

Odporność strategiczna państwa – jak ją budować?



ANTONI PODOLSKI

Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON,
b. Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Odporność strategiczna państwa to jeden z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa. Ważne jest, by budować ją zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym. W tym celu należy podjąć ponadpartyjną współpracę administracji państwowej i polityków ze społeczeństwem obywatelskim, przedstawicielami samorządów i biznesu. Jakie elementy w zakresie odporności są najistotniejsze dla Polski? Jakie regulacje prawne należy wprowadzić? Dlaczego tak ważna jest aktywność społeczna w tym procesie?

Ostatnie lata – pełne krytycznych zagrożeń zarówno o charakterze naturalnym (pandemia COVID-19, powódzie), jak i spowodowanych przez intencjonalne działania ludzi (terroryzm) lub podmiotów państwowych (agresja Rosji na Ukrainę) – zmusiły europejskie elity polityczne do szybkich działań wzmacniających, a w niektórych obszarach tworzących system odporności państwa. Proces ten ma miejsce również w Polsce. Oczywiście mówimy tutaj o budowaniu odporności państwa w szerszym, obywatelskim, nieetatystycznym podejściu, obejmującym nie tylko odporność militarną, ale również pozamilitarną w obszarach samorządności społecznej, ochrony ludności i infrastruktury krytycznej, zakładającą zwalczanie dezinformacji, zagrożeń hybrydowych, ataków kognitywnych czy też w końcu – na wypadek wojny – obronę cywilną. Odporności, która rozciąga się na wszystkie

aspekty obrony oraz ochrony państwa i jego obywateli, czasem określanej (np. w Norwegii) jako obrona totalna (*total defence*).

Odporność państwa jest jednym z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa, dlatego, logicznie rzecz biorąc, strategia jej budowy lub rozbudowy powinna wynikać z założeń nowej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej SBN). Jednak obecnie obowiązująca SBN pochodzi z 2020 roku – jest więc zdezaktualizowana, m.in. na skutek wybuchu regularnej wojny konwencjonalnej za naszą wschodnią granicą. Wojna ta niemal codziennie od 24 lutego 2022 roku testuje polski system odporności zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym. Najpierw w zakresie zdolności do podniesienia w stan gotowości kluczowych służb i systemów

państwa; następnie w zakresie przyjęcia, dyslokacji i aprowizacji milionów uchodźców; kolejno – rozmieszczenia wojsk sojuszniczych oraz organizacji hubu logistycznego w Jasionce pod Rzeszowem i korytarzy transportowych dostaw na Ukrainę. Wreszcie także w zakresie coraz częstszych ataków hybrydowych i kinetycznych (seria pożarów) na polską infrastrukturę (również krytyczną) oraz stałą presji hakerskiej i dezinformacyjnej, spełniającej wszelkie kryteria wojny kognitywnej.

Kluczowymi regulacjami przygotowywanymi w zakresie odporności państwa są projekty ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz nowelizacji Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, implementującej do polskiego prawa unijną dyrektywę o odporności podmiotów krytycznych. Obie ustawy przyjmują nieetatystyczne, pozarządowe i ponadadministracyjne, prospołeczne, prosamorządowe i probiznesowe podejście do kwestii odporności państwa (bezpieczeństwa narodowego).

Na wszystkie te zagrożenia państwo polskie nie było do końca przygotowane. W efekcie reakcja była często podejmowana *ad hoc*, z dużą dozą improwizacji (dobrze znaną już zresztą z czasów równie improwizowanej i pozaustawowej reakcji państwa na pandemię COVID-19). Chaos pogłębiły także decyzje podejmowane na poziomie państwowym, takie jak chociażby likwidacja w kwietniu 2022 r. (przy okazji uchwalania *Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*) podstawy prawnej funkcjonowania w Polsce obrony cywilnej (dalej OC), czyli ochrony ludności w czasie wojny.

Znosząc nową regulacją ustawową poprzednią *Ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, wraz z zawartym w niej rozdziałem o OC, nie wprowadzono nowych regulacji prawnych w tym zakresie. Dodatkowo nieodpowiedzialne zapowiedzi likwidacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej RCB) w trakcie nieskończonych, ponaddwuletnich prac nad nową ustawą o zarządzaniu kryzysowym i ochronie ludności zdezorganizowały cały system zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej. Niewłaściwe okazały się też wcześniejsze, politycznie motywowane decyzje o zminimalizowaniu roli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW), a zwłaszcza o likwidacji szeregu jej delegatur, w tym wschodnich (sic!). Działania te utrudniały budowanie właściwej odporności wobec narastających zagrożeń.

Władze wybrane w ostatnich wyborach muszą obecnie łączyć proces przywracania demokracji, praworządności i samorządności z zarządzaniem bezpieczeństwem narodowym w warunkach wojny hybrydowej Rosji z NATO i UE oraz budowaniem nowoczesnej odporności państwa w wymiarze militarnym i pozamilitarnym. Poza odnoszącą się do specyficznych kwestii militarnych i natowskich nowelizacją *Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, kluczowymi regulacjami przygotowywanymi w zakresie odporności państwa są projekty ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz nowelizacji *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, implementującej do polskiego prawa unijną dyrektywę o odporności podmiotów krytycznych. Obie ustawy przyjmują nieetatystyczne, pozarządowe i ponadadministracyjne, prospołeczne,

prosamorządowe i probiznesowe podejście do kwestii odporności państwa (bezpieczeństwa narodowego). Zakładają synchronizację autonomicznych działań i odpowiedzialności różnych podmiotów w ramach ustawowych, wyznaczonych przez najwyższe władze państwowe działające na zasadzie subsydiarności i zarządzania na możliwie najniższym poziomie decyzyjnym państwa.

Odporność państwa musi być ponadpartyjna. Sprzyja temu decentralizacja i oparcie o samorządy, które siłą rzeczy, w zależności od regionu kraju, są kontrolowane przez różne siły polityczne, bez monopolu żadnej ze stron politycznego konfliktu w Polsce.

Z drugiej strony trudno mówić o budowaniu odporności państwa bez odpowiedniej refleksji na poziomie strategicznym (strategicznych dokumentów państwa). Mam na myśli zarówno wspomnianą wcześniej SBN, oczywiście nową i dostosowaną do wyzwań i warunków strategicznego konfliktu – na szczęście na razie nie klasycznie kinetycznego, ale hybrydowego – Rosji z NATO i UE. Istotną będzie również nowa *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (dalej ŚSRK). Oba dokumenty przygotowuje rząd, niemniej o ile ŚSRK jest jedynie dokumentem rządowym, to wprowadzenie SBN wymaga zatwierdzenia dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednak w obecnej sytuacji dokument ten, a nawet prace nad nim mogą stać się elementem walki politycznej koalicji rządzącej z opozycją parlamentarną i obozem prezydenckim. Kalendarz wyborczy może spowodować, że

w tej sytuacji przyjęcie nowej SBN opóźni się co najmniej do sierpnia 2025 roku. Tymczasem odporność państwa wymaga ponadpartyjnej współpracy. Sprzyja temu decentralizacja i oparcie o samorządy, które siłą rzeczy, w zależności od regionu kraju, są kontrolowane przez różne siły polityczne, bez monopolu żadnej ze stron politycznego konfliktu w Polsce.

Ważnym elementem odporności strategicznej powinna być również *Strategia Bezpieczeństwa Gospodarczego*, określająca wyzwania stojące przed systemem gospodarczo-finansowym państwa w warunkach konfliktu polityczno-ekonomicznego świata zachodniego z Rosją i Chinami. Warto wspomnieć, że w ubiegłym roku (20 czerwca 2023 roku) opublikowano komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie potrzeby wypracowania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Gospodarczego. Już chociażby dwa pierwsze postulaty z szeregu wniosków zawartych w tym dokumencie mogą być cenną wskazówką na rzecz budowania polskiej odporności w tym zakresie. Po pierwsze, warto opracować ramy oceny zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo gospodarcze Polski. Obejmuje to sporządzenie wykazu technologii o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa gospodarczego oraz ocenę związanego z nimi ryzyka w celu wypracowania odpowiednich środków łagodzących. Po drugie, konieczne jest podjęcie zorganizowanego dialogu z sektorem prywatnym, aby zachęcić podmioty z tego sektora do stosowania zasad należytej staranności w zarządzaniu tym ryzykiem.

W tym kontekście szczególnie istotne jest odmienne niż dotychczas podejście do kwestii budowania odporności militarnej

państwa. Powinna być ona ukierunkowana na maksymalizację zdolności produkcyjnych i remontowych na terenie kraju – oczywiście zarówno w ramach inwestycji zagranicznych, jak i krajowych. Inwestycje oparte do tej pory na bezpośrednich zakupach zagranicznych jedynie drenowały budżet państwa. Do tego były ryzykowne z punktu widzenia utrzymania ciągłości dostaw części zamiennych i serwisu, często nawet bez stosownego offsetu. Kwestia bezpiecznego łańcucha dostaw dotyczy jednak nie tylko obronności, ale także wszystkich istotnych z punktu widzenia odporności państwa sektorów, jak chociażby zaopatrzenia w leki czy dostaw energii lub dostępności komponentów do jej wytwarzania (np. komponenty do produkcji tzw. zielonej energii).

Projekt nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zakłada decentralizację oraz usamorzędowanie procesu budowania odporności. O ile odporność militarna musi być kreowana przez państwo, lub znajdować się pod jego ścisłą kontrolą, o tyle w zakresie odporności cywilnej i gospodarczej istnieje ogromne pole dla aktywności społecznej.

Podsumowując, budowanie odporności państwa jest wyzwaniem ponadsektorowym, ponadpolitycznym i planowym, wymagającym

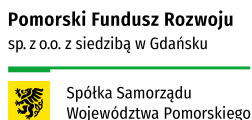
jasnego określenia wyzwań i zagrożeń, a następnie optymalnych metod i zakresu odpowiedzi na nie. Ważne jest, by nie blokować przy tym możliwości rozwojowych państwa i nie drenować jego zasobów finansowych, lecz wspomagać rozwój gospodarczy i społeczny, chociażby przez udoskonalenie nowoczesnych technologii uniezależniających nas od dostaw z obszarów ryzyka w zakresie energii i technologii.

Niezbędnym elementem tego procesu powinna być synergia pomiędzy administracją państwową i politykami a społeczeństwem obywatelskim, samorządami i biznesem. Podejście charakterystyczne dla poprzedniego rządu było maksymalnie etatystyczne i centralistyczne, jak chociażby w głośnej sprawie projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który zawierał klauzule dające możliwość dość uznaniowego wprowadzania rządów komisarycznych w samorządach. Przykładem odmiennego podejścia jest projekt nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przygotowany przez obecną koalicję rządzącą, który zakłada decentralizację oraz usamorzędowanie procesu budowania odporności. O ile odporność militarna musi być kreowana przez państwo, lub znajdować się pod jego ścisłą kontrolą, o tyle w zakresie odporności cywilnej i gospodarczej istnieje ogromne pole dla aktywności społecznej. ■

O AUTORZE

Antoni Podolski – Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 1999-2001 i 2008-2009. Ekspert w zakresie bezpieczeństwa narodowego, współtwórca systemu ochrony ludności, ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce. Twórca i pierwszy Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Były Dyrektor Programowy Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Partnerzy



Partnerzy numeru



Pomorski Thinkletter

2024 nr 4 (59)

POLSKA – JAKA STRATEGIA ROZWOJU?

KONKURENCYJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ,
NOWE POZYCJONOWANIE

ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANĄ
CO NAS CZEKA?

ROZWÓJ – ODPORNOŚĆ – BEZPIECZEŃSTWO
JAK JE ZAPEWNIĆ?

ZMIANY W GLOBALNYCH ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI
SZANSA NA NOWE POZYCJONOWANIE?

NOWE DETERMINANTY
ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI
CO ZADECYDUJE O SUKCESIE LUB PORĄŻCE?



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

