



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 58, październik 2013 r.

Paweł Solocho

**Uwagi do diagnozy systemu bezpieczeństwa zawartej
w „Strategii rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego
Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (SRSBN RP)**



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Uwagi do diagnozy systemu bezpieczeństwa zawartej w „Strategii rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (SRSBN RP)

1. Charakterystyka dokumentu

Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku *Strategia rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (SRSBN RP) jest jednym z dziewięciu dokumentów zawierających zintegrowane strategie rozwoju kraju.¹ „Bazą koncepcyjną”² dla SRSBN pozostaje podpisana w 2007 roku przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Jak to stwierdzono na wstępie do SRSBN, zarówno *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* jak i *Strategia rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego*, są „merytorycznie spójne”, różnią się zaś „poziomem konkretyzacji i podejściem metodologicznym”³

Zarazem SRSBN jest próbą powiązania budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego z planowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego. Powiązanie polityki bezpieczeństwa państwa z polityką społeczno-gospodarczą ma być według autorów SRSBN, konsekwencją przyjęcia rządowego *Planu uporządkowania strategii rozwoju*⁴ i powstałych następnie długo- i średniookresowej strategii rozwoju⁵. Stąd podkreślana przez autorów dokumentu komplementarność SRSBN z pozostałymi strategiami rozwoju. Podobnie jak w innych dokumentach strategicznych tak i w SRSBN przyjęto, iż proponowane kierunki i sposoby ich wykonania powinny zostać oparte na dwóch głównych zasadach: **efektywności i spójności**.

Dokument dokonuje **diagnozy systemu bezpieczeństwa narodowego** (rozdział I) analizując jego „uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne”. W oparciu o diagnozę przedstawiono (rozdział II) **wyzwania i wizję rozwoju systemu narodowego RP**. Za **cel główny** uznano „wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, który powinien być zdolny do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.” **Efektywność** - ma oznaczać

¹ Pozostałe osiem to: Sprawne Państwo, Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, Strategia rozwoju transportu, Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, Strategia rozwoju kapitału społecznego, Krajowa strategia rozwoju regionalnego, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa

² Określenie z: *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (SRSBN RP) przyjęta uchwałą Rady Ministrów 9.04.2013, wprowadzenie, s.5

³ *ibid.*

⁴ Ustawa z dnia 9 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: (Dz.U. z 2009 r. NR 84, poz.712, z późn. zm.)

⁵ Długookresowa strategia rozwoju kraju *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. (DSRK) i średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK)

podnoszenie sprawności zasadniczych elementów systemu, natomiast **spójność** – zwiększanie integracji między politykami publicznymi a polityką bezpieczeństwa.⁶

Rozwinięciem celu głównego jest pięć celów operacyjnych odnoszących się do dziedzin, które uznano za kluczowe dla bezpieczeństwa:

1. Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym, przede wszystkim poprzez zwiększenie skuteczności realizacji polskich priorytetów w NATO i UE, a w dalszej kolejności poprzez „podnoszenie efektywności współpracy dwustronnej i wielostronnej, zwłaszcza z USA oraz w formule Trójkąta Weimarskiego i Grupy Wyszehradzkiej.”
2. Umacnianie zdolności państwa do obrony. Priorytetem dla tego obszaru jest kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP. Równie istotne jest wsparcie ze strony sektora cywilnego: tu pierwszorzędne znaczenie ma współpraca z polskim przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym, oraz udział w międzynarodowych programach. W realizację tego celu wpisuje się również skuteczność działań cywilnych i wojskowych służb specjalnych
3. Rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidziane zdarzenia (sytuacje kryzysowe). Dotyczy to zwłaszcza tej sfery funkcjonowania państwa, która ma charakter międzysektorowy. Realizacja celu trzeciego polegać ma w pierwszym rzędzie na wzmocnieniu infrastruktury krytycznej i budowie systemu rezerw strategicznych.
4. Zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa. Z bezpieczeństwem narodowym mają być silniej powiązane takie zagadnienia jak: edukacja, ochrona dziedzictwa narodowego, wspieranie zatrudnienia i walka z bezrobociem, ochrona środowiska, infrastruktury, planowanie przestrzenne i rozwój regionalny. Cel czwarty uwzględnia znaczenie współpracy z partnerami społecznymi działającymi na rzecz bezpieczeństwa narodowego i obronności.
5. Tworzenie warunków zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Za najważniejsze zadanie w ramach celu piątego uznano „doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym”. Związany jest z tym postulat „efektywniejszego wykorzystania potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego”, czyli uzyskania spójności obu systemów. Cel piąty obejmuje również problem zabezpieczeń teleinformatycznych i rozwój Sieci Łączności Rządowej do komunikacji „upoważnionych osób” na wypadek sytuacji kryzysowych.

Koordynatorem wdrażania *Strategia rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* jest Minister Obrony Narodowej, działający w imieniu Prezesa Rady Ministrów.⁷

⁶ SRSBN RP, s.7-8

⁷ SRSBN RP, s.8-9

2.Ocena sytemu bezpieczeństwa narodowego w SRSBN: problem spójności zasadniczych elementów jego organizacji - systemu obrony państwa (SOP) i systemu zarządzania kryzysowego

We wstępie SRSBN autorzy stwierdzają, że głównym obszarem zainteresowania strategii jest bezpieczeństwo zewnętrzne i militarne, ze szczególnym uwzględnieniem służb i podmiotów za nie odpowiedzialnych: Sił Zbrojnych RP, służb dyplomatycznych i służb specjalnych.

Dopiero w dalszej części SRSBN, w rozdziale pierwszym dokumentu zawierającym diagnozę sytemu bezpieczeństwa narodowego, mowa jest planowaniu strategii bezpieczeństwa narodowego z uwzględnieniem kwestii wewnętrznych, związanych z organizacją państwa. W tym kontekście autorzy SRSBN piszą o „powiązaniu z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne”. W dalszej części tekstu problem ten jest bardziej rozwinięty niż wynikałoby to z początkowych zapowiedzi.

W analizie systemu bezpieczeństwa narodowego stwierdza się, że „zasadniczą formą jego organizacji pozostaje **system obrony państwa (SOP)**”, który ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa wojskowego, czyli zabezpieczeniu państwu zdolności do „efektywnego reagowania na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne” w tym zdolności do odparcia agresji w razie wojny⁸.

Ale SOP, choć uznany za „zasadniczą”, nie jest jedyną formą organizacji bezpieczeństwa narodowego. Bowiem **obok SOP** istnieje przecież **system zarządzania kryzysowego**. W dalszej części SRSBN przyznaje się, że w rzeczywistości oba systemy mają równorzędne znaczenie i że system bezpieczeństwa narodowego będzie „...nadal rozwijany w oparciu o jego dwa zasadnicze elementy: **system obrony państwa i system zarządzania kryzysowego**.”⁹

Zgodnie z treścią ustawy „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.”¹⁰

⁸ SRSBN RP, s.14

⁹ SRSBN RP, s.33

¹⁰ Ustawa z dn. 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym art.2 (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)

System zarządzania kryzysowego tworzą organy administracji publicznej, które powołują centra zarządzania kryzysowego (wraz z systemem całodobowych dyżurów) oraz zespoły zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach administracyjnych państwa. Na każdym też poziomie administracji jest opracowywany plan zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe jest zatem elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym uregulowanym odrębnymi przepisami niż kierowanie obronnością państwa w ramach SOP. Rodzi to, zdaniem twórców SRSBN, poważny problem wobec braku regulacji prawnych, które umożliwiłyby prawidłową koordynację działań w obu obszarach. Ich twierdzenie, że „ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie rozwiązała jednoznacznie istotnych problemów kierowania bezpieczeństwem narodowym”¹¹ jest w gruncie rzeczy stwierdzeniem, że zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym Polska nie ma. Do tej pory nie zrealizowano postulowanej na wstępie do strategii zasady spójności: zdecydowanie bardziej rozwinięty system zarządzania kryzysowego funkcjonuje odrębnie od teoretycznie istotniejszego SOP, który w praktyce odgrywa znacznie mniejszą rolę. Świadczy o tym brak odpowiednich struktur koordynujących dla SOP na poziomie rządu, podczas gdy takowe istnieją (opisane w ustawie) dla systemu zarządzania kryzysowego, w postaci Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK).

3. Analiza SWOT w SRSBN i jej słabości

Brak spójności systemu bezpieczeństwa narodowego został uwzględniony w analizie SWOT systemu bezpieczeństwa narodowego¹². W odniesieniu do słabych stron na pierwszym miejscu wskazano niewystarczającą ilość systemowych rozwiązań integrujących bezpieczeństwo narodowe. Na miejscu drugim wskazano funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w oparciu o rozproszone prawodawstwo.

W ogólnej swej wymowie w przygotowanej przez twórców SRSBN analizie SWOT przeważają akcenty optymistyczne. Mocne strony (wymieniono ich 10) przeważają nad słabymi (8). Charakterystyczne jest to, że ponad połowa punktów dotyczących stron słabych (5 z 8) odnosi się do cywilnej sfery ogólnopaństwowej. Oprócz braku rozwiązań systemowych i rozproszonego prawodawstwa wskazuje się na:

- brak sformalizowania procesu planowania i udziału innych resortów niż MON w operacjach poza granicami kraju,
- brak odpowiadających rzeczywistym potrzebom rozwiązań prawnych i organizacyjnych dotyczących obrony cywilnej,
- brak doświadczenia administracji publicznej i operatorów infrastruktury krytycznej w budowie systemu jej ochrony

¹¹ SRSBN RP, s.16

¹² Analiza SWOT SRSBN RP, s.31, również w załączniku na końcu

Na tle zasadniczych, systemowych słabości sfery cywilnej, wymienione słabości sfery militarnej są znacznie mniej poważnej natury. Przedstawione zostały bardziej w formule pewnych braków i niedociągnięć do uzupełnienia, niż jako poważne problemy systemowe. W odniesieniu do wojska mowa jest o:

- niewystarczającym nasyceniu uzbrojeniem i sprzętem,
- niepełnej interoperacyjności / kompatybilności z wojskami sojuszniczymi
- ograniczonym wykorzystywaniu możliwości korzystania z europejskiej bazy technologii obronnych i programów European Defence Agency (EDA)

3.1 SWOT SRSBN a problem zdolności mobilizacyjnych

Zarówno w rubryce słabe strony jak i w całym SWOT (a zatem również w rubryce zagrożenia) autorzy SRSBN nie odnoszą się do niezwykle istotnej kwestii, jaką jest zdolność mobilizacji na wypadek konieczności obrony własnego terytorium. W państwach europejskich wskaźnik zdolności mobilizacji wynosi średnio 1,66 populacji obywateli. Tymczasem w Polsce ten wskaźnik wynosi obecnie jedynie 0,28. Gorsze od Polski możliwości w tym zakresie mają tylko Czechy; i Luksemburg, gdzie wskaźnik zdolności mobilizacyjnych wynosi odpowiednio 0,18 i 0,17. Wśród państw, których granice, podobnie jak Polski, są granicami zewnętrznymi NATO i Unii Europejskiej, mała Estonia posiada współczynnik mobilizacyjny 11 razy wyższy niż Polska. Z kolei dla Finlandii, należącej do Unii Europejskiej, a pozostającej poza NATO, współczynnik ten jest 25,5 razy wyższy niż w Polsce. Szwecja, podobnie jak Finlandia członek UE nienależący do Sojuszu Atlantyckiego, mimo, że nie jest krajem „frontowym” struktur Zachodu (nie graniczy z Rosją) ma również współczynnik mobilizacji wyższy od naszego kraju aż 8,4 razy. Leżąca na drugim krańcu kontynentu Hiszpania, której terytorium nie było atakowane od 200 lat jest w stanie zmobilizować do obrony odsetek ludności 4,3 razy większy niż III Rzeczpospolita¹³.

Tak niski współczynnik mobilizacyjny jest konsekwencją forsownie przeprowadzonego, a przez to niedopracowanego, *Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008-2010*. Początkowo *Program* planowano realizować w ciągu 9 lat, ostatecznie przeprowadzono go w dwa lata¹⁴. Tymczasem znacznie bogatsza od nas Francja przeznaczyła na przeprowadzenie zasadniczych działań związanych z profesjonalizacją aż pięć lat, a na doprowadzenie całego procesu do końca lat osiemnaście¹⁵.

¹³ Przemysław Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*. PWN, 2012, autor dokonuje wyliczeń na podstawie danych z *Military Balance* zobacz też: P. Żurawski vel Grajewski *Rozważania o Obronie Rzeczypospolitej*, <http://niezalezna.pl/39083-rozwazania-o-obronie-rzeczypospolitej>

¹⁴ Niepublikowany *Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008-2010* stanowi załącznik do protokołu ustaleń z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008

¹⁵ Decyzja o przeprowadzeniu profesjonalizacji SZ Francji została podjęta przez Prezydenta RF w 1996 roku, główne działania zostały przeprowadzone w latach 1997-2002, a całość projektu ma być ukończona w 2015 roku. Patrz: E. Posel-Cieślak, *Polityka Obronna Francji*, Biuletyn PISM, nr.61-2002

Uzawodowienie Sił Zbrojnych oznaczało rezygnację z systemu poboru. Skutkiem tego był znaczny, bo aż o 25% (czyli o 32,5 tysięcy) spadek liczebności żołnierzy między 2008 a 2011 rokiem. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli rezygnacja z powoływania poborowych spowodowała utratę ciągłości przygotowania rezerw mobilizacyjnych. Mimo iż rezerwy mobilizacyjne na koniec 2010 roku oceniono na stosunkowo duże, to wobec braku ciągłości kontroli NIK przewidują ich systematyczne zmniejszanie. W opinii NIK do 2011 roku nie wdrożono działań, które przeciwdziałałyby temu niekorzystnemu zjawisku.¹⁶

Niski współczynnik mobilizacyjny wraz z tendencją do systematycznego zmniejszania się rezerw mobilizacyjnych podważają sens organizacji Sił Zbrojnych RP jaką przyjęto na najbliższe lata. 30 kwietnia 2011 r. w Wojsku Polskim służyło 20 943 oficerów (21%), 38 610 podoficerów (40%), 35 849 szeregowych zawodowych i nadterminowych (37%) i 2 312 kandydatów na żołnierzy zawodowych (2%). A zatem oficerowie i podoficerowie (dowódcy) stanowili aż 61% żołnierzy służby czynnej, górując nad liczbą żołnierzy szeregowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych stanowiących razem zaledwie 39% stanu osobowego wojska¹⁷.

Zgodnie z *Programem rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2009-2018*, proporcje te mają ulec zmianie na korzyść zwiększenia liczby szeregowców. Jednak zmiany w najbliższych latach nie będą radykalne. W 2018 roku oficerowie mają stanowić 18%, podoficerowie 37%, a szeregowi żołnierze 42%. Tak wysoka liczba dowódców (oficerowie i podoficerowie) w stosunku do szeregowców byłaby uzasadniona tylko przy założeniu, że utrzymywanie tak licznej kadry dowódczej jest potrzebne na wypadek wcielania do wojska rezerwistów w związku ze zwiększonym zagrożeniem dla państwa. Jednak wobec braków rezerw mobilizacyjnych zarówno teraz jak i w przewidywalnej przyszłości, utrzymywanie nieproporcjonalnie dużej rzeszy oficerów i podoficerów staje się bezcelowe, pociąga za sobą ogromne koszty i nadaje wojsku polskiemu dziwaczny kształt organizacyjny, rodzący wątpliwości co do skuteczności naszych sił zbrojnych w wykonywaniu zadań do których zostały powołane.

3.2 SWOT SRSBN a problem budowy Narodowych Sił Rezerwowych (NSR w ramach realizacji Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP

Istotnym elementem *Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP* jest stworzenie i budowa **Narodowych Sił Rezerwowych (NSR)**. W analizie SWOT *Strategii rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* zarówno „konsekwentna budowa profesjonalnych sił zbrojnych” jak i „stworzenie Narodowych Sił Rezerwowych” zostały zaliczone do „mocnych stron”.

¹⁶ NIK, informacja o wynikach kontroli, 31 stycznia 2012: *Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych na przykładzie wybranych jednostek wojskowych.*, Nr ewid. 173/2011/P10/086/KON, s.7 i rozdział 3.2.2 (s.19

¹⁷ ibid. 3.2.2, s.20-21

Zgodnie z *Programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP*, NSR miały być utworzone na potrzeby reagowania kryzysowego, jak również wzmocnienia jednostek wojskowych w sytuacjach potrzeby ich użycia poza granicami państwa¹⁸. Przewidywana liczebność NSR wynosiła 20.000 i miała zostać osiągnięta w 2010 roku. Z powodu kryzysu finansowego osiągnięcie tej liczebności przesunięto na koniec 2011 roku, ale i na dzień 31 grudnia 2011 roku NSR liczyły sobie 13395 żołnierzy, czyli 67 % zakładanego stanu.¹⁹ Przyjęta w kwietniu tego roku SRSBN zakłada, że liczebność 20 000 żołnierzy zostanie osiągnięta do 2020 roku²⁰.

Na opóźnienie w realizacji budowy NSR wpłynęła niska skuteczność systemu zachęt do służby. Zbyt niskie wynagrodzenie i obawa przed utratą zatrudnienia są według NIK głównym powodem opóźnień w budowie NSR. Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na zjawisko tworzenia NSR w drodze nadawania żołnierzom przydziałów „kryzysowych” na aktualnie nieobsadzone w jednostkach stanowiska żołnierzy zawodowych. W ten sposób formalnie poprawiano stan ukończenia jednostek. Jednak w rzeczywistości ich zdolność do wykonywania powierzonych zadań wcale nie uległa zwiększeniu, gdyż żołnierze NSR, formalnie przypisani do określonych stanowisk, realnie obejmują je tylko na czas ćwiczeń. W wypadku wysoko wyspecjalizowanych stanowisk technicznych, lub związanych z logistyką, obsadzanie ich przez występujących tylko podczas ćwiczeń żołnierzy NSR sprzyja tworzeniu statystycznej fikcji bez znaczenia dla rzeczywistej poprawy zdolności danej jednostki²¹.

Problemy związane z budową i funkcjonowaniem NSR podniesione w raporcie NIK nie zostały w żaden sposób ujęte w ogłoszonej kilkanaście miesięcy później SRSBN RP. W dokumencie tym kwestia NSR została potraktowana dość ogólnikowo, bardziej pod kątem celów, jakim siły rezerwy miałyby służyć, niż pod kątem oceny sposobu i dotychczasowej realizacji przyjętych założeń.

W ponad cztery lata po ogłoszeniu i rozpoczęciu wdrażania programu budowy Narodowych Sił Rezerwowych, w *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego* jest mowa tylko o celu, jakim jest „stworzenie nowoczesnego systemu rezerw”, w którym „Wzmocnienie Sił Zbrojnych RP stanowić będą wyszkoleni żołnierze rezerwy, łączący powinności służby z obowiązkami pracowniczymi.” SRSBN informuje jeszcze, że „uruchomiony został system szkolenia ochotników na potrzeby służby przygotowawczej.”²² Informacja zawarta w SRSBN na temat NSR sprawia wrażenie jakby była pisana w roku 2008, czyli w momencie ogłoszenia *Programu Profesjonalizacji SZ RP*, a nie w cztery lata później.

¹⁸ *Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008-2010*, s.4, za: NIK: inf. o wynikach kontroli 31.01.2012, s.8

¹⁹ NIK inf. o wynikach kontroli 31.01.2012, s.8

²⁰ SRSBN RP, s.54

²¹ NIK inf. o wynikach kontroli 31.01.2012, s.8, szerzej rozdz.3.2.2 (s.22-23)

²² SRSBN RP, 2.2.4., s.59-60

Pewne odzwierciedlenie problemów, z jakimi boryka się budowa NSR znajdziemy w przewidywanych w SRSBN głównych działaniach, jakie powinny zostać podjęte w przyszłości.

A zatem przewiduje się:

- efektywne pozyskiwanie ochotników do pełnienia służby przygotowawczej i służby w ramach NSR
- wprowadzenie nowoczesnego systemu motywacyjnego dla potencjalnych ochotników do NSR i zatrudniających ich pracodawców
- zapewnienie właściwego poziomu wykształcenia i wyekwipowania żołnierzy NSR²³

Wskazane powyżej działania dotyczą rozwiązania problemów, z jakimi zmagają się koncepcja NSR od początku swego istnienia. Jednak, żeby w pełni to zrozumieć, trzeba działania przewidywane przez *Strategię Rozwoju* zestawić z informacją NIK i mieć w pamięci, że w kluczowych, nierozwiązanych kwestiach związanych z budową NSR niewiele się zmieniło od 2008 roku. Tymczasem w opublikowanej w 2013 roku SRSBN rozwój NSR jest przedstawiony w jasnych barwach, o czym świadczy zaliczenie jej do „mocnych stron” SWOT.

3.3 Problem uzgodnienia profesjonalizacji z modernizacją techniczną SZ RP

Podobnie jak budowa NSR do „mocnych stron” SWOT obok „konsekwentnej budowy profesjonalnych sił zbrojnych” zaliczona została również „determinacja w unowocześnianiu sił zbrojnych oraz wdrażanie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW)”. Tymczasem NIK wskazuje na brak koordynacji procesu profesjonalizacji z procesem modernizacji technicznej armii. Zdaniem NIK za brak spójności między oboma procesami odpowiada Minister Obrony Narodowej²⁴.

3.4 Profesjonalizacja SZ RP: porównanie „zasadniczych nieprawidłowości” wskazanych przez NIK ze „słabymi stronami” i „zagrożeniami” w analizie SWOT SRSBN

Działania podjęte przez Ministerstwo Obrony Narodowej w celu przeprowadzenia profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP uzyskały po przeprowadzonej przez NIK kontroli ocenę „pozytywną z nieprawidłowościami”.

²³ ibid. s.60

²⁴ NIK inf. o wynikach kontroli 31.01.2012;s,9, szerzej:3.2.4, s.25

Według Najwyższej Izby Kontroli „zasadnicze nieprawidłowości” w działaniach MON to:

1. Brak docelowej struktury etatowej jednostek i trudności w zapewnieniu im właściwej obsady.
2. Brak stabilnej koncepcji Narodowych Sił Rezerwowych.
3. Brak korelacji procesu profesjonalizacji z procesem modernizacji technicznej Sił Zbrojnych.
4. Niepełne zabezpieczenie logistyczne procesu szkolenia wojsk.
5. Niska intensywność szkolenia i efektywność wykorzystania trenażerów i symulatorów.
6. Przekazywanie poza resort ON obiektów poligonowych niezbędnych do szkolenia wojsk.
7. Brak rozliczenia kosztów profesjonalizacji.
8. Brak nadzoru nad obsługą jednostek wojskowych przez firmy komercyjne w zakresie ochrony i utrzymania porządku.
9. Nieprawidłowości systemowe w zakresie utrzymania sprawności fizycznej żołnierzy.²⁵

Charakterystyczne jest to, że żadna ze stwierdzonych przez NIK „zasadniczych nieprawidłowości” nie została wymieniona w rubrykach „słabe strony” lub „zagrożenia” analizy SWOT bezpieczeństwa narodowego SRsBN. Brak nawiązania do ogłoszonych kilkanaście miesięcy wcześniej wyników kontroli NIK osłabia w istotny sposób wiarygodność diagnozy bezpieczeństwa narodowego przeprowadzonej w *Strategia rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*.

²⁵ NIK inf. o wynikach kontroli 31.01.2012, załącznik nr 3, str.39

Załącznik nr. 1 Tabela 4. Analiza SWOT systemu bezpieczeństwa narodowego.

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> - aktywne uczestnictwo Polski w systemach bezpieczeństwa zbiorowego i regionalnego, a w szczególności członkostwo Polski w NATO i UE; - zwiększanie skuteczności realizacji polskich priorytetów w NATO i UE; - konsekwentna budowa profesjonalnych sił zbrojnych, w tym stworzenie Narodowych Sił Rezerwowych; - dobrze wykształcona i wyszkolona kadra sił zbrojnych, zdobywająca doświadczenie podczas operacji poza granicami kraju i służbie w międzynarodowych strukturach wojskowych; - determinacja w unowocześnianiu sił zbrojnych oraz wdrażanie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW); - wysoki poziom aprobaty społecznej i duży prestiż służby wojskowej; - powszechny, sprawnie działający system planowania działań operacyjnych, umożliwiający funkcjonowanie organów administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; - wzrost zainteresowania i aktywności instytucji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa i obronności; - zwiększona świadomość rzeczywistego znaczenia infrastruktury krytycznej i jej ochrony dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli; - racjonalny system rezerw strategicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> - niewystarczająca ilość systemowych rozwiązań integrujących bezpieczeństwo narodowe; - funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w oparciu o rozproszone prawodawstwo; - niewystarczające nasycenie nowoczesnym UiSW Sił Zbrojnych RP; - niepełna interoperacyjność i kompatybilność Sił Zbrojnych RP z wojskami sojusznicy; - brak sformalizowania procesu planowania, przygotowania i udziału resortów innych niż obrony narodowej w operacjach reagowania kryzysowego poza granicami kraju; - niewystarczające rozwiązania prawne i organizacyjne związane z obroną cywilną; - ograniczone wykorzystanie możliwości stwarzanych przez europejską bazę technologii obronnych oraz wieloletnie programy obronne EDA w celu modernizacji Sił Zbrojnych RP; - brak doświadczenia administracji publicznej i operatorów infrastruktury krytycznej w budowie systemu jej ochrony.
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> - potwierdzenie w nowej Koncepcji Strategicznej NATO priorytetu kolektywnej obrony i utrzymanie planów ewentualnościowych, w tym dla Polski; - wzrastająca obecność sojuszniczej infrastruktury obronnej na terytorium RP; - rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE oraz perspektywa dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa RP; - pogłębianie współpracy z najważniejszymi partnerami Polski w sferze bezpieczeństwa i obronności oraz budowa dobrosąsiedzkich relacji z państwami sąsiadującymi; - zwiększanie skuteczności prawa międzynarodowego i instytucji międzynarodowych oraz sprawne wykorzystywanie instrumentów w zakresie nieprolifracji BMR i środków jej przenoszenia, kontroli zbrojeń i rozbrojenia, środków budowy zaufania i bezpieczeństwa; - wspólne zaangażowanie i aktywny, oparty na partnerskich warunkach udział administracji publicznej oraz prywatnych i państwowych operatorów infrastruktury krytycznej w tworzenie systemu ochrony IK; - rosnąca świadomość potrzeby integracji rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego oraz wzmacniania społecznego wymiaru bezpieczeństwa; - tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym tworzenie i aktualizacja aktów prawnych, usprawniających organizację i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego; - regularne monitorowanie i ocena rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, między innymi poprzez cykliczne strategiczne przeglądy bezpieczeństwa i obronności. 	<ul style="list-style-type: none"> - utrzymujące się w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego niepewności, wyzwania i zagrożenia; - potencjalne pozbawienie stabilności długoletniego finansowania programu rozwoju i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP; - malejąca akceptacja społeczna dla udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach wojskowych poza granicami kraju; - bariery technologiczne i ekonomiczne ograniczające efektywne włączenie się krajowego przemysłowego potencjału obronnego do współpracy europejskiej i w ramach NATO; - efekty działania systemu ochrony infrastruktury krytycznej widoczne dopiero w długim okresie czasu.