polskich priorytetów w NATO i UE. Priorytetem będzie też podnoszenie efektywności współpracy dwustronnej i wielostronnej zwłaszcza z USA.

Drugi cel wpisuje się w powinności konstytucyjne oraz zobowiązania sojusznicze i dotyczy umacniania zdolności państwa do obrony. Realizacja priorytetów i kierunków interwencji celu drugiego zapewni Polsce ochronę żywotnych interesów narodowych oraz silną pozycję na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE (SRSBN 2022, Warszawa 2013, str. 14). Priorytetowe znaczenie w tym obszarze ma kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP przez ich modernizację techniczną i podnoszenie poziomu wyszkolenia oraz doskonalenie struktur organizacyjnych, w tym systemu kierowania i dowodzenia. Skuteczne siły zbrojne potrzebują wsparcia układu pozamilitarnego, który współuczestniczy w przygotowaniach obronnych państwa. Priorytetowe znaczenie będzie miała rozbudowa współpracy z polskim przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym.

Trzeci cel jest zorientowany na rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidziane zdarzenia. Będzie on realizowany głównie przez wzmocnienie ochrony infrastruktury krytycznej oraz rozbudowę systemu rezerw strategicznych.

Obszarem zainteresowania czwartego celu jest zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa. Zgrupowane wokół tego celu priorytety i kierunki interwencji z jednej strony przedstawiają działania sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmacniania polityki rozwoju, a z drugiej strony pokazują możliwości

wykorzystania potencjału społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa. Istotne zatem będzie umacnianie powiązań między bezpieczeństwem narodowym a obszarem edukacji, ochrony dziedzictwa narodowego, wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, ochrony środowiska, infrastruktury, planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego.

Cel piąty, najważniejszy dla sukcesywnej konsolidacji narodowego potencjału bezpieczeństwa, zorientowany jest na tworzenie warunków rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Przedstawione tu propozycje zmian mają najbardziej horyzontalny i systemowy charakter. Priorytetem jest doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego będzie wymagał też efektywniejszego wykorzystania potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego. Konieczna będzie zatem większa integracja procesów planistycznych oraz intensyfikacja monitorowania i oceny rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego.

System realizacji strategii określa obszary zadaniowe głównych podmiotów odpowiedzialnych za realizację strategii oraz dokumenty wdrożeniowe. Koordynatorem wdrażania strategii jest Minister Obrony Narodowej, działający w imieniu Prezesa Rady Ministrów.

Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego pełni funkcję wykładni polityki państwa w tym obszarze, kreśląc kierunki średnioterminowych działań państwa.

Podstawę opracowania najważniejszych dokumentów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa stanowi ustawa o obronie Ojczyzny. Wśród prerogatyw Prezydenta RP wskazuje ona zatwierdzanie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (SBN RP) (Art. 24 ust. 1 pkt 2), jak również innych dokumentów wykonawczych do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP to dokument określający kompleksowe podejście do kształtowania bezpieczeństwa narodowego RP we wszystkich jego wymiarach. Dokument przedstawia zdolności państwa do przeciwdziałania zagrożeniom i sprostania wyzwaniom wynikającym ze zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. Polska strategia zakłada jak najszersze definiowanie bezpieczeństwa narodowego zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Nieograniczony i wciąż zmieniający się katalog elementów składających się na bezpieczeństwo państwa skutkuje m.in. brakiem jednoznacznej definicji bezpieczeństwa.

W odróżnieniu do np. amerykańskiego podejścia dokument nie wskazuje wprost tego, co znajduje się na końcu drogi wyznaczonej przez określone cele i zadania, pozostawiając te kwestie dorozumianą. W odróżnieniu od podejścia chińskiego, które równie szeroką tematykę włącza w zakres określanej jako obronny (defence

policy) SBN RP postrzega bezpieczeństwo również w kontekście rozwojowym. Warto zauważyć, że dokument pełni wiele funkcji praktycznych (zwłaszcza w kontekście obronności) jednak przy ogólnej jego analizie należy wrócić uwagę w szczególności na jego charakter deklaracyjny oraz operacyjny.

Ten pierwszy przejawia się w wyszczególnieniu narodowych wartości, interesów, wskazaniu filarów bezpieczeństwa, celów strategicznych oraz zawartej w dokumencie analizie środowiska bezpieczeństwa, co wprost opisuje całokształt polskiego podejścia do bezpieczeństwa narodowego. Wymiar praktyczny dokumentu przejawia się w enumeratywnym wskazaniu konkretnych przygotowań i działań strategicznych stanowiących realizację strategii.

W kontekście obronności kraju SBN RP tworzy merytoryczne ramy dla dokumentów planistycznych w sferze obronnej. Jest dokumentem, który dostarcza trwałe i kompleksowe wytyczne. Pochodzą one z najwyższego szczebla politycznego i zapewniają wpływ demokratycznie wybranych władz na główne założenia wszystkich dokumentów planowania obronnego. Prezentuje również syntetyczne wnioski z istotnych przemian mających wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Celem strategii jest zatem wskazanie trendów rozwojowych w środowisku bezpieczeństwa i uzyskanie takiej uniwersalności, by dokument zachował aktualność w perspektywie średniookresowej (około 5-8 lat). Tylko wówczas można przełożyć zapisy strategii na działania planistyczne i programowe oraz zapewnić ich realizację.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej została zatwierdzona przez Prezydenta RP 12 maja 2020 r. W pierwszej części dokument skupia się na diagnozie środowiska bezpieczeństwa, której elementami są między innymi: neoimperialna polityka władz Federacji Rosyjskiej, ewolucja współpracy transatlantyckiej i europejskiej, strategiczna rywalizacja mocarstw, rozwój technologii, Bezpieczeństwo energetyczne czy zagrożenia społeczne, ekonomiczne i ekologiczne.

Najszerzej opisano filary bezpieczeństwa i odpowiadające im interesy narodowe. Ich realizacja odbywa się poprzez osiąganie wynikających z nich celów strategicznych, wymagających zaplanowania i wdrożenia określonych zadań oraz posiadania i wykorzystania odpowiednich sił, środków oraz zdolności.

Filar I - to Bezpieczeństwo Państwa i Obywateli. Interesem narodowym jest w tym przypadku: strzeżenie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, suwerenności oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli. Za przykład działań w zakresie tego filaru można podać stworzenie ponadresortowego mechanizmu koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym przez utworzenie komitetu Rady Ministrów, odpowiedzialnego na poziomie strategicznym za rozpatrywanie spraw z zakresu polityk, strategii i programów w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w sposób zapewniający spójność i konsekwentną ich realizację oraz jego powiązanie z nową rolą i kompetencjami Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Działanie to zostało już częściowo zrealizowane.

Za kolejny przykład działań w zakresie tego filaru można podać budowę systemu obrony powszechnej w pełni wykorzystującego potencjał instytucji państwowych i samorządowych, podmiotów systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, społeczności lokalnych, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz obywateli, który będzie stanowił kompleksową odporność państwa na zagrożenia niemilitarne i militarne. Warto też wspomnieć, że w ramach filaru określono szereg twardych działań i przygotowań dotyczących Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, cyberbezpieczeństwa czy też przestrzeni informacyjnej.

Filar II – to Polska w Systemie Bezpieczeństwa Międzynarodowego, interesem narodowym jest w tym przypadku: kształtowanie porządku międzynarodowego, opartego na solidarnej współpracy i poszanowaniu prawa międzynarodowego, dającego gwarancje bezpiecznego rozwoju Polski. Za przykład działań w zakresie tego filaru można podać dążenie do zwiększenia i utrwalenia obecności wojskowej Sojuszu Północnoatlantyckiego na jego wschodniej flance, a także wykorzystywanie położenia geograficznego do rozwoju kraju (tranzytowe położenie na szlakach północ-południe i wschód-zachód, potencjał Bałtyku i regionu Trójmorza).

Filar III - to Tożsamość i Dziedzictwo Narodowe, interesem narodowym jest w tym przypadku: umacnianie tożsamości narodowej i strzeżenie dziedzictwa narodowego. W zakresie tego filaru należy zwrócić uwagę na kształtowanie i rozwijanie postaw patriotycznych jako niezbędny czynnik budowania wspólnoty i tożsamości narodowej, zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie i ogólnoludzkich wartościach. Przykładem działania w zakresie tego filaru można wskazać wzmacnianie, we współpracy z polskimi przedsiębiorcami, marki polskiej gospodarki oraz wspieranie polskich firm w procesie umiędzynarodowienia, ze szczególnym uwzględnieniem producentów innowacyjnych towarów i usług.

Filar IV - to Rozwój Społeczny i Gospodarczy - Ochrona Środowiska. Interesem narodowym jest w tym przypadku: zapewnienie warunków do trwałego i zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego oraz ochronę środowiska naturalnego. Za przykład działań w zakresie tego filaru można podać wzmacnianie działań na rzecz poprawy sytuacji demograficznej, w tym przyrostu naturalnego zapewniającego zastępowalność pokoleniową, m.in. poprzez poprawę sytuacji materialnej rodzin oraz wspieranie wypełniania przez nie funkcji opiekuńczej i socjalizacyjnej. Realizowanie polityki senioralnej zapewniającej osobom starszym bezpieczeństwo socjalne i zdrowotne oraz aktywizować tę grupę do pozostawania jak najdłużej aktywnymi i czynnymi zawodowo.

Narodowe dokumenty strategiczne są podstawą zarządzania rozwojem kraju. Zostało zastosowane w nich podejście zintegrowane, które należy rozumieć jako koncentrację i integrację działań na rzecz realizacji celów strategicznych wyznaczonych dla poszczególnych terytoriów (kraju, regionów, gmin oraz samoistnie kształtujących się

obszarów funkcjonalnych), które są podejmowane przez właściwe podmioty: rząd, samorządy, podmioty gospodarcze i partnerów społeczno-gospodarczych. Strategie tworzą „System zarządzania rozwojem Polski”, wprowadzony uchwałą Nr 162/2018 Rady Ministrów z 29 października 2018 r. w oparciu o ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. System ten wykorzystuje mechanizmy i standardy wypracowane na potrzeby realizacji polityki spójności UE w Polsce.

Zintegrowane dokumenty strategiczne są wzajemnie powiązаныmi dokumentami, tworzącymi zasadniczą oś programująco-planistyczną systemu rozwoju. Należą do niej: Koncepcja Rozwoju Kraju, Zintegrowana Strategia Rozwoju Kraju – (aktualnie Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju);

Bezpieczeństwo narodowe jest jednym z obszarów mających wpływ na osiągnięcie m.in. celów „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”. Zawarte w tym dokumencie kierunki interwencji w obszarze bezpieczeństwa i obronności zostały rozwinięte w horyzontalnych zintegrowanych strategiach rozwoju: Strategii rozwoju kapitału społecznego – gdzie uwzględniono kształtowanie postaw patriotycznych oraz Strategii Sprawne i Efektywne Państwo – gdzie poruszono pozostałe kwestie w dziedzinie bezpieczeństwa.

W ramach wdrażania polityki rozwoju realizowane są także projekty strategiczne i flagowe, które stanowią portfel projektów, na bieżąco monitorowany i uaktualniany.

W katalogu zintegrowanych dokumentów strategicznych znajdują się również: Horyzontalne Zintegrowane Strategie Rozwoju, Zintegrowana Strategia Rozwoju Województwa oraz Zintegrowana Strategia Rozwoju Lokalnego (studium rozwoju gminy).

Dokumenty te, powstające na różnych szczeblach zarządzania rozwojem, na poziomie lokalnym i regionalnym wykorzystują w warstwie diagnostycznej i prognostycznej zapisy dokumentów wyższego rzędu tj. dokumentów tworzonych na poziomie krajowym.

Koncepcja Rozwoju Kraju przygotowywana jest w horyzoncie długookresowym, natomiast zintegrowane strategie rozwoju przygotowywane są w horyzoncie średniookresowym, co pozwala traktować je jako dokumenty o charakterze strategicznym, mniej powiązane z bieżącym cyklem politycznym.

Horyzontalne Zintegrowane Strategie Rozwoju określają i uszczegółowiają cele, kierunki interwencji, działania, w tym projekty strategiczne wynikające z Zintegrowanej Strategii Rozwoju Kraju. Potrzebę przygotowania horyzontalnych zintegrowanych strategii rozwoju w obszarach kluczowych dla realizacji zintegrowanej strategii rozwoju kraju zgłasza właściwy minister, a decyzję w sprawie zasadności jej opracowania z punktu widzenia celów rozwojowych kraju podejmuje Komitet Koordynacyjny Polityki Rozwoju na podstawie opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Do Horyzontalnych Zintegrowanych Strategii Rozwoju aktualnie zalicza się: Strategię Produktyności, Strategię rozwoju kapitału ludzkiego, Strategię rozwoju kapitału społecznego, Strategię Sprawne i Nowoczesne Państwo, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego, Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Strategię zrównoważonego rozwoju transportu, Politykę energetyczną Polski oraz Politykę ekologiczną państwa 2030.

Na poziomie administracji rządowej możliwe jest także opracowanie Polityk publicznych - dokumentów nieobligatoryjnych o charakterze pomocniczym w stosunku do Zintegrowanej Strategii Rozwoju Kraju oraz Horyzontalnych Zintegrowanych Strategii Rozwoju, wskazujących kierunki działań skupione wokół danej dziedziny, sektora lub adresowane do określonego terytorium. Polityka powinna wynikać z odpowiednich zintegrowanych strategii rozwoju lub też bezpośrednio z Zintegrowanej Strategii Rozwoju Kraju (SOR).

Decyzję o potrzebie przygotowania określonej polityki publicznej podejmuje Rada Ministrów na wniosek właściwego ministra, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Za przygotowanie danej polityki publicznej i przeprowadzenie procedury legislacyjnej odpowiada właściwy minister.

Dokumenty planowania obronnego

Planowanie obronne jest procesem prawnie uregulowanym, wynikającym z istnienia określonych delegacji dla Prezydenta RP i Rady Ministrów zawartych w ustawie o obronie Ojczyzny (Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655)). Dotyczą one między innymi wydania, na wniosek Rady Ministrów, w drodze postanowienia Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej oraz innych dokumentów wykonawczych do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Planowanie obronne obejmuje ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystanie w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujących planowanie operacyjne i programowanie obronne (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (Dz.U 2004 nr 152, poz. 1599)) (rys. 3).

Planowanie operacyjne z kolei jest to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny. Wreszcie, programowanie obronne obejmuje ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa, przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

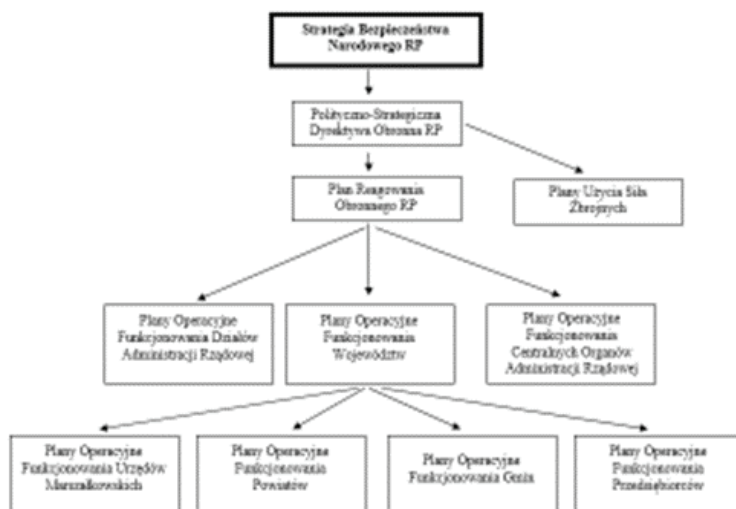


Rys. 3. Planowanie obronne
Źródło: Opracowanie własne

Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej

Zapisy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP stanowią podstawę opracowania ściśle tajnego dokumentu jaki jest Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP.

Dyrektywa, jako najważniejszy dokument wykonawczy do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, pogłębia charakterystykę uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego Polski, analizuje potencjał obronny państwa, konkretyzuje ocenę zagrożeń polityczno-militarnych, tworzy narodowe sytuacje planistyczne i adekwatne do nich scenariusze działań strategicznych, określające sposoby reagowania obronnego w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny dla poszczególnych podsystemów wykonawczych systemu obronnego.



Rys. 4. Hierarchia dokumentów strategicznych
Źródło: Opracowanie własne

W znaczeniu planistycznym, Dyrektywa tworzy polityczno-strategiczne ramy planowania obronnego w państwie, w tym planowania operacyjnego. Fakt wydania jej przez najwyższe organy władzy państwowe stanowi przejaw cywilnego zwierzchnictwa i kontroli nad sprawami bezpieczeństwa i obronności.

Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna jest wdrażana poprzez wydanie postanowienia przez Prezydenta RP.

Dyrektywa stanowi podstawę do opracowania i aktualizowania narodowych dokumentów planistycznych, w tym Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (PRO RP), oraz planów operacyjnych funkcjonowania administracji publicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (rys. 4).

Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej

Planowanie obronne jest procesem złożonym – obejmującym sferę stricte militarną, ale też i cywilną, ma charakter kaskadowy (opracowanie dokumentów niższego szczebla jest warunkowane przyjęciem dokumentów wobec nich nadrzędnych).

W wymiarze praktycznym kwestie te reguluje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z nim planowanie operacyjne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w SBN RP i PSDO RP. Dokumenty te stanowią więc podstawę opracowania m.in. Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz planów operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej (które sporządzają ministrowie), centralnych organów administracji rządowej i jednostek podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub ministrów (które sporządzają kierownicy tych jednostek), a także plany operacyjne funkcjonowania województw (które sporządzają wojewodowie), plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich (które sporządzają marszałkowie województw), plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów (które sporządzają starostowie i prezydenci miast) oraz plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta (które sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast), a także plany operacyjne funkcjonowania przedsiębiorców na których zostały nałożone zadania.

PRO RP jest planem działania elementów wykonawczych SOP (System Obrony Państwa) w ramach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, rozumianego jako kryzys polityczno-militarny i w czasie wojny. Stanowi on podstawowy dokument polityczno-strategicznego planowania obronnego, przygotowywanego w celu reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. W rozumieniu procesu planistycznego, jest on wyprzedzającym, wariantowym (opartym na kilku sytuacjach

planistycznych) strategicznym planem działania w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny. Wybór wariantu działania oraz proces uruchamiania planowanych sił i środków określonych w PRO RP następuje w wyniku decyzji najważniejszych organów władzy państwowej. Zasadniczym celem jego opracowania jest uzyskanie zdolności organów władzy państwowej do reagowania na zewnętrzne polityczno-militarne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Zdolności te zapewnia się przez wcześniejsze przygotowanie odpowiednich warunków działań dla wszystkich elementów SOP. Mają one na celu umożliwienie natychmiastowego zainicjowania reagowania obronnego w sytuacji zagrożenia konfliktem zbrojnym lub nagłej agresji.

PRO RP zawiera analizę strategicznych determinantów bezpieczeństwa państwa, formułuje zamiar reagowania obronnego i dookreśla sposoby działania poszczególnych elementów SOP w przyjętych sytuacjach planistycznych. Jego ustalenia stanowią podstawę do uruchomienia procesu pozamilitarnego planowania operacyjnego w państwie, realizowanego przez organy administracji publicznej i przedsiębiorców. Efektem tych działań są plany operacyjne funkcjonowania działów administracji publicznej, urzędów centralnych, wojewodów, organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych, a także przedsiębiorców, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Zawartość i układ treści PRO RP umożliwia sporządzenie i przesłanie do wykonawców planów operacyjnych stosownych wypisów, które zawierają informacje konieczne do zainicjowania procesu planistycznego, w tym dane dotyczące oceny zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zamiaru reagowania obronnego, a także dedykowane zadania operacyjne. Ponadto obejmują przedsięwzięcia i procedury z zakresu podwyższania gotowości obronnej państwa i funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Organy administracji publicznej oraz przedsiębiorcy realizujący zadania obronne, na podstawie wypisów z PRO PR sporządzają własne plany operacyjne i tworzą procedury działania w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny. Zawarte w planach zadania operacyjne zapewniają przygotowanie i funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także stanowią element wsparcia układu militarnego przy realizacji potrzeb Sił Zbrojnych i wojsk sojuszników.

Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz jego obywatelom należy do żywotnych interesów narodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Bezpieczeństwo narodowe oznacza zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia.

Podstawowe interesy narodowe jako niezmiennie, oparte są na kompleksowej koncepcji bezpieczeństwa państwa, uwzględniającej aspekty polityczno-militarne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne (*Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej – Wyższy Kurs Obronny*, Warszawa 2020, str. 9)

Realizacja działań zawartych w strategiach przyczynia się do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, umożliwiającego efektywne wykorzystanie potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego. Prawidłowe przygotowanie komponentów wojskowych i cywilnych na każdym poziomie reagowania na potencjalne zagrożenie oraz uregulowanie i przypisanie zadań w tym zakresie administracji publicznej, a także stworzenie stabilnych podstaw finansowania, jest dźwignią wzrostu poziomu bezpieczeństwa narodowego i skutecznym narzędziem jego realizacji (*SRSBN 2022*, Warszawa 2013, str. 7).

Zasadniczym celem artykułu było przedstawienie najważniejszych, funkcjonujących obecnie dokumentów strategicznych określających kompleksowe podejście do kształtowania bezpieczeństwa narodowego RP we wszystkich obszarach funkcjonowania. Znajomość tych dokumentów stanowi elementarną wiedzę zrozumienia procesów związanych z rozwojem, planowaniem i reagowaniem oraz ma znaczący wpływ na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym i niemilitarnym.

BIBLIOGRAFIA

- [1] *Edukacja obronna kierowniczej kadry administracji publicznej – Wyższy Kurs Obronny* 2020.
- [2] *Napoleon*, Maksymy, Warszawa 1983.
- [3] *Planowanie obronne w państwie – studia i monografie nr 38*, Łódź-Warszawa 2013.
- [4] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.
- [5] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* 2020.
- [6] *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* 2022.
- [7] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
- [8] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP – pierwsze 25 lat*. Warszawa 2015.
- [9] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.