

JAROSŁAW SOLARZ*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO – W POSZUKIWANIU WZORCA

NATIONAL SECURITY STRATEGY – IN SEARCH OF A PATTERN

ABSTRAKT: Celem niniejszego artykułu była ocena ewolucji treści strategii bezpieczeństwa narodowego i sposobów jej tworzenia na przykładzie polskich dokumentów z lat 2003, 2007, 2014 i 2020, w zestawieniu ze strategiami państw ościennych. Badania koncentrowały się na odpowiedzi na pytanie: na czym polega różnorodność podejść do tworzenia narodowych strategii bezpieczeństwa w Polsce i krajach sąsiadujących, jakie są jej źródła oraz w jaki sposób można ją wykorzystać w procesie planowania strategicznego? Podczas badań, w których poszukiwano uniwersalnego wzorca lub schematu przydatnego do tworzenia strategii, dokonano identyfikacji struktury poszczególnych strategii, ocenę ich formalnych funkcji oraz wskazano kluczowych aktorów, procesy i wartości. Stwierdzono, że najczęściej stosowanym schematem jest model „diagnoza – cele – środki – wdrożenie – monitoring”. Jest on na tyle uniwersalny, że sprawdza się niezależnie od kontekstu, a ewentualne różnice pojawiają się dopiero na poziomie szczegółów każdego etapów. Ze względu na analityczny charakter badań wykorzystano takie metody badawcze jak: analiza dokumentów, desk research, analiza morfologiczna, analiza treści oraz wybrane elementy analizy SWOT.

SŁOWA KLUCZOWE: strategia, zagrożenia, interesy narodowe, obszary bezpieczeństwa, cele strategiczne,

ABSTRACT: This article aimed to assess the evolution of national security strategy content and the methods of its development, based on Polish documents from 2003, 2007, 2014, and 2020, compared to strategies from neighbouring countries. The research focused on answering the question: what is the diversity of approaches to developing national security strategies in Poland and neighbouring countries? What are its sources? How can it be used in the strategic planning process? The research sought a universal template or framework for strategy development, identified the structure of individual strategies, assessed their formal functions, and identified key actors, processes, and values. It was found that the most commonly adopted framework is the „diagnosis – goals – means – implementation – monitoring” model. This framework is so versatile that it works regardless of context, with any differences arising only at the level of detail within each stage. Due to the analytical nature of the research, various methods were employed, including document analysis, desk research, morphological analysis, content analysis, and selected elements of a SWOT analysis.

KEYWORDS: strategy, threats, national interests, security areas, strategic goals.

* dr hab. Jarosław SOLARZ, War Studies University, Warsaw, Poland



<https://orcid.org/0000-0002-8147-1773>



j.solarz@akademia.mil.pl

Copyright (c) 2025 Jarosław Solarz. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

WPROWADZENIE

Sytuacja problemowa

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego to podstawowy dokument strategiczny, który implementuje założenia określone w najważniejszych dokumentach prawa krajowego i międzynarodowego. Najważniejszym z nich jest Konstytucja RP, którą uzupełniają ustawy (np. o obronie ojczyzny, zarządzaniu kryzysowym) oraz dokumenty organizacji międzynarodowych (dokumenty NATO, UE, ONZ). Jednocześnie Strategia stanowi praktyczną wykładnię w zakresie postrzegania zagrożeń dla państwa i jego obywateli, a także innych wyzwań wynikających ze zmian współczesnego środowiska bezpieczeństwa, jak również z potrzeby zapewnienia skutecznego systemu ochrony interesów narodowych i odporności państwa. Tym samym Strategia to dokument, który w wyraźny sposób powinien definiować cele, priorytety oraz sposoby tworzenia i utrzymania bezpieczeństwa w państwie, zapewniające godny byt i możliwości rozwoju jego obywateli.

Wielość i różnorodność dokumentów stanowiących źródło do założeń strategii połączona z kompleksowym i bardzo rozbudowanym zestawem poruszanych problemów i zagadnień powoduje, że przygotowanie strategii nie jest sprawą łatwą. W związku z tym dyskusja na ten temat toczy się niemal nieprzerwanie, a jej namacalnym rezultatem są kolejne edycje strategii¹, w których zarówno treść, jak i podejście różnią się dość znacznie. Wskazane rozbieżności cechują się odmiennym zakresem oraz specyfiką, determinowaną przez szereg złożonych czynników i kontekstów. Szczegółowa charakterystyka tych zjawisk wykracza poza ramy niniejszego artykułu, dlatego warto skupić się jedynie na kluczowych aspektach, wynikających ze zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa². W ujęciu globalnym należą do nich przede wszystkim: konflikty zbrojne, terroryzm, zmiany klimatyczne oraz przekształcenia w geometrii sił. Na poziomie regionalnym istotne są: migracje, stosunki z państwami sąsiednimi oraz cyberzagrożenia. W przypadku Polski kluczowe znaczenie mają takie czynniki, jak: stabilność polityczna, pozycja kraju w strukturach sojuszniczych i organizacjach międzynarodowych, podziały społeczne, stan infrastruktury krytycznej, kondycja sił zbrojnych oraz wiele innych. Wszystkie wskazane uwarunkowania cechują się wysoką dynamiką zmian, które – zgodnie z przewidywaniami – wywierają istotny wpływ na kształt oraz zawartość kolejnych edycji strategii. W konsekwencji dokumenty te były przedmiotem licznych analiz, ocen i krytycznych opracowań, przy czym nie wszystkie z nich można uznać za w pełni zasadne³. Trzeba bowiem pamiętać, że strategie powstawały w ściśle ustalonym czasie

¹ *Strategia Bezpieczeństwa RP* przyjęta 2 listopada 1992 roku przez Radę Ministrów, *Strategia Bezpieczeństwa RP* przyjęta 29 listopada 2000 roku przez Radę Ministrów, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* przyjęta i podpisana 8 września 2003 roku przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* przyjęta i podpisana 13 listopada 2007 roku przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* przyjęta i podpisana 5 listopada 2014 roku przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* przyjęta i podpisana 12 maja 2020 roku przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę.

² Zob. s. Waszczykowski, K. Opara, K. Hermann, *Środowisko bezpieczeństwa w koncepcjach strategicznych NATO i strategiach bezpieczeństwa narodowego RP*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2024, nr 44, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, s. 127–156.

³ Vide s. Koziej, A. Brzozowski, *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990 – 2014. Refleksja na ćwierćwiecze*, [w:] R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. Płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015, s. 17–54; R. Kupiecki, *Strategia Bezpieczeństwa narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo

i warunkach, które niejako wymuszały takie lub inne podejście. Dzisiaj patrzymy już z zupełnie innej perspektywy, przez co ocena zaproponowanych rozwiązań przychodzi nam już znacznie łatwiej. Istotnym, choć często przecenianym elementem budowania odpowiedniej strategii były dokumenty strategiczne NATO i Unii Europejskiej. W pewnym okresie uważano bowiem, że zewnętrzne dokumenty NATO i UE są w jakiś sposób nadrzędne w stosunku do dokumentów polskich, a Polska jako członek tych organizacji powinna naśladować założenia w nich określone. Takie myślenie wynikało najprawdopodobniej z „wykonawczego” myślenia polskich władz, które w przeszłości oczekiwało gotowych instrukcji „zwierzchników” z ZSRR i Układu Warszawskiego. Dzisiaj to już przeszłość, a sposób myślenia i priorytety znalazły swoje właściwe miejsce. Mimo to strategiczne dokumenty zewnętrzne wciąż są ważne i jako takie stanowią odpowiednią płaszczyznę do budowania polskiej strategii⁴.

Dyskusja na temat „właściwych” metod tworzenia strategii toczy się od dawna, często w bardzo różnych wymiarach. Nie ma przy tym znaczenia czy spory toczą odpowiedzialni za tworzenie strategii praktycy, czy teoretycy – naukowcy, którzy nie tylko śledzą przebieg procesu tworzenia, ale często aktywnie w nim uczestniczą. Ten dysonans, wynikający ze zróżnicowania podejść, różnych interpretacji i niejednakowych priorytetów, skłania do prowadzenia badań w tym zakresie – badań, które z pewnością niczego nie rozstrzygną, ale może coś wyjaśnią, poprawią i uporządkują, stwarzając odpowiednie warunki do tworzenia jak najlepszych polskich strategii. Podobne wątpliwości budzi sam proces przygotowywania kolejnych strategii, który – jak się okazuje – nie zawsze jest transparentny czy poprzedzony debatą publiczną. W zasadzie można uznać, że w trakcie przygotowywania czterech ostatnich strategii tylko strategia z roku 2014 miała w pełni jawny i konsultacyjny charakter, a jego wyrazem była opublikowana w 2013 roku Biała Księga, która zawierała szczegółową diagnozę zagrożeń, ocenę funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa i propozycję nowego postrzegania bezpieczeństwa⁵. Takie podejście jest przykładem właściwego przygotowania procesu strategicznego, szczególnie gdy dotyczy budowy konsensusu społecznego i politycznego, wykorzystania różnorodnych analiz i rekomendacji ekspertów oraz późniejszego wdrażania strategii. Tym bardziej dziwi fakt, że z takiej formuły skorzystano jedynie raz, w 2013 roku, mimo że wiele państw chętnie korzysta z tego typu rozwiązań⁶.

Cele i przedmiot badań

Celem badań była ocena ewolucji treści strategii bezpieczeństwa narodowego i sposobów jej tworzenia w oparciu o polskie strategie z lat 2003, 2007, 2014 i 2020, w konfrontacji ze strategiami

Narodowe” 2015, nr 1, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, s. 11–36; K. Komorowski, *Kłopoty z najnowszą strategią bezpieczeństwa RP*, „Przegląd Nauk o Obronności” 2016, t. 1, WAT, Warszawa, s. 35–49.

⁴ Vide NATO 2022 *Strategic Concept*, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022; *A strategic Compass for Security and Defence*, European Union 2022; *Karta Narodów Zjednoczonych*, UNIC Warsaw, Ośrodek informacji ONZ w Warszawie, www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php.

⁵ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

⁶ Vide Niemcy – *Weißbuch* (2016); Francja – *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* (2008, 2013); Wielka Brytania – *White Papers on Defence* – np. *Delivering Security in a Changing World* (2003), *Defence in a Competitive Age* (2021); Czechy – *White Paper on Defence* (2011); Słowacja – *White Paper on Defence* (2016) (i aktualizowany); Litwa – *White Paper on Lithuanian Defence Policy* (2017).

wybranych państw (Rosja, Niemcy, Czechy, Słowacja, Ukraina, Białoruś, Litwa). Zgodnie z tym za cele szczegółowe przyjęto: identyfikację podobieństw i różnic w podejściu do bezpieczeństwa, identyfikację najczęściej występujących elementów strategii najlepiej określających interesy i cele strategiczne Polski i innych krajów; ocenę zidentyfikowanych zagrożeń oraz uwarunkowań wewnętrznych i geopolitycznych.

Przedmiotem badań były oficjalne dokumenty strategiczne – strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i państw sąsiadujących (Niemiec, Czech, Słowacji, Ukrainy, Białorusi, Litwy i Rosji).

Problemy badawcze

Dla osiągnięcia założonego celu określono główny problem badawczy, który przedstawiono w formie pytania: na czym polega różnorodność podejść do tworzenia narodowych strategii bezpieczeństwa w Polsce i w krajach sąsiednich (Niemcy, Czechy, Słowacja, Ukraina, Białoruś, Litwa, Rosja), z czego ona wynika oraz jak ją wykorzystać przy tworzeniu strategii bezpieczeństwa narodowego RP? Rozwinięciem problemu głównego były pytania:

- Jak przebiegała ewolucja polskich strategii bezpieczeństwa z lat 2003, 2007, 2014 i 2020?
- Jakie są główne obszary bezpieczeństwa w strategiach wybranych państw?
- W jaki sposób określone zostały główne cele i priorytety strategiczne poszczególnych państw?
- Jakie różnice występują w podejściu państw do identyfikacji zagrożeń oraz analizy uwarunkowań wewnętrznych i geopolitycznych?

Metody badawcze

Ewolucja i różnorodność podejść do tworzenia narodowych strategii bezpieczeństwa w Polsce i w wybranych krajach świata zależy od bardzo wielu rozmaitych czynników, zarówno tych, które bazują na naszej wiedzy i zdolności oceniania, jak i czynników istniejących niezależnie od naszej percepcji. Sprawia to, że najlepszym podejściem badawczym do oceny tego zjawiska jest filozofia realizmu krytycznego, która zapewnia możliwość badania poszczególnych elementów wpływających na kształt danej strategii.

Ze względu na przyjęte podejście badawcze do badań wykorzystano takie metody jak: badanie dokumentów, analiza morfologiczna, metoda SWOT oraz analiza treści.

Badanie dokumentów (*document analysis*) było podstawową metodą badawczą, którą wykorzystano do: identyfikacji struktury oraz intencji konkretnej strategii, jej analizy formalnej (funkcje strategii) oraz zbadania powiązań z aktami prawa krajowego i międzynarodowego. Równie ważny był przegląd zawartości poszczególnych strategii oraz identyfikacja głównych aktorów, procesów i wartości. Przy badaniu dokumentów pomocniczo korzystano też z metody *desk research*, w ramach której zbierano i przetwarzano informacje z wybranych publikacji naukowych.

Analiza morfologiczna została zastosowana do metodycznego porównania elementów uwzględnianych w strategiach bezpieczeństwa poszczególnych państw w celu wyodrębnienia unikalnych wzorców, cech i ich kombinacji. Proces analizy przeprowadzono w dwóch etapach: w pierwszym porównano polskie strategie bezpieczeństwa narodowego, natomiast w drugim zestawiono je

ze strategiami innych państw. Do zasadniczych kategorii porównawczych wybrano: zagrożenia, obszary bezpieczeństwa, interesy narodowe, zidentyfikowanych wrogów, oraz główne cele strategiczne.

Analiza treści (*content analysis*) posłużyła do identyfikacji częstości i kontekstu występowania wybranych pojęć z jednoczesnym wskazaniem dominujących kategorii pojęciowych. Metoda ta umożliwiła ponadto dokonanie porównań między strategiami z różnych lat (dla Polski) oraz dokumentami strategicznymi innych państw w odniesieniu do ówczesnych i aktualnych priorytetów. Ze względu na ograniczoną pojemność artykułu analiza treści bazowała na szybkim wyszukiwaniu wybranych treści w oficjalnych dokumentach pdf.

W badaniach wykorzystano również elementy metody SWOT, którą zastosowano do zestawienia i oceny wyników uzyskanych we wcześniejszych analizach. Takie podejście umożliwiło wartościowanie kluczowych elementów poszczególnych strategii w ramach czterech kategorii: szans, zagrożeń, mocnych i słabych stron.

POLSKIE STRATEGIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

W ramach analizy ewolucji polskich strategii bezpieczeństwa narodowego przyjęto, że strategie bezpieczeństwa RP z lat 1992 i 2000 nie będą rozpatrywane. Powodem ich wykluczenia były zarówno względy formalne (dokumenty były zatwierdzane przez Radę Ministrów, a nie Prezydenta RP, nazwa dokumentu była inna), jak i merytoryczne (okres transformacji ustrojowej oraz brak odpowiednich doświadczeń w tworzeniu strategii). W związku z tym zdecydowano się na analizę czterech ostatnich edycji dokumentu: z lat 2003, 2007, 2014 i 2020. Ze względu na zróżnicowany charakter poszczególnych strategii do zasadniczych kategorii porównawczych wybrano takie, które najczęściej w nich występują. Były to: zagrożenia, obszary bezpieczeństwa, interesy narodowe, zidentyfikowani wrogowie oraz główne cele strategiczne. Szczegółowe wyniki analizy przedstawiono w tabelach 1 – 4.

Tabela 1.

Tabela morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP – 2003

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	terroryzm, konflikty regionalne (Bałkany, Bliski Wschód), niestabilność postradziecka, proliferacja broni masowego rażenia, przestępczość zorganizowana, degradacja środowiska naturalnego, migracje
Obszary bezpieczeństwa	militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne
Interesy narodowe	(nie zdefiniowano) – integracja z NATO i UE, nienaruszalność granic, rozwój instytucji, polityka zagraniczna
Wrogowie	brak jednoznacznego wskazania – zagrożenia mają charakter „bezpieństwowy”
Główne cele strategiczne	(nie zdefiniowano wprost) – zwiększenie zdolności obronnych, dostosowanie do struktur NATO/UE, reforma armii

Źródło: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 8 września 2003 roku

Tabela 2.

Tabela morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP – 2007

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, uzależnienie polskiej gospodarki od surowców energetycznych, przestępczość międzynarodowa
Obszary bezpieczeństwa	ochrona środowiska, transformacja energetyczna, dyplomacja, obronność
Interesy narodowe	(żywotne) – niepodległość, bezpieczeństwo, poszanowanie praw człowieka, (ważne) – trwałe i zrównoważony rozwój, wzrost dobrobytu, ochrona dziedzictwa narodowego, (istotne) – dążenie do zapewnienia silnej pozycji polski, współpraca międzynarodowa
Wrogowie	brak wskazania – „zagrożenia asymetryczne”
Główne cele strategiczne	zapewnienie niepodległości i suwerenności RP, stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, budowa prestiżu Polski w otoczeniu międzynarodowym, ochrona środowiska naturalnego

Źródło: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 13 listopada 2007 roku

Tabela 3.

Tabela morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP – 2014

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	aneksja Krymu, cyberzagrożenia
Obszary bezpieczeństwa	energetyczne, informacyjne, ekonomiczne, militarne, społeczne
Interesy narodowe	gotowość do odstraszenia, obrony i ochrony przed zagrożeniami, silna pozycja międzynarodowa Polski, swoboda korzystania z wolności i praw, zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju
Wrogowie	Rosja jako źródło destabilizacji
Główne cele strategiczne	doskonalenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, rozwój potencjału obronnego i ochronnego, wzmocnienie gotowości i zdolności NATO do kolektywnej obrony, bliska współpraca z sąsiadami, doskonalenie systemów KSRG, zarządzania kryzysowego

Źródło: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 5 listopada 2014 roku

Tabela 4.

Tabela morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP – 2020

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	Rosja (wskazana), cyberataki, dezinformacja, COVID-19, zagrożenia hybrydowe
Obszary bezpieczeństwa	cybernetyczne, militarne, zdrowotne, energetyczne, technologiczne, społeczne
Interesy narodowe	suwerenność, niepodległość, kształtowanie porządku międzynarodowego opartego na współpracy, umacnianie tożsamości narodowej, strzeżenie dziedzictwa narodowego, zapewnianie warunków do rozwoju, ochrona środowiska
Wrogowie	Rosja, cyberprzestępcy
Główne cele strategiczne	zintegrowany system bezpieczeństwa, odporność narodowa, wzmocnienie zdolności operacyjnych SZ RP, odporność na cyberzagrożenia, bezpieczeństwo informacyjne, wzmocnienie zdolności NATO i UE, współpraca, wzmocnianie tożsamości narodowej i pozytywnego wizerunku RP, bezpieczeństwo zdrowotne, ochrona rodziny, właściwa polityka migracyjna, bezpieczeństwo ekonomiczne i energetyczne, ochrona środowiska, zagospodarowanie kapitału ludzkiego

Źródło: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 12 maja 2020 roku

Z danych przedstawionych w tabelach 1–4 wynika, że w ramach ocenianych kryteriów można dostrzec pewne trendy, które wynikały z ówczesnej sytuacji międzynarodowej. Szczególnie widoczne było to przy identyfikacji zagrożeń, gdzie wcześniej dominował terroryzm i ogólnie postrzegana niestabilność – konflikty regionalne, przestępczość międzynarodowa czy proliferacja broni masowego rażenia (2003, 2007). W ten sposób rozpatrywane zagrożenia nie miały swojego „właściciela” i jako takie trudne były do poprawnej operacjonalizacji. Zupełnie inaczej postrzegano zagrożenia w dwóch kolejnych edycjach strategii (2014, 2020), w których jasno wskazano na Rosję jako agresora oraz na jej działania – takie jak cyberataki, dezinformacja i działania hybrydowe. Innym bardzo konkretnym zagrożeniem tego okresu była pandemia COVID-19, która z oczywistych względów musiała znaleźć swoje miejsce w strategii.

Drugą istotną kategorią każdej strategii są ściśle określone obszary bezpieczeństwa (dziedziny/sektory), które należy rozumieć jako podstawowe dziedziny życia, które wymagają ochrony i stabilności funkcjonowania państwa i jego obywateli⁷. W tym zakresie istnieje pewien konsensus, w którym wszystkie obszary bezpieczeństwa znajdują swoje miejsce w strategii, a jedyną różnicą jest odmienny nacisk nakładany na niektóre z nich w sytuacjach, które tego wymagają. Zgodnie z tym wśród najczęściej akcentowanych obszarów bezpieczeństwa znalazły się: obszar militarny, społeczny, ekonomiczny i energetyczny, chociaż uwaga im poświęcana różniła się w zależności od strategii. Pozostałe obszary (gospodarczy, polityczny, informacyjny, ekologiczny, kulturowy, zdrowotny) pojawiały się rzadziej, ale wciąż były obecne i wspólnie stanowiły klucz do zapewnienia integralności terytorialnej, sprawności państwa oraz dobrobytu społecznego.

Interesy narodowe to kolejna kategoria umieszczana w strategii, chociaż nie zawsze w tym samym znaczeniu. Zasadniczo można uznać, że interesy narodowe⁸, traktowane jako najwyższe cele i wartości narodu, zostały przedstawione w Konstytucji RP, chociaż nie w formie definicji⁹. Szczegółowa ich interpretacja następuje bowiem w dokumentach strategicznych (strategiach) lub aktach wykonawczych do stosownych ustaw. Definiowanie interesów narodowych w poszczególnych strategiach nie jest procesem łatwym, o czym świadczą znaczne różnice w ich interpretacji. Z jednej strony stanowią one bezpośrednie odzwierciedlenie zapisów konstytucyjnych takich jak: bezpieczeństwo, ochrona praw i wolności człowieka, suwerenność, gotowość do odstraszenia, obrony i przeciwdziałania zagrożeniom oraz zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Z drugiej zaś strony są ich rozwinięciem, wskazującym pożądane kierunki działań – jak integracja z NATO i UE, rozwój instytucji, niezależność energetyczna czy ochrona środowiska. Nasuwają się więc pytania – czy interesy narodowe mogą być tak zmienne, czy powinny mieć charakter ogólny, czy szczegółowy i czym powinny się różnić od zdefiniowanych obszarów bezpieczeństwa, celów strategicznych i kierunków działania? Dyskusja na ten temat pozostaje ożywiona, choć w dużej mierze koncentruje się na rozwiązaniach przyjętych w dwóch ostatnich strategiach¹⁰.

⁷ Cf. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 19.

⁸ Cf. J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kulczkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 86.

⁹ Konstytucja RP, art. 5; art. 26 ust. 1; art. 31 - 54; art. 126 ust. 2; art. 136 - 139, art. 146 ust. 4 pkt 9 i 10.

¹⁰ Cf. s. Koziej, A. Brzozowski, *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990 – 2014*, wyd. cyt.; R. Kupiecki, *Strategia Bezpieczeństwa narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa*, wyd. cyt.; K. Komorowski, *Kłopoty z najnowszą strategią*

Mimo zaangażowania zarówno praktyków, jak i teoretyków zajmujących się budową strategii, wątpliwości nie znikają.

Następny niezbędny składnik każdej strategii to zidentyfikowani wrogowie. W tym zakresie dokonał się istotny przełom polegający na przejściu od definiowania enigmatycznych przeciwników – czyli zagrożeń o charakterze bezpieczeństwa, zagrożeń asymetrycznych (2003, 20007) – do jednoznacznego ich wskazywania: Rosja jako źródło destabilizacji (2014) oraz Rosja jako agresor (2020). Wydaje się, że takie podejście jest jak bardziej zasadne, wskazuje bowiem istotę (podmiot) zagrożenia oraz wartościuje jego rangę.

Cele strategiczne to kolejny ważny element każdej strategii. Zgodnie z założeniem cele strategiczne to efekt operacjonalizacji interesów narodowych. Mówiąc inaczej, są to pożądane stany przyszłości, których osiągnięcie ma zabezpieczyć realizację interesów narodowych¹¹. Szczegółowa interpretacja celów strategicznych poszczególnych strategii nie jest możliwa przede wszystkim ze względu na ich licznosc i różnorodność. Mimo to można przyjąć, że większość z nich dobrze wskazuje, co chcemy osiągnąć, zachowując przy tym właściwą wagę celów i priorytety¹².

Przeprowadzone analizy miały na celu zidentyfikowanie podobieństw i różnic w podejściu do kwestii bezpieczeństwa oraz wskazanie najczęściej występujących elementów czterech polskich strategii. Do pełnego porównania brakuje jednak zestawienia mocnych i słabych stron omawianych strategii oraz szans i zagrożeń dla bezpieczeństwa, które identyfikują. Wskazano je w tabelach 5 i 6.

Tabela 5.

Matryca SWOT – moce i słabe strony strategii

MOCNE STRONY:	SŁABE STRONY:
2003	
<ul style="list-style-type: none"> • pierwsza kompleksowa strategia po wejściu Polski do NATO; • ocena środowiska międzynarodowego; • jasne potwierdzenie kierunku euroatlantyckiego; 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zdefiniowanych interesów narodowych i celów strategicznych; • ograniczony zestaw rozpoznanych zagrożeń (brak obszaru cyber); • niewiele operacyjnych narzędzi osiągnięcia celów;
2007	
<ul style="list-style-type: none"> • dostosowanie do członkostwa w NATO i UE; • lepsze zdefiniowanie interesów strategicznych; • wprowadzenie pojęcia „bezpieczeństwa zintegrowanego”; 	<ul style="list-style-type: none"> • słabo rozwinięty komponent obrony cywilnej i infrastruktury krytycznej; • słabe nawiązanie do polityki energetycznej; • krótki horyzont analityczny (do 2015 r.);

bezpieczeństwa RP wyd. cyt.; P. Orłowski, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, Analiza KBN 10/2020; J. Sobczak, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, CyberSecurity and Law 4/2020; R. Szydłowski, *Prognoza wyzwań, zagrożeń, ryzyk i szans dla bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie dokumentów strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2014 oraz 2020*, Wojskowa Akademia Techniczna, Studia Bezpieczeństwa Narodowego, Zeszyt 33 (2024).

¹¹ Por. J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski (red.), *Słownik terminów...*, wyd. cyt. s. 37.

¹² Jedynym odstępstwem od tej reguły była strategia z 2003 roku, w której cele strategiczne (podobnie jak interesy narodowe) nie zostały określone. Można je zidentyfikować tylko pośrednio, po analizie zadań, wyzwań, działań służb państwowych oraz przeglądzie zagadnień dotyczących bezpieczeństwa gospodarczego.

2014	
<ul style="list-style-type: none"> • zaangażowana reakcja na agresję Rosji na Ukrainę; • silne akcentowanie zagrożeń konwencjonalnych; • jednoznaczne osadzenie Polski w strukturach NATO i UE; 	<ul style="list-style-type: none"> • słabo rozwinięta część dotycząca zagrożeń w cyberprzestrzeni; • słaba antycypacja przyszłych zagrożeń (pandemia, granica z Białorusią); • brak prewencyjnego podejścia do nadchodzących zagrożeń;
2020	
<ul style="list-style-type: none"> • najbardziej rozbudowana do tej pory strategia; • uwzględnienie nowych zagrożeń: hybrydowe, dezinformacja, pandemia, sfera cyber; • nacisk na budowanie odporności państwa; • podejście łączące różne sfery działania państwa (cywilne, wojskowe, gospodarcze). 	<ul style="list-style-type: none"> • brak konkretnych metod oceny działań; • niejasna rola samorządów w systemie bezpieczeństwa państwa; • brak kompleksowej wizji zarządzania kryzysowego.

Źródło: Strategie Bezpieczeństwa Narodowego RP z lat 2003, 2007, 2014, 2020

Tabela 6.

Matryca SWOT – szanse i zagrożenia

SZANSE:	ZAGROŻENIA:
2003	
<ul style="list-style-type: none"> • utrwalenie pozycji w NATO i UE (przed akcesją); • redefinicja roli Sił Zbrojnych; 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenia w zakresie dostosowania się do wymogów NATO/UE; • niedocenywanie roli zagrożeń asymetrycznych, hybrydowych;
2007	
<ul style="list-style-type: none"> • możliwość ujednoczenia strategii sektorowych; • rosnący potencjał modernizacji sił zbrojnych; 	<ul style="list-style-type: none"> • eskalacja konfliktu na wschodzie (Gruzja 2008); • brak elastyczności w rozumieniu i reagowaniu na zmieniające się zagrożenia;
2014	
<ul style="list-style-type: none"> • wzmocnienie obecności NATO na jego wschodniej flance; • wzrost potencjału odstraszania; 	<ul style="list-style-type: none"> • rosyjskie działania hybrydowe; • kryzys migracyjny; • dominacja surowcowa Rosji;
2020	
<ul style="list-style-type: none"> • umocnienie współpracy z NATO i USA; • potrzeba nowelizacji systemu zarządzania kryzysowego; • integracja z polityką bezpieczeństwa UE. 	<ul style="list-style-type: none"> • dalsza agresja Rosji (przed inwazją w 2022 r.); • nowy, łączony wymiar kryzysów (pandemia, migracje, wojna, braki surowcowe); • polaryzacja społeczeństwa, dezinformacja.

Źródło: Strategie Bezpieczeństwa Narodowego RP z lat 2003, 2007, 2014, 2020

STRATEGIE BEZPIECZEŃSTWA WYBRANYCH PAŃSTW

Analiza czterech polskich strategii wykazała, że każda z nich miała swoje mocne i słabe strony (co przekładało się też na mocne i słabe strony polskiego bezpieczeństwa)¹³, które w konkretnych sytuacjach identyfikują określone szanse lub zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Oznacza to, że w zależności od sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Polski liczba problemów, które

¹³ Wskazując silne i słabe strony strategii, oceniamy to, co zostało w nich ujęte. Przyjęto przy tym, że siła strategii zależy od liczby i jakości elementów kluczowych dla bezpieczeństwa państwa, a słabość – od ich braku.

są kluczowe dla polskiego bezpieczeństwa, może być znaczna. Część z nich powtarza się (terroryzm, ochrona ludności, zdrowie, gospodarka, energia, środowisko), inne zaś są odpowiedzią na sytuacje mające miejsce w konkretnym miejscu i czasie (pandemia, agresja Rosji). Powstają jednak pytania: czy w innych krajach układ strategii jest podobny, czy obejmuje podobne problemy i wreszcie czy istnieje jakiś uniwersalny „szablon”, który można zaadaptować do tworzenia dowolnych strategii? Ze względu na położenie geograficzne Polski do porównań przyjęto strategię państw z nią sąsiadujących – Niemiec, Czech, Słowacji, Ukrainy, Białorusi, Litwy i Rosji¹⁴. Dla zachowania pełnej spójności z wcześniejszą analizą przyjęto identyczne kryteria (zagrożenia, obszary bezpieczeństwa, interesy narodowe, przeciwnicy, cele strategiczne), poszerzając je dodatkowo o kierunki działań. Uproszczone wyniki zostały przedstawione w tabelach 7–13.

Tabela 7.

Analiza morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Niemiec – 2023

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	Rosja, ekstremizm, zmiany klimatu, dezinformacja, zagrożenia hybrydowe
Obszary bezpieczeństwa	energetyczne, militarne, społeczne, technologiczne, energia i klimat
Interesy narodowe	integralność państwowa, solidarność europejska, silna UE/NATO
Wrogowie	Rosja (nie wprost), ekstremizm, cyberprzestępcy, Chiny jako rywal „systemowy”
Główne cele strategiczne	wzmocnienie odporności państwa, adaptacja do wyzwań klimatycznych, zintegrowane bezpieczeństwo
Kierunek działań	zielona transformacja, redukcja zależności surowcowych, wspólna obrona UE i NATO

Źródło: *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Nationale Sicherheitsstrategie*, Juni 2023

Tabela 8.

Analiza morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Czeskiej – 2023

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	agresja Rosji, ekspansja Chin, cyberataki, terroryzm, dezinformacja
Obszary bezpieczeństwa	militarne, cyber, ekonomiczne, ochrona ludności
Interesy narodowe	suwerenność, demokracja liberalna, odporność społeczeństwa
Wrogowie	Rosja (wprost jako kluczowe zagrożenie), Chiny jako konkurent strategiczny
Główne cele strategiczne	kolektywna obrona (NATO), obrona terytorialna, 2% PKB na obronę
Kierunek działań	rozbudowa rezerw, edukacja obywatelska

Źródło: *Security Strategy of the Czech Republic*, June 2023

Tabela 9.

Analiza morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Słowacji – 2021

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	wpływy autorytarne (Rosja, nie wprost), obszar cyber, ekstremizm, klimat, zagrożenia hybrydowe
Obszary bezpieczeństwa	obronny, cyber, energia, społeczne, gospodarcze
Interesy narodowe	solidarność transatlantycka, odporność infrastruktury krytycznej, integralność terytorialna (nienaruszalność granic)

¹⁴ Ze względu na ograniczoną objętość artykułu do porównania wykorzystano tylko ostatnie (aktualne) strategię państw sąsiadujących z Polską.

Wrogowie	„autorytarni aktorzy”
Główne cele strategiczne	odstraszanie w ramach NATO, budowa odporności państwa
Kierunek działań	modernizacja sił zbrojnych RS, współpraca z NATO/UE, cyberochrona

Źródło: *Security Strategy of The Slovak Republik, 2021*

Tabela 10.

Analiza morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy – 2020

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	agresja rosyjska, okupacja terytoriów, cyberwojna, dezinformacja, korupcja
Obszary bezpieczeństwa	militarne, gospodarcze, informacyjne, cyber, zdrowie i środowisko
Interesy narodowe	suwerenność, reintegracja terytoriów, dobrobyt obywateli
Wrogowie	Rosja jako okupant
Główne cele strategiczne	powstrzymywanie – odporność – współpraca, integracja z NATO/UE
Kierunek działań	odbudowa potencjału, reforma bezpieczeństwa, dyplomacja euroatlantycka

Źródło: *Стратегія національної безпеки України БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ – БЕЗПЕКА КРАЇНИ, 14 вересня 2020*

Tabela 11.

Analiza morfologiczna Koncepcji Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Białorusi – 2024

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	„destabilizacja zewnętrzna”, sankcje i działania NATO, kolorowe rewolucje
Obszary bezpieczeństwa	militarne, polityczne, informacyjne, gospodarcze
Interesy narodowe	zachowanie suwerenności (w podległości do Rosji), stabilność reżimu
Wrogowie	NATO, USA, „ekstremiści”
Główne cele strategiczne	integralność państwa, odstraszanie (również z bronią jądrową), współpraca z FR
Kierunek działań	militaryzacja, integracja wojskowa z Rosją, kontrola społeczeństwa, dezinformacja

Źródło: *Канцэпцыя нацыянальнай бяспекі / Военная доктрина, 26.04.2024*

Tabela 12.

Analiza morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Litwy – 2021

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	Rosja, Białoruś, Chiny, cyberataki, dezinformacja, zmiany klimatu
Obszary bezpieczeństwa	<i>total defence</i> (militarne, społeczne, cyber, zdrowie, energia)
Interesy narodowe	wolność, demokracja, integracja euroatlantycka, odporność społeczeństwa
Wrogowie	formalnie brak wrogów (są zagrożenia ze strony Rosji i Białorusi)
Główne cele strategiczne	odstraszanie + obrona powszechna, rozwój rezerw, wzmacnianie NATO
Kierunek działań	rozbudowa obrony terytorialnej, partnerstwo UE/USA, edukacja obywatelska

Źródło: *National Security Strategy of The Republic of Lithuania, 2021, 16.12.2021*

Tabela 13.

Analiza morfologiczna Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej – 2021

Kryterium	Charakterystyka
Zagrożenia	ekspansja NATO, kolorowe rewolucje, ingerencja zewnętrzna, cyberataki, sankcje
Obszary bezpieczeństwa	militarne, informacyjne, społeczne, duchowe, ekologiczne, gospodarcze
Interesy narodowe	suwerenność, stabilność wewnętrzna, wartości rosyjskie, rozwój gospodarczy
Wrogowie	NATO, USA, zachodnie organizacje pozarządowe, „wrogie państwa”

Główne cele strategiczne	umacnianie państwa, przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym, rozwój technologiczny
Kierunek działań	kontrola informacji, militaryzacja, wzrost samowystarczalności, ekspansja wpływów

Źródło: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, 2 июля 2021 года

Informacje przedstawione w tabelach 7–13 pozwalają uznać, że wszystkie analizowane strategie, niezależnie od przyjętej procedury ich tworzenia, rodzaju i charakteru demokracji, wykorzystują te same elementy i kategorie, które definiują kluczowe wartości, interesy, cele i zadania państwa. Różnice, jeśli występują, obejmują głównie nazwy, bo zasadnicza treść i znaczenie są podobne. Do takich wspólnych wartości można zaliczyć: suwerenność, niepodległość, prawa człowieka (choć różnie rozumiane przez Rosję i Białoruś), integralność terytorialną, stabilność wewnętrzną i porządek konstytucyjny (inne dla Rosji i Białorusi). Mimo tych podobieństw, widoczny jest również wyraźny dysonans w postrzeganiu aktualnego i pożądanego porządku świata. Zasadniczo można przyjąć, że podział ten wyróżnia dwa bloki: z jednej strony Rosję i Białoruś – tworzące wspólnotę narodów rosyjskich (tzw. *Russkij Mir*), a z drugiej – pozostałe państwa, preferujące wartości europejskie i transatlantyckie.

Wspomniane różnice są jeszcze bardziej widoczne, gdy porównamy postrzeganie zagrożeń. Dla Rosji i Białorusi zagrożeniem są NATO i USA, widziane jako czynnik destabilizacyjny, a ponadto: kolorowe rewolucje, sankcje i zagraniczna ingerencja. Z drugiej strony oba wspomniane państwa są definiowane przez pozostałych jako wrogowie, choć nie zawsze bezpośrednio (Słowacja). Co ciekawe, panuje duża zgodność (po obu stronach) w postrzeganiu zagrożeń hybrydowych oraz cyberzagrożeń (tylko Białoruś nie odnosi się do tych problemów). Ważne są również: ekstremizm (Niemcy, Czechy, Słowacja) i klimat (Niemcy, Czechy, Słowacja, Litwa).

Najbardziej rozbudowaną częścią większości strategii są (albo powinny być) kierunki działań zmierzające do osiągnięcia celów strategicznych. Ich liczność oraz szczegółowość nie pozwala na dokładną ich analizę w tak ograniczonej objętości artykułu. Zamiast tego można wykorzystać analizę treści poszczególnych strategii i ustalić sposób podejścia do zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Zazwyczaj wyróżniane są dwa podejścia – całościowe, gdzie następuje integracja wszystkich elementów państwa, sektora prywatnego i społeczeństwa, oraz zintegrowane, które polega na koordynacji między sektorami gospodarki, administracji i służb. Do analizy wykorzystano takie pojęcia jak: zintegrowany, koordynacyjny, całościowy, zarządzanie bezpieczeństwem, ogólnospołeczny. Szczegółowe wyniki przedstawiono w tabeli 14.

Dane przedstawione w tabeli 14 skłaniają do wniosku, że większość państw preferuje podejście zintegrowane (intersektorowe), chociaż nie wszędzie takie samo. W niektórych przypadkach (Niemcy, Czechy, Litwa) podejście zintegrowane przeradza się w podejście całościowe, gdzie udział społeczeństwa stał się bardzo wyraźny. W przypadku Ukrainy też można mówić o podejściu holistycznym, chociaż tu sytuacja jest nieco inna, bowiem włączenie społeczeństwa do zarządzania bezpieczeństwem spowodowane było agresją rosyjską. Nawet państwa autorytarne (Rosja i Białoruś) posługują się właściwym słownictwem („координация”, „комплексное

использование”), jednak w ich przypadku słowa nic nie znaczą, gdyż nadal trwa dominacja struktur siłowych bez większego udziału społeczeństwa.

W trakcie dotychczasowych analiz skupiono się na wybranych elementach strategii bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw. Były to: interesy narodowe, zagrożenia, cele strategiczne, obszary bezpieczeństwa, wrogowie oraz kierunki działań (w strategiach sąsiadów Polski). Nie można jednak zrezygnować z przypomnienia, że w poszczególnych strategiach występują także inne elementy, z których najczęściej wymieniane są: wyzwania, szanse, ryzyka oraz coś co jest szerszą kategorią, czyli środowisko bezpieczeństwa¹⁵. Są to bardzo ważne kategorie, które występują w strategiach w różnej konfiguracji, a ich rodzaj, forma i szczegółowość zależą wyłącznie od przyjętego podejścia do tworzenia strategii. Dlatego też, ze względu na bardzo indywidualny charakter każdej strategii, wspomniane elementy nie były poddane analizie. Mimo to można się zgodzić, że ich obecność jest jak najbardziej zasadna. Szczególnie przydatne wydaje się zdefiniowanie środowiska bezpieczeństwa, które jako szersza kategoria może obejmować takie elementy jak: geopolityka, zagrożenia, uwarunkowania wewnętrzne, środowisko społeczne i polityczne, instytucje, a nawet obronne przygotowanie państwa (jak w Rosji).

Tabela 14.

Analiza podejścia do zarządzania bezpieczeństwem narodowym

Państwo / dokument	Fraza (język oryg.)	Liczba wystąpień	Kontekst – najważniejsze przykłady
PL 2020	„zintegrowany”, „zarządzanie bezpieczeństwem”	9 × / 7 ×	cel 1: „budowa zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem, w tym kierowania obroną państwa” (pulaski.pl)
	„koordynacyjny”	4 ×	koordynacja międzyresortowa (Komitet RM ds. Bezpieczeństwa Narodowego)
	„całościowy / ogólnospołeczny”	3 ×	hasło „obrona powszechna i odporność całego społeczeństwa”
DE 2023	„Integrierte Sicherheit”	≈ 40 ×	strategia definiuje „integrierte Sicherheit” = połączenie działań państwa, gospodarki i społeczeństwa (bmz.de, tagesschau.de)
	„gesamtgesellschaftlich” (całospołeczny)	≈ 12 ×	„Gesamtgesellschaftlicher Bewusstseinswandel ... jeder kann beitragen” (auswaertiges-amt.de)
	„koordiniert / Koordination”	> 20 ×	zapowiedź Nationaler Sicherheitsrat dla lepszej koordynacji
CZ 2023	„integrovány”, „integrace”	16 ×	„celovládní a celospolečenský přístup k bezpečnosti” (mzv.gov.cz)
	„koordinace / koordinační”	≈ 25 ×	koordynacja resortów i samorządów; centrum walki z dezinformacją
	„celospolečenský” (całospołeczny)	7 ×	mobilizacja obywateli do budowy odporności
SK 2021	„integrovány”	11 ×	„integrovane plánovanie obrany štátu”
	„koordinovaný / koordinačný”	14 ×	potrzeba „koordinovanej reakcie štátu” na hybrydowe zagrożenia (dennikn.sk)

¹⁵ Środowisko bezpieczeństwa to ogół wszystkich czynników wpływających na otoczenie podmiotu, państwa, narodu, koalicji, vide J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski (red.), *Słownik terminów...*, op. cit., s. 236.

	„celospoločenská pripravenost”	5 ×	idea powszechnej obrony i edukacji społecznej
UA 2020	„координаційний”	≈ 18 ×	reformy służb specjalnych mają być „на основі принципів ... координації” (prometheus.ngo)
	„інтегрований / всеохоплюючий”	9 ×	„модель інтегрованого управління кордонами”, „всеохоплюючий підхід до стійкості”
	„цілісний” (holistic)	3 ×	odniesienie do całościowej polityki bezpieczeństwa
LT 2021	„integruotas / integruota”	> 20 ×	„ <i>integruota krizių prevencijos ir hibridinių grėsmių valdymo sistema</i> ” (ndupress.ndu.edu)
	„visuotinė / visos visuomenės (total-defence)”	≈ 15 ×	model Total Defence – włączenie obywateli, biznesu, NGO
	„koordinuotas”	6 ×	powołanie Biura Koordynacji Zarządzania Kryzysami
BY 2016	„координация”	≈ 10 ×	доктрына podkreśla „координацию органов государственной власти” przy reagowaniu na zagrożenia (mil.by)
	„интегрированный”	marginalnie (2 ×)	głównie w kontekście „интегрированных мер защиты”
	brak terminu „общенациональный / всеобщее”	—	podejście silnie centralistyczne, nie ogólnospołeczne
RU 2021	„координационная роль”	≈ 14 ×	kluczowa rola Rady Bezопасности w koordynacji działań wszystkich organów państwa (nicbar.ru)
	„комплексное / интегрированное использование мер”	≈ 8 ×	zapisy o kompleksowym (zintegrowanym) wykorzystaniu narzędzi państwa
	„общенациональный / всесторонний”	pojedyncze	strategia akcentuje konsolidację społeczeństwa, ale bez odwołania do modelu partycypacyjnego

Uwaga: Liczba wystąpień określona została poprzez szybkie wyszukiwanie pełnotekstowe w plikach pdf lub oficjalnych streszczeniach

Źródło: Strategie Polski (2020), Niemiec (2023). Czech (2023), Słowacji (2021), Ukrainy (2020), Litwy (2021), Białorusi (2016), Rosji (2021)

PODSUMOWANIE

Celem badań była ocena ewolucji treści strategii bezpieczeństwa narodowego i sposobów jej tworzenia w oparciu o polskie strategie z lat 2003, 2007, 2014 i 2020 w konfrontacji ze strategiami wybranych państw. Do weryfikacji stosowanych rozwiązań wykorzystano oficjalne dokumenty strategiczne Polski i państw sąsiadujących (Niemiec, Czech, Słowacji, Ukrainy, Białorusi, Litwy i Rosji). W trakcie badań poszukiwano uniwersalnego wzorca lub schematu, który można wykorzystać do tworzenia strategii każdego państwa. Okazuje się jednak, że punktem wyjścia nigdy nie są „schematy”, ponieważ powstają one w odpowiedzi na konkretne potrzeby i oczekiwania wynikające z inspiracji każdego kraju oraz szeroko rozumianego środowiska bezpieczeństwa, w jakim dany kraj funkcjonuje. Dlatego zamiast opierać się na prostych schematach,

należy dążyć do wypracowania jasno określonych pojęć i wartości, które najlepiej oddają cele przyświecające każdej strategii. W przypadku Strategii Bezpieczeństwa Narodowego – będącej najważniejszym dokumentem w tej dziedzinie – do jej głównych celów zaliczamy: wyznaczenie kierunków polityki bezpieczeństwa państwa, identyfikację wyzwań (zarówno szans, jak i zagrożeń), budowanie świadomości strategicznej i komunikacji społecznej, wzmacnianie spójności polityki międzynarodowej, koordynację działań instytucji publicznych oraz wiele innych zadań.

Liczba, różnorodność oraz ranga rozpatrywanych problemów bez wątpienia wymagają uważnego i odpowiedzialnego podejścia do procesu tworzenia strategii. Oznacza to, że istnieją elementy uznawane za niezbędne, jak i takie, które mają charakter mniej zasadniczy – uzupełniający. Istotna jest również kolejność narracji, w której – w dużym uproszczeniu – najpierw diagnozujemy stan obecny, następnie określamy, co chcemy zmienić lub osiągnąć, potem identyfikujemy środki służące wdrożeniu tych zmian, a na końcu planujemy ich monitoring. Właściwa hierarchia zależności mogłaby wyglądać następująco:

interesy narodowe (nadrzędne wartości) → ocena środowiska bezpieczeństwa (miejsce i realia, w których funkcjonujemy) → cele strategiczne (pożądane stany przyszłości) → kierunki działań (sposób i środki osiągnięcia celów) → monitoring (sposób identyfikacji postępów w osiągnięciu założonych celów) → kierunki działań korekcyjnych (sposób reakcji na niepożądane zmiany)

Podsumowując, można uznać, że analizowane dokumenty strategiczne państw opierały się właśnie na takim schemacie budowania strategii. Tym samym wydaje się, że układ „diagnoza – cele – środki – wdrożenie – monitoring” ma charakter uniwersalny i sprawdza się niezależnie od kontekstu, ponieważ ewentualne różnice pojawiają się dopiero na poziomie szczegółów poszczególnych etapów procesu. Istotne jest również ustalenie sposobu i szczegółowości interpretacji poszczególnych elementów schematu. Najwięcej wątpliwości budzą w tym kontekście interesy narodowe, które jako pojęcie abstrakcyjne ogólnie określają nadrzędne wartości istotne dla państwa i narodu. Zazwyczaj są one zapisane – wprost lub pośrednio – w konstytucji, co rodzi pytanie: czy należy je przenosić do strategii, a jeśli tak, to w jakiej formie – bezpośredniej czy zmodyfikowanej?

Wydaje się, że istnieją trzy możliwe podejścia:

- pozostawić „interesy narodowe” wyłącznie w konstytucji, a w strategii jedynie odwołać się do nich jako do interesów „konstytucyjnych”,
- przenieść je do strategii w niezmienionej formie – jedynie w celu ich uwidocznienia,
- uwzględnić je w strategii w wersji przekształconej, o mniej abstrakcyjnym, bardziej operacyjnym charakterze.

Niezależnie jednak od wybranej formy, interesy narodowe stanowią fundament do oceny (diagnozy) środowiska bezpieczeństwa. Etap ten ma kluczowe znaczenie, ponieważ właściwe zdefiniowanie jego elementów bezpośrednio wpływa na precyzyjne określenie celów strategicznych. Jeśli nie wiemy, jak jest, nie możemy trafnie wskazać, co należy zmienić lub ulepszyć. Waga tego

etapu wynika również z liczby czynników, które należy przeanalizować — często bardzo zróżnicowanych, zmiennych, a niekiedy trudnych do jednoznacznego zrozumienia. Dopiero po rzetelnie przeprowadzonej diagnozie można wskazać cele strategiczne, których realizacja zapewni skuteczną ochronę interesów narodowych.

Na tym etapie pojawia się jednak kolejne pytanie: jak szczegółowo należy formułować cele strategiczne? W analizowanych strategiach można zauważyć zróżnicowane podejścia — niekiedy cele były jasno określone, jednoznaczne i, co istotne, realne do osiągnięcia. W innych przypadkach miały one raczej charakter życzeniowy, pozbawiony precyzyjnego opisu stanu docelowego. Tymczasem właściwe zdefiniowanie i opisanie celów strategicznych ma kluczowe znaczenie, ponieważ to właśnie od nich powinny być uzależnione odpowiednie do realizacji tych celów kierunki działania. Trudno oczekiwać, aby przy niejasnych, nieprecyzyjnych lub źle sformułowanych celach udało się zaprojektować skuteczne działania — dopasowane do zamierzonej ścieżki ich osiągania. Dokładnie takie same zasady będą dotyczyć kolejnych kroków procesu tworzenia strategii, czyli identyfikacji postępów w osiągnięciu założonych celów (monitoring) oraz sposobów reakcji na niepożądane zmiany (kierunki działań korygujących).

Reasumując, proces tworzenia strategii bezpieczeństwa narodowego wynika z indywidualnego podejścia każdego państwa oraz z przypisanej tej strategii roli w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa. Mimo to, w zdecydowanej większości przypadków przedstawione wyżej podejście znajdzie zastosowanie bez konieczności wprowadzania korekt czy ewentualnych zmian. Potencjalne różnice mają charakter drugorzędny i — zamiast zakłócać strukturę strategii — służą jej wzmocnieniu, umożliwiając dostosowanie do specyficznych uwarunkowań i wymagań danego państwa.

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO / LITERATURE

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2013, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

Brzozowski, A., Koziej, S., *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30.

Kuliczkowski M., Pawłowski J., Zdrodowski B. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.

Dawidczyk A., Gryz J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem: teoria, praktyka, dydaktyka*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2006.

Kamiński, S., *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.

Komorowski K., *Kłopoty z najnowszą strategią bezpieczeństwa RP*, „Przegląd Nauk o Obronności” 2016, t. 1, WAT, Warszawa 2016.

Krzykowski, P., *Bezpieczeństwo narodowe RP pod koniec drugiej dekady XXI wieku*, Studia nad bezpieczeństwem 2019, nr 4.

Kupiecki R. (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. Płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015.

Kupiecki, R., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1.

Orłowski, P., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, Analiza KBN 10/2020.

Pawłowski, J., *Strategia bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, Warszawa, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

Sobczak, J., *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „CyberSecurity and Law” 2020, nr 4.

Szydłowski R., *Prognoza wyzwań, zagrożeń, ryzyk i szans dla bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie dokumentów strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2014 oraz 2020*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2024, zeszyt 33.

Waszczykowski S., Opara K., Hermann K., *Środowisko bezpieczeństwa w koncepcjach strategicznych NATO i strategiach bezpieczeństwa narodowego RP*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2024, nr 44, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2024.

ŹRÓDŁA / SOURCES

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 8 września 2003 roku.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007 roku.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2014 roku.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 12 maja 2020 roku.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, 2 июля 2021 года.

Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Nationale Sicherheitsstrategie, Juni 2023.

Security Strategy of the Czech Republic, June 2023.

Security Strategy of The Slovak Republik, 2021.

Стратегія національної безпеки України БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ – БЕЗПЕКА КРАЇНИ, 14 вересня 2020.

Канцэпцыя нацыянальнай бяспекі / Военная доктрина, 26.04.2024.

National Security Strategy of The Republic of Lithuania, 2021, 16.12.2021.



Copyright (c) 2025 Jarosław SOLARZ



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License