Mgr inż. Wojciech BURDECKI

UWARUNKOWANIA WEJŚCIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ W ASPEKCIE OBRONNOŚCI

Rozprawa doktorska

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
Nr ewid.
57122

WARSZAWA 2004

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 57122
Akademii Obrony Narodowej

Mgr inż. Wojciech Burdecki

UWARUNKOWANIA WEJŚCIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ W ASPEKCIE OBRONNOŚCI

ROZPRAWA DOKTORSKA

Rozprawa została opracowana
pod kierunkiem naukowym
prof. dr. hab. Witolda Pokruszyńskiego

WARSZAWA **2004**

SPIS TREŚCI

WSTEP 1

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ 7
   1.1 Cele badań 7
   1.2 Problemy badawcze 8
   1.3 Hipotezy robocze 9
   1.4 Metody badawcze 10
2. UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-POLITYCZNE INTEGRACJI 11
   2.1 Uwarunkowania geostrategiczne PR 12
   2.2 Rozszerzenie wymiarów bezpieczeństwa i obrony 16
   2.3 Zjawisko integracji w stosunkach międzynarodowych 21
   2.4 Nowa rola organizacji i traktatu Północnoatlantyckiego a kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego 24
   2.5 Polityka UE jako polityka jej wspólnoty 27
3. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNE INTEGRACJI 36
   3.1 Założenia integracyjne 37
   3.2 Makroekonomiczne koszty i korzyści Polski z UE 40
   3.3 Średniookresowe konsekwencje członkostwa Polski w UE 44
4. UWARUNKOWANIA FINANSOWE INTEGRACJI RP Z UE 56
   4.1 Budżet UE – zasady ustalania i źródła dochodu 58
   4.2 Polska składka do budżetu i innych płatności na rzecz instytucji wspólnotowych 60
   4.3 Transfery z budżetu UE do Polski 64
   4.4 Założenia do budżetu ogólnego UE na lata 2007-2013 66
   4.5 Polskie warunki udziału w budżecie UE 67
5. UWARUNKOWANIA PRAWNE INTEGRACJI RP Z UE 70
   5.1 Konsekwencje integracji Polski z UE 70
   5.2 Zasady supremacji prawa wspólnotowego 71

5.3 Prawo Polskie po integracji z UE 75
5.4 Praktyczne aspekty stosowania prawa wspólnotowego 77
6. UWARUNKOWANIA W ZAKRESIE EDUKACJI I ZASOBÓW LUDZKICH 80
6.1 Edukacja w Polsce po integracji z UE 82
6.2 Zasoby ludzkie po integracji z UE 86
7. KSZTAŁTOWANIE WARUNKÓW OBRONNOŚCI RP W UE 91
7.1 Istota i kategorie bezpieczeństwa 91
7.2 Nowe wyzwania bezpieczeństwa i obronności RP 94
7.3 Strategia bezpieczeństwa i obronności RP 96
7.4 Strategia bezpieczeństwa narodowego RP i implikacje dla obronności 106
7.5 System bezpieczeństwa militarnego RP 110

WNIOSKI 140
ZAKOŃCZENIE 144
OPIS BADAŃ 147
BIBLIOGRAFIA 160
ZAŁACZNIKI

WSTĘP

Zmieniająca się sytuacja międzynarodowa, zwłaszcza na początku XXI wieku tworzy nowe uwarunkowania wpływające na poziom bezpieczeństwa państwa, a w tym i na obronność. Niektóre z tych uwarunkowań wywierają korzystny wpływ na ten stan bezpieczeństwa, inne zaś negatywnie wywołują określone skutki społeczne i polityczno- militarne.

Miniony wiek charakteryzował się przede wszystkim z jednej strony gwałtownym postępem naukowo-technicznym i zmieniającym się ładem polityczno-militarnym w świecie, które skutkowały ukształtowaniem się nowego układu sił. Z drugiej strony te same zjawiska były czynnikiem aktywizującym zmiany w zakresie oddziaływania bezpośrednio na poziom bezpieczeństwa demograficznego Państwa.

Przyjęta polityka bezpieczeństwa demokratycznego państwa polskiego we współczesnym świecie cechuje się niezmiennością celów i zasad. Zapewniła wyjątkowy w naszej historii poziom bezpieczeństwa oparty na gwarancjach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wyrazem ciągłości dążeń państwa polskiego w tym względzie były strategia bezpieczeństwa narodowego RP przyjęta w 1992 i 2000 roku. Sytuacja międzynarodowa, jak już wspomniałem, ulega dynamicznym zmianom. Pojawiają się nowe wyzwania i zagrożenia, których skalę uświadomiły tragiczne wydarzenia w USA z 11 września 2001 roku.

Zmieniają się także uwarunkowania bezpieczeństwa. Nowy kontekst dla naszej polityki tworzy rychłe wejście do Unii Europejskiej. Rozszerza się wyjątkowo szybko i przeobraża NATO, które zacieśnia jednocześnie współpracę z naszymi wschodnimi sąsiadami – Rosją i Ukrainą. Istotne wnioski dla organizacji międzynarodowych i poszczególnych państw płyną również z konfliktu zbrojnego w Iraku oraz innych współczesnych kryzysów międzynarodowych. Dynamika i skala zmian dyktują zatem potrzebę refleksji i dostosowania naszej strategii do zmieniających się uwarunkowań. Wyrazem takiego postępowania została

opracowana i podpisana przez Prezydenta RP we wrześniu 2003 roku Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Z treści strategii możemy wyczytać m.in., że podstawowe cele polityki bezpieczeństwa naszego państwa są niezmienne, ściśle związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju. Polityka państwa służy zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych praw wolności, oraz demokratycznego porządku wewnętrznego, tworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego.

Europejskie środowisko bezpieczeństwa rozwijało się w ostatnich latach w korzystnym kierunku. Znikła groźba wybuchu wojny na szerszą skalę, która zagrażałaby realizacji naszych aspiracji.

Jako członek NATO, dysponujemy solidnymi gwarancjami bezpieczeństwa, wkrótce zyskamy dodatkowe wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa poprzez członkostwo w Unii Europejskiej.

W procesie rozszerzenia NATO i UE, usuwane są ostatnie ślady podziału jałtańskiego Europy. Niektóre z graniczących z Polską państw dołączą niebawem do grona państw sojuszniczych, co korzystnie wpłynie na stabilizację regionalną. Konsekwentnie rozwijają się procesy transformacyjne w regionie. W ich rezultacie mogą powstać niekiedy napięcia wewnątrzpolityczne, społeczne i etniczne w niektórych państwach europejskich, ale nie powinno to powodować głębszych negatywnych reperkusji dla systemu bezpieczeństwa. Niepokój budzą utrzymujące się ostatnie bastiony autorytatyzmu na obszarze euroaltantyckim. Eliminowane są skutki niedawnych napięć na Bałkanach i choć nadal istnieje potencjalne ryzyko zakłócenia procesów normalizacyjnych, to niebezpieczeństwo powrotu do otwartego konfliktu jest niewielkie. Natomiast konflikty na Kaukazie i Zakaukaziu nadal oczekują trwałego uregulowania pokojowego. Nadal oczekują trwałego

uregulowania pokojowego. Mimo różnorodnych jeszcze zagrożeń dla stabilności, kierunek zmian w europejskim środowisku bezpieczeństwa jest właściwy.

Pojawiły się wszakże nowe wyzwania globalne. Są one związane głównie z napięciami i niestabilnością wywoływanymi przez terroryzm międzynarodowy i proliferację broni masowego rażenia, a także uprzywilejowaną politykę reżimów autorytarnych i zjawisko rozkładajacych się państw, które zaostrzają groźbę terroryzmu międzynarodowego i rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia.

Polska jako członek wspólnoty euroatlantyckiej jest wystawiona bezpośrednio na wynikające z tego zagrożenia. Nadal prowadzone są programy w kilku państwach zmierzające do utworzenia potencjału broni masowego rażenia oraz programów, które sprawiają, że Polska może się znaleźć w najbliższych latach w zasięgu rakiet balistycznych spoza Europy. Zagrożenie to wzrasta ponieważ ma coraz bardziej realną możliwość wejścia w posiadanie tego rodzaju broni i środków jej przenoszenia przez organizacje terrorystyczne oraz przestępcze. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski jest również zorganizowana przestępczość międzynarodowa, z uwagi na charakter jej działalności (przemyt broni, niebezpiecznych materiałów oraz ludzi, narkobiznes), jak i sposób działania (korupcja, pranie brudnych pieniędzy, destabilizacja systemu finansowego).

Obszar Polski, ze względu na tranzytowe położenie, staje się przedmiotem rosnącego zainteresowania zorganizowanych międzynarodowych grup przestępczych, które mogą podejmować próby nieuprawnionego dostępu do informacji niejawnych, w tym wymienianych w ramach współpracy sojuszniczej. Coraz bardziej realne stają się dla Polski zagrożenia w sferze informatycznej. Rośnie zagrożenie operacjami mającymi na celu dezorganizację kluczowych systemów informacyjnych instytucji rządowych oraz niektórych sfer sektora prywatnego, oddziałujących na system bezpieczeństwa państwa i operacjami związanymi z penetracją baz danych oraz prowadzeniem działań dezinformacyjnych. W ujęciu długofalowym stan bezpieczeństwa (w tym obronność) państwa zależy również od tego, jak radzimy sobie z wyzwaniami, których kompleksowy charakter wymaga

przedsięwzięć wykraczających poza tradycyjne instrumenty i metody strategii bezpieczeństwa.

Pierwszoplanowym zadaniem polityki i systemu obronnego Polski jest przeciwdziałanie polityczno-militarnym zagrożeniom, w tym obrona jej terytorium przed ewentualną agresją zbrojną, oraz zapewnienie nienaruszalności granic, ochrona organizmów państwowych i instytucji publicznych, oraz zapewnienie ich ciągłego funkcjonowania w sytuacji kryzysu lub konfliktu.

Procesowi zmian, jakie zachodzą w Europie podlega również, a może przede wszystkim, struktura bezpieczeństwa europejskiego. Sprzyjać temu może rosnąca współzależność państwa będąca rezultatem utrwalającej się internacjonalizacji podstawowych dziedzin życia społecznego oraz globalizacji struktur gospodarczych i polityczno militarnych.

Obecny „porządek postzimnowojenny" tworzy wieloelementowa struktura składająca się z różnych powiązanych ze sobą lub zależnych od siebie w różnym stopniu części składowych w postaci państw (mocarstw), organizacji międzynarodowych oraz różnych instytucjonalnych form współpracy członków społeczności międzynarodowej. Dlatego też w prognozach krótko i średnioterminowych przewiduje się funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, który może powstać w wyniku realizacji jednego z kilku możliwych scenariuszy.

Znaczna część z nich obejmuje dość szerokie spektrum oscylując między wielobiegunowym pluralizmem a jego monocentryczną alternatywą. Autorzy „Studium o rozszerzeniu NATO" z 1995 roku stwierdzili, że „Architektura bezpieczeństwa europejskiego składa się z instytucji europejskich (UE i UZE) oraz instytucji transatlantyckich (NATO). W jej skład wchodzi również OBWE, której członkowie przyjęły wszystkie państwa europejskie i północnoamerykańskie, czyniąc ją tym samym najszerszą instytucją bezpieczeństwa europejskiego, w ramach której zawarto porozumienia o szczególnej ważności (Traktat CFE i Pakt Stabilności). Tym samym pojęciem posłużyli się autorzy dokumentu pod nazwą „Bezpieczeństwo europejskie: wspólna koncepcja 27 państw UZE" z 1995 roku.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa tworzy tzw. II filar UE. Unia może podejmować działania zbrojne w ramach formuły „umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty NZ". Tu chodzi o ostateczne zinterpretowanie, czy dla takich działań UE potrzebuje mandatu ONZ, czy też nie. Brak takiej potrzeby, a więc prawo Unii do podjęcia „humanitarnych interwencji" w oparciu o własną decyzję (bez mandatu), wypracowała praktyka w sytuacji konfliktu w Kosowie.

Procesy krótko przedstawione powyżej są bardzo złożone i podlegają ciągłym zmianom i ewolucjom w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa poprzez umacnianie zaufania. Ma to niemałe znaczenie w dobie walki z terroryzmem i innymi zagrożeniami.

Przedmiotem rozprawy jest studium nad bardzo złożonymi problemami powiązania w skali międzynarodowej, ciągłego podwyższania i gwarantowania bezpieczeństwa państwa a członkostwem w UE.

Całość moich skomplikowanych badań została ujęta w siedmiu rozdziałach i wnioskach końcowych.

W rozdziale pierwszym zawarłem ogólnie ujmując metodologię badań. Wyraźnie pokazałem i scharakteryzowałem te metody badań, które dawały pełne podstawy do zastosowania w poszczególnych rozdziałach rozprawy i uzyskiwanie wyników.

W rozdziale drugim zawarto obszerne spojrzenie na kwestie społeczno-polityczne wstąpienia Polski do UE na tle sytuacji geostrategicznej RP w warunkach integracji krajów Europy w początkach XXI wieku.

W rozdziale trzecim zostały omówione podstawowe uwarunkowania ekonomiczne integracji, a głownie makroekonomiczne koszty i korzyści Polski będącej członkiem Unii Europejskiej. Ponadto implikacje wynikające z członkostwa a dotyczące obronności RP.

Czwarty rozdział traktuje uwarunkowania finansowe integracji, a w tym źródła dochodu UE, wkład Polski do budżetu Unijnego, transfery z UE do Polski oraz polskie warunki udziału w budżecie Unii Europejskiej.

Rozdział piąty – to uwarunkowania prawne integracji. Tu zostały poruszone takie kwestie, jak: zasady supremacji prawa wspólnotowego, prawodawstwo polskie w systemie prawnym wspólnotowym, oraz praktyczne aspekty stosowania prawa.

W rozdziale szóstym zostały poruszone problemy dotyczące edukacji i zasobów ludzkich w aspekcie obronności RP. Zostały poruszone kwestie edukacji i kształcenia w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej w dwóch zasadniczych scenariuszach, tj. wizjonerskim i ostrożnym oraz sprawy bardzo też istotne dla obronności: zasoby ludzkie.

Rozdział siódmy – zasadniczy – stanowi jakby wizję obronności RP opartej na analizie i syntezie problemów zawartych w poprzednich rozdziałach,, a także na procesach zachodzących w systemie bezpieczeństwa i obrony w Unii Europejskiej.

Mam przekonanie, że takie ustawienie rozdziałów daje obraz podstawowych uwarunkowań integracji Polski z Unią Europejską w tworzeniu systemu obronności RP jako członka UE.

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

Podjęty przeze mnie problem badań ma wyraźnie charakter współczesności: dotyczy przełomu XX i XXI wieku. Pomimo, że sam proces integracji europejskiej obejmuje dziesięciolecia po II wojnie św., to w swojej dysertacji poczyniłem świadome ograniczenie czasowe i przestrzenne, bowiem dotyczy tylko integracji Polski z Unią Europejską w roku 2004, w bardzo skomplikowanej sytuacji międzynarodowej która ma bezpośredni lub pośredni związek z całym procesem łączenia się państw Europy stawiając czoło przed wszelkimi zagrożeniami w erze globalizacji i terroryzmu światowego.

1.1 Cele badań

W rozprawie przyjęto następujące cele główne, a mianowicie: poznawczy, pragmatyczny i dydaktyczny.

Cel poznawczy polega na zbadaniu czynników determinujących podstawy integracji Polski z UE: społeczno-polityczne, ekonomiczne, finansowe, militarne i ich wpływ na obronność państwa. Cele szczegółowe, wynikające z celu poznawczego to uporządkowanie zagadnień genezy i orientacji prounijnej oraz zbadanie skutków przystąpienia do UE w aspekcie obronności państwa.

Cel pragmatyczny dotyczy zbadania możliwości ukształtowania najważniejszych czynników integracji Polski z UE, ustalenie uwarunkowań priorytetowych oraz wytypowanie problemów integracji i wskazania koncepcji oceny i możliwości racjonalizacji kształtowania istotnych warunków procesów integracyjnych.

Cel dydaktyczny dotyczy wzbogacania wiedzy o procesach integracji Polski z UE, uzyskanej w wyniku badań i studiowania literatury przedmiotu. Wiedza taka, może zbyt mało popularyzowana w kraju, może być pomocna w zrozumieniu istoty problemu w szkolnictwie wyższym na różnych poziomach.

Celem badań prowadzonych w poszczególnych rozdziałach jest wskazanie uwarunkowań determinujących integrację Polski z UE. Na tej podstawie została dokonana synteza wyników i ujęta we wnioskach końcowych, a także próba scalenia uwarunkowań w spójny system poszczególnych etapów integracji.

Realizacja wskazanych celów badań i studiów umożliwiły opracowanie paradygmatu postępowania w badaniach podejmowanych w rozprawie doktorskiej.

1.2 Problemy badawcze

Główne problemy badawcze rozwiązywane w rozprawie mają charakter ocenowy i rozwojowy. Dotyczą one integracji Polski z UE w aspekcie obronności i zawierają się w pytaniach:

1. Jakie uwarunkowania integracji Polski z UE mają bezpośredni i pośredni wpływ na proces kształtowania obronności państwa w sytuacji zagrożeń współczesnego świata.?
2. Czy jest możliwym i celowym kształtowanie bezpieczeństwa narodowego a w tym obronności Polski po wstąpieniu do UE Polski i innych państw środkowej Europy?

Z problemów głównych wynikają problemy szczegółowe:

1. Jakie uwarunkowania i jak one kształtują opinię społeczną w akceptowaniu sposobów zapewnienia narodowi polskiemu bezpieczeństwa?
2. Jakie uwarunkowania i jak mobilizują gospodarkę do spełnienia wymogów integracji RP z UE?
3. Jakie uwarunkowania mają Siły Zbrojne RP do spełnienia integracji w aspekcie obronności państwa?
4. Jak oceniać i kształtować oddziaływanie uwarunkowań na cały proces integracji RP z UE w aspekcie obronności państwa?

Przedstawione powyżej problemy szczegółowo zostały przyjęte za podstawę układu treści rozprawy.

1.3 Hipotezy robocze

Przyjęte w rozprawie hipotezy dotyczą: zbioru uwarunkowań integracji RP z UE, zastosowanie naukowych metod badawczych, właściwych do rozwiązania problemów integracyjnych oraz zbadanie możliwości racjonalnego zarządzania systemem uwarunkowań.

1. Istnieje określony zbiór uwarunkowań, dotąd jasno nie wskazanych w literaturze, będących siłą sprawczą procesów integracji RP z UE. Uwarunkowania te wywierają silny wpływ na wiele dziedzin życia a w szczególności na zmiany w świadomości społeczno-politycznej, polityce i strategii bezpieczeństwa narodowego, prawodawstwie, gospodarce, ochronie środowiska. Sprawdzianem tej hipotezy jest wskazanie uwarunkowań integracji i ich oddziaływań na wybrane, wymienione dziedziny.
2. Rozwiązywanie problemów istotnych dla procesów integracji RP z UE w aspekcie obronnym państwa jest możliwe przez zastosowanie naukowych metod badań, szczególnie ujęcia systemowego, metody analityczno-syntetycznej i porównawczej.

   Sprawdzianem tej hipotezy jest wybór i charakterystyka istotnych uwarunkowań integracji oraz wskazanie możliwości zespolenia ich w system podatny na skuteczne zarządzanie.
3. Oddziaływanie na przebieg integracji RP z UE w aspekcie podwyższenia poziomu bezpieczeństwa (obronności państwa) można zarządzać w sposób racjonalny, unikając chaosu i destrukcji. Sprawdzianem tej hipotezy była próba opracowania koncepcji oceny i ukształtowanie uwarunkowań narodowych i międzynarodowych integracji.

1.4 Metody badawcze

W rozwiązywaniu wyżej wskazanych problemów badawczych i weryfikowaniu przyjętych hipotez zostały zastosowane te metody, które stanowiły zasadność i łatwość do zastosowania.. Do nich odnoszę: analizę systemową, analizy i syntezy w stosunku do całości pracy oraz metodę reprezentacyjną wykorzystaną przez ośrodki profesjonalne w badaniach syntetycznych opinii społecznej, a także badanie własne za pomocą ankiet.

Analiza systemowa pozwoliła poprzez zbadanie stanu faktycznego, wybranie racjonalnych rozwiązań, przedstawienie problemu i jego elementów w sposób całościowy. W trosce o poprawność rozwiązań posłużyłem się doborem innych opracowań analitycznych. Analiza i synteza literatury przedmiotu, ekspertyz i dokumentów – jako zasadnicza metoda umożliwiająca pogłębienie wiedzy autora w obszarze założonej problematyki badawczej, szczególnie w sprawie uwarunkowań wejścia Polski do Unii Europejskiej, były jednym z podstawowych elementów zmieniających proces badawczy, jak również stanowiło inspirację w toku jego prowadzenia.

Zastosowanie analizy pozwoliło przede wszystkim na pozyskanie materiału badawczego, jakim była literatura i dokumenty przedmiotu. Metoda ta umożliwiła określenie przedmiotu badań, ustalenie celów oraz zrealizowanie przyjętego zadania badawczego.

Synteza dała możliwość uogólniania faktów i potwierdzać założenia zawarte w hipotezie na podstawie przeprowadzanej analizy a także ustalić wpływ uwarunkowań na obronność państwa. [1]

W procesie badawczym kierowałem się ogólnie przyjętymi zaleceniami, właściwymi każdej nauce, a mianowicie: obiektywizm, prymat problemu nad metodą, niesprzeczność z twierdzeniami innych nauk, powszechnie uznanych

---

[1] Przez metodę rozumiemy[1] (według T.Kotarbińskiego) „zespół czynności i środków zastosowanych w określony sposób dla osiągnięcia określonego celu oraz sposób wykonania danego zadania lub rozwiązania problemu teoretycznego. – „Elementy teorii poznania logiki formalnej i metodologii nauk." Warszawa, 1986, s.112.

za prawdziwe, krytycyzm wobec istniejącego stanu wiedzy, a także własnych badań i ich wyników, ścisłość rozumiana jako dokładność i odpowiednio do potrzeb szczegółowość, logiczność i jasność wywodów oraz komunikatywność języka, użyteczność naukowa.[2]

Wzorowałem się również na ogólnie przyjętej w cyklu pytań logicznych: przedmiot badań – co badamy?; podmiot – kto bada?; cel badań: po co badamy?; metoda badawcza: jak badamy?

W procesie badawczym nie sposób pominąć technik badań – w ogólnym ujęciu – należy rozumieć zespół czynności praktycznych – sposób zbierania materiału naukowego. Tak więc metody i techniki badawcze nie wykluczają się, pozostając ze sobą w ścisłym związku i wzajemnie się uzupełniają.[3]

Nie bez znaczenia pozostają wszystkie dokumenty po każdej konferencji i opracowania a także komentarze ekspertów biorących bezpośredni lub pośredni udział w procesach integracji europejskiej.

2. UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-POLITYCZNE INTEGRACJI

Sytuacja geograficzna, a szczególnie jej położenie w Europie powodowały, że problem zapewnienia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwowych zawsze była jedną z najważniejszych w polskiej polityce zagranicznej. Położenie pomiędzy dwoma mocarstwami: Niemcami na zachodzie i Rosją na wschodzie, jak również brak naturalnych granic z tymi państwami powodowały, że przez całe stulecia państwo polskie walczyć

---

[2] E. Wiśniewski, Metodyka wojskowych badań naukowych, Warszawa, 1988, s.63.
[3] J. Kunikowski, Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP. Warszawa, 1995, s.124.

musiało o przetrwanie zużywając większość energii, którą w warunkach bardziej korzystnych możnaby było przeznaczyć je na cele rozwoju kraju.[4]

W pierwszych latach po upadku komunizmu Polska, podobnie jak wszystkie kraje, środkowoeuropejskie znalazła się poza tzw. „twardymi systemami bezpieczeństwa – pomiędzy NATO i ZSRR, a następnie Rosją i WNP, co było sytuacją dla bezpieczeństwa Polski bardzo niekorzystną.

Historia uczy, że wszelkie strefy buforowe, oddzielające jeden system od drugiego wyraźnie tracą na swoim położeniu, głównie z punktu widzenia bezpieczeństwa.

2.1 Uwarunkowania geostrategiczne RP

Po upadku komunizmu i rozwiązaniu Układu Warszawskiego i RWPG jedyną, poza systemem zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, instytucją bezpieczeństwa międzynarodowego, której członkiem była wówczas Polska, pozostało KBWE ze swoimi „miękkimi" i przez to niepewnymi gwarancjami bezpieczeństwa. Mimo to dawnym państwom bloku wschodniego zależało na utrzymaniu i umocnieniu tej organizacji jako pewnego minimum gwarancji bezpieczeństwa. Ponieważ na początku lat 90 niewiele zapowiadało powstanie europejskiego systemu bezpieczeństwa, a państwa Europy Środkowej stały się czasowo „ziemią niczyją" centralnym zagadnieniem polskiej polityki zagranicznej przez lata najbliższe stała się kwestia bezpieczeństwa narodowego.

W Doktrynie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z 21 lutego 1990 roku stwierdza się, że Podstawą bezpieczeństwa RP są jej siły zbrojne, istotnym natomiast elementem tego bezpieczeństwa dwu i wielostronne Sojusze Rzeczpospolitej oraz jej przynależność do Układu Warszawskiego; mimo tego zaznaczono, że rola tych sojuszy może ulec zmianie wraz z budowaniem ogólnoeuropejskiego systemu

---

[4] A. Ciupiński, A. Legucka, Podstawowe elementy polityki bezpieczeństwa i obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Wydanie Akademia Obrony Narodowej 2003, s. 9

bezpieczeństwa. Równie ważnym dokumentem w sprawie bezpieczeństwa Polski na początku lat dziewięćdziesiątych expose ogłoszone przez ministra Skubiszewskiego w imieniu rządu RP w kwietniu 1990 roku. W tym znamiennym wystąpieniu zostało przedstawione jak najważniejszy priorytet polskiej polityki zagranicznej. Choć najważniejszą rolę przypisywano KBWE, to jednak wymieniono już wówczas m.in. Wspólnoty Europejskie, Radę Europy, NATO i UZE. Polskie elity rządzące zdawały sobie sprawę z niepowtarzalnej szansy jaką dawała Polsce historia w końcu XX wieku – realnej możliwości pozbycia się przez RP roli państwa buforowego, kraju stale zagrożonego i narażonego na obcą ekspansję. Jednak w dalszym ciągu był wybór racjonalnego sposobu zagwarantowania bezpieczeństwa narodowego, sposobu zapewnienia rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego.

Polityka bezpieczeństwa przez organa państwowe ma na celu ochronę interesów narodowych RP, głównie tych które składają się na **treść polskiej racji stanu.**

Konstytucja RP w artykule 5, mając na uwadze swą tożsamość narodową, opierając się na historycznych doświadczeniach i współczesnych potrzebach za podstawowe wartości, odzwierciedlające interesy narodowe, uznaje nienaruszalność i niepodległość terytorium Polski; wolność i prawa człowieka i obywatela, oraz bezpieczeństwo obywateli; dziedzictwo narodowe; ochronę środowiska[5]

Ponieważ zarówno bezpieczeństwo obywateli, jak i niepodległość oraz nienaruszalność granic są egzystencjalnymi interesami narodowymi, ich zapewnienie ma charakter nakazu bezwzględnego, umożliwiającego użycie w ich obronie całego zasobu sił i środków posiadanych przez Państwo. **Cel strategiczny Polski w dziedzinie obronności to zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodów poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami.** A to oznacza przede wszystkim i obronę terytorium kraju przed zewnętrzną agresją zbrojną, a w tym zapewnienie nienaruszalności granic na lądzie, morzu i

---

[5] Konstytucja RP 1996 r.

w powietrzu RP; ochronę i obronę obywateli Rzeczpospolitej; udział w obronie terytorium państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego; wspierania różnych akcji organizacji i instytucji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno – militarnych działaniach stabilizujących; pozytywne wpływanie na kształt otoczenia RP, poprzez rozwój partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, głównie sąsiadami.

W obecnej sytuacji międzynarodowej – ekonomicznej i pełnej niepokojów społeczno – politycznych najważniejszymi wyzwaniami czasu pokoju stającymi przed Polską jej polityką bezpieczeństwa są: konieczność utrzymania odpowiedniego potencjału obronnego w celu zminimalizowania nacisków z zewnątrz i szantażu politycznego, a także utrzymanie międzynarodowej pozycji Polski i udzielania pomocy dyplomacji, wnoszenie określonego wkładu w potencjał i system obronny NATO w celu wzmocnienia wiarygodności Sojuszu i Polski; działania na rzecz umacniania instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego działającymi w dziedzinie rozbrojenia kontroli zbrojeń oraz budowy środków zaufania; kontynuacja udziału Polski w operacjach międzynarodowych służących pokojowi i bezpieczeństwu w świecie (dowodem tego była wojna w Iraku – 2003 r.), rozwój współpracy z krajami sąsiednimi w sferze wojskowej.

Tak należałoby postrzegać dlatego, że wojny i konflikty międzypaństwowe pozostają nadal poważnymi problemami, chociaż tracą na znaczeniu w stosunku do przeszłości. Perspektywa wojny globalnej wydaje się odległa; bezpieczeństwa regionalne okazują się teraz bardziej na czasie i pilne. Na tym poziomie konflikt wewnętrzny, wojna domowa i zapaść państwa stają się wyraźnymi i aktualnymi niebezpieczeństwami; może być tak, że ponieważ uniwersalne normy praw człowieka maja swoje korzenie w myślach i wartościach różnych społeczności, to ochrona tych praw i związane z nimi procesy demokratyzacji będą liczyć się coraz bardziej jako centralna kwestia bezpieczeństwa międzynarodowego.

Wyzwania w aspekcie bezpieczeństwa, a w tym obronności dyktują potrzebę podejścia kompleksowego. Zaciera się bowiem różnica pomiędzy **bezpieczeństwem**

zewnętrznym i wewnętrznym. Rośnie tu wyraźnie czynnik i jego znaczenie współdziałania międzynarodowego, w tym zwłaszcza w układzie sojuszniczym. Wyraźnie zwiększa się wpływ czynników poza wojskowych (ekonomicznych, społecznych, ekologicznych). Polityka Polski kładzie wyjątkowo duży nacisk na współpracę międzynarodową, wzmacnianie roli prawa międzynarodowego i instytucji wielostronnych. Instytucja międzynarodowa dostosowuje obecnie swoje metody działania do nowych wyzwań XXI wieku. Szczególnie istotne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski ma adaptacja Sojuszu Północnoatlantyckiego do wypełniania zadań niezbędnych dla stabilizacji globalnej, przy jednoczesnym zachowaniu jego klasycznych funkcji obronnych. Sprawność instytucji międzynarodowych i ich zdolność do podejmowania nowych wyzwań wpływać będą korzystnie na nasze bezpieczeństwa.

Polska będzie nadal kłaść nacisk na politykę aktywnego zaangażowania w sprawę utrzymania pokoju i bezpieczeństwa zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Wyrazem takiego stanowiska jest nasze zaangażowanie w wielu misjach pokojowych przez dziesiątki lat, a obecnie od 3 września 2003 roku w procesie stabilizacji w Iraku. Podjęcie się stabilizacyjnej funkcji w Iraku podnosi z jednej strony pozycję międzynarodową Polski, z drugiej – jako odpowiedzialnego i solidarnego państwa na arenie międzynarodowej. Musimy jednak w tej sytuacji, przy takim zaangażowaniu, mieć świadomość powstawania ryzyka ataków ze strony ugrupowań, którym społeczność międzynarodowa wydała walkę. Skuteczność naszej strategii bezpieczeństwa zależy głównie od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP. A więc przed tymi wszystkimi instytucjami i całym społeczeństwem stają nowe wyzwania właściwie powstałej sytuacji w początkach XXI wieku.

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa w nowych warunkach międzynarodowych wymaga zwiększonej aktywności w sporze polityki zagranicznej. Celem polityki zagranicznej jest kształtowanie korzystnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa Polski. Do jej najważniejszych

zadań w tym zakresie należy dbanie o sprawność mechanizmów sojuszniczych, skuteczność instytucji międzynarodowych i prawa międzynarodowego, przyjazne stosunki z partnerami, w tym z państwami sąsiednimi , wspierania procesów transformacji w Europie Wschodniej i Południowej, udział w umacnianiu mechanizmów kontrolnych w dziedzinie nieproliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, gotowość do uczestnictwa w akcjach zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju, zaangażowanie w międzynarodowe wysiłki na rzecz ochrony środowiska naturalnego, udział na rzecz promocji demokracji i poszanowania praw człowieka.

2.2 Poszerzenie wymiarów bezpieczeństwa i obrony

Dla każdego obserwatora rozwoju państwa narodowego, które jest na całym globie podstawową jednostką organizacji politycznej, uderzające jest rozszerzenie koncepcji bezpieczeństwa, przejawiające się w myśleniu i działaniu państw oraz elit rządzących[6]. Ta wzrastająca świadomość wymiarów bezpieczeństwa ma o tyle pozytywne skutki, o ile zwraca naszą uwagę na zakres i złożoność problemów, które mają być rozwiązane. Z drugiej strony zbyt szeroka definicja bezpieczeństwa i obrony utrudnia znalezienie praktycznych rozwiązań i ustalenie priorytetów w sprawie tego, co ma być zrobione, aby przekształcić wzajemne stosunki pomiędzy państwami i narodami z siłowych na ugodowe formy współpracy.

Próbując utrzymać równowagę pomiędzy przyjęciem zbyt szerokiej i zbyt wąskiej definicji bezpieczeństwa przyjmują, iż problem bezpieczeństwa powstaje wtedy, kiedy państwa lub narody próbują osiągnąć swoje cele grożąc przemocą lub użyciem siły. Nicią łączącą różne rodzaje problemów bezpieczeństwa, z którymi styka się świat, jest pojęcie groźby i siły, które postaram się nieco głębiej przeanalizować.

---

[6] E.A. Kołodziej. Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku. Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997r., s. 50.

Powyższe instrumentalne podejście jest pewnego rodzaju testem w sprawie bezpieczeństwa, a w tym i obronności. Świadomie odróżnia ono, dla celów politycznych, skłonność państw i narodów do użycia siły dla osiągnięcia swoich celów, interesów, wartości i preferencji, które popychają je do użycia przemocy w celu podporządkowania innych swojej woli. Bezpieczeństwo zatem zostało wyizolowane jako oddzielny problem, który – przynajmniej początkowo musi być analizowany samodzielnie. Obecnie wojna i przemoc coraz bardziej traktowane są jako problem niż jako sposoby rozwiązania nierówności między ludźmi i ich potrzebami. Nie oznacza to, że wojna już się przeżyła, jak twierdzą niektórzy (Mueller 1989 r.). Raczej straty i korzyści z użycia siły są obecnie rozwiązane bardziej ogólnikowo, a jej użyteczność jako instytucjonalnego środka rozwiązania konfliktów wydaje się bardziej problematyczne niż kiedykolwiek, szczególnie wśród rządzących demokratycznie krajów rozwiniętych, których rozwój materialny i pokojowe metody rozstrzygania konfliktów są zagrożone podczas wojny czy przygotowań do działań zaczepnych.

Zdaję sobie sprawę z wagi problemu i dlatego uważam, iż podejście do problemu bezpieczeństwa nie będzie odpowiadać wszystkim czytelnikom mojej rozprawy[7]. Jej krytycy mogą użyć argumentów, że wymagało dalszego wyjaśnienia, gdyż wiele kwestii pozornie dotyczących bezpieczeństwa, jak np. rozwój ekonomiczny, eksplozja demograficzna, imigracja, rozpad społeczeństwa obywatelskiego czy katastrofy ekologiczne różnego rodzaju, są ściśle związane z kwestiami bezpieczeństwa, zdefiniowanymi za pomocą terminów instrumentalnych w tej pracy. Dla przykładu wiele uprzemysłowionych państw stwarza coraz większe bariery prawne, utrudniające dostęp imigrantom; w tym samym czasie państwa te redukują pomoc ekonomiczną dla krajów rozwijających się, chociaż w tych regionach jest największa bieda i potrzeby ekonomiczne, najwyższy przyrost naturalny i polityczna niestabilność.

---

[7] Bezpieczeństwo państwa – stan uzyskany w wyniku zorganizowane obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń. Słownik terminów bezpieczeństwa narodowego AON, WSO Warszawa s. 16.

Nie mam zamiaru temu stawiać sprzeciwu. Pobudki kierujące państwami i narodami, wybierającymi przemoc wypływają z wielu źródeł. Wyjaśnienia, w jaki sposób pobudki te mogą być przekształcone w rozwiązania nie siłowe implikuje to, że teoria konfliktu i przemocy – teoria wojny – jest w istocie teorią pokoju. Takie stanowisko teoretyczne jednak nie wyklucza bezpośredniego odniesienia się do problemów bezpieczeństwa, tak jak łączne zdefiniowanie w niniejszej rozprawie i w poszukiwaniach siłowych niesiłowych rozwiązań. Taka strategia badawcza nie implikuje, że siła i przymus mogą być całkowicie odizolowane od celów, do których osiągnięcia zamierzają państwa i narody. Podejście takie jest oparte na rozwiązaniu bardziej praktycznym niż na teorii. Uznaje ono złożoność kwestii bezpieczeństwa a w tym obronności i potrzebę rozbicia go na części dla łatwiejszej analizy i redefinicji w tym stanie przedmiotu. W kwestii naszej wiedzy na temat konfliktów i jak zapobiegać – stykamy się najczęściej ze sprzecznymi danymi, dotyczącymi różnych objaśnień postępu ku pokojowi. Tak dla przykładu można podać dyskusję na temat Europy i Bliskiego Wschodu. Dopóki te anormalne i sprzeczne informacje, którymi dysponujemy w odniesieniu do skutecznej strategii postępowania, nie zostaną posegregowane i zracjonalizowane, rozsądne – moim zdaniem – jest wyjście od tych metod, które są do stosowania na wszystkich poziomach regionalnych, niezależnie od różnic pomiędzy poszczególnymi przypadkami. Prawdopodobnie nie jesteśmy jeszcze gotowi do dokonania zasługujących na zaufanie uogólnień, które pasowałyby do wszystkich regionów; tym bardziej nie powinniśmy opierać się na takich niepewnych założeniach pojęciowych w postępowaniu z konfliktami regionalnymi.

Prawdą jest też, że jeśli problemy bezpieczeństwa nie zostaną załagodzone czy też pokonane tam gdzie się pojawiły, to będą one stale stać na przeszkodzie wysiłkom zmierzającym do rozwiązania innych trudnych problemów, wymagających wzajemnego zrozumienia i współpracy wielostronnej. Zatem praktyka będzie tymczasowo uprzywilejowana względem teorii jako pewien priorytet, ale nie jako argument za zawieszeniem prowadzenia badań innych rozwiązań w kwestii bezpieczeństwa i przeciwko nakazowi uwzględnienia specyfiki konkretnego regionu

czy globalnego porządku, w celu utworzenia spójnej teorii wojny i pokoju, konfliktu i współpracy. Postęp w prowadzonych badaniach będzie częściowo zależał od metody prób i błędów i od doświadczenia. Włączenie tej wiedzy do potwierdzenia lub podważenia aktualnie istniejących teorii będzie pomocne podczas definiowania pojęcia bezpieczeństwa interaktywnego, testowania czyli konfrontowania pomiędzy tym co wydaje się, że wiemy, a faktycznym zachowaniem ludzi i państw. Innymi słowy nachylenie w stronę praktyki ciągle leży w interesie lepszej teorii, kiedy liczy się czas.

U zarania czasów współczesnych oraz z powstaniem w Europie państw narodowych oraz ustępującą po nim imperialną przebudową świata **w system europocentryczny** i rozszerzeniem się rynków kapitalistycznych pod ochroną europejskiej potęgi militarnej – bezpieczeństwo było definiowane zasadniczo za pomocą pojęć wojny między państwami i przetrwania państwa.

Tu warta wspomnienia jest zbieżność podejść supermocarstw w dostosowaniu zasady stanowienia i suwerenności państwowej jako rozkładu w rozpad europejskich imperiów i utworzeniu nowych państw zintegrowanych w systemie westfalskim. Naszkicowane przez imperialne potęgi granice, wyznaczające ich strefy wpływów, okazały się wyjątkowo trwałe ku zaskoczeniu większości obserwatorów i nawet samych uczestników wydarzeń, które doprowadziły do upadku systemu **europocentrycznego.**

Wraz z powstaniem ponad stu nowych, niezależnych państw i nawet przed końcem zmagań zimnowojennych, wojny domowe i międzypaństwowe stały się najpoważniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Można zatem dojść do wniosku, że nie jest zaskoczeniem, iż wojnom wyzwoleńczym towarzyszą wojny domowe, ponieważ granice imperiów europejskich i tureckiego nie pokrywały się z podziałami narodowymi, etnicznymi, religijnymi i plemiennymi (Ra'anan 1990). Walka była prowadzona na trzech oddzielnych, lecz powiązanych płaszczyznach i w celu zrzucenia obcego panowania, utworzenia państwa i uzyskania suwerenności na równi z istniejącymi już państwami systemu westfalskiego.

Zagrożenie dla życia jednostek oraz grup, dla swobód obywatelskich i praw człowieka – niezależnie czy płynące ze strony słabego, czy silnego państwa – rozszerza zakres naszej koncepcji zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego poza same wojny międzynarodowe i wojny domowe. Jednakże trzeba od razu przyznać, że zakres problemu bezpieczeństwa wykraczający poza te ostatnie zagrożenia ma mniejsze znaczenie dla mieszkańców rozwiniętych krajów uprzemysłowionych. Miarą tego znaczenia są środki przeznaczone na te problemy, niezależnie od siły odczuć moralnych, jakie powstają przy biernym oglądaniu łamania praw człowieka i swobód politycznych w odległych krajach.

Demokratyczne społeczeństwa nie są skłonne do interwencji i wewnętrzne sprawy obcych państw, nawet w zetknięciu z masowym i szeroko nagłośnionym łamaniem praw człowieka. Prawdopodobieństwo takich interwencji jest większe, gdyż sąsiadujące państwo ma przeważającą siłę militarną niezbędną do takiego działania jak sugeruje to przykład interwencji amerykańskiej na Haiti. Co więcej, jest bardzo prawdopodobne, że interwencje te będą motywowane innymi celami niż po prostu chęcią położenia kresu łamania praw człowieka i instytucjonalizacji demokratycznych procesów rządzenia. Te mniej szczytne cele były dość odległe od chęci powstrzymania nadużyć w dziedzinie praw człowieka, co było oficjalnie ogłoszone jako uzasadnione wojskowej ekspedycji na wyspę. Należy również pamiętać o powściągliwości Stanów Zjednoczonych towarzyszącą masakrze na Placu Tianaumen, pospieszną ewakuację z Samalii po tym jak osiemnastu marines zostało zabitych w krwawej wymianie ognia z samalijskimi wojownikami, oraz ostrożność w interwencji podczas wojny domowej w Rwandzie. To samo niezdecydowanie w podjęciu interwencji dla powstrzymania łamania praw człowieka widoczne było w Jugosławii. Długo prezydent USA Clinton nie był gotowy do użycia sił powietrznych NATO, ani też do wykorzystania amerykańskich instytucji w mediacji, czy wreszcie do złożenia obietnicy pomocy ekonomicznej i wysłania sił pokojowych dla przywrócenia prowizorycznego pokoju pomiędzy walczącymi stronami w Jugosławii. Inicjatywy te związane są raczej z groźbami

Kongresu zniesienia embarga na dostawy broni i wystawienia na niebezpieczeństwo brytyjsko – francuskich sił pokojowych.

To chociaż pobieżne przypomnienie faktów w aspekcie bezpieczeństwa (a w tym obronności) – międzypaństwowych, wewnątrzpaństwowych i humanitarnych – ma znaczenie dla dalszego poszukiwania w tym wszystkim występujących prawidłowości.

2.3. Zjawisko interwencji w stosunkach międzynarodowych

Nie może bezpieczeństwo narodowe (w tym obronność) rozpatrywać bez uwarunkowań międzynarodowych, a tym bardziej zjawiska interwencji. Kształtowanie norm regulujących uciekanie się do siły było przedmiotem wielowiekowego procesu rozwoju stosunków międzynarodowych, zwłaszcza w wymiarze politycznym i prawnym. Jeżeli założymy, że przez interwencję rozumiemy ingerencję w sprawy należące do wyłącznych kompetencji drugiego państwa w sposób władczy, zauważymy, że zjawisko to było podstawą do formowania się relacji pomiędzy państwami oraz ewolucji norm prawa międzynarodowego[8] . Interwencje polegają na użyciu siły zbrojnej lub ograniczają się do działań bez angażowania czynnika militarnego.

Normy regulujące przypadki uciekania się do siły wraz z zasadami suwerenności terytorialnej, niezależności i równości państwa tworzą ramy międzynarodowego porządku prawnego. Stanowią również podstawę systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Ocena zjawiska użycia siły w warunkach międzynarodowych zależy od wielu czynników, w tym przede wszystkim politycznych, oraz aktualnego funkcjonowania systemu prawnego.

---

[8] W. Czapiński, A.Wyrozumska. Prawo ....op. cit. , Warszawa 1999, s. 496.

Historia ograniczenia zjawiska wojen, aż do jej delegalizacji w XX wieku, była procesem długotrwałym opartym na doświadczeniach, ideologiach oraz doktrynach prawnych, była procesem kształtowania się relacji między siłą a prawem[9].

Święty Augustyn (354-430) rozwinął ideę wojny sprawiedliwej jako uprawnionego działania ze względu na poniesione straty, gdy przeciwnik odmawia ich naprawy. Sankcja ta miała być stosowana jako ostateczność i służyć utrzymaniu określonego porządku. Ukaranie agresorów i przewrócenie status quo ante były jej głównymi celami. Natomiast Święty Tomasz z Akwinu osiem wieków później za cel wojny sprawiedliwej uznał określenie „subiektywnej wojny agresora" . Według niego wojnę taką mogą prowadzić tylko przedstawiciele suwerennej władzy, kiedy przyświeca im słuszny cel, a walczący kierują się szlachetnymi pobudkami.

Wojny prowadzone przez państwa chrześcijańskie, gdzie każde było przekonane o swoim słusznym celu starano się ograniczyć wymogiem poprzedzenia działań zbrojnych podjętych rokowań pokojowych. Ukarania agresorów przestawało być najważniejszym problemem w stosunkach międzynarodowych. Coraz bardziej dominującym sposobem kształtowania porządku międzynarodowego było i jest osiągnięcie równowagi sił. Był on podstawą prób pokojowego współistnienia państw, gdy użycie siły zaczęło stanowić zagrożenie dla całego systemu, a w końcu XX wieku – całego globu ziemskiego.

Tragiczne doświadczenia II wojny światowej stały się podstawą powołania nowej instytucji – Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z art. 2 pkt. 4 Karty, wszyscy członkowie ONZ powstrzymują się w swoich stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej drugiego państwa bądź w inny sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych. Ustanowiona w ten sposób zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego stała się wiążąca dla wszystkich państw. Natomiast w „Deklaracji zasad prawa międzynarodowego" z 1970 roku dokonano analizy tej zasady, ustalając, że: wojny agresywne stanowią zbrodnię przeciwko

---

[9] G. Pokruszyński , Interwencje militarne w politykach bezpieczeństwa. AON 2003, s.25.

pokojowi, za którą prawo międzynarodowe przewiduje określoną odpowiedzialność; państwom nie wolno grozić użyciem siły ani jej używać w celu naruszenia istniejących granic międzynarodowych (w tym linii demarkacyjnych lub rozejmowych) lub rozstrzygania sporów międzynarodowych; państwa mają obowiązek powstrzymać się od działań odwetowych obejmujących użycie siły; państwom nie wolno stosować siły w celu pozbawienia narodów prawa do samookreślenia i niepodległości; państwa muszą powstrzymać się od organizowania konfliktów wewnętrznych lub ataków terrorystycznych na terytorium innego państwa, podżegania do nich, wspierania ich lub uczestniczenia w nich; państwom nie wolno podejmować działań w celu tworzenia uzbrojonych grup, które mogą wtargnąć na terytorium innych państw [10].

Wyjątki od artykułu 2 Karty dotyczą zbiorowych środków podejmowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych oraz prawa do samoobrony.

Ustalenie zasad bezpieczeństwa międzynarodowego oraz interwencji militarnych jest procesem i podlega stałemu rozwojowi. Na pewno nie możemy uznać, że obecny jego stan jest doskonały, albo na tyle wystarczający, aby można go ocenić jako zadawalający. Wysiłki ONZ w celu opanowania w 1991 roku sytuacji w trakcie konfliktu iracko – kuwejckiego oraz interwencja NATO w Kosowie w 1999 roku, czy też wojna w Iraku 2003 są tego najbardziej wyrazistymi przykładami.

Wojny i konflikty międzynarodowe pozostają poważnymi problemami, chociaż tracą na znaczeniu w stosunku do przeszłości. Perspektywa wojny globalnej (w skali światowej) wydaje się odległa; bezpieczeństwo regionalne okazuje się teraz bardziej istotne i pilne. Na tym poziomie konflikt wewnętrzny, wojna domowa i zapaść państwowa stają się wyraźnymi i aktualnymi niebezpieczeństwami; może być tak, że ponieważ uniwersalne normy praw człowieka mają swoje korzenie w myśleniu

---

[10] Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, w: E.J. Osmańczyk, Encyklopedia ..., op.cit. s.181 – 183.

i wartościach różnych społeczności to ochrona tych praw i związane z nimi procesy demokratyzacji będą liczyć się coraz bardziej jako centralna kwestia bezpieczeństwa.

Problemy te dostarczają wystarczająco obszernego materiału w kwestii bezpieczeństwa, bez potrzeby przeciągania samego terminu bezpieczeństwa czy obronności, tym samym nie stanowiące przeszkody w szukaniu praktycznych i skutecznych rozwiązań, które mogłyby być zastosowane do konfliktów, gróźb przymusu i wojny. Ograniczając kwestię bezpieczeństwa do opisanych powyżej ciągle bogatych i złożonych tematów, które znacznie wykraczają poza tradycyjne pojęcie bezpieczeństwa (obronności) jestem w tym miejscu zobowiązany zasygnalizować, że takie podejście do problemu bezpieczeństwa w żadnym razie nie implikuje, że tylko rozwiązania militarne czy oparte na przymusie mają specjalny status – lub też okazały się zawsze skuteczne – jako odpowiedzi na istniejące dylematy.

W tym miejscu muszę zaznaczyć, że procesy pokojowe w Europie i na Bliskim Wschodzie – przejście od militarnych do ugodowych form współpracy – mogą być przeprowadzone jedynie za pomocą militarnych i niemilitarnych środków i metod.

2.4. Nowa rola organizacji i Traktatu Północno – Atlantyckiego w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego

Fakt powstania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (TPA) było odpowiedzią państw demokracji zachodnich na wyzwania, które pojawiły się po zakończeniu drugiej wojny światowej. Ewidentne łamania praw człowieka i swobód obywatelskich w krajach Europy Środkowej, wstrzymywanie demobilizacji swoich wojsk przez ZSRR, a zwłaszcza dramatyczne wydarzenia w Czechosłowacji i Grecji oraz ideologia światowej rewolucji doprowadziły Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Wielką Brytanię do podjęcia starań o utworzenie wspólnego systemu

obronnego, uniemożliwiającego przeciwstawienie się ideologicznym, politycznym i militarnym zagrożeniom godzącym w ich bezpieczeństwo [11].

Pierwszym osiągnięciem było podpisanie w dniu 17.03.1948 roku traktatu brukselskiego.

W rok później w negocjacjach ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą, do rozmów zostały również zaproszone Dania, Islandia, Norwegia, Portugalia i Włochy, a w kwietniu 1949 roku został podpisany traktat waszyngtoński będący podstawą systemu bezpieczeństwa pomiędzy tymi dwunastoma państwami. Sojusz ten opierał się na partnerstwie i postanowieniu suwerenności jego uczestników. W 1952 przystąpiły do niego Grecja i Turcja, a trzy lata później RFN i w 1982 roku – Hiszpania. Po zjednoczeniu Niemiec teren byłej NRD znalazł się pod ochroną Sojuszu, jako integralna część zjednoczonego państwa członkowskiego. Żywotność tej organizacji potwierdziło przystąpienie do niej Polski, Czech, i Węgier 12 marca 1999 roku. Decyzje dotyczące dalszego etapu rozszerzenia NATO zapadły podczas szczytu szefów państw i rządów w Pradze 21 – 22 listopada 2002 roku. Podjęto wówczas decyzję o zaproszeniu do członkostwa Sojuszu siedmiu nowych państwa: Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Słowenii.

Należy przewidywać, że proces ratyfikacji powinien się zakończyć przed następnym szczytem Sojuszu w 2004 roku. Wtedy NATO będzie w składzie 26 krajów członkowskich.

Zobowiązania międzynarodowe wynikające z Traktatu są zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych do dzielenia z sojusznikami zagrożeń i odpowiedzialności oraz korzyści wynikających z tak zagwarantowanego bezpieczeństwa zbiorowego. Równie ważnym dla Sojuszu był rok 1999 ze względu na szczyt waszyngtoński, który miał miejsce w dniach 23 – 25 kwietnia, tj. w czasie trwania interwencji sił zbrojnych tej organizacji – w postaci operacji powietrznej – przeciwko Jugosławii. W związku z tą sytuacją niemal niezauważony został odświętny i zarazem

---

[11] G. Pokruszyński, Interwencje militarne w politykach bezpieczeństwa. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003 s. 85.

jubileuszowy charakter szczytu, podczas którego Sojusz Północnoatlantycki obchodzi półwiecza istnienia.

Drugim ważnym wyzwaniem dla Sojuszu w tym czasie stał się rozwój procesów budowy Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI). Doprowadził on do dyskusji na temat instytucjonalnych relacji pomiędzy NATO, UE oraz UZE, co było niezwykle ważne podczas podejmowania decyzji w **sporze obronności**, dla tych państw sojuszu, które nie były członkami Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że głównym orędownikiem tej koncepcji była Francja. Natomiast, USA przy poparciu wielu sojuszników europejskich, dążyły do wzmocnienia europejskiej zdolności obronnej jako filaru całego Sojuszu. Nadzieja na rozwiązanie tego problemu pojawiła się wraz z wyborem poprzedniego sekretarza generalnego Javiera Solany na nowo utworzone stanowisko wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (RFSP).

Należy zaznaczyć, że „polityka otwartych drzwi" odnosi się nie tylko do kwestii rozszerzenia NATO, ale do problemu praktycznego poszerzenia współpracy z partnerami, zwłaszcza w ramach Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa (EAPC). Jego podstawą są: określenie polityczno – wojskowych ram współpracy NATO z państwami partnerskimi, podczas operacji pokojowych (Political – Military Framework for NATO – ud PfP Operations – PARP), zbliżenie zasad planowania obronnego państw partnerskich do standardów państw sojuszniczych w celu poprawienia ich zdolności operacyjnych podczas operacji wielonarodowych (Operational Corabilities Roncept – OCC) [12].

Podstawowym problemem szczytu waszyngtońskiego stało się przygotowanie Sojuszu do skuteczniejszego wypełnienia jego roli w warunkach nowego ładu międzynarodowego i wobec nowych wyzwań u progu XXI wieku. Odpowiedzią Sojuszu na ten tak ważny problem była „Odnowiona Koncepcja Strategiczna" określająca cele i zadania NATO, perspektywy strategiczne, podejście do zagadnień bezpieczeństwa w XXI wieku, oraz wytyczne dla sojuszniczych sił zbrojnych.

---

[12] NATO – szczyt waszyngtoński i „efekt Kosowa", „Rocznik Strategiczny" 1999 – 2000, s 109.

Potwierdziła ona, iż podstawowym zadaniem Sojuszu jest zbiorowa obrona państw członkowskich, ich wolności, bezpieczeństwa i wyznawanych przez nie wartości leżących po stronie Traktatu – oraz stabilności i bezpieczeństwa obrazu euroatlantyckiego, przy użyciu środków politycznych i wojskowych. Szczególne znaczenia miało podkreślenie gotowości uczestniczenia w skutecznym zapobieganiu konfliktom i możliwości aktywnego włączania się w rozwiązanie kryzysów oraz operacje kryzysowe. Wychodzić temu naprzeciw realizacją założeń Inicjatywy Zdolności Obronnych, której zadaniami jest poprawa **zdolności operacyjnych sojuszników**. Ma to zapewnić odpowiedni poziom interoperacyjności w ramach Sojuszu, a w razie potrzeby również przy udziale państw partnerskich. Dokument ten przedstawia także ogólną charakterystykę przyszłych kryzysów, w których potencjalnie mogą uczestniczyć sojusznicy, oraz potrzeby sił zbrojnych zaangażowanych w tego rodzaju operacjach.

Wydarzenia polityczno – społeczne ostatnich lat pokazały, że Sojusz po upadku porządku jałtańskiego nie tylko przeniósł rację swojego bytu w nowe warunki polityczne, ale wykazał się także zdolnością wewnętrznej transformacji, poszerzenia i dostosowania się do zmienionego otoczenia międzynarodowego. Jednocześnie skuteczne otwarcie się na współpracę polityczną i wojskową z nowymi państwami, a w tym z Polską oraz rola w procesie stabilizacji bezpieczeństwa i kształtowania naszego ładu społeczno – politycznego dowodzi nie tylko witalności NATO, ale również znaczącego miejsca we współczesnym świecie.

2.5 Polityka UE jako polityka jej wspólnoty

Postępy ekonomiczne zaczęły znacznie wyprzedzać politykę zagraniczną i bezpieczeństwo wspólnoty zachodnioeuropejskiej. Dlatego też stało się niezbędne powrócenie do tych do tych jakże ważnych problemów. W październiku 1970 roku ministrowie spraw zagranicznych dwunastki podjęli na posiedzeniu w Hadze decyzję dotyczącą utworzenia struktury pod nazwą Europejska Wspólnota Polityczna (EWP).

Prawną podstawę jej funkcjonowania wobec Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej utworzył dopiero Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie 1 lipca 1987 roku.

W grudniu 1991 roku wraz z wynegocjowaniem w Maastricht traktatu o Unii Europejskiej, w myśl którego Unia rozwiązywać powinna nie tylko problemy gospodarczo – walutowe, lecz i polityczne – proces reformowania struktur integracji europejskiej osiągnął nowy etap. Przewidziana w traktacie z Maastricht współpraca polityczna obejmuje dwie dziedziny, a mianowicie: Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) będącą już niejako autonomiczną instytucją w Unii Europejskiej oraz współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych [13] . W Traktacie o Unii Europejskiej m.in. stwierdza się, że UE i jej państwa członkowskie określają i realizują wspólne wszystkie przedsięwzięcia w sprawie zarówno polityki zagranicznej jak i bezpieczeństwa.

Cele tej polityki to: ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii, umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach popierania współpracy międzynarodowej, rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Realizacja tych celów następuje przez wspólne działania, a o podjęciu takich działań decyduje Rada Unii Europejskiej na podstawie wytycznych Rady Europejskiej. Przykładem wspólnego działania w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa może być inicjatywa w sprawie paktu stabilności w Europie.

Obserwacja sytuacji międzynarodowej, zgłaszanie sugestii co do wspólnych działań w ramach WPZiB oraz nadzór nad realizacją uzgodnionych przedsięwzięć należą do kompetencji Komitetu Politycznego, złożonego z dyrektorów politycznych ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich, który jest jedynym specyficznym organem WPZiB.

Unia Europejska poczyniła pierwszy krok w sprawie WPZiB w artykule V traktatu o UE z Maastricht z 1991 roku, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku.

---

[13] J. Kaczmarek, Unia Europejska, trudne dojrzewanie, Wrocław 2003, s. 15.

Za ważny krok w tej kwestii należy uznać wykorzystanie wszystkich operacyjnych możliwości UZE i w końcowym rezultacie zintegrowanie jej z Unią Europejską. Za ważne też uznaje się Oświadczenie Szefów Państw i Rządów UE w czasie spotkania w Kolonii 4 sierpnia 1999 roku, w którym stwierdzono, że umocnienie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronności widzi się poprzez realizację kilku postanowień wykonanych do 2000 roku.

Z dyskusji i ustaleń jakie zapadły na szczytach w Waszyngtonie, Bremie i Kolonii można wnioskować, że zaczynały się kontury europejskiej polityki, której głównym decydentem stała się Unia Europejska – jedyny europejski filar NATO. Na rozwiązanie czeka problem możliwości wykorzystania przez Unię sił i środków NATO, które umożliwią jej samodzielne prowadzenie operacji. Wydaje się, że wszystkie problemy dotyczące przyjęcia europejskiej polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej przez Unię Europejską, zarówno te zasygnalizowane jak i wiele innych, o których może nie wspomniałem, powinny być rozwiązywane stopniowo.

Do czasu aż Unia nie będzie w stanie samodzielnie prowadzić operacji, nadal powinno nimi kierować NATO, bądź o ile NATO uzna to za celowe i możliwe - Unia Zachodnioeuropejska. Należy się liczyć z tym, że nie można będzie, zgodnie ze zmodyfikowanym w 1957 roku traktatem brukselskim (powołującym UZE do życia i umożliwiającym rozwiązanie tej organizacji dopiero po 50 latach, a więc w roku 2004), wcześniej rozwiązać z przedstawionych względów - utworzenie sprawnie funkcjonującej struktury Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obronności - nie będzie sprawą łatwą, aczkolwiek już w obecnych warunkach staje się coraz bardziej możliwe. Dla każdego, kto zapoznał się z procesem rozwoju – od momentu jej powstania w 1948 roku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, aż po dzień dzisiejszy – nie ulega wątpliwości, że będzie to proces długotrwały, wymagający dużego wysiłku wszystkich organizacji państw, które są najbardziej zainteresowane rozwiązaniem tego problemu. Wszak rezygnacja z zadań Unii Zachodniej powołanej w 1948 roku i skoncentrowania się na działalności zmierzającej do powstania Unii Europejskiej jako „mocarstwa gospodarczego" trwało ponad pół wieku.

Rozwiązanie problemu wspólnej polityki zagranicznej bezpieczeństwa i obronności prawdopodobnie nie będzie wymagało tak długiego czasu, lecz niewątpliwie będzie trwało co najmniej kilkanaście lat.

Magiczną datą w tej sprawie staje się rok 2004, który może spowodować, że wykorzystane zostaną prawne możliwości zrezygnowania z Unii Zachodnioeuropejskiej (jak to miało miejsce w 1954 roku z Unią Zachodnią), wszystkie jej funkcje przejmie Unia Europejska. Coraz jaśniej politycy i społeczeństwa zaczynają sobie zdawać sprawę, że rozszerzenie UE o 10 państw (w tym o Polskę) , które się tego domagają, oznacza poszerzenie jej terytorium o jedną trzecią i zwiększenie liczby jej mieszkańców do 500 milionów . To tak, pisze Z. Dąbrowska [14] jakby przyjąć osiem państw o potencjale dzisiejszej Francji.

Jest jednak zasadnicza różnica; fakt że kraje starające się o członkostwo przysporzą Europie 31 % nowych obywateli, nie zmienia smutnej prawdy o tym, że za ich sprawą produkcja dóbr wzrosnąć może najwyżej o 4,5%.

Unia skłonna jest wydać znaczne kwoty na przyjęcie nowych członków. W procesie przedakcesyjnym przewidziano wydatkowanie około 3 miliardów euro rocznie, a po przyjęciu – w ciągu 5 lat – 45 mld euro. Sumy te nie zniwelują jednak różnic rozwojowych pomiędzy biednymi i bogatymi państwami Europy. Należy sobie bowiem zdawać sprawę z tego, że obecnie w Polsce PKB przypadający na głowę mieszkańca to 40% poziomu UE. Według raportu rządowego mamy szansę na zwiększenie tej wartości o kolejne 40% w ciągu 20 lat po 1 maja 2004 roku, tj. po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Gdybyśmy opóźnili czas wejścia RP do UE, pogłębiły by się różnice jeszcze bardziej we wszystkich dziedzinach, a po uwzględnieniu procesów globalizacji (co jest nieuchronne) Polska stała by się krajem europejskim trzeciej, a może i czwartej kategorii.

Znajdujemy się obecnie na początku nowej drogi rozwojowej, w której niebywałą wartość osiągają: **tworzenie ducha przedsiębiorczości, innowacja technologiczna i nieustanne kształcenie.**

---

[14] Z. Dabrowska Kopać w drzwi, czy grzecznie pukać? „Trybuna" , Warszawa 2007-07-29, 30, s. 10, 16.

Europa aktualnie stawia jednak w procesach globalizacyjnych niepohamowany kapitalizm, który część ludności z góry skazuje na straty – stwierdza Parlament Europejski - lecz na kreującą rolę socjalnej gospodarki rynkowej. W ten sposób nowa gospodarcza dynamika będzie ściśle związana z odpowiedzialnością za sprawy społeczne i ekologiczne [15].

Rozwój gospodarczy musi równocześnie być wykorzystany do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, utrzymania reżimów w zakresie ochrony środowiska oraz osiągania coraz wyższych standardów życia.

Oznacza to konieczność: po pierwsze – wykształcenie społeczeństwa obywatelskiego, w którym każdy obywatel jest członkiem nie tylko swej narodowej, lecz **europejskiej społeczności,** a więc ukształtowania nowych związków między obywatelami; po drugie – utworzenie nowego systemu władzy Unii, którą mogłaby być **konfederacja** i po trzecie – powołanie nowych, bądź większe uprawnienie dotychczasowych, **form i sposobów pomocy** zmierzającej do likwidacji istniejących nierówności nie tylko na naszym kontynencie, lecz w skali globu. Chodzi także o to, że nie wolno nam krajów biednych pozostawić na „pastwę globalizacji", jak to dzieje się obecnie np. w Ameryce Południowej i nie tylko tam. Europa musi widzieć swoją nową rolę, by zapewnić konsekwentne przestrzeganie praw człowieka i polityki rozwoju, które muszą być jak to stwierdza Parlament Europejski – również częścią składową odpowiedzi Europy na obecne i przyszłe wyzwania i zagrożenia.

Czy są przeciwnicy Zjednoczonej Europy, czy też sami zwolennicy ?. Należy jednoznacznie odpowiedzieć tak, tylko że nie dają nic lepszego na lata zarówno najbliższe jak i dalsze XXI wieku.

Jak więc widać, kłamstwem są pisze, W. Galant z Kopenhagi [16], twierdzenie zwolenników nie przystępowania Polski do Unii Europejskiej o tym, jakby raz powiedziane Unii „tak" wtrącano nasz kraj w wieczną niewolę, z której nie ma

---

[15] Europa 2000 , wyd Europäischas Parlament, Berlin 2000, s. 10-11.
[16] W. Galant, Dania – Czy warto żyć wśród biednych. Gramy dalej, „Trybuna" 2002.12.02.

wyjścia. Po pierwsze, wiele państw z podobnymi do polskiego problemami gospodarczymi chciałoby wpaść w taką „niewolę", jaka szykuje się Polsce i dzięki której rysują się perspektywy stosunkowo szybkiej poprawy poziomu życia milionów mieszkańców, po drugie nawet po zmianie nazwy na piękną przecież pisze W. Galant Zjednoczoną Europę, każdy kraj zachowa autonomię i suwerenność pozwalające na to, aby w dowolnym momencie przestać być zjednoczonym.

Oczywiście opuszczenie Zjednoczonej Europy będzie kosztowało, ale jest to raczej dylemat przed którym mogą stanąć państwa najbogatsze, jeśli ich obywatele uznaliby, że zbyt dużo dokładają do innych – biedniejszych. Nie wydaje się, aby nasi członkowie UE w ciągu pierwszych 10 –20 lat czuli się pokrzywdzeni. Przeciwnie, odniosą korzyści wynikające z faktu, że w wielkim unijnym organizmie gospodarczym będą następowały procesy wyrównywania poziomu gospodarczego i społecznego i towarzyszące im wyrównywanie sił poziomu życia obywateli. Czy rzeczywiście należałoby dalej uzasadniać jakie korzyści płyną dla naszego społeczeństwa z racji faktu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Uważam, że byłoby to zbędne gdyż już jesteśmy w Unii Europejskiej i uwarunkowania wstąpienia są już znane większości naszych obywateli.

Kończąc ten rozdział rozprawy należy stwierdzić:

Po pierwsze – decyzje, sposób postępowania oraz założenia polityki i strategii bezpieczeństwa głównych uczestników i autorów ładu międzynarodowego wykazują daleko posuniętą niespójność, co w sposób zasadniczy wpływa na brak komplementarnego i funkcjonalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, stąd każda interwencja wymaga długich i trudnych uzgodnień najczęściej na forum ONZ i nie zawsze zakończonych sukcesem (Kosowo, Irak). Głównym powodem rozbieżności w tej dziedzinie jest różne stosowanie kryteriów w interpretacji i przestrzegania zasad suwerenności państw, nieingerencji i nieinterwencji w ich wewnętrzne sprawy oraz praw człowieka i swobód obywatelskich.

Po drugie – rozpad dwubiegunowego systemu międzynarodowego oraz potwierdzenie w praktyce słuszności niektórych założeń myślenia liberalnego doprowadziły do transformacji rozumienia podstawowych zasad w obszarze

stosunków międzynarodowych, jakimi są suwerenność państwa i nieingerencja. Jeżeli do tego dodamy rosnącą wrażliwość wspólnoty międzynarodowej, a Polska do niej należy, ma prawnie unormowany obowiązek przestrzegania praw człowieka wraz ze wciąż wzrastającą skutecznością wymierzania sprawiedliwości za ich łamania, to można wnioskować, że dotychczasowe obowiązujące definicje interwencji militarnych bezpieczeństwa, a w tym obronności opierały się na zbyt tradycyjnym realistycznym rozumieniu ładu międzynarodowego.

Po trzecie – pomimo rozbieżności (np. USA, Francja, Niemcy, w sprawie Iraku – 2003) interwencje militarne wykazały – w sensie globalnym – poczucie solidarności międzynarodowej wobec wyzwań, zagrożeń i obaw w różnych regionach kontynentu globu. W konsekwencji można oczekiwać, że wzrastająca świadomość niepodzielności bezpieczeństwa oraz rozwój demokracji w skali globalnej, a także oczekiwanie przestrzegania praw człowieka i swobód obywatelskich będą prowadziły do stopniowego ujednolicenia polityki i strategii bezpieczeństwa oraz poszukiwanie sposobów zapewnienia ich komplementarności.

Po czwarte – osiągnęły obecnie poziom współzależności państw i społeczeństw spowodował wzrost wzajemnego zainteresowania różnymi aspektami polityki wewnętrznej, wyrażanego zarówno przez inne państwa jak i organizacje międzynarodowe, w tym również będące poza kontrolą rządów i wspomagać przez środki masowego przekazu o globalnej sile oddziaływania. Zjawiska i procesy zachodzące w jednych państwach przestały być obojętne wobec życia wewnętrznego innych, zwłaszcza państw sąsiednich, co stało się główną przyczyną rozwoju zjawisk właściwych dla wspólnot regionalnych posiadających wspólną formę instytucjonalną i proceduralną swojego systemu bezpieczeństwa i obrony.

Po piąte – następnym z kolei czynnikiem, obok wewnętrznych przemian głównie uczestników środowiska międzynarodowego, w budowaniu sprawnie funkcjonującego globalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, jest osiągnięcie porozumienia między nimi w aspekcie komplementarności założeń – ich polityki i strategii bezpieczeństwa oraz podejmowanych decyzji i działań, co – w dużej mierze – jest uwarunkowane stopniem jednakowego postrzegania wyzwań

i zagrożeń. Ich interpretacja z punktu widzenia aksjologicznego – wspólnie podzielana lub prowadząca do sprzeczności i konfliktów zawarta w normach prawa międzynarodowego – stanowić będzie podstawowy warunek tworzenia systemu zapewniającego niepodzielność i równe gwarancje bezpieczeństwa jednostek, państw oraz wspólnocie międzynarodowej.

Po szóste – bezpieczeństwo (w tym obronność) Polski w coraz większym stopniu – po wstąpieniu do UE – zależnej od skutków procesów globalizacji i fragmentacji postępujących we współczesnym świecie. Wyzwania dla bezpieczeństwa wiążą się przede wszystkim z osłabieniem możliwości regulacyjnych państw i organizacji międzynarodowych, pogłębiająca się polaryzacja poziomu rozwoju i życia między krajami bogatymi i biednymi, rosnącą na tym tle frustracją i niezadowoleniem społecznym. Istota zmian w naszym środowisku bezpieczeństwa polega zatem na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazje zbrojne), których znaczenie się zmniejsza na zagrożenia nietypowe, których źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe, zagrożenia te mogą dotyczyć naszych obywateli, obiektów oraz służb istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa. Nadal jednak ważnym zadaniem pozostaje monitorowanie sytuacji pod kątem odrodzenia się zagrożeń tradycyjnych.

Po siódme – najpoważniejsze niebezpieczeństwo wśród nowych zagrożeń dla systemu międzynarodowego i bezpieczeństwa poszczególnych państw w tym Polski stwarza zorganizowany terroryzm międzynarodowy, aczkolwiek stopień zagrożenia terroryzmem dla poszczególnych państw jest zróżnicowany.

Po ósme – przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (1.05.2004 r) wzmacnia podstawy szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa narodowego . Polska od tego momentu jest złączona – tak jak inne kraje – do tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), mających na celu skuteczne przeciwdziałanie istniejącym i potencjalnym zagrożeniom, utrwalenia wartości, na których opiera się Unia Europejska, oraz wpływanie na kształtowanie środowiska międzynarodowego, w tym szczególnie w najbliższym sąsiedztwie Unii. Polska, jako członek Unii będzie aktywnie uczestniczyła w mechanizmie WPZiB. Upatrujemy

w nim możliwość wzmacniania naszego globu w polityce międzynarodowej w ramach wspólnych działań Unii. Naszym priorytetem będzie też dążenie do rozwoju Wschodniego Wymiaru Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zaangażowaniu w unijną politykę dotyczącą innych obszarów. Dla Polski, jako członka obu organizacji pożądany jest rozwój stałej i zinstytucjonalizowanej współpracy obu organizacji, tak aby zapewnić pełną komplementarność między działaniami Unii Europejskiej i NATO .

Po dziewiąte – istnieje na dzień dzisiejszy co najmniej cztery możliwe aspekty analizy przyszłości Europy. Pierwszy z nich to aspekt, dotyczący fundamentalnych wartości i odniesień symbolicznych. Główny dylemat Europejczyków dotyczy wyboru między wartościami solidaryzmu społecznego, a zapewnieniem dobrobytu najlepiej sytuowanych obywateli. Drugim aspektem oceny jest płaszczyzna gospodarcza zwłaszcza czynniki sprzyjające osiągnięciu pozycji konkurencyjnej UE na arenie globalnej. Integrację europejską traktuje się często jako sposób osiągania lepszej pozycji konkurencyjnej w gospodarce globalnej. Trzecią płaszczyzną analizy jest aspekt instytucjonalny. Europejczycy mogą urzeczywistnić jeden z wielu potencjalnych modeli ustrojowych. Już od lat dyskutuje się nad możliwością zbudowania jakiegoś wariantu **ustroju federalnego**. Następnym modelem instytucjonalnym jest konfederacja państw narodowych według słynnego projektu Charlesa de Gaull'a.[17]. Czwartą, wreszcie płaszczyzną analizy przyszłości Europy są zagadnienia związane z elitami politycznymi. Czy są one w stanie utworzyć nową jakość w ponadnarodowych stosunkach, czy też nadal są silnie powiązane z narodowymi elektoratami . Procesy integracyjne w tym sporze znajdują się dopiero w początkowym stadium. Elity polityczne są nadal silne związane z narodowymi elektoratami, które decydują o ich pozycji. Można też prognozować, że ta sytuacja szybko nie ulegnie zmianie. Politycy, podobnie jak ich wyborcy, będą spoglądali na integrację przede wszystkim z perspektywy narodowych interesów.

---

[17] Dominik E: Charles de Gaulle: polityk i wizjoner. Wydawnictwo Trio, Warszawa 2001, s. 114-124

A to oznacza, że rozumienie bezpieczeństwa narodowego w skali globalnej UE będzie fragmentaryczne, nie wychodzące poza granice państwa polskiego, co dla „starych" członków Unii będzie wątpliwe i niepojęte.

3. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNE INTEGRACJI RP Z UE

Zjednoczenie Europy ma szczególny wydźwięk w XXI wieku, kiedy globalizacja obejmuje nie tylko dziedzinę gospodarczą ale wszystko to, czym we współczesnym świecie żyje każde społeczeństwo. Tego nie wolno lekceważyć, bowiem pozostanie każdego europejskiego państwa poza zjednoczeniem może oznaczać pozostanie na wiele lat, a może nawet do końca tego wieku poza ogólnie przyjętą cywilizacją.

Ponadto charakter współczesnych zagrożeń militarnych i niemilitarnych powoduje konieczność zagwarantowania integralności terytorialnej i niepodległości, jak również zapobiegania i przeciwdziałania niebezpieczeństwom związanym z rozwojem cywilizacyjnym, tj. klęskami żywiołowymi, katastrofami ekologicznymi i przemysłowymi oraz rywalizacją ekonomiczną (embargiem, sankcjami, protekcjonizmem). To wzmacnia jeszcze bardziej zależność pomiędzy zdolnością obronną Państwa, a jego potencjałem ekonomicznym. Wielkość tego potencjału oraz sposób jego wykorzystania decydują bowiem o możliwości zaspokojenia (w znacznym stopniu) finansowych i materialnych potrzeb sił zbrojnych i ludności cywilnej tak w czasie pokoju, zagrożenia jak i wojny.

To zupełnie inaczej działo się w przeszłości. O ile do I wojny światowej dominowała zasada prowadzenia wojen w oparciu o zgromadzone wcześniej zapasy i rezerwy, to już to samo wyglądało inaczej podczas II wojny światowej, bo całą gospodarkę należało w krótkim czasie przestawić na tory wojenne (zaplecze zasilało we wszystko front).

Obecnie charakter wojen i konfliktów zbrojnych w świecie (czas trwania, zasięg terytorialny i wielkość zaangażowanych sił na lądzie, morzu, w powietrzu i kosmosie) powoduje konieczność bieżącego zasilania we wszystko, co jest niezbędne.

Od gospodarki narodowej, będąc w Unii Europejskiej będzie wymagana zdolność do wytwarzania dóbr oraz świadczenia usług także w warunkach ekstremalnych tj. napięć międzynarodowych, mobilizacji i działań wojennych. Przy czym, w stabilnej sytuacji możliwości poszczególnych gałęzi gospodarki mogą być znacznie ograniczone wskutek zniszczeń, przerwania kooperacji, utrudnień w transporcie, telekomunikacji, a więc przerwanie tzw. łańcuszka logistycznego. Można z dużą dozą pewności twierdzić, ze współczesne konflikty zbrojne są jednocześnie wojnami ekonomicznymi, w których następuje „starcie" potencjałów gospodarczych walczących państw oraz umiejętności ich efektywnego wykorzystania.

O istocie uwarunkowań ekonomicznych systemu obronnego decyduje wielkość i struktura potencjału gospodarczego państwa oraz skuteczność jego wykorzystania w aspekcie racjonalnego zaspokojenia potrzeb związanych z obronnością.

Można zatem, na zakończenie wprowadzenia do tego rozdziału, postawić tezę, iż siła ekonomiki danego państwa decyduje w sposób istotny o jego bezpieczeństwie.

3.1. Założenia integracyjne

Integracja jest procesem scalania, zespalania, ujednolicania, łączenia poszczególnych elementów, zjawisk lub procesów w całość. Może również odnosić się do zjawisk lub procesów i ogniw także gospodarczych, społecznych, kulturowych, narodowościowych, politycznych lub innych wyizolowanych na przykład gospodarczych lub do kilku względnie wszystkich zjawisk społeczno-gospodarczych. Ma wówczas charakter totalny. W praktyce integracja zawsze

prowadzi do scalania totalnego, ze zróżnicowaną siłą czasową scalania wyodrębnionych zjawisk. Następuje to nawet wbrew ewentualnym intencjom, gdy celem jest przykładowo tylko integracja gospodarcza, wywołuje również integrację kulturową na skutek przenikania wpływów scalonych gospodarek na przejawy kulturowe, które ulegają zespoleniu ujednoliceniu, wzajemnemu zrozumieniu i poszanowaniu w układach (państwach, kontynentach) integrujących się gospodarczo. Przykład może być również odwrotny, przy zamierzonej integracji kulturowej – wzajemnych kontaktów i wizyt zespołów lub wystaw artystycznych zachodzi także samoistne zjawisko integrowania się gospodarczo. Podpatrywanie, przenikanie i naśladowanie dobrych poczynań organizacyjnych i ekonomicznych wymienionych kontaktów kulturowych rodzi przyczynki integracji gospodarczej.

Przejawy integracji zaczęły ujawniać się od początku istnienia ludzkości. Od zarania dziejów ludzie zaczęli się integrować, łączyć się w grupy. Powstawały układy rodzinne, plemienne, narodowościowe i państwowe. Jednoczyły się kraje, narody, społeczeństwa. Celem nadrzędnym był zawsze człowiek i jego dobro, a praktycznie dobro zespołowe ludzi zintegrowanych. Istotnym efektem procesów integracyjnych był rozwój jednostek i zbiorowości społecznych i likwidowanie, a co najmniej ograniczanie konfliktów międzyludzkich. Przy większych zbiorowościach było zażegnywanie ewentualnych konfliktów prowadzących do wojen. Aby wyeliminować wojny, należy tworzyć takie struktury, obejmujące zwalczające się państwa i narody, które nie tylko zapobiegały wojnom (...), ale również uniemożliwiałyby ich wybuch. [14]

A czym więc jest integracja ekonomiczna? Najkrócej można powiedzieć, iż integracja ekonomiczna jest procesem scalania gospodarek w dążeniu do poprawy efektywności działania podmiotów gospodarczych , co uzyskuje się dzięki efektowi synergii. Proces ten przejawia się w takiej rozbudowie wewnątrzkrajowych i międzynarodowych powiązań kooperacyjnych na szczeblu przedsiębiorstw , gałęzi, branż, regionów i całych gospodarek narodowych. Prowadzi to do ujednoliceń

---

[14] Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996

techniczno-technologicznych, do wytwarzania wewnętrznej spoistości celów, zasad i warunków działalności gospodarczej. Sprzyja to ujednoliceniu struktur gospodarczych krajów uczestników ugrupowania integracyjnego. W przypadku wystąpienia kilku ugrupowań integracyjnych (na kontynentach, w świecie) dochodzi do współzawodnictwa między nimi, następstwem czego jest zróżnicowanie standardów gospodarczych pomiędzy ugrupowaniami integracyjnymi.

Im większy rynek gospodarczy państw ugrupowania integracyjnego, mierzony wielkością populacji (zaludnienia) a więc wielkością rynku zbytu, **tym większe są na ogół efekty integracyjne.** Duży rynek zbytu, na przykład Unii Europejskiej, obejmującej 15 państw z ponad trzydziestoma milionami mieszkańców, a od 1 maja 2004 r. 25 państw z pięciuset milionami ludności, czy Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu (NAFTA), obejmującej Kanadę USA i Meksyk, z ponad trzystu sześćdziesięcioma milionami, sprzyja efektom synergicznym. Poszerzenie zbytu na zintegrowanym rynku tworzy możliwość wydłużenia serii produkcyjnych i zmniejszanie jednostkowych kosztów wytwarzania. Wzrasta tym samym także konkurencyjność ugrupowania na rynku światowym. Wzmożona konkurencyjność wymusza stale na podmiotach gospodarczych stosowanie innowacji produkcyjnych, co prowadzi do zwiększenia inwestycji, wzrostu produkcyjności techniczno-gospodarczej oraz wydajności pracy. Duży rynek zbytu pociąga ponadto obce kapitały inwestycyjne spoza państw ugrupowania integracyjnego. Lokują się one w tym ugrupowaniu chcąc uzyskać korzyści z dużego rynku zbytu. Można więc twierdzić, że ugrupowanie integracyjne korzysta ze wsparcia kapitałowo-inwestycyjnego w charakterze rozwojowym również z państw spoza własnego ugrupowania.

Proces integracji ekonomicznej , jak każdej innej, ma charakter dynamiczny. Gospodarki państw integrujących się coraz bardziej splatają się wzajemnie. Wyrównywanie standardów powoduje powstawanie efektów synergetycznych i nowej jakości rozwojowej. Główne cele integracji ekonomicznej mają charakter przede wszystkim gospodarczy, osiągnięcie wyższego tempa wzrostu oraz rozwoju w efekcie dobrobytu, co niewątpliwie ma kolosalne znaczenie dla obronności. Przy

realizacji celów gospodarczych następuje samoistne integrowanie się społeczne i inne integrujących się państw.

3.2. Makroekonomiczne koszty i korzyści Polski w UE

Korzyści i koszty członkostwa Polski w UE mogą być wielorakie. Skupię więc swoją uwagę na korzyściach i kosztach w wymiarze tylko makroekonomicznym. Nawet w tym okresie takie określenia jak **korzyść** oraz **koszty** wymagają sprecyzowania. Za korzyści niewątpliwie uznać można osiągnięcie szybszego tempa rozwoju gospodarczego (mierzonego tempem wzrostu PKB) oraz spożycia w przypadku wejścia Polski do Unii Europejskiej niż wówczas, gdyby Polska pozostała poza UE, a także przyspieszenie – jak wskazują analizy dotyczące gospodarek krajów należących do Unii – jest bardzo prawdopodobne. Korzyścią jest jednak również zwiększenie pewnego typu nakładów – możliwe dzięki wejściu do Unii Europejskiej – które w krótkim czasie, a może nawet średnim okresie – nie prowadzą do wzrostu produkcji lub spożycia. Efekty w postaci przyspieszenia tempa wzrostu produkcji lub zmian jakościowych i wzrostu konkurencyjności wynikającego ze stosowania nowych technologii , są zazwyczaj odłożone w czasie. Mówiąc o nakładach, mamy na myśli w szczególności nakłady inwestycyjne, a zwłaszcza nakłady na infrastrukturę, a ponadto do tej kategorii nakładów – które oddziałują pozytywnie na proces rozwoju gospodarczego, wchodzą również koszty związane z wprowadzeniem urządzeń ochrony środowiska, czy też poprawą warunków sanitarnych produkcji żywności, koszty zwiększenia bezpieczeństwa i obronności. Tego i podobnego typu nakłady, rosnące wraz z członkostwem w UE, nie powinny być traktowane jako koszty, ale nawet przy ocenie krótkiego i średniego okresu – należy je uważać za korzyści.

Wymienianie nakładów związanych z przyjęciem przez Polskę unijnych norm i standardów jako kosztów przystąpienia do UE należy uważać za nieporozumienie. Jak podaję często dla przykładu, koszty związane z dostosowaniem się do standardów unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska,

bezpieczeństwa pracy, warunków sanitarnych i innych. Tymczasem działania te i związane z nimi koszty przynoszą w rezultacie zdecydowane – choć trudno wymierne – korzyści dla społeczeństwa. Właściwy rachunek kosztów społecznych i korzyści, którego trudno w praktyce przeprowadzić, powinien różnić się od rachunku na szczeblu przedsiębiorstwa. Powinien uwzględniać straty, jakie ponosi społeczeństwo chociażby z tytułu zatrucia środowiska zwłaszcza ze względu niekorzystnego wpływu na zdrowie, a nawet życie. Z drugiej strony należy brać pod uwagę wysokość nakładów eliminujących te niekorzystne zjawiska, jak również straty będące następstwem ewentualnego zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego wynikającego ze wzrostu kosztów produkcji w przedsiębiorstwach ich niższej konkurencyjności. Dopiero z takiego porównania można by wyciągnąć wniosek na temat łącznego bilansu **strat i zysków.** [15] Odpowiedź może być tylko jedna, zdrowie, życie, tj. bezpieczeństwo jest najważniejsze. Nikt jednak nie będzie chyba twierdził, że konkurencyjność polskich przedsiębiorstw ma bezpośredni związek z tym, iż Polacy żyją w zatrutym środowisku, piją fatalnej jakości wodę oraz pracują w warunkach niebezpiecznych dla zdrowia i życia.

Wzrost różnego typu nakładów po wejściu do UE możliwy będzie zwłaszcza dzięki napływowi funduszy pomocowych z Unii oraz **zwiększonych – jak można oczekiwać** – rozmiarów inwestycji bezpośrednich i zwiększonej wymianie międzynarodowej, a więc przepływ towarów i kapitału. Zgodnie z zasadami UE, funduszom pomocowym musi towarzyszyć krajowe współfinansowanie. Jednakże w żadnym wypadku nie można rozmiarów współfinansowania określić jako **kosztów członkostwa.**

Co to są koszty członkostwa w Unii Europejskiej? Gdyby w wyniku wejścia do UE nastąpiło przejściowe zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego spożycia, byłby to **koszt członkostwa.** Za koszt członkostwa uznać można sumy wpłacane przez Polskę do budżetu Unii tytułem członkostwa – z tym, że można tu mówić

---

[15] Czyżewski A.B., Orłowski W.M., Zienkowski L. *Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej: analiza i ocena,* s.9

jedynie o kosztach bądź korzyściach netto, porównując wysokość wpłat z rozmiarami funduszy pomocowych trafiających do Polski. Za koszt wejścia do Unii Europejskiej uznać możnaby też nadmierny wzrost biurokracji i kosztów z tym związanych wynikający z konieczności wprowadzenia wielu procedur wymaganych przez unijną biurokrację. Oszacowanie tych kosztów nie jest sprawą prostą. Za koszt członkostwa uznać można wreszcie – jeśli taki proces zaistnieje – wzrost emigracji wysokokwalifikowanych specjalistów do krajów UE. Przeciwwagę tego procesu stanowi jednak otwarcie możliwości emigracji i podejmowania pracy za granicą przez Polaków.

W ujęciu sektorowym mówić można o kosztach dostosowawczych wynikających z przyśpieszenia procesów zmian strukturalnych gospodarki, związanych z wejściem do Unii Europejskiej. Zmiany strukturalne oznaczają bowiem ograniczenie rozmiaru bądź zaniechanie produkcji w niektórych dziedzinach lub w wielkich przedsiębiorstwach oraz upadek przedsiębiorstw. Negatywne efekty sektorowe, które w sumie są pozytywne dla gospodarki jako całości i nieuniknione w dłuższym czasie, niezależnie od tego, czy Polska stanie się członkiem Unii czy też nie, nie powinny być traktowane jako koszty członkostwa. Jeśli przyjąć, że Polska nie wchodzi do UE, ale uczestniczy w wymianie międzynarodowej w ramach rynku europejskiego , również wystąpią zmiany strukturalne gospodarki z tym tylko, że zmiany te będą znacznie wolniejsze, przynoszące w znacznie dłuższym czasie pozytywne efekty ekonomiczne i społeczne. Opóźnienie zmian strukturalnych pogarsza jednak sytuację gospodarczą Polski i ogranicza możliwości osiągnięcia wysokiego tempa rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym kontekście można twierdzić, że wejście do Unii Europejskiej tylko przyśpiesza i ułatwia i tak konieczne procesy zmian. Można zadać jedynie następne pytanie, czy szybsze wprowadzenie zmian strukturalnych jest korzystne ze społecznego punktu widzenia, zwłaszcza tego, jak kształtuje się sytuacja na rynku pracy i czy nie byłoby bardziej wskazane rozłożenie tych procedur w czasie, nawet kosztem uzyskania mniej korzystnych wyników ściśle ekonomicznych. Jest to jednak w dużej mierze kwestia wytyczenia zasad odpowiedniej, prozatrudnieniowej polityki społeczno-ekonomicznej kraju,

polityki, która mogłaby przeciwdziałać wzrostowi bezrobocia i łagodzić jego skutki. Nie jest to – jak wiadomo – problem bezpośrednio związany z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Wciąż musimy mieć na uwadze, że subsydiowanie nieefektywnych przedsiębiorstw, a tym samym petryfikowanie przestarzałych struktur ekonomicznych, prowadzi tylko do stagnacji gospodarki i zacofania cywilizacyjnego. Podkreślić należy w tym miejscu bardzo mocno, że problemy zatrudnienia, opracowanie programów, które pozwolą w taki czy inny sposób ograniczyć bezrobocie i jego negatywne skutki, zajmą ważne miejsce w planach rozwoju społeczno-gospodarczego krajów Unii Europejskiej i Unii jako całości. Sprawy te, niełatwe do rozwiązania, wymagają po pierwsze czasu, po drugie - nowych pomysłów i rzetelnie opracowanej prognozy.

W ocenie, może nie kompleksowej, koncentruję swoją uwagę na porównaniu efektów makroekonomicznych występujących w sytuacji przystąpienia do UE z efektami makroekonomicznymi w sytuacji, gdy Polska nie wchodzi do UE, ale współuczestniczy w wymianie międzynarodowej w ramach rynku europejskiego. Wariant pełnego odcięcia się Polski od Europy i wejścia w orbitę rosyjskich wpływów gospodarczych, w ogóle nie rozpatruję w swojej dysertacji, choć w ocenie niektórych polityków wbrew pozorom ten wariant nie abstrakcyjny. Spróbuję rozróżnić dwa okresy: krótki i średni do roku 2012 i długi, po roku 2012 do roku 2030. Jak wynika z doświadczeń krajów przyjmowanych w poprzednim okresie, dopiero długi okres pozwala na pełną ocenę korzyści, jakie kraj osiąga z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej.

Podstawowym miernikiem poziomu rozwoju gospodarczego kraju jest wysokość produktu krajowego brutto (PKB) – a więc wartość wytworzonych w kraju wyrobów i usług – przypadającego na mieszkańca. Poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowi obecnie w Polsce ok. 42% przeciętnego poziomu PKB w Unii Europejskiej. Innymi słowy, produkcja w Unii jest przeciętnie dwa i pół razy wyższa w przeliczeniu na jednego mieszkańca, niż w Polsce. Taka różnica w poziomie produkcji oddziałuje znacząco na wszystkie inne makrowielkości, a zwłaszcza na poziom życia, a pośrednio na obronność.

Warto też odnotować dystans, który dzieli Polskę od krajów UE znajdujących się na relatywnie niskim poziomie rozwoju w stosunku do poziomu przyjętego w Unii. Do krajów tych można zaliczyć Hiszpanie, Portugalię i Grecję. Jak wynika z porównań międzynarodowych, realny poziom PKB na mieszkańca w Polsce stanowi około 60 % PKB w Grecji i około 50 % PKB w Hiszpanii (Załącznik – 1).

Niski poziom rozwoju gospodarczego Polski znajduje swoje odbicie w strukturze **produkcji** i strukturze **zatrudnienia**. Gospodarkę polską cechuje niski udział usług w tworzeniu PKB i jednocześnie w ramach przemysłu (w tym przemysłu zbrojeniowego), niski udział produkcji wyrobów nowoczesnych, tzw. produktów wysokiej techniki. Wśród osób pracujących, uderzająco wysoki jest udział w rolnictwie i niewielki w strefie usług. Gospodarka polska jest wysoce importochłonna, co oznacza, że każdy wzrost produkcji, czy to przeznaczonej na spożycie, czy na eksport, pociąga za sobą istotny wzrost importu. Jednocześnie konkurencyjność naszej produkcji na rynkach międzynarodowych i poziom aktywności eksportowej utrzymuje się na niskim poziomie.

Poziom krajowych oszczędności w Polsce jest niewystarczający dla sfinansowania nakładów inwestycyjnych stanowiących podstawę modernizacji i rozbudowy aparatu wytwórczego, jaki jest niezbędny do środków pochodzących z zagranicy. Należy tu zwrócić również uwagę na wysoki stopień zużycia środków trwałych w Polsce i wysokie potrzeby odnowienia i to poprzez wprowadzenie wysokowydajnych nowoczesnych maszyn i urządzeń, dostosowanych do wymagań technologii XXI wieku.

3.3. Średniookresowe konsekwencje członkostwa RP w UE

Przez średni okres należy rozumieć 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej tj. lata 2004-2013. To okres, w którym trudno spodziewać się radykalnych zmian w produktywności zasobów czynników produkcji (kapitału i pracy) oraz w poziomie życia obywateli. Główną zmianą, której można się

spodziewać w tym okresie, jest przestawienie gospodarki polskiej na tory przyśpieszonego wzrostu poprzez:

- zwiększenie się skali i udziału PKB inwestycji publicznych i prywatnych;
- przyśpieszenie procesów modernizacji i absorpcji nowych technologii, zarówno w drodze zwiększonego importu, jak i zwiększonych nakładów na edukację oraz krajowe badania i rozwój;
- wzrost zaufania ze strony rynków światowych, wiodący do przyśpieszenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ);
- bezpieczne sfinansowanie zwiększonych nakładów inwestycyjnych poprzez większe oszczędności krajowe i zagraniczne, w tym fundusze unijne[16]

Efektem takiego rozwoju powinien być w pierwszych latach członkostwa przyśpieszony wzrost PKB, wywołany przede wszystkim przez czynniki popytowe. W końcu okresu jest możliwe pojawienie się pierwszych oznak długotrwałego przyśpieszenia trendu wzrostu zdolności produkcyjnych i PKB, związanego z przekuciem majątku produkcyjnego Polski na większy, nowoczesny i bardziej efektywny. Powinno to zaowocować zwiększoną, długookresową konkurencyjnością gospodarki polskiej, pozwalającą na wykorzystanie szans stworzonych przez uczestnictwo w rynku wewnętrznym Unii Europejskiej.

Średniookresowe konsekwencje makroekonomiczne członkostwa Polski w UE przeanalizowano, wykorzystując symulacje przeprowadzone za pomocą modelu równowagi ogólnej (CGE) gospodarki polskiej. Jest to typ modelu standardowo wykorzystywany we współczesnej ekonomii do tego typu badań.

Co ciekawe, że jest niemożność oddzielenia od siebie tych zjawisk, które są bezpośrednimi lub pośrednimi konsekwencjami akcesji od szeregu zjawisk występujących niezależnie od akcesji, związanych na przykład z ogólnymi procesami globalizacji i modernizacji polskiej gospodarki. Rozwiązanie tego problemu polega na zastosowaniu metody, w której oprócz symulacji rozwoju

---

[16] Por. Czyżewski A.M., Orłowski W.M., Zienkowski L. *„Makroekonomiczne korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej; analiza i ocena"* UKIE, Warszawa 2003, s.17

gospodarczego Polski, sformułowano drugi scenariusz, zakładający rezygnację z akcesji (scenariusz izolacji). Dopiero porównanie wskaźników gospodarczych uzyskanych w wyniku scenariusza członkostwa z wynikami uzyskanymi w symulowanym scenariuszu izolacji, pozwala na określenie kosztów i korzyści, które jednoznacznie można przypisać członkostwu w Unii.

Najistotniejsza konsekwencją makroekonomiczną scenariusza członkostwa w średnim okresie jest nie tyle **wyraźne podniesienie się tempa** wzrostu PKB, co przestawienie gospodarki na ścieżkę umożliwiającą w długim okresie przyśpieszenie dynamiki rozwoju i wzrostu efektywności gospodarowania. Oznacza to różnorodne zmiany, w szczególności o charakterze strukturalnym, poniżej postaram się scharakteryzować w maksymalnym skrócie.

Po pierwsze – wzmocniona konkurencja na rynku krajowym wymusi proces przyśpieszonego dostosowania i restrukturyzacji polskich firm. Mimo ich rosnącej wydajności, w pierwszych latach członkostwa dynamika importu przekroczy dynamikę eksportu, głównie w skutek realnej aprecjacji złotego i bardziej agresywnych strategii rynkowych korporacji ponadnarodowych. Restrukturyzacja pozwoli jednak na zdecydowaną poprawę dynamiki polskiego eksportu w latach 2010-2014.

Zgodnie z wynikami symulacji, w latach 2005-2007 gospodarka może znaleźć się na ścieżce wzrostu PKB ok. 5 %, przy spożyciu rosnącym w tempie nieco ponad 4 % i inwestycjach rosnących w tempie ok. 12 % rocznie. Przyśpieszenie wzrostu w latach 2005-2007 wiąże się nie tylko z efektami członkostwa, ale z prawdopodobną oprawą czynników gospodarek zachodnioeuropejskich w porównaniu z latami 2001-2003. Oznacza to, że po akcesji nastąpi kilkuletni boom inwestycyjny i konsumpcyjny. Deficyt obrotów bieżących relacji PKB stopniowo wzrośnie do 5%, co nie będzie jednak tworzyć zagrożenia dla stabilności gospodarczej Polski, zwłaszcza w warunkach wchodzenia do strefy euro. W bilansie płatniczym nastąpi wyraźne pogorszenie (02 punkty procentowe PKB) salda handlowego, natomiast pojawią się rosnące transfery netto z Unii.

W latach 2008-2010 nastąpi rodzaj stopniowego wyczerpania się dotychczasowego modelu wzrostu gospodarczego bazującego na szybkim wzroście popytu krajowego Dynamika spożycia spadnie poniżej 4 %, inwestycji do 7 %, zaś wzrostu PKB do ok. 4 %. Tempa wzrostu eksportu i importu, po gwałtownym wzroście w latach poprzednich, obniżą się do ok. 7-8%, zaś deficyt obrotów bieżących oscylować będzie ok. 4% PKB. W okresie tym może również wystąpić rodzaj rozczarowania efektami członkostwa Polski w UE, głównie ze względu na zwiększenie się presji konkurencyjnej dla przedsiębiorstw krajowych niekompensowanej – jak poprzednio – szybkim wzrostem popytu krajowego.

Od roku 2011 gospodarka wejdzie na nową ścieżkę przyśpieszonego wzrostu gospodarczego, związanego z wyraźną poprawą stopnia konkurencyjności i ze wzrostem jakości i wielkości majątku produkcyjnego. W okresie tym zaczną się uwidaczniać zarówno konsekwencje przyśpieszonego rozwoju w zakresie inwestowania, jak i wymuszonego konkurencją wzrostu efektywności gospodarowania. Tempo wzrostu gospodarki podniesie się stopniowo do około 8-9% , przy imporcie rosnącym w tempie 7%. Przy utrzymaniu dynamiki absorpcji krajowej na poziomie zbliżonym do obserwowanego poprzednio, doprowadzi to do wzrostu dynamiki PKB do ponad 5 % oraz do stopniowej redukcji deficytu obrotów bieżących poniżej 4 % PKB.

Opisanym powyżej etapom wzrostów PKB towarzyszyć będzie rosnąca stabilizacja makroekonomiczna. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska włączy się do mechanizmu kursowego ERM2, stabilizując kurs złotego wobec euro. Mimo niełatwego wymogu spełnienia kryteriów konwergencji – zwłaszcza trudne okaże się spełnienie kryterium fiskalnego – w 2008 roku. Polska przystąpi do strefy euro nieodwracalnie stabilizując kurs waluty i wymieniając złotego na euro. Inflacja w całym okresie kształtować się będzie na stosunkowo niskim poziomie 3-4 %

(długotrwale utrzymanie się spornych różnic inflacyjnych po przystąpieniu do strefy euro wymuszać będzie silniejszy wzrost wydajności pracy w sektorze handlowym).[17]

Zarysowana ścieżka rozwoju pozwoliłaby na pewne zmniejszenie dysproporcji rozwojowej Polski w porównaniu z Europą Zachodnią. W roku 2003 polski PKB na głowę mieszkańca stanowił ok. 20 % średniego PKB, na głowę mieszkańca w UE – 15 % według kursu walutowego i ok. 40 % według parytetu siły nabywczej. Do roku 2014 Polska powinna osiągnąć poziom PKB równy ponad 30 % średniego PKB w UE – 15 w tym okresie i ok. 54 % według PPP. Zmiany w odniesieniu do PKB według bieżących kursów walutowych będą silniejsze, niż w odniesieniu do PKB według parytetu siły nabywczej. Jest to wynikiem faktu, że w średnim okresie nastąpi znaczące, realne wzmocnienie polskiej waluty, podczas gdy efekty prowzrostowe nie będą jeszcze silne.

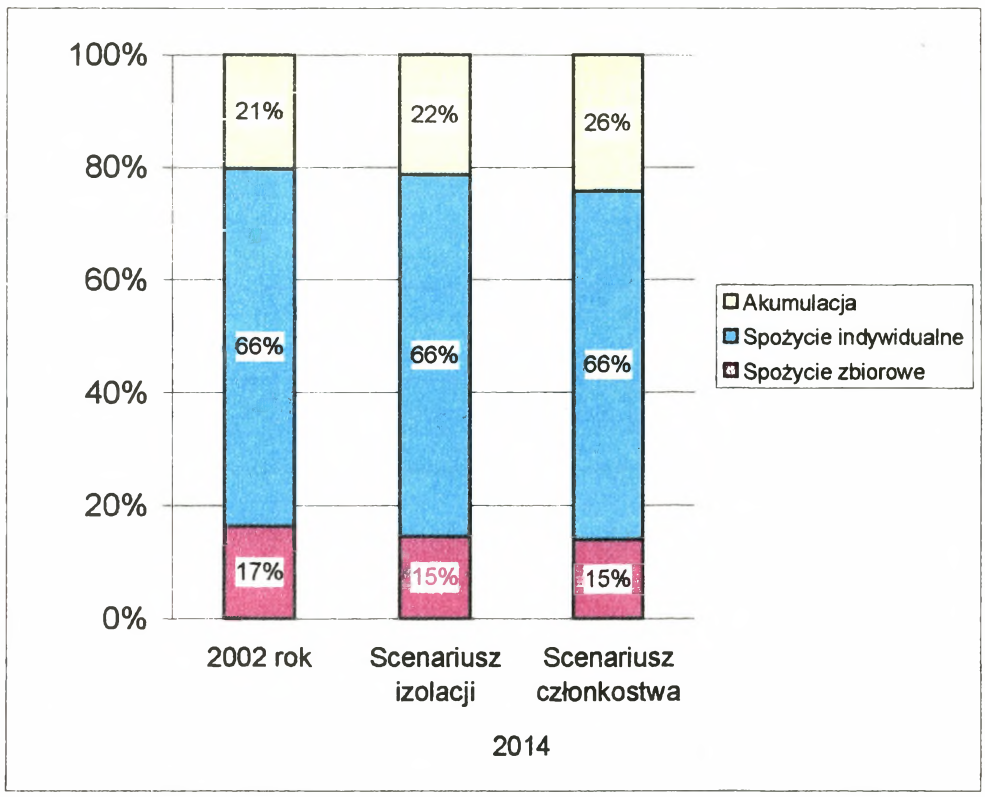
W scenariuszu izolacji Polska, mimo nieprzystąpienia do Unii zakładamy, że prowadzi rozsądną politykę gospodarczą. Mimo tego scenariusz wiedzie do odmiennych, znacznie mniej korzystnych rezultatów. W przypadku rezygnacji z członkostwa – przy jednoczesnej akcesji do Unii pozostałych 9 krajów – Polska musi liczyć się nie tylko z wygaśnięciem unijnych transferów, ale również z relatywnym spadkiem zaufania inwestycyjnego, powodującym zmniejszenie napływu inwestycji bezpośrednich do Polski. Powolniejsza modernizacja gospodarki spowoduje, że nie możliwe będzie osiągniecie tempa wzrostu PKB powyżej 4 %. Do roku 2014 Polska powinna osiągnąć poziom PKB równy 20 % średniego w UE-15 w tym okresie (według bieżących kursów walutowych) i poniżej 50 % wg PPP.

Mimo pozostawania poza Unią, następować będzie z pewnością wymuszony światową konkurencją wzrost efektywności produkcji, będzie on jednak znacznie wolniejszy od scenariusza członkostwa ze względu na silne ograniczenia środków na modernizację gospodarki. Wydajność pracy w scenariuszu izolacji wzrosła

---

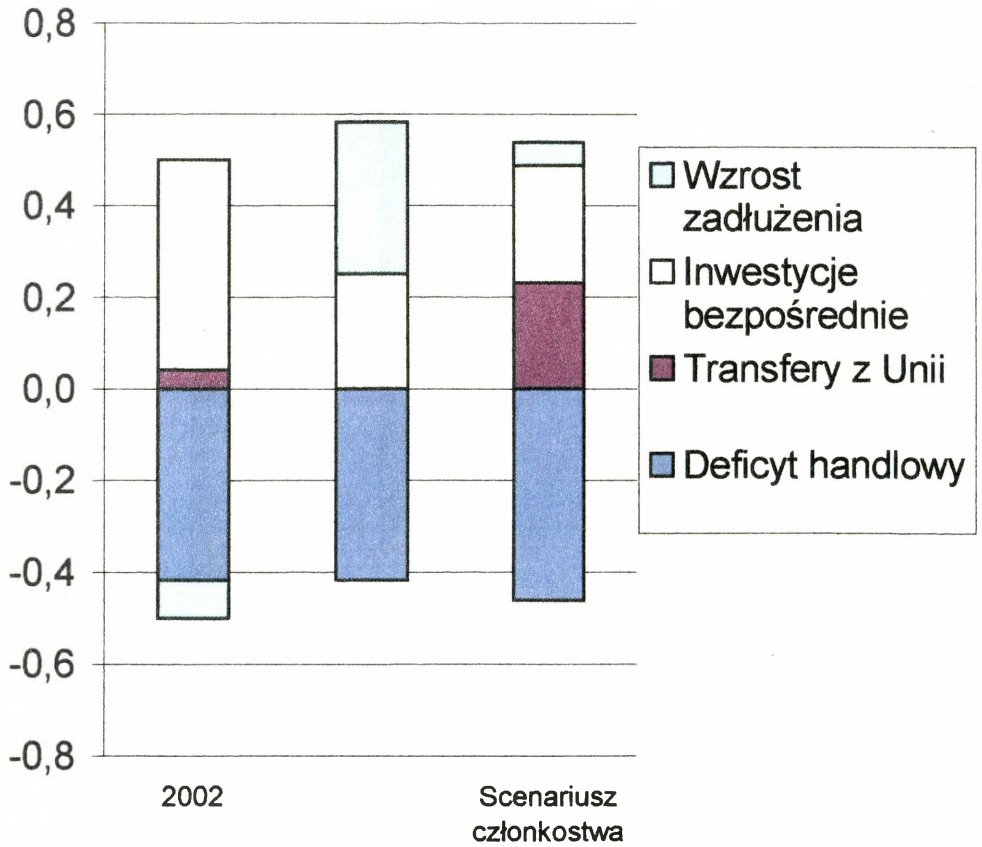
[17] Por. Czyżewski A.M., Orłowski W.M., Zienkowski L. *„Makroekonomiczne korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej; analiza i ocena"* UKIE, Warszawa 2003, s.19

średnio w latach 2004 – 2014 w tempie 3,1 %, natomiast w scenariuszu członkostwa w tempie 3,6 %. W scenariuszu izolacji nie nastąpi silny wzrost relacji inwestycji do PKB obserwowany w scenariuszu członkostwa (wykres 1), natomiast relacja spożycia do PKB w obu scenariuszach ukształtuje się na tym samym poziomie.



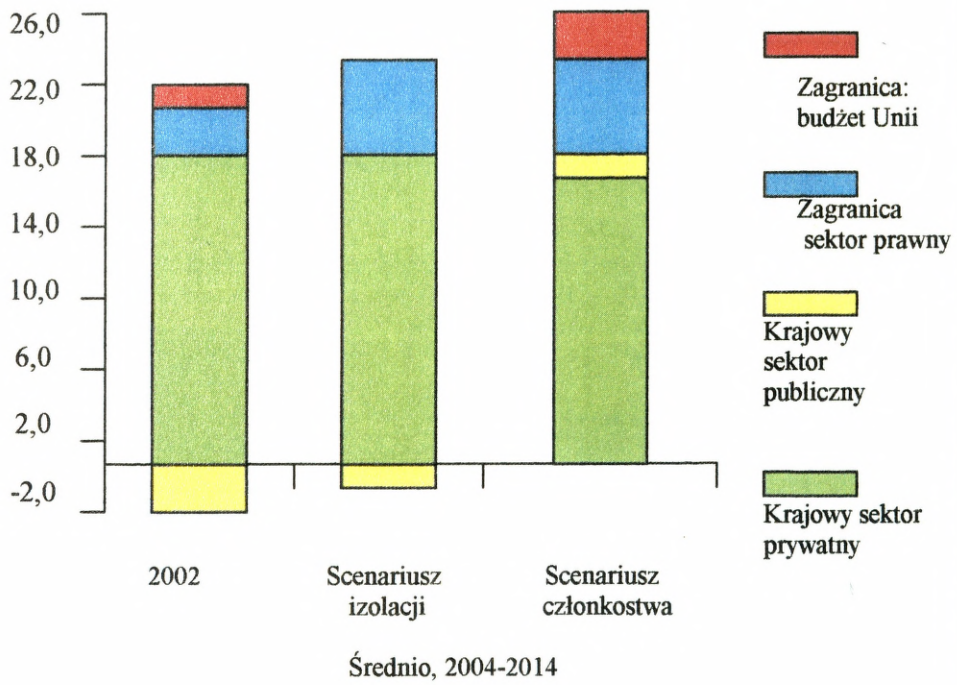
Wykres 1. Zmiany spowodowane członkostwem: struktura popytu krajowego w % PKB

Drugą charakterystyczną różnicą między scenariuszami będą zmiany w strukturze bilansu płatniczego (wykres 3). W scenariuszu członkostwa będziemy mieli do czynienia ze znacznie wyższym deficytem handlowym, finansowanym jednak w całkowicie bezpieczny sposób transferami z Unii i napływem BIZ.

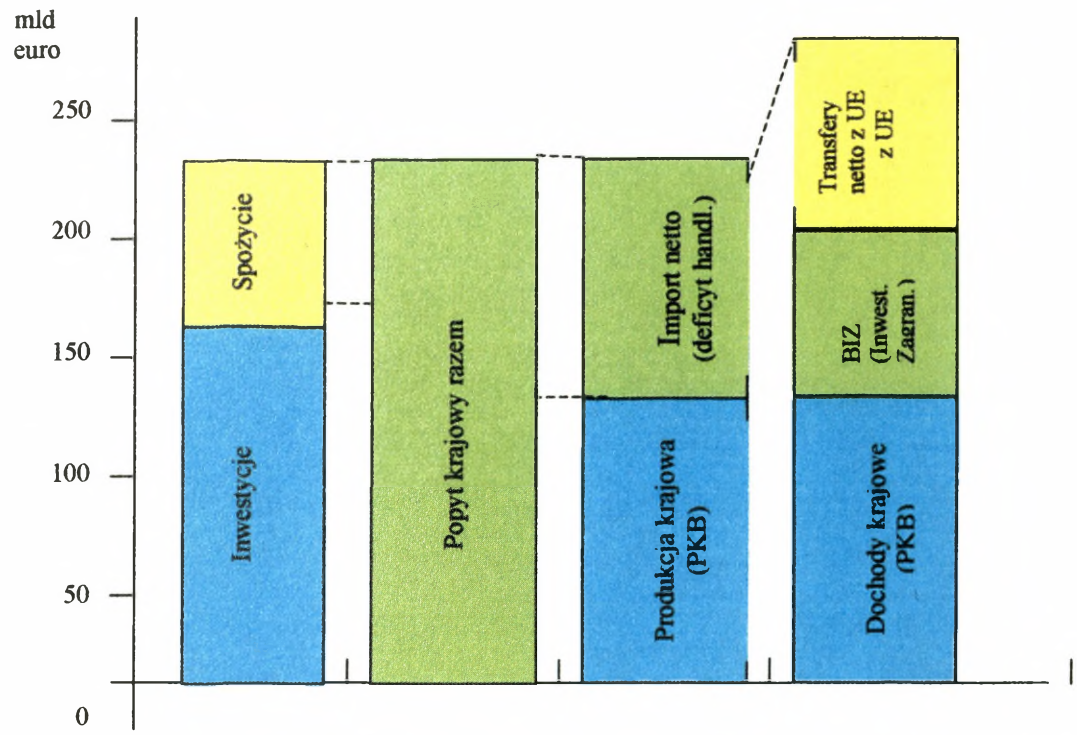


Wykres 2. Zmiany spowodowane członkostwem: elementy bilansu płatniczego w % PKB

Kolejna istotna różnica, to sposób sfinansowania inwestycji (wykres 4). W scenariuszu członkostwa znacznie większa cześć finansowania pochodzi z zagranicy, w szczególności ze źródeł bezpiecznych (BIZ, transfery); dodatnie są oszczędnościami sektora publicznego.



Wykres 3. Zmiany spowodowane członkostwem: finansowanie inwestycji w % PK



*Skumulowane różnice wyników scenariusza członkostwa w stosunku do izolacji
(lata 2004 – 2014, mld euro, ceny stałe)

Wykres 4. Schematyczne przedstawienie efektów członkostwa 2004 – 2014

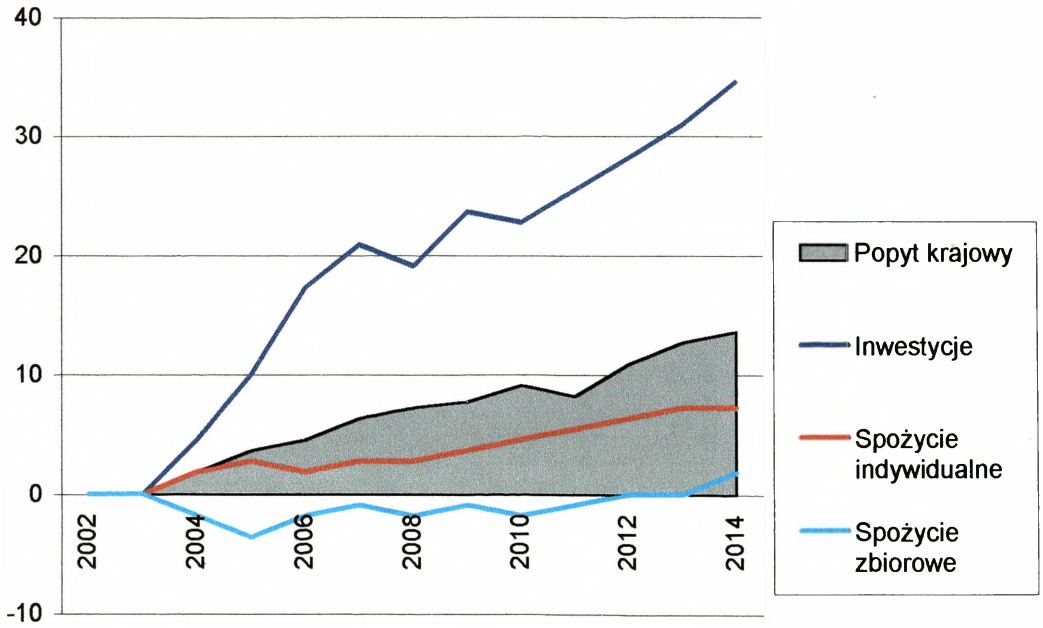
Oceny konsekwencji członkostwa najłatwiej dokonać, patrząc na łączne skumulowane dla całego okresu prognozy (2004-2014) kształtowania się wielkości makroekonomicznych popytu i produkcji. Na wykresie 5, pokazano w najbardziej schematyczny sposób wymienione wyżej efekty. W porównaniu do scenariusza izolacji, w scenariuszu członkostwa w całym okresie 2004 – 2014 skumulowane

inwestycje są wyższe o 160 mld euro, a spożycie o 70 mld euro (są to zmiany skumulowane dla całego okresu prognozy, wyrażone w cenach stałych).[18]

Tak więc w porównaniu ze scenariuszem izolacji, skumulowane inwestycje są wyższe o 23 %, a spożycie o 3 %. Łączna różnica popytu krajowego wynosi więc 230 mld euro (8%) i dzieli się między wzrostem zapotrzebowania na produkcję krajową (większy PKB) o 130 mld (4,5 %) i zapotrzebowaniem netto na import o 100 mld. Powstały dodatkowy deficyt handlowy rzędu 100 mld euro zostanie z nadwyżką pokryty przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wyższe o 60 mld euro (ponad dwukrotnie w stosunku do scenariusza izolacji), i unijne transfery w kwocie 70 mld euro (w scenariuszu izolacji bliskiej zeru). Oznacza to, że – w porównaniu ze scenariuszem izolacji – spada zapotrzebowanie Polski na inne, mniej bezpieczne sposoby finansowania deficytu.

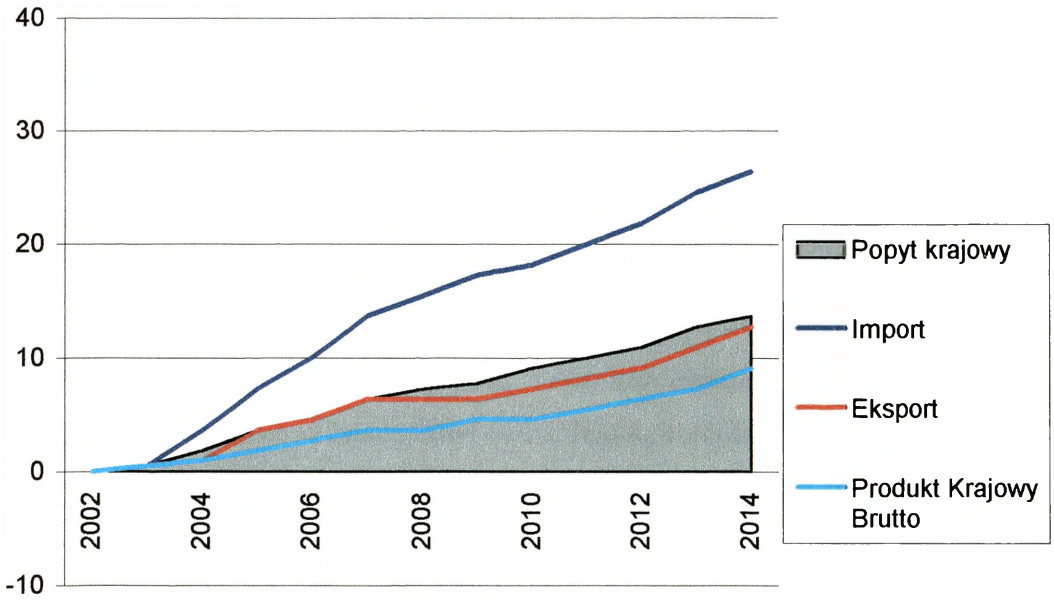
---

[18] Por. Czyżewski A.M., Orłowski W.M., Zienkowski L. „Makroekonomiczne korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej; analiza i ocena" UKIE, Warszawa 2003, s.22.



Odchylenie wyników scenariusza członkostwa jako procent wyników scenariusza izolacji

Wykres 5. Efekty członkostwa w Unii (1): różnice wyników scenariuszy w %



Odchylenie wyników scenariusza członkostwa jako procent wyników scenariusza izolacji

Wykres 6. Efekty członkostwa w Unii (2): różnice wyników scenariuszy w %

Różnice procentowe podstawowych wielkości makroekonomicznych najlepiej pokazują wykresy 5 i 6 pomiędzy scenariuszem członkostwa a scenariuszem izolacji. Jak widać w średnim okresie efektem członkostwa jest silny wzrost inwestycji i importu. Efekty wzrostowe są słabsze w odniesieniu do eksportu, łącznego popytu krajowego i PKB, a najsłabsze w stosunku do spożycia.

A jak to wszystko przekłada się na obronność? Czy rzeczywiście wejście do Unii Europejskiej poprawi naszą Polską obronność, czy tez nie? W tej materii metodą symulacji nikt nie zbadał, choć należy przyznać – próby były robione. Niemniej do tych wyników nie miałem dostępu i dlatego na własny użytek zrobiłem badania opinii za pomocą ankiet wśród studentów Studiów Podyplomowych w Akademii Obrony Narodowej w 2003 roku. Szczegółowy opis badań w załącznikach dysertacji, natomiast ogólne wnioski można sprowadzić do:

1. Wyniki pokazują, że przygotowanie osób funkcyjnych pełniących obowiązki publiczne do problemów obronności nie tylko nie są przygotowane merytorycznie, ale ich świadomość i rola jest bardzo niska.

2. Wydatki finansowe już kolejny rok są na bardzo niskim poziomie i nie zapełniają potrzeb w zakresie modernizacji zbrojnych, dostosowując je wymagań współczesnego pola walki w układzie sojuszniczym NATO. Członkostwo w UE może poprawić sytuację poprzez poprawę gospodarki i wzrost PKB o 3-4 %. Wówczas będzie można mówić o wymianie sprzętu bojowego w siłach zbrojnych, morskich i powietrznych.
3. Intensyfikacja szkolenia osób odpowiedzialnych za obronność, na różnych poziomach w kraju i za granicą, może doprowadzić do wyraźnej poprawy w tym zakresie w latach 2004-2010. Jest to konieczne i moim zdaniem pilne wobec istniejących zagrożeń w Europie i wiecie. Polska musi być nie tylko wiarygodnym partnerem w UE i NATO, ale dawać widoczny, znaczący wkład jako członek i sojusznik dla dobra ogólnego.

4. UWARUNKOWANIA FINANSOWE INTEGRACJI RP Z UE

Transfery finansowe z Unii Europejskiej na rzecz Polski po uzyskaniu członkostwa w tym ugrupowaniu od wielu lat były i są nadal postrzegane przez opinię publiczną jako największa korzyć z wejścia do Unii. Opinia ta jest oparta na dwóch założeniach. Po pierwsze – w rachunku korzyści i kosztów przystąpienia Polski do UE najistotniejsze jest to, co jest ewidentnie policzalne, a więc **przepływy finansowe.** Po drugie – napływ środków z budżetu UE do Polski przewyższy wszelkie wpływy wynikające z członkostwa. Można jeszcze dodać, że powszechnym oczekiwaniem było i jest to, ze po akcesji transfery finansowe z UE, pomniejszone o polskie wpłaty, będą wyższe od transferów przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.[19]

Nie sposób dowieść prawdziwości pierwszego założenia, w gruncie rzeczy cały niniejszy raport jest tylko analizą kosztów i korzyści z członkostwa w UE, wśród których te bezpośrednio policzalne są tylko jednymi z nich. Innych pożytków – może

---

[19] P.Samecki *„Przepływy finansowe między UE a Polską w latach 2004-2013"*, s.30

jest ich dużo –można upatrywać w sprawach o wiele mniej wymiernych. Ponadto można oczekiwać szeregu innych korzyści pozaekonomicznych – dzięki udziałowi w instytucjach europejskich Polska będzie realnie uczestniczyć i współkształtować przyszłość UE i Europy, zapewniając także wyższy stopień bezpieczeństwa i obronności oraz stabilności geopolitycznej, w porównaniu z sytuacją „outsidera".

Weryfikacja prawdziwości drugiego założenia jest m.in. tego opracowania. Nie przesądzając, czy transfery finansowe będą największa korzyścią, wydają się poważną korzyścią. Spożytkowanie nowych możliwości rozwojowych, które otworzą się dzięki napływowi dodatkowego zasilania finansowego z tytułu wspólnej Polityki Rolnej oraz funduszy strukturalnych, może przyczynić się do podwyższenia tempa wzrostu gospodarczego i do modernizacji infrastruktury niezbędnej do przyciągania kapitału zagranicznego oraz do mobilizacji kapitału krajowego. Ponadto można oczekiwać także pozytywnych skutków ekonomicznych – nie tylko dzięki prostemu przyrostowi miejsc pracy, lecz również zwiększeniu elastyczności podaży pracy. Jednak równie istotne jest zestawienie przepływów finansowych na rzecz Polski ze składkami i wpłatami, jakie Polska powinna wynieść z tytułu członkostwa.

Te rozważania obejmują okres 2004-2013, zakładając, że akcesja nastąpi 1 maja 2004 roku, zaś następna perspektywa finansowa obejmie lata 2007-2013. O ile do lat 2004-2006 wyniki negocjacji rozważą skalę transferów w obu kierunkach ze stosunkowo dużym prawdopodobieństwem, o tyle szacunki dotyczące w kolejnej perspektywie finansowej, będą musiały być oparte na wielu założeniach dotyczących skali, struktury przepływów i kierunków przeznaczenia środków. Stopień przewidywalności w odniesieniu do okresu 2007-2013, jest o wiele niższy zarówno ze względu na niemożność przewidzenia zasad funkcjonowania budżetu UE w tych latach, jak i z uwagi na trudności w prognozowaniu procesów wzrostowych i rozwojowych w Polsce w takim horyzoncie czasowym.

W tym rozdziale nie będą rozpatrywane finansowe skutki członkostwa z tytułu dostosowania prawa polskiego do aequis communautaire. Skutki te są przedmiotem szerokiej analizy w niemal wszystkich kolejnych rozdziałach przedstawiających

implikacje wynikające z udziału Polski w ważniejszych politykach wspólnotowych, a także z punktu widzenia wybranych sektorów przekrojowych.

4.1 Budżet UE – zasady ustalania i źródła dochodu

Budżet Unii Europejskiej jest finansowany przez państwa członkowskie w ramach systemu tzw. środków własnych – artykuł 201. Traktat o UE mówi, że „Bez uszczerbku dla innych dochodów, budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych". Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, uchwala przepisy dotyczące systemu zasobów własnych Wspólnoty, których przyjęcie zaleca Państwom Członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Uchwalone przez radę przepisy, o których mowa w art. 201 to jej Decyzja 94/728/EC, Eurotom ustanawiająca system środków własnych, Decyzja 2000/597/EC, Eurotom, która modyfikuje pierwsza z wymienionych decyzji, a także Decyzja z 29 września 2000 roku (OJ L 253 z 2000 r.)[20]

Ekonomiczna filozofia systemu środków własnych polega na składce, która jest przekazywana na rzecz budżetu wspólnotowego, właściwie automatycznie przez państwa członkowskie. Automatyzm jest oparty na formule, zgodnie z którą wylicza się wysokość składki, przez co w danym okresie kilkuletnim (perspektywie finansowej) nie zachodzi konieczność negocjowania co roku składek poszczególnych państw.

Składka obejmuje cztery źródła pochodzenia środków. Pierwsze i najstarsze dwa źródła (zwane tradycyjnymi środkami własnymi), to opłaty (zwane tradycyjnymi środkami własnymi) to opłaty cukrowe, wnoszone przez przemysł cukrowniczy, a także cła nakładane na import z krajów trzecich. Stosowanie ceł i opłat wynika ściśle z zasad określonych regulacjami prawnymi wspólnej polityki celnej i wspólnej polityki rolnej. Jakikolwiek pobór ceł i opłat jest zadaniem

---

[20] Tamże s. 20

administracji państw członkowskich, to jednak dochody te zasilają wyłącznie budżet Unii Europejskiej. Cła i opłaty są więc źródłem części składki państwa członkowskiego zarówno w sensie dosłownym jak i w sensie punktu odniesienia dla wyliczenia wysokości składki.

Trzecim źródłem dla środków własnych jest podatek od usług (VAT). Część składki z tego tytułu wylicza się, stosując jednolitą stopę obciążającą podstawę (bazę), liczoną obecnie jako 1 % masy podatku VAT, oszacowanej w sposób zharmonizowany dla wszystkich państw. Jeżeli jednak oszacowana baza VAT byłaby wyższa niż 0,5 % Produktu Narodowego Brutto (PNB), wówczas do wyliczenia części składek przyjmuje się wartość równą 0,5 % PNB. W większości mniej zamożnych państw Unii Europejskiej, a także w przypadku wszystkich znacznie mniej zamożnych nowo przyjmowanych 10 państw (w tym Polskę) będzie stosowana podstawa w postaci 0,5 % PNB

W sytuacji, gdy poprzednie źródła nie wystarczają dla uzyskania pożądanych dochodów budżetu wspólnotowego stosuje się kolejne, tzw. czwarte źródło dochodów, którego wysokość wylicza się jako część sumy Produktu Narodowego Brutto wszystkich państw członkowskich. Do obliczenia PNB każdego państwa stosuje się jedną metodę. Środki z czwartego źródła stają się w długim okresie coraz ważniejszym źródłem finansowania budżetu z dwóch powodów, a mianowicie: liberalizacja handlu światłowodowego sprawia, że cła nakładane przez UE na import z państw trzecich stopniowo tracą na znaczeniu; względnie stabilny udział zasilania z VAT nie pokrywa rosnących potrzeb budżetu UE wynikających z nowych elementów w procesie integracji (I i II filar).

Przytaczane szacunki Komisji Europejskiej wskazują, że po 2004 roku środki z czwartego źródła staną się wyraźnie dominującym strumieniem zasilania budżetu- ponad 70 % całości dochodu.

4.2 Polska składka do budżetu UE i innych płatności na rzecz instytucji wspólnotowych

Poprzednio podałem cztery źródła dochodu do budżetu UE, który tworzą wszystkie państwa członkowskie, a w tym i Polska. Teraz przejdę do ważnego dla Polski problemu, a mianowicie składki i innych płatności. W dotychczasowych publikacjach rzadko były szacowane zobowiązania Polski wobec budżetu wspólnotowego w latach 2004 - 2006. Mieściły się one w przedziale od 2 mld do 2,4 mld euro.[22] Nieliczne dokumenty, przygotowane przez administrację rządową, wskazywały na różne wielkości.[23] W raporcie w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczpospolitej Polskiej z Unią Europejską rządu AWS-UW mówiło się nawet o ewentualnym poziomie dolnego progu przedziału w wysokości 100 mln euro, jeśli udałoby się wynegocjować mechanizm korekcyjny poszukiwany w polskim stanowisku negocjacyjnym (10 % składki w pierwszym roku członkostwa, 30 % w drugim, 50 % w trzecim, w następnych latach podobnie). Z kolei strategia gospodarcza rządu SLD-UP-PSL, zawierająca notabene wewnętrzne niespójności w oszacowaniu składki w latach 2004 – 2005, zakładała poziom docelowy składki w pierwszych latach członkostwa rzędu 2.250-3.383 mln euro.

Symulacja wykonywana przez Komisję Europejską w trakcie procesu negocjacyjnego na podstawie metody wynikającej z decyzji Rady wymienionych w punkcie 1 są najbardziej prawdopodobnym szacunkiem wysokości składki ze względu na długa praktykę Komisji i zaawansowaną technologię obliczeń. Jak pokazuje zestawienie szacunków dokonanych w trakcie 2002 r. zawartych w kolejnych dokumentach wewnętrznych Komisji Europejskiej, różnice szacunków

---

[22] Por. E.Kawecka-Wyrzykowska, S.Ładyka *„Szacunek wpłat Polski do budżetu UE i transferów z Unii Europejskiej”*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000, t.1 s.91

[23] Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z UE, Rada Ministrów, Warszawa 26 lipca 2000 r., s. 125-126

były niewielkie i wynikały z kolejnych, dokładniejszych przybliżeń wartości referencyjnych.

Tabela 1

Szacunki wysokości składki polskiej w mln euro.

Źródło szacunku	2004	2005	2006
Non-paper from the Commission... (ceny 2002)	2398	2496	2565
Paper on the methodological aspects related to the calculation of net budgetary balances, niepublikowany materiał Komisji Europejskiej z 22 lipca 2002 (ceny 1999)	2429	2470	2560
Financial framework for enlargement 2004-2006. Poland. Estimated net budgetary positions after enlargement, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 4 listopada 2002 (ceny 1999),	2337	2407	2492
Financial framework for enlargement 2004-2006. Poland. Estimated net budgetary positions after enlargement, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 26 listopada 2002 (ceny 1999),	1557* (2336)	2418	2489
Financial framework for enlargement 2004-2006. Poland. Estimated net budgetary positions after enlargement, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 11 listopada 2002 (ceny 1999),	1576* (2364)	2429	2495
Financial framework for enlargement 2004-2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriat,ions, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002 (cenu 1999)	1579* (2369)	2454	2519

* Wysokość odniesienia do okresu 8 miesięcy po akcesji od 1 maja 2004 r.; w nawiasie wysokość składki liczona w odniesieniu do pełnego roku kalendarzowego

Szacunki wyrażone w ostatnim wierszu tabeli – jako wynik negocjacji, będą obowiązujące. A zatem w cenach 1999 r. Polska uiści składkę do budżetu w wysokości 1.579 mln euro w 2004 r., 2.454 mln euro w 2005 r. oraz 2519 mln euro w 2006 r.

Tabela 2

Struktura składki i składniki wg źródła pochodzenia (mln euro, ceny 1999)

Źródło pochodzenia	**2004 ***	**2005**	**2006**	**Razem**	**Struktura**
Cła i opłaty celne	123	213	213	549	8%
Podatek VAT	194	304	310	808	12 %
„Czwarte" źródło (ułamek PNB)	1114	1707	1752	4573	70 %
Rabat brytyjski**	148	230	244	622	10 %
Suma	1579	2454	2519	6552	100 %

* Składka liczona dla 8 miesięcy (od zakładanego wejścia do UE w dniu 1.05.2004 r.)

** Szczególna część składki, polegająca na finansowaniu ulgi w składce Wielkiej Brytanii, ustalonej na wniosek tego kraju przez Radę Europejską w Fontainebleau w 1984 r.

Źródło: *Financial framework for enlargement 2004-2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations,* niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002 (cenu 1999)

W kolejnych latach (2007-1013) oszacowanie wysokości składki polskiej jest zależne od założeń dotyczących metody naliczania wielkości wyjściowych odniesienia, oraz pułapów całego budżetu UE. Te parametry będą znane najwcześniej w 2005 roku, dlatego szacunek można oprzeć na założeniu, iż pułap zobowiązań (środków przeznaczonych w danym roku do wypłaty w następnych latach) budżetu UE pozostanie niezmieniony (1,335% PNB UE), podobnie jak

zasady obliczania składki. W sumie można oczekiwać, że składka będzie rosła proporcjonalnie do tempa wzrostu PNB (zgodnie z wynikami analizy makroekonomicznej z rozdziału 3 założono przeciętne realne tempo wzrostu gospodarczego (4,9 %).

Oprócz składki do budżetu wspólnotowego, Polska z tytułu członkostwa wniesie inne wpłaty na rzecz niektórych instytucji Unii Europejskiej. W mojej pracy zakłada się, iż Polska uiści:

- subskrypcję kapitałową w Europejskim Banku Inwestycyjnym (8 rocznych rat po 80 mln euro w cenach 1999);
- jednorazową wpłatę 5 % polskiej subskrypcji kapitałowej na rzecz europejskiego banku centralnego (ok. 13 mln euro) w pierwszym roku członkostwa oraz pozostałe 95 %;
- subskrypcji (około 250 euro w cenach z 1999) w pierwszym roku (2008) udziału w Unii gospodarczej i walutowej (UG-W);
- składkę do Europejskiego Funduszu Węgla i Stali w łącznej wysokości 92,5 mln euro od 2006, rozłożoną w czterech kolejnych rocznych ratach: 15 %, 20%, 30%, 35%;
- wpłatę – prawdopodobnie od 2006 roku na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) wspomagającego kraje rozwijające się: w tym tekście zakłada się, iż wpłata ta będzie równa 1/8 wpłaty Hiszpanii w bieżącym, sześcioletnim okresie EFR (wpłata hiszpańska wynosi 800 mln euro) i będzie rozłożona na 6 lat. Składki i wpłaty przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Składka do budżetu UE i inne wpłaty Polski (w mln euro, ceny bieżące).

Rok	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Składka	1743	2764	2894	3120	3335	3595	3876	4189	4550	4996
Inne wpłaty	103	90	128	135	447	157	120	123	21	22
Suma	1846	2854	3022	3255	3782	3752	3996	4312	4571	5018

Źródło: szacunki autora (dla okresu 2004-2006 na podst. Źródła do tab 2)

4.3 Transfery z budżetu UE do Polski

Tu należy odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, a mianowicie: jaka jest perspektywa zasilenia zewnętrznego polskiej gospodarki wynikająca z integracji RP z UE – zasilenia w środki finansowe pochodzące z budżetu wspólnotowego. Pytanie to jest niezmierne istotne z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo dodatniego związku pomiędzy przyrostem możliwości finansowania inwestycji publicznych i prywatnych a wzrostem wydajności w gospodarce oraz poziomem konkurencyjności podmiotów ekonomicznych, a te kategorie przecież determinują długofalowe tendencje rozwoju gospodarczego.

Polska będzie nadal korzystać z dogodnych kredytów Europejskiego banku Inwestycyjnego. Jest wręcz wysoce prawdopodobne, że sięgną one kwot kilkuset milionów euro rocznie, jednak jest to zupełnie inny strumień finansowy. Jego odrębność polega na zwrotnym charakterze środków, a także na wysokiej niepewności rytmu zaciągania kredytów który zależy od zmiennych potrzeb nie poddających się rygorom planowania w ujęciu rocznym. Nie będą również przedmiotem badania takie pośrednie przepływy, jakimi są środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju lub z funduszy strukturalnych, przeznaczonych dla innych

państw członkowskich UE, które to polscy dostawcy towarów, usług i robót mogą uzyskiwać dzięki kontraktom finansowym z tych środków.

W swoim opracowaniu nie poruszam problematyki zasilania finansowego pochodzącego z zagranicznych rynków kapitałowych i finansowych, jakkolwiek bez wątpienia przystąpienie do UE, a tym bardziej przystępowanie do Unii Gospodarczej i Walutowej już ma i będzie miało istotny i pozytywny wpływ na warunki dostępu polskich przedsiębiorstw do międzynarodowych rynków kapitałowych i finansowych. Tym samym można oczekiwać, że dzięki owym lepszym rachunkowym dostępu skala zasilania zewnętrznego z tych źródeł ulegnie zwiększeniu.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o zasilanie bezpośrednie wynikające z akcesji do UE, należy ująć w dwóch horyzontach czasu. Przy założeniu, że Polska jest w Unii Europejskiej w dniu pierwszego maja 2004 roku, pierwszym jest okres od maja 2004 do końca 2006 roku, tj. okres do zakończenia tzw. perspektywy finansowej 2000-2006 (czyli zestawu politycznych uzgodnień państw członkowskich UE dotyczących budżetu wspólnotowego w tym okresie). Drugi horyzont to lata 2007-2013 – okres następnej perspektywy finansowej. Wydaje się, że próby wykroczenia poza rok 2013 miałyby cechy całkowitej spekulacji.

W przypadku obu okresów poszukiwanie odpowiedzi jest z góry obarczone ryzykiem przyjmowania założeń, których prawdziwość zostanie zweryfikowana dwoma czynnikami, a mianowicie:

- wynikami negocjacji Unii Europejskiej w powiększonym zapewne składzie (UE-25) nt. wielkości, struktury i zasad realizacji budżetu unijnego na okres 2007-2013, dla którego kluczowe znaczenie będą miały uzgodnienia w sprawie reform polityki rolnej i strukturalnej oraz dalszego rozszerzenia UE (o Bułgarię, Rumunię i ewentualnie kraje bałkańskie i Turcję);
- zdolnością do rzeczywistej absorpcji środków w całym okresie członkostwa, o której można snuć przypuszczenia na podstawie doświadczeń z absorpcją

środków UE przed akcesją, ale nie wydają się one wystarczająco miarodajne.

Szacunki w tym rozdziale oparto na wielu założeniach szczegółowych, przyjętych zwłaszcza w odniesieniu do okresu 2007-2013.

4.4 Założenia do budżetu ogólnego UE na lata 2007-2013

Należy przyjąć, że budżet UE będzie oparty nadal na zasadzie maksymalnego udziału w produkcie krajowym brutto (PKB) w wysokości 1,335 %. Efektywne wykorzystanie (płatności) może sięgnąć 1,15 %. Wzrost wartości nominalnej budżetu wynikać może co najwyżej ze wzrostu podstawy (wzrostu gospodarczego UE) oraz inflacji).

Udział zobowiązań na operacje strukturalne (fundusze strukturalne i spójności ujęte razem) będzie powoli i nieznacznie rósł – z obecnych 33 % w 2002 roku do 38 % w 2013 roku. Oznacza to wyższą koncentrację środków na uboższych państwach członkowskich wewnątrz zobowiązań na operacje strukturalne funduszy strukturalnych i spójności wzrośnie udział Funduszu Spójności (z obecnych 8 % do 13 %, czyli o 5 punktów procentowych). Utrzymana zostanie zasada, że 4 % PKB stanowi górny, dopuszczalny pułap transferów z UE.

Wewnątrz wspólnej polityki rolnej (WPR) następować będzie powolny wzrost środków na dopłaty bezpośrednie i interwencjonizm rynkowy (1% rocznie, zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej w Brukseli w październiku 2002). Nakłady na instrumenty strukturalne na rozwój obszarów wiejskich będą rosły nieco szybciej (2% rocznie), co oznaczać będzie, że nastąpi niewielki spadek udziału dopłat bezpośrednich i interwencji rynkowych w całości środków na rolnictwo włączając środki na rozwój obszarów wiejskich). Przyjęte założenia tworzą następujące ramy kolejnej perspektywy finansowej (tabela 4)

Tabela 4

Budżet UE (pułap zobowiązań) w latach 2007-2013 (w mln euro, ceny bieżące)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rolnictwo, w tym:	**54 918**	**55 543**	**56 175**	**56 815**	**57 464**	**58 120**	**58 785**
Dopłaty i interwencje	47 363	47 837	48 315	48 799	49 287	49 779	50 277
Rozwój obszarów wiejskich	7 554	7 705	7 860	8 017	8 177	8 341	8 507
Operacje strukturalne, w tym:	**45 130**	**46 033**	**46 954**	**47 893**	**48 851**	**49 828**	**50 824**
Fundusze strukturalne	39 139	39 983	40 783	41 598	42 430	43 279	44 145
Fundusz Spójności	5 931	6 050	6 171	6 294	6 420	6 549	6 680
Inne	**20 492**	**20 902**	**21 320**	**21 746**	**22 181**	**22 625**	**23 077**
Wydatki razem	**120 540**	**122 477**	**124 448**	**126 454**	**128 495**	**130 572**	**132 686**

Źródło: szacunki autora

4.5 Polskie warunki udziału w budżecie UE

Polska wykorzysta wynegocjowaną możliwość podniesienia w okresie 2004-2006 wysokości dopłat bezpośrednich, przesuwając odpowiednio 25 %, 20 %, 15 % środków z zobowiązań przewidywanych w ramach instrumentów strukturalnych (na rozwój obszarów wiejskich) Wspólnej Polityki Rolnej. Przyrost dopłat tym samym nie zmienia łącznego pułapu zobowiązań z WPR, lecz ich strukturę. Zakłada się dalej, ze po 2006 roku owo przesuniecie w strukturze płatności nie będzie kontynuowane.

Pomimo iż po 2006 roku w budżecie UE środki na inwestycje rynkowe i dopłaty bezpośrednie mają rosnąć w tempie 1 % rocznie realnie, w przypadku Polski środki na interwencje rynkowe rosną w tempie 2 % rocznie do 2013, zaś środki na instrumenty strukturalne WPR (rozwój obszarów wiejskich) rosną o 3 % rocznie. Po 2006 roku środki na dopłaty bezpośrednie ulegają zwiększeniu tylko z tytułu realizacji wyżej przedstawionej sekwencji.

W wersji Narodowego Planu Rozwoju (NPR)[24] ze stycznia 2003 roku założono następujące proporcje w ramach instrumentu polityki spójności polityki społeczno-ekonomicznej: 67,2% - fundusze strukturalne, 32,8% - Fundusz Spójności. Wyniki negocjacji akcesyjnej wskazują jednak na proporcje: 2/3 – fundusze strukturalne, 1/3 – Fundusz Spójności. Te właśnie proporcje są zakładane od 2004 roku.

Kolejnym założeniem jest, iż proporcje pomiędzy różnymi programami operacyjnymi wewnątrz funduszy wynikają z NPR i są stałe (np. między infrastrukturą ochrony środowiska, a struktury transportu w Funduszu Spójności).

Szacunki płatności odbiegają od najczęściej występującego zestawienia „według funduszy i programów operacyjnych", gdyż stosowanie tego ostatniego prowadzi do tego, ze te same kategorie „beneficjentów" lub sektorów są ukryte w różnych funduszach (np. infrastruktura transportu jest wspierana z Funduszu Spójności oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). W tak przekształconych propozycjach projektu NPR przyjęło, iż środki z funduszy strukturalnych (bez Funduszu Spójności) wspierają trzy obszary, a mianowicie:

- sektor produkcyjny (28% z środków z funduszy strukturalnych), w tym trzy podobszary: przemysł poza rolnictwem, usługi, gospodarstwa rolne oraz firmy przetwórcze żywności;
- zasoby ludzkie (30,6% środków z funduszy strukturalnych), głównymi beneficjentami zasoby fizycznym, a ponadto instytucje sektora publicznego oraz organizacje pozarządowe;

---

[24] Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 roku, Warszawa styczeń 2003 (www.mg.gov.pl)

- infrastruktura (41,6% środków z funduszy strukturalnych), z tego 29 % przeznacza się na infrastrukturę transportu, a 12,6 % na inną infrastrukturę, głownie w ochronie środowiska .

Zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju zakłada się, że 50 % środków Funduszu Spójności wspiera infrastrukturę transportu, zaś pozostałe 50 % środków – inną strukturę (w dominującej mierze w ochronie środowiska).

Do 2006 roku włącznie pułap możliwych zobowiązań i płatności będzie zdeterminowany przez ustalenia negocjacyjne UE. Po 2006 roku nastąpi stopniowy wzrost transferów do Polski - w 2013 roku osiągnąć one powinny 15 % całości budżetu UE, tj. tyle, ile Hiszpania otrzymała po porównywalnym okresie członkostwa.[25]. Jest to dość daleko idące założenie, zważywszy, że Unia Europejska powiększy się do 25, z 10 niezamożnych.

Ze względu na prawdopodobieństwo powstania trudności w osiągnięciu planowanego poziomu absorpcji środków w pierwszych latach członkostwa wydaje się, że osiągnięcie pułapu płatności z funduszy strukturalnych, i spójności, równych 4 % PKB, nie będzie możliwe do wynegocjowania podczas negocjacji warunków perspektywy finansowej 2007-2013.

Sektor publiczny uzyska środki nie tylko na infrastrukturę, lecz także na finansowanie działań wynikających ze wspólnotowych polityk oraz inicjatyw i programów (od 2006 roku rosną w tempie 1% rocznie), a w okresie 2004-2006 także w specyficznych dla nowoprzyjętych krajów programów rozwoju instytucjonalnego oraz wsparcia dla osiągania wymogów Układu z Scheugen. Uznanie budżetu Państwa jako beneficjenta polityk wewnętrznych UE (np. tzw. Programów Ramowych w dziedzinie badań naukowych) jest nieco umowne. Nie są to środki dla budżetu o nieokreślonym z góry przeznaczeniu, w odróżnieniu od płatności ryczałtowych dla poprawy płynności. Jednak ich ostatecznymi beneficjentami będą instytucje (np. szkoły wyższe\) wchodzące w skład sektora rządowego finansów publicznych.

---

[25] P.Samecki, *Przepływy finansowe między UE a Polską w latach 2004 –2013.*, str. 36

To są założenia i warunki finansowe wstąpienia Polski do UE. Powstaje kolejne bardzo ważne pytanie odnoszące się do tematu rozprawy. Jaki to ma związek z obronnością? Ile, jaki procent z budżetu (PKB) będzie przeznaczane na obronność?

Z treści dokumentów akcesyjnych wynika, że na obronność wprost nie ma ani jednego procenta. Ponadto nie ma dostępu do dokumentów MON w tym zakresie. Logicznie wynika, że im bogatszym krajem będzie Polska, jako członek UE, tym więcej można będzie przeznaczyć na obronność, a nie jak obecnie 1,9 % PKB. W latach 2004-2013 nastąpi wzrost gospodarczy w pojęciu bardzo ogólnym, tzn. nastąpi rozwój przemysłu i rolnictwa, edukacji, a to wszystko ma bezpośredni związek z obronnością i modernizacją sił zbrojnych, które z każdym rokiem będą bardzo kosztowne. W omawianym okresie, znając plany rozwoju naukowo-technicznego UE i Polski jako jej członka można wnioskować, że na obronność może wynosić ok. 3 % PKB, co wcale nie oznacza, że w zależności od sytuacji międzynarodowej ten wskaźnik nie może ulec zmianie w mniejsza lub większą stronę

5. UWARUNKOWANIA PRAWNE INTEGRACJI RP Z UE

Pojęcie systemu prawnego obejmuje nie tylko obowiązujące normy prawne, lecz także zasady stosowania i egzekwowania tych norm. A to oznacza, że uznając wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na Polski system prawny, należy uwzględnić zarówno zmiany w zakresie źródeł prawa, jak i większe aspekty związane z funkcjonowaniem sadownictwa oraz administracji rządowej i samorządowej.

5.1 Konsekwencje integracji Polski z UE

Integracja Polski z Unią Europejską, że obok zdefiniowanego w Konstytucji Krajowego Porządku Prawnego, obowiązywać będzie system prawny Unii

Europejskiej oparty na traktatach założycielskich oraz na - tworzonym przez Instytucje UE -prawie pochodnym. Można tu postawić nawet tezę, że wydarzenie to będzie miało rewolucyjny wpływ na źródła obowiązujące go w Polsce prawa.

Już na wstępie należy wskazać iż sformułowane prawa Unii Europejskiej obejmują dwie różne kategorie regulacji prawnych. Z jednej strony bowiem, mamy do czynienia z autonomicznym porządkiem prawnym, obejmującym pierwszy filar UE, który opiera się przede wszystkim na traktatach ustanawiających Wspólnotę Europejską (TWE) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA) oraz na aktach prawnych tworzonych przez instytucje wspólnotowe, prawo wspólnotowe. System ten, dzięki zasadzie supremacji, wywiera bezpośredni wpływa na niemal wszelkie rodzaje stosunków oprawnych w państwach członkowskich.

Inaczej natomiast należy ocenić regulacje prawne, kształtujące drugi i trzeci filar Unii Europejskiej. W tym przypadku funkcjonowanie obu filarów oparte jest raczej na zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej, aniżeli na instrumentach kształtujących odebrany porządek prawny. Przeciwstawienie obu kategorii regulacji prawnych odpowiada utrwalonemu w literaturze podziałowi metod integracji na metodę wspólnotową i metodę międzyrządową.

5.2. Zasady supremacji prawa wspólnotowego

Jednym w fundamentów integracji europejskiej jest pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Należy jednak zauważyć, ze zasada ta jest inaczej rozumiana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a inaczej w orzecznictwie sądów – głównie państw członkowskich.

Nie wnikając w doktrynalne spory dotyczące pojęcia i zakresu stosowania zasady supremacji, stanowisko Trybunału Sprawiedliwości opiera się na takich założeniach, jak:

a) Zasada supremacji nie wynika z uregulowań konstytucyjnych państw członkowskich, lecz ma swoje źródło w samym traktacie. Oznacza to, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym jest

niezależne od tego, jak prawo krajowe reguluje stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego.

b) Działanie zasady supremacji jest niezależne od chwili wejścia w życie przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego. Przepis prawa wspólnotowego jest nadrzędny zarówno w stosunku do wcześniejszego, jak i późniejszego przepisu prawa krajowego.

c) Zasada supremacji dotyczy nawet norm konstytucjonalnych prawa członkowskiego.

d) Sprzeczność przepisu wewnętrznego z normą wspólnotową nie powoduje jego nieważności, lecz jedynie konieczność zastosowania normy wspólnotowej w miejsce przepisu wewnętrznego (pierwszeństwo w zastosowani).

e) Chociaż sprzeczność z prawem wspólnotowym nie powoduje ipso inre nieważności przepisów krajowych, to jednak ze względu na bezpieczeństwo obrotu prawnego państwa członkowskie powinny uchylić takie przepisy.

f) Obowiązek zastosowania normy wspólnotowej i pominięcia sprzecznego z nią przepisu krajowego na każdym organie państwa członkowskiego odpowiedzialnym za stosowanie prawa.

g) Organ stosujący prawo musi mieć kompetencje do samodzielnego stwierdzenia sprzeczności i do odmowy zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu prawa krajowego. Jego kompetencja w tym zakresie może być uzależniona od decyzji innego organu, np. Trybunału Konstytucjyjnego[26].

Przedstawione powyżej zasady supremacji odbiegają od poglądów reprezentowanych przez najwyższe organa sądowe w takich państwach, jak: Niemcy, Francja, Wlochy. Nie sposób w tym miejscu dokonać szczegółowej analizy każdego

---

[26] M. Szpunar, *Polski System Prawny w perspektywie członkostwa w UE – straty i korzyści.* Zeszyt 5, s.987

spośród systemów prawnych, obowiązujących w Unii Europejskiej. Warto jednak zauważyć, że są i takie państwa członkowskie, w których najwyższe instancje sądowe dość łatwo zaakceptowały w swoim orzecznictwie zasadę supremacji, np. Belgia.

Nie ulega wątpliwości, że Polska – jako członek UE –będzie musiała w pełni stosować zasadę supremacji. Oznacza to, że w przypadku konfliktu pomiędzy treścią krajowej normy prawnej, a przepisem prawa wspólnotowego Polski sąd lub organ administracji będzie musiał zastosować prawo wspólnotowe. Należy się spodziewać, że o ile samo obowiązywanie zasady supremacji nie spowoduje większych kontrowersji, o tyle jej doktrynalne uzasadnienie nie będzie jednoznaczne. Jak już wspomniałem, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że zasada supremacji wynika z samego prawa wspólnotowego, natomiast zgodnie z poglądami reprezentowanymi przez judykaturę i doktrynę prawa w niektórych państwach członkowskich, pierwszeństwo prawa wspólnotowego ma swoje źródło w konstytucjach krajowych.

Odnosząc wspomniane kontrowersje do członkostwa Polski w UE, należy zauważyć, ze nawet gdyby w pełni podzielić stanowisko Trybunału Sprawiedliwości i tak uzasadnienia dla zasady supremacji należałoby poszukiwać również w polskiej Konstytucji. Jest to niezbędne do zachowania spójnej hierarchii obowiązujących w Polsce źródeł prawa, do należytego legitymowania rolki państwa wspólnotowego oraz do wyznaczenia ewentualnych granic pierwszeństwa prawa wspólnotowego.[27]

Gdy chodzi o zasadę supremacji w odniesieniu do przepisów traktatowych (tzw. prawa pierwotnego), wynika ona z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że umowa międzynarodowa ratyfikowana z uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Inne przepisy dotyczą natomiast zasady supremacji w odniesieniu do prawa tworzonego przez instytucje UE. Uzupełnieniem wspomnianej regulacji jest. Art. 91, ust. 3, **zgodnie z którym, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy**

---

[27] S.Biernat [w:] *Prawo Unii Europejskiej*...s.237

konstytucyjnej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia zasady supremacji w odniesieniu do norm zawartych w Konstytucji RP. W tym przypadku judykatura Trybunału Sprawiedliwości, który zasadę supremacji rozszerza bezwzględnie na normy zawartej w konstytucjach państw członkowskich, różni się w sposób oczywisty od rozwiązań zawartych w Konstytucji RP. Przepisy art. 91, ust.2 i 3 Konstytucji RP stanowią o pierwszeństwie umowy międzynarodowej i prawa tworzonego przez organizację międzynarodową wyłącznie nad ustawami. Wydaje się zatem, że po przystąpienie Polski do UE przepisy prawa wspólnotowego nie będą miały pierwszeństwa przez Konstytucją RP. [28] Taki wniosek może potwierdzić brzmienie art.8 Konstytucji RP, który wyraża fundamentalną zasadę, że Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej prymatu Konstytucji. Nad prawem wspólnotowym można również doszukiwać się w art.188 pkt.1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do orzekania w sprawach zgodności **umów międzynarodowych z Konstytucją.**

Na razie trudno twierdzić, jakie stanowisko – po przystąpieniu Polski do UE – w omawianej kwestii zajmie Trybunał Konstytucyjny. Pomimo, że Konstytucja RP w wielu miejscach wyraża zgodę swojego prymatu nad wszelkimi umowami międzynarodowymi, nie należy się spodziewać przyjęcia bezwzględnego pierwszeństwa Konstytucji nad prawem wspólnotowym. Stanowisko takie byłoby jawnym zakwestionowaniem fundamentów, na którym oparte jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, co mogłoby spowodować komplikacje polityczne.

Na tak radykalne przesądzenie omawianej kwestii nie pozwolił sobie żaden z sądów konstytucyjnych państw członkowskich. Z drugiej strony jednak Trybunał Konstytucyjny z pewnością nie przesądzi o bezwzględnym podporządkowaniu

---

[28] Por. K.Wójtowicz [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s.428 i 429.
C.Mik, Europejskie prawo... s.815.
E.Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, ISP Warszawa 2000, s.210.
H.Zięba- Załucka M.Kijowski, *Akcesja do UE, Konstytucja RP*, Rzeszów 2002, s.102

Konstytucji RP prawu wspólnotowemu, gdyż byłoby to oczywiście sprzeczne z treścią samej Konstytucji.

Zasada bezpośredniego stylu – prawa wspólnotowego oznacza, że normy tego systemu pranego są w stanie wprost określać sytuację prawną jednostek, nakładając na nie obowiązki i przyznające im prawa. Praktyczny wymiar tej zasady można przestawić w ten sposób, że jednostki są uprawnione do powoływania się bezpośrednim na przepisy prawa wspólnotowego przed organami stosującymi prawo w państwach członkowskich.

Wydaje się, że w świetle postanowień Konstytucji RP, zasada bezpośredniego stosunku prawa wspólnotowego nie budzi zastrzeżeń. Gdy chodzi o postanowienia zawarte w traktatach europejskich, to obowiązek ich bezpośredniego stosowania wynika z art.91 ust.1 Konstytucji RP Wspólnotowego prawa pochodnego dotyczy natomiast art.91 ust. 3 Konstytucji RP, który nakazuje stosować bezpośrednio prawo stanowione przez organizację międzynarodową, ukonstytuowaną na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

5.3 Prawo polskie po integracji z UE

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej niesie za sobą istotne konsekwencje w zakresie działalności prawodawczej. Z jednej strony nastąpi ograniczenie kompetencji ustawodawczej polskiego parlamentu, z drugiej zaś Polska zacznie uczestniczyć aktów prawnych wspólnot UE. Członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się ponadto z obowiązkiem dalszej harmonizacji i unifikacji prawa.

Już z tych wstępnych rozważań wynika, iż członkostwo Polski w Unii Europejskiej zapewni kontynuację reformy polskiego systemu prawnego. Uzyskamy gwarancję, że wszelkie przepisy prawa w RP – zarówno krajowego, jak i wspólnotowego – będą wzorowane na rozwiązaniach sprawdzonych w krajach najbardziej rozwiniętych. Obowiązywanie jednolitej regulacji prawnej na obszarze niemal całej Europy spowoduje ułatwienie wymiany handlowej i swobodnego

przepływu osób. Wydaje się więc, że ostateczny bilans strat i korzyści przemawia jednoznacznie za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Z chwilą przystąpienia od 1 maja 2004 roku Polski do UE, polskie organa stosując prawo – sądy i organa administracji – będą również odpowiedzialne za stosowanie prawa wspólnotowego. Normy prawa wspólnotowego to w przeważającej części przepisy prawno-materialne. Definiują one zakres praw i obowiązków, które przysługują lub są nakładane na rozmaite kategorie podmiotów prawa: państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe, osoby fizyczne i osoby prawne. Nie określają one natomiast zasad egzekwowania opraw i obowiązków. Tylko w wyjątkowych przypadkach prawo wspólnotowe zawiera przepisy proceduralne (np. wydany w formie rozporządzenia Europejski Kodeks Celny). W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości utrwaliła się zasada **autonomii proceduralnej państw członkowskich,** zgodnie z którą określenie zasad na podstawie których wykonywane są normy prawa wspólnotowego, należy do prawa krajowego.[29]

W ten sposób zdefiniowana zasada autonomii proceduralnej doznaje dwojakiego rodzaju ograniczeń, a mianowicie:

- przy dochodzeniu roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego nie mogą obowiązywać mniej korzystne uregulowania, niż w przypadku porównywalnych roszczeń opartych na prawie krajowym, tzn. **zakaz dyskryminacji;**
- krajowe przepisy proceduralne nie mogą powodować, że dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym jest nadmiernie utrudnione lub praktycznie niemożliwe – zasada efektywności.[30]

Stosowanie prawa wspólnotowego przez organa sądowe państw członkowskich jest ułatwione dzięki instytucji orzeczenia wstępnego. Umożliwia ona organom sądowym zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości o dokonanie wykładni prawa

---

[29] Por. M. Szfunar, Polski System Prawny w perspektywie członkostwa w UE – straty i korzyści, s.102

[30] Tamże...s.102

wspólnotowego lub ocenę ważności aktów prawnych wydawanych przez instytucje wspólnotowe.

Z tego wynikają praktyczne wnioski dla Polski.

1. Polskie sądy i organa administracji będą odpowiedzialne za stosowanie prawa wspólnotowego.
2. Organa te – stosując prawo wspólnotowe – będą opierać się na polskich przepisach proceduralnych.
3. Zastosowanie polskich przepisów proceduralnych może być wyłączone, jeśli będą one miały charakter dyskryminujący lub jeżeli będą powodować, że dochodzenie roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego stanie się praktycznie niemożliwe, lub nadmiernie utrudnione.
4. Prawo wspólnotowe powinno być stosowane z urzędu.
5. Niezależnie od konieczności stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego, na organach krajowych spoczywać będzie obowiązek dokonywania takiej wykładni przepisów krajowych, aby jej rezultat był jak najbliższy prawu wspólnotowemu – zasada wspólnotowej wykładni prawa.
6. Polskie organa sądowe będą mogły zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczeń wstępnych, których przedmiotem jest wykładnia lub ocena ważności przepisów prawa wspólnotowego.

5.4. Praktyczne aspekty stosowania prawa wspólnotowego

Problemy, jakie mogą napotkać polskie organa stosując prawo w pierwszych latach członkostwa, będą miały charakter praktyczny. W pierwszej kolejności należy wskazać na brak znajomości prawa europejskiego i zasad jego stosowania przez polskich sędziów, urzędników, czy podmioty świadczące pomoc prawną (adwokatów i radców prawnych). Istotne komplikacje będą wynikały z utrudnionego

dostępu do źródeł prawa wspólnotowego.[31] Odczuwalny będzie przede wszystkim brak oficjalnych i powszechnie dostępnych tekstów aktów prawnych. Należy się spodziewać, ze przygotowywanie polskiej wersji językowej Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich przebiegać będzie powoli, a i tak nie jest pewne, czy obejmować ona będzie wszystkie obowiązujące akty prawne.

Stosowanie prawa wspólnotowego przez polskie organa wymagać będzie dostępu nie tylko do źródeł prawa, lecz także do bogatego orzecznictwa sądów europejskich. Wątpliwe, aby w ciągu kilku lat od uzyskania członkostwa wydano polską wersję Zbioru Orzeczeń, które obejmowałaby orzecznictwo do chwili wstąpienia Polski do UE. Należy w tym miejscu zauważyć, że zrezygnowano z wydania pełnej wersji szwedzkiej i fińskiej, czyli w językach państw, które przystąpiły do Unii. Nawet jeśli pojawią się nieoficjalne tłumaczenia orzecznictwa europejskiego, to dotyczyć będą tylko niektórych ważniejszych orzeczeń.

Nie bez znaczenia mogą się okazać problemy wynikające z negatywnych przyzwyczajeń polskich sędziów i urzędników. Obecna w polskim sądownictwie tendencja do powoływania się na literalne brzmienie przepisów prawa może utrudnić polskim sądom egzekwowanie zasady supremacji prawa wspólnotowego, która wymaga, aby organ stosujący prawo dokonywał samodzielnej oceny zgodności ustaw krajowych z prawem wspólnotowym. Częstokroć sprzeczność pomiędzy oboma porządkami prawnymi może nie wynikać bezpośrednio z treści przepisów, lecz konieczne staje się odwołanie do funkcjonalnej wykładni prawa wspólnotowego. [32]

Te prowadzone rozważania prowadzą do następujących wniosków:

1. Wskazane zagrożenia mogą spowodować, że w pierwszych latach, po 1 maja 2004 roku, sprawność polskiego wymiaru sprawiedliwości **może ulec pogorszeniu.** W miarę jednak upływu czasu i zaakceptowania prawa

---

[31] E.Łętowska, Sędziwie wobec prawa europejskiego, [w:] E.Popławska (red.), Konstytucja dla rozszerzającej się Europy. ISP Warszawa 2000, s. 235

[32] A.Wyrozumska, Członkostwo w Unii Europejskiej a sądy polskie, [w:] E.Popławska (red), Konstytucja dla rozszerzającej się Europy...s.222

wspólnotowego przez organa stosujące prawo, sytuacja powinna się poprawiać. Nie bez wpływu pozostanie faktem, ze coraz szersze kręgi podmiotów prawa będą powoływać się przed sądami i organami administracji na swoje uprawnienia wynikające z prawa wspólnotowego i zasad jego stosowania.

2. Funkcjonowanie polskiego sądownictwa w UE może pociągnąć za sobą także inne zmiany. Warto tu przypomnieć, ze w dotychczasowych raportach Komisji o postępach krajów kandydujących wskazano na przewlekłość postępowań, niedoinwestowanie i korupcję w wymiarze sprawiedliwości oraz w administracji. Członkostwo w Unii Europejskiej jest nie tylko szansą na uzyskanie dodatkowych środków finansowych na wsparcie obu instytucji. Można się spodziewać, ze wskutek nacisków politycznych ze strony instytucji unijnych i państw członkowskich, polskie władze podejmą bardziej stanowcze aniżeli obecnie działania mające na celu eliminację tych negatywnych zjawisk, niekiedy nawet patologicznych. Nie bez znaczenia będzie możliwość wykorzystania w tym zakresie doświadczeń innych państw członkowskich.
3. Wielkim wyzwaniem dla innych polskich organów stosujących prawo będzie uczestnictwo we współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Spowoduje to umiędzynarodowienie polskiego wymiaru sprawiedliwości poprzez uczestnictwo we wspólnych przedsięwzięciach i związaną z tym wymianą doświadczeń. W pierwszej kolejności otwarcie się sądów i administracji na zinstytucjonalizowaną współpracę międzynarodową spowoduje skuteczniejszą walkę z wszelkimi formami zorganizowanej przestępczości, ułatwi swobodny przepływ osób oraz poprawi pozycję uczestników rynku jednolitego.
4. Tu można pokusić się na stwierdzenie, że bilans strat i korzyści w Unii Europejskiej przy ocenie funkcjonowania sądów i organów administracji jest mniej oczywisty, aniżeli w przypadku źródeł prawa. Nie sposób zaprzeczyć, że obowiązywanie w Polsce dwóch porządków prawnych

(krajowego i wspólnotowego) stanowić będzie zmianę o charakterze niemal rewolucyjnym, co z pewnością wywrze negatywny wpływ na sprawność sądownictwa i administracji w początkowym okresie członkostwa. Niemniej jednak dokładna analiza wszelkich konsekwencji członkostwa pozwala przypuszczać, ze problemy te będą miały wyłącznie charakter przejściowy i w ostateczności polski wymiar sprawiedliwości i administracja staną się bardziej sprawne i dostosowane do potrzeb współczesnego świata. To można śmiało przełożyć na obronność RP w układzie międzynarodowym.

6. UWARUNKOWANIA W ZAKRESIE EDUKACJI I ZASOBÓW LUDZKICH

Polska, jako jedyny kraj kandydujący do Unii Europejskiej jest poddany podwójnej transformacji: z jednej strony mamy do czynienia z transformacją systemową, której celem jest utworzenie systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej, z drugiej – Polska podlega transformacji wyznaczonej przez zakres dostosowań do wymagań i wyzwań integracji europejskiej. Obie płaszczyzny transformacji stanowią nowe obszary głębokich przemian dla Polski.

Cechy transformacji związanej z integracją europejską mają wiele wymiarów. Pierwszy wymiar wynika z faktu, iż nie ma możliwości zmiany kształtu interpretacji, należy zaakceptować tylko w istniejącej postaci. Drugi wymiar niesie z sobą konieczność przyjęcia w wielu dziedzinach narodowych rozwiązań instytucjonalnych Unii Europejskiej ex ante. Trzeci wymiar wiąże się z akceptacją przez każdego nowo przyjmowanego członka założonych w przestrzeni europejskiej zjawisk, takich jak swobodny przepływ kapitału, zasobów pracy, towarów i usług, co z dnia na dzień wystawia przedsiębiorstwa, a także społeczeństwa gospodarek mniej rozwiniętych, na silną konkurencję.

Nawet przy wielu zróżnicowanych uwarunkowaniach historycznych i kulturowych krajów kandydujących, następuje szybkie przyjmowanie wzorów unijnych i wprowadzanie ich do rozwiązań krajowych, upodabniając te kraje do standardów wspólnotowych. Mimo to zderzenie narodowego starego systemu z nowym, wynikającym z integracji, rodzi różnego rodzaju konsekwencje w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego tych krajów. W przypadku dziedzin poddanych analizie w tym rozdziale dysertacji, sytuacja rozwija się według nieco innych prawidłowości, a decydują o tym przede wszystkim następujące różnice:

Po pierwsze – Polska wchodzi do Unii Europejskiej z jedną z najbardziej przestarzałych struktur przemysłowych w Europie, ale równocześnie ze zdolnością do przyspieszonych zmian w sektorze edukacji i strukturze zasobów ludzkich.

Po drugie – Polskę cechuje wysoki stopień niedostosowania struktury produkcji do potrzeb ekspansji na rynki UE, ale równocześnie nasz kraj dysponuje wieloma potrzebnymi Europie segmentami w strukturze zawodowej.

Po trzecie – Polska wchodzi w struktury Unii Europejskiej w momencie, gdy proste rezerwy rozwojowe, wynikające ze zmiany ustroju i wyższej sprawności zarządzania, zostały już wyczerpane, potrzebne są już nowe czynniki napędowe rozwoju.

Za ogólną tezę przyjęto, że integracja Polski z UE zapewni dodatni bilans w porównaniu kosztów i korzyści w dziedzinie edukacji, kształcenia i zasobów pracy. Zaś jako tezy konkretne, wprowadzono kilka merytorycznych stwierdzeń, między innymi:

1. Wejście Polski do UE wymaga dostosowania we wszystkich sferach, także w dziedzinie edukacji i zasobów ludzkich.
2. Integracja Polski do Unii Europejskiej może dać szansę rozwoju w Polsce dziedziny edukacji i zasobów ludzkich.
3. Pozostanie Polski poza Unią Europejską spowoduje izolację dziedziny edukacji i spowolnienie rozwoju zasobów ludzkich.

4. Pozostanie Polski poza Unią Europejską nie będzie oznaczać zwolnienia Polski z ponoszenia kosztów dostosowawczych do środowiska zewnętrznego (procesy globalizacji), niemożliwe jednak będzie wykorzystanie transferów zewnętrznych (pochodzących z Unii Europejskiej).

6.1. Edukacja w Polsce po integracji z UE

Dokonując oceny korzyści udziału Polski w rozwoju polityki edukacyjnej i kształcenia wspólnot europejskich, można wnioskować, iż realizując art. 76 Układu Europejskiego, Polska będzie czynnie uczestniczyć w rozwoju edukacji i kształcenia Unii Europejskiej i to w znacznie szerszym zakresie niż wynika to z postanowień. Z punktu widzenia kosztów i korzyści można dostrzec wyłącznie korzyści wynikające z uczestniczenia we wspólnej polityce edukacyjnej i kształcenia, a koszt jej wdrożenia w znacznej mierze może być ponoszony ze środków wspólnotowych, np. z funduszy strukturalnych.

Zakładając, że będzie przyjęty wariant wizjonerski, w ciągu 10 lat od 1 maja 2004 r. i wygaśnięciu okresu przejściowego związanego ze swoboda przemieszczania się pracowników, Polska w pełni będzie korzystała z dobrodziejstw art. 149 i 150 TUE, pod warunkiem wykorzystania w tym okresie bodźców wspólnotowej polityki edukacji i kształcenia, bodźców stymulujących migrację na terytorium Unii Europejskiej i to zarówno co do uczniów, studentów jak i pracowników. Programy wspólnotowe w dziedzinie edukacji i kształcenia oraz młodzieży były odpowiedzią na cele zawarte w Traktacie z Maastricht[33]. W tym zakresie przystąpienie Polski do programów Socrates, Leonardo da Vinci i Młodzież, stanowi wykonanie Układu Europejskiego i element przygotowania do członkostwa.

---

[33] E.Okoń-Horodyńska, T.Żółtowski, Analiza i ocena kosztów i korzyści członkostwa Polski w UE w dziedzinie edukacji i zasobów ludzkich, s. 198

W scenariuszu wizjonerskim Polska będzie uczestniczyła w programach wspólnotowych w dziedzinie edukacji i kształcenia na zasadach regularnych.

Należy także uwzględniać i taki scenariusz, że po okresie stagnacji w dziedzinie np. współpracy w obszarze edukacji i kształcenia, pojawi się próba wynegocjowania warunków regulujących kwestie edukacji i kształcenia, związana z migracją polskich obywateli w Unii Europejskiej.

Programy wspólnotowe w obszarze edukacji i kształcenia, powinny uwzględniać reformy polskie w systemie edukacji, które idą w kierunku wyzwań związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Polski system edukacji i kształcenia, szczególnie w zakresie zawodowym i budowy społeczeństwa informacyjnego, będzie się zmieniał, by być zdolnym do określonym prawem wspólnotowym kierunków współpracy krajów członkowskich UE, w tym do aktywnego włączenia się w europejski proces rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Zobowiązania państwa do intensyfikacji działań na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego są i będą determinowane przez silną presję ze strony polityki Unii Europejskiej w tym zakresie, co przyczyni się do utworzenia spójnego systemu wspomagającego informatyzację edukacji i kształcenia oraz nauki w Polsce.

Polska prawdopodobnie będzie zmuszona – pod naporem procesów globalizacyjnych – do dalszego reformowania dziedziny edukacji i kształcenia oraz do tworzenia społeczeństwa informacyjnego, z objęciem dziedziny edukacji i kształcenia. Zabraknie jednak silnej presji i wsparcia finansowego ze strony polityki wspólnotowej, co może grozić osłabieniem toczącego się procesu reform i odsunięciem w czasie finansowania działań na rzecz społeczeństwa informacyjnego.

W scenariuszu „wizjonerskim" zostanie wzmocniona europejska motywacja osiągania sukcesu edukacyjnego o charakterze międzynarodowym poprzez możliwość korzystania z ujednoliconego europejskiego systemu stypendialnego w ramach programów wspólnotowych, programów i praktyk studentów za granicą, zdobywania międzynarodowych dyplomów ukończenia studiów; zaś przy

modyfikacji prawa wspólnotowego także uzyskiwanie doktoratów. Otwierać to będzie europejski rynek pracy dla polskiej młodzieży. Wzrośnie konkurencja między uczelniami polskimi (państwowymi i prywatnymi) dzięki nowym możliwościom studiowania i osiągania stopni naukowych za granicą. Wymuszona zostanie racjonalizacja wydatków w polskich uczelniach oraz dostosowania programowe i kadrowe. Upowszechni się możliwość zatrudniania europejskich wykładowców w polskich uczelniach, co wymusi konkurowanie o miejsce pracy i być może zmianę zachowań polskiego środowiska akademickiego z zachowawczych na aktywne i innowacyjne. Wymuszony zostanie też szybki przepływ informacji, wyrównywanie poziomu wiedzy, nowe możliwości współpracy badawczej i rozwojowej (badawcze konsorcja mieszane), przyśpieszenie w osiąganiu korzyści z tzw. reguły opóźnienia, co może zapewnić racjonalizację wydatków na badania w polskim systemie finansowania badań. Zmiany powyższe będą miały też inne skutki, a mianowicie musi nastąpić polaryzacja merytoryczna i ekonomiczna wśród kadry nauczającej i badawczej uczelni, a także w wariancie scenariusza wizjonerskiego, dzięki przejmowaniu europejskich wzorców aktywności akademickiej w praktyce gospodarczej, nastąpi w Polsce powiązanie nauki z gospodarką.

W scenariuszu „ostrożnym", korzystanie z zagranicznych możliwości finansowania polskiej edukacji czy badań poprzez systemy stypendialne, programy finansowania badań i rozwoju, będzie zachowane na dotychczasowych warunkach, co nie może wywołać pozytywnych zmian w racjonalizacji wydatków ani w uczelniach, ani w systemie finansowania badań. Pewne wyzwania konkurencyjne pojawia się wskutek obniżania się potencjalnej liczby studentów z powodu niżu demograficznego, co spowoduje konieczność zabiegania uczelni o studentów. Sytuacja ta może jednak wpłynąć na obniżanie się poziomu jakości studiów, szczególnie w systemie studiów płatnych, w uczelniach działających bez publicznego finansowania. Ten wariant „ostrożny" doprowadzi do spowolnienia zmian w systemie wyższej edukacji w Polsce, ponieważ polskie środowisko akademickie cechuje zachowawczość, unikanie – o ile pozwalają na to warunki –

zmian i roszczeniowe podejście do finansowania badań naukowych. Nie bez znaczenia będzie fakt mniejszego zainteresowania studiowaniem w Polsce przez studentów z rodzin pozostających poza Polską i cudzoziemców.

W scenariuszu **wizjonerskim** od 1 maja 2004 r., z chwilą wejścia Polski do UE, wszystkie działania na rzecz promowania członkostwa przyniosą korzyść. Istniejąca w Polsce rozbudowana sieć instytucji edukacyjnych w dziedzinie **studiów europejskich** przygotuje do funkcjonowania w Unii, a w szczególności na Jednolitym Rynku Europejskim, począwszy od wpływu na wynik referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Adhezyjnego, poprzez zasoby ludzkie gospodarki – specjalistów w różnych sektorach działalności publicznej i prywatnej oraz przyszłych funkcjonariuszy instytucji wspólnotowych.

W scenariuszu **ostrożnym** Polski nie obowiązywałoby prawo wspólnotowe, wynikające z art. 149 i 150 TUE i wspólnotowe prawo wtórne. Decydujący będzie stan relacji Polski i UE, a więc np. wymagania co do nowego układu stowarzyszeniowego lub decyzja dotycząca wejścia do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Zakładając, że Polska znalazłaby się w zreformowanym Europejskim Obszarze Gospodarczym, nie należy przypuszczać, iż aktywność na rzecz edukacji europejskiej zacznie zanikać. Polska raczej będzie uczestniczyć w programach wspólnotowych na rzecz edukacji i szkolenia zawodowego, ponosząc koszt tego uczestnictwa podobnie jak w okresie kandydowania do Unii, aczkolwiek nie można będzie liczyć na wspólnotowe transfery wspomagające tak jak obecnie z programu Phare.

A jak problem edukacji i szkolenia europejskiego wpłynie na obronność RP? Odpowiedź w moim przekonaniu jest oczywista. Współczesny świat, pełen zagrożeń pośrednich i bezpośrednich wymaga posiadania nowoczesnej armii. Nowoczesność wymaga współczesnej, na najwyższym poziomie techniki bojowej, którą mogą obsługiwać żołnierze na różnych poziomach strukturalnych dobrze wykształceni i wyszkoleni zawodowo.

Wojsko Polskie w strukturach NATO, przechodzi obecnie przeobrażenie mające na celu jego dostosowanie do standardów najbardziej nowoczesnych. Samo

uzdrowienie armii wymaga zasilania jej w dobrze wykształconych żołnierzy różnych specjalności ze znajomością języków obcych. Sam już system europejski daje możliwość pozyskania takich ludzi do wojska.

6.2 Zasoby ludzkie po integracji Polski z UE

W wariancie **wizjonerskim** kraje nowo wchodzące do UE wniosą do niej jakościowo równomierny kapitał ludzki, który w motywacyjnym środowisku ekonomicznym UE może przyczynić się do specyficznego przyśpieszenia wzrostu gospodarczego Unii i podniesienia jej pozycji konkurencyjnej. Biorąc pod uwagę przewidywane zmiany demograficzne, można wskazać, ze w pierwszych latach członkostwa, sprzyjać one będą procesom integracyjnym. Dzięki zasileniu europejskiego rynku pracy nowym jakościowo zasobem, m.in. z Polski, dojdzie do głębokiego przekształcenia rynku pracy wynikającego z realizacji wspólnotowej polityki zatrudnienia, które musi ulec daleko idącym modyfikacjom Polska będzie w tej kwestii pozytywnie oddziaływać na zmiany dziedziny **zasoby pracy** w strukturach europejskich.

W scenariuszu **ostrożnym**, wiele mechanizmów amortyzujących naturalne, wolnozmienne procesy demograficzne, a także zachodzące procesy społeczne, ulegnie osłabieniu. Polska, pozbawiona skutecznego oddziaływania z zakresu rynku pracy i zatrudnienia może spodziewać się ustabilizowania złej sytuacji na rynku pracy.

Przy wysokiej stopie bezrobocia (20 % na początku 2004 r.) podjęcie zdecydowanych kroków walki z tym zjawiskiem, będzie obciążone ogromnym kosztem. Brak środków interwencji Unii na rzecz rynku pracy i podniesienia poziomu zasobów ludzkich (np. przez nieuczestniczenie w programach funduszy strukturalnych), powodować będzie raczej kumulację negatywnych zjawisk związanych z rozwojem zasobów ludzkich w Polsce.

W scenariuszu **wizjonerskim** prawo wspólnotowe w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia doprowadzi do podniesienia standardów prawa pracy,

wyrównania prawa kobiet na rynku pracy, co wzmocni dialog społeczny i podejmowanie skutecznych działań na rzecz walki z bezrobociem i racjonalnego zatrudnienia, zarówno na szczeblu narodowym, jak i regionalnym.

W scenariuszu **ostrożnym** Polska nie może pominąć konieczności wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań w polityce społecznej i zatrudnienia, bo wymuszać je będzie otoczenie globalne. Jednak w praktyce Polska poddana będzie w dalszym ciągu koniunkturalnym, politycznie zdeterminowanym działaniom w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia, pochłaniającym ogromne (jak dotąd) środki, a przynoszącym niewymierne efekty.

W scenariuszu **wizjonerskim**, rozpatrując kwestię szkoleń w wariancie ekspansywnej integracji należy widzieć ten proces jako uporządkowany i racjonalny. Wzrost konkurencyjności na rynku pracy wymusi prowadzenie badań i analizę umożliwiających ocenę zapotrzebowania na pracowników i wolontariuszy o określonych kwalifikacjach zawodowych, oraz dostępności pozyskiwania odpowiednich kwalifikacji. Duże szanse będzie miało utworzenie baz danych i stałe monitorowanie istniejących placówek kształcenia ustawicznego, szkoleń w zakresie ich możliwości elastycznego reagowania na zmiany na rynku pracy, wywołane postępującymi zmianami gospodarczymi. Działania takie wymusza też utworzenie systemu akredytacji placówek prowadzących szkolenia i kształcenie ustawiczne, co zapewne doprowadzi do wyeliminowania z rynku usług słabych placówek.

W scenariuszu **wizjonerskim** przewiduje się stopniowe, zgodne z negocjacyjnymi warunkami znoszenie barier, pomiędzy Polską a państwami członkowskimi Unii w zakresie przemieszczania się osób(pracowników). Jest to bardzo ważne dla rozwoju dziedziny edukacji i kształcenia w Polsce, jak też swobodnego zagospodarowania polskiej siły roboczej na terytorium Unii Europejskiej. Co prawda, Polskę czeka 7 letni okres przejściowy dotyczący zatrudnienia Polaków w Unii Europejskiej, a także okres przejściowy na świadczenie przez polskie firmy kilku rodzajów usług w Niemczech i Austrii, ale jednak zawarte z Unią porozumienie przewiduje, że Polska będzie mogła na zasadzie wzajemności wprowadzić restrykcje dotyczące podejmowania pracy i świadczenia usług przez

obywateli UE na terytorium RP. Ostatecznie można zakładać, że te ograniczenia – z pozoru dość surowe – samo życie zweryfikuje i uprości, dostosowując je do istniejących warunków.

W scenariuszu **ostrożnym** w kwestii przepływu osób obowiązywać będą dalej przepisy Układu Europejskiego lub bardziej liberalne zasady, wynikające z zakładanego wejścia Polski do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Scenariusz ostrożny nie będzie korzystny dla polskiego rynku pracy. W sytuacji ogólnie przewidywanej niskiej migracji siły roboczej do krajów członkowskich UE formalne ograniczenia sprzyjać będą istnieniu szarej strefy na rynku pracy, w efekcie powodując niekorzystne warunki dla obywateli polskich.

W perspektywie roku 2013, dla rozwoju polskich zasobów ludzkich w scenariuszu wizjonerskim mają znaczenie prognozy w zakresie struktury popytu na pracę w Unii Europejskiej. Szacunki dotyczące trendów zawodów i niezbędnych kwalifikacji pokazują dalszy spadek zapotrzebowania na zawody niskokwalifikowane, a wzrost zapotrzebowania na rynku pracy na zawody wymagające szerokich i specjalistycznych kwalifikacji. Prognozy przewidują powolny spadek stopy bezrobocia, choć będzie ono nadal wysokie w perspektywie wielu lat. Takie prognozy przewidziane są również dla Polski (około 10 – 15 lat). Nowe miejsca pracy będą generowane głównie przez prywatny sektor usług. W perspektywie długoterminowej dla Unii Europejskiej przewiduje się dalszy spadek udziału pracujących w wieku do lat 25. Wyjątek może tu stanowić tylko Wielka Brytania.

W scenariuszu **ostrożnym** Polska nie będzie korzystała z instrumentów wspierania rynków pracy oferowanych przez UE. Polska będzie pozbawiona silnego wsparcia politycznego reform niezbędnych do zmiany złożonej sytuacji na rynku pracy i opanowania bezrobocia. Trudno będzie uruchomić dodatkowe procesy przemian na rynku pracy, wymuszone międzynarodową sytuacją i konkurencyjnością. Pozostanie Polski poza wpływem polityki wspólnotowej, a więc i poza Europejskim Obszarem Badawczym, nie będzie w stanie tworzyć

nowoczesnych zasobów ludzkich dla sektora nauki i postępu technologicznego, a tym samym trudno będzie zapewnić postęp gospodarczy.

Polski sektor małej i średniej przedsiębiorczości MŚP, po okresie przystosowania się do nowych warunków, dążyć będzie do podniesienia swojej konkurencyjności poprzez m.in. zdobywanie nowych umiejętności zarządzania wiedzą i innowacją w firmie oraz przygotowania nowoczesnego kapitału ludzkiego, objętego systemami kształcenia przez całe życie. Bardzo silne wsparcie finansowe otrzyma sektor MŚP z funduszy strukturalnych i to z wielu programów operacyjnych.

W scenariuszu ostrożnym rozwój polskiego sektora MŚP zależy od stanu gospodarki światowej, od kierunku procesów globalizacyjnych i zdolności polskiej gospodarki do tworzenia w ramach własnych, bardzo ograniczonych środków, instrumentów wsparcia dla tego sektora. Polskie MŚP nie będą objęte ani większością programów wspólnotowych, ani środkami z funduszy strukturalnych.

W scenariuszu wizjonerskim Polska ma szanse na rozpoczęcie procesu tworzenia regionów uczących się jako punktu wyjścia do budowania Regionalnych Systemów Innowacyjnych, aby sprostać konkurencyjności regionów Unii Europejskiej. Z punktu widzenia polskiej przestrzeni, polskich realiów i możliwości spożytkowania funduszy strukturalnych wydaje się, ze w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę regiony predestynowane do spójności z regionami Unii Europejskiej, czyli te, gdzie występuje silny potencjał edukacyjny i naukowo-badawczy.

W scenariuszu ostrożnym Polska nie będzie miała z funduszy strukturalnych wsparcia na rzecz edukacji i kształcenia zasobów ludzkich. Będzie musiała ponieść cały ciężar zwiększania poziomu jakości zasobów ludzkich, opierając się na środkach własnych, bez wsparcia politycznego intensywnie rozwijanych polityk wspólnotowych, sprzyjających edukacji, kształcenia i zasobów ludzkich. To może prowadzić do marginalizacji Polski jako kraju, który nie ma dostatecznie przygotowanych zasobów ludzkich zdolnych do uczestniczenia w programie globalizacji. Może to też spowodować drenaż mózgów polskich zasobów ludzkich,

szczególnie tych, które są Polsce niezbędne w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy.

Po dokonaniu analizy problemu zasobów ludzkich można pokusić się na sformułowanie kilku wniosków, a mianowicie:

1. Tworząc system zasobów ludzkich, wymagać będzie wypracowania strategii kształcenia i szkoleń uwzględniających gospodarcze i społeczne uwarunkowania regionalne i lokalne. W warunkach funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego staje się niezmiernie ważne, aby wzmocniona była elastyczność systemów edukacji i kształcenia, wynikająca nie tylko z regulacji podejmowanych na poziomie centralnym, ale również kształtowana na poziomach regionalnym i lokalnym. Pod wpływem presji konkurencyjnej Jednolitego Rynku Europejskiego i zmienianych polityk wspólnotowych, pracodawcy będą musieli wykazywać większe zainteresowanie bardziej pogłębionymi, a też związanymi z firmami formami kształcenia zawodowego.
2. Wyzwania stojące przed Polską, konfrontujące zacofanie technologiczne, niską konkurencyjność gospodarki, niską innowacyjność przedsiębiorstw z wyzwaniami globalizacji i koniecznością modyfikowania systemu edukacji i kształcenia w stronę wymogów konstruowania gospodarki opartej na wiedzy, mogą być trudne do spełnienia bez racjonalnej pomocy zewnętrznej. Jedyną na razie taką propozycją jest pakiet instrumentów finansowego wsparcia UE.
3. Zasoby ludzkie w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej mają bezpośredni wpływ na tworzenie się systemu obronności RP. Mimo zawodowej służby wojskowej, w niedługim czasie do 75 % stanu osobowego, rezerwa musi być podtrzymywana do niezbędnego minimum i dobrze przygotowana pod względem wyszkolenia. Potencjał ludzki, dobrze przygotowany, stanowi wyraźny wskaźnik o sprawności i efektywności obronnej RP w strukturach sojuszu z NATO.

7. KSZTAŁTOWANIE OBRONNOŚCI RP PO WSTĄPIENIU DO UE

Aby rozpocząć rozważania merytoryczne nad problemem obronności RP w warunkach członkostwa w NATO i UE należy już na samym początku zaznaczyć, że obronność jest integralną częścią bezpieczeństwa ogólnie rozumianego, a bezpieczeństwa militarnego w szczególności. W materiałach źródłowych można spotkać różne definicje i określenia na ten temat. Niektórzy uważają, że obronność należy tylko do sił zbrojnych, inni natomiast jest to – obrona narodowa w całości i należy do najwyższych organów państwa.

Po głębszej analizie tego zagadnienia dochodzę do wniosku, że „obrona narodowa" i „obronność państwa" – z każdego punktu widzenia – jest to samo, ponieważ istota jest ta sama a jej treść merytoryczna podobna.

Nie można zrozumieć wszystkich funkcji i mechanizmów obronności państwa bez zrozumienia bezpieczeństwa we wszystkich jego aspektach w układzie narodowym i międzynarodowym.[18]

7.1 Istota i kategorie bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo – ogólnie traktujące, pragmatycznie to taka dziedzina aktywności podmiotu, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania i swobody realizacji własnych interesów w konkretnej sytuacji, poprzez wykorzystywanie szans, podejmowanie wyzwań oraz przeciwdziałanie (przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów.

W tym miejscu należałoby od razu powiedzieć co zaliczamy do podmiotu. Otóż podmiotem bezpieczeństwa mogą być wszelkie jednostki mające własne interesy

---

[18] Bezpieczeństwo(Sekuritas) – termin składający się z dwóch członów: Sine(bez) i cura (zmartwienie, strach, obawa) co oznacza brak obaw i poczucia strachu dotyczący jednostek i społeczeństwa.

i wyrażające ambicje realizacji tych interesów. **Mogą to być: człowiek, grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe, czy nawet cała ludność.** Odpowiednio do tego można wyodrębnić różne rodzaje bezpieczeństwa, a mianowicie: indywidualne (osobowe), grupowe (rodowe), narodowe (państwowe), międzynarodowe (regionalne i globalne).

Co to oznacza? To oznacza, że bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich aspektach aktywności podmiotu. Stąd też jego struktura jest w istocie tożsama ze strukturą aktywności podmiotu. W ramach bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego można wyróżnić takie dziedziny bezpieczeństwa, jak m.in. **bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, militarne, społeczne, ekologiczne, informacyjne.**

Szczególnymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego są **bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne w ich ramach obrona narodowa (obronność)** – czyli przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym oraz bezpieczeństwo publiczne – przeciwdziałanie wewnętrznym zagrożeniom ładu i porządku publicznego oraz skutkom klęsk żywiołowych, a także ochrona ludności przed skutkami działań zbrojnych[19].

Jeśli spojrzeć ogólnie na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe to można łatwo zauważyć, że głównymi kategoriami pojęciowymi w ich obszarze są interesy podmiotu oraz wynikające z nich cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, warunki bezpieczeństwa czyli szanse wyzwania i zagrożenia dla realizacji interesów oraz osiągania celów w bezpieczeństwie; strategiczne (długofalowe) i bieżące koncepcje działań zmierzających do osiągania przyszłych celów w danych warunkach; systemy bezpieczeństwa – czyli zasady podmiotów wydzielane do realizacji przyjętych koncepcji i zadań.

Można też powiedzieć, że skuteczne bezpieczeństwo podmiotu to „odpowiedź" na zagrożenia. A zagrożenia? Zagrożenia – to posiadanie lub bezpośrednie

---

[19] Por. S. Koziej współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego Wydawnictwo Biura Badań Strategicznych PWSBiA. Warszawa 2003, s.9.

oddziaływanie destrukcyjne na podmiot. Rozróżnia się zagrożenia potencjalne i realne, subiektywne i obiektywne, zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne, kryzysowe i wojenne.

Zagrożenia realne występują w postaci zjawisk określonych mianem **kryzysu lub konfliktu.** Kryzys to pewien szczególny stan wewnętrzny podmiotu. Konflikt – to szczególny typ relacji (konfrontacyjny) z innym podmiotem. Kryzysy – jako odbiegające od stanu normalnego, niezakłóconego, stany wewnętrzne – mogą być powodowane zarówno czynnikami wewnętrznymi jak i zewnętrznymi (np. konfliktem z innym państwem). Mogą być następstwem zdarzeń losowych np. katastrofy.

Sposoby osiągania celów strategicznych w danych sytuacjach z uwzględnieniem konkretnych szans, wyzwań i zagrożeń określane są w koncepcjach strategicznych. Uważam, że przynajmniej tak powinno być w wieku XXI.

Natomiast zasoby wydzielone do realizacji przyjętych koncepcji strategicznych w zakresie bezpieczeństwa zorganizowane i przygotowane stosownie do charakteru zadań i warunków ich wykonania, stanowią w całości **systemy bezpieczeństwa**.

System bezpieczeństwa zawiera w sobie: podsystem kierowania (organa władzy i administracji podmiotu) wraz z infrastrukturą kierowania, a także podsystem wykonawczy (wyspecjalizowane siły i środki bezpieczeństwa) oraz siły i środki podmiotu specjalnie przygotowane do realizacji zadań bezpieczeństwa w sytuacjach nadzwyczajnych. Procedury przygotowania i użycia określonych sił i środków systemu bezpieczeństwa są zawarte w odpowiednich doktrynach np. w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Po chociaż bardzo krótkim wyjaśnieniu i pobieżnym uporządkowaniu pojęć dotyczących bezpieczeństwa przejdę teraz do bardziej złożonego zagadnienia z dziedziny bezpieczeństwa i obronności.

7.2 Nowe wyzwania bezpieczeństwa i obronności RP

Charakter współczesnych konfliktów i kryzysów jest determinowany przez wiele nowych zjawisk jakie pojawiły się i nasiliły ze szczególną mocą u progu XXI wieku. Do nich można odnieść takie m.in. procesy jak: globalizacja, rozpad świata dwubiegunowego, rewolucja informacyjna oraz gwałtowna erupcja terroryzmu światowego.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności globalizacja prowadzi do rozprzestrzeniania się zarówno zjawisk korzystnych, jak i negatywnych. Tworzy sprzyjające warunki do przeciwstawiania się jednym zagrożeniom, a jednocześnie rozszerza na świecie zagrożenia lokalne i rodzi zupełnie nowe. Globalizacja zmienia środowisko bezpieczeństwa lecz nie eliminuje z niego zagrożeń takich jak: sporów, konfliktów, kryzysów i innych. Nadaje im jedynie nową jakość, inny wymiar, rodzaj i charakter.

Globalizacja zmniejsza groźbę konfliktów klasycznych i to zarówno w ich najdramatyczniejszym wymiarze, jakim są konflikty zbrojne, jak i w wymiarze pozazbrojnym. Zmniejsza przede wszystkim prawdopodobieństwo wybuchu wojny globalnej (światowej). Wzajemne powiązania i relacje pomiędzy państwami, a zwłaszcza relacje i powiązania ponadpaństwowe, pozarządowe, transnarodowe czynią taki sposób rozwiązywania ewentualnych sprzeczności nieracjonalnym i nieefektywnym. W sumie globalizacja chociaż bynajmniej nie eliminuje groźby wojny międzypaństwowych to wyraźnie zmniejsza prawdopodobieństwo ich wybuchu[20].

W rezultacie globalizacji nasila się groźba innych niebezpieczeństw. Dotyczy to przede wszystkim umiędzynarodowienia niemal każdego lokalnego konfliktu, którego skutki stają się teraz odczuwalne nawet w bardzo odległych miejscach globu. Nie dotyczy tylko konfliktów zewnętrznych, międzypaństwowych,

---

[20] B. Balcerowicz: Pokój i nie pokój na progu XXI wieku. Warszawa 202, s. 90-98

międzynarodowych, lecz także konfliktów i kryzysów wewnętrznych. Globalizacja prowadzi również do umiędzynarodowienia plag społecznych, jak terroryzm lub przestępczość zorganizowana. To co było dotychczas zjawiskiem wewnątrz państwowym, narodowym staje się globalnym transnarodowym.

Rozpad świata dwubiegunowego, to kolejny czynnik warunkujący charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa. W czasie zimnej wojny świat był zdominowany przez trwające nieustannie zmagania między dwoma przeciwstawnymi obszarami komunizmu i demokracji. Zmagania te obejmowały wszystkie sfery życia ludzi i narodów. Mogły się one łatwo przerodzić w wielką konfrontację zbrojną, z globalną (światową) wojną jądrową włącznie. To był w zasadzie jedyny poważny rodzaj zagrożenia, który determinował ówczesne środowisko bezpieczeństwa. Zmagania zimnowojenne zakończyły się upadkiem komunizmu i rozpadem świata dwubiegunowego. Odeszło na dalszy plan niebezpieczeństwo wojny globalnej. Lecz świat przez to nie stał się bezpieczniejszy.

Po upadku świata dwubiegunowego pojawiły się natychmiast inne zagrożenia. Okazało się bowiem, że i środowisko bezpieczeństwa nie znosi próżni. Miejsce groźby wielkiej wojny globalnej zajęły konflikty i kryzysy lokalne, głównie na tle etnicznym i religijnym, wybuchające i trwające niemal bez przerwy w różnych miejscach globu. Koncepcje i działania skuteczne w zapobieganiu wybuchowi wojny światowej w systemie dwublokowym okazały się całkowicie nieprzydatne i nieskuteczne w zapobieganiu konfliktom lokalnym w wielopodmiotowym środowisku bezpieczeństwa.

Rozluźnieniu rygorów świata zimnowojennego towarzyszyła niewątpliwie erupcja terroryzmu światowego. Utrzymywana przedtem w różny sposób, w ramach konfrontacji dwustronnej i poprzez to niejako kontrolowane zjawisko terroryzmu nagle stało się czymś zupełnie samoistnym. Usamodzielnione organizacje i grupy terrorystyczne w sposób gwałtowny rozwinęły swoją zbrodniczą działalność. Sprzyjały temu procesowi nie tylko sytuacje polityczne, ale także inne procesy współczesnego świata. Upowszechnianie rewolucji informacyjnej i globalizacja ułatwiają zarówno dostęp do skutecznych środków, jak i potęgują zwłaszcza

w odbiorze publicznym skutki działań terrorystycznych do rozmiarów globalnych. Szczególnie niebezpieczeństwo jest związane z groźbą dostępów terrorystów do środków masowego rażenia, wszystko to spowodowało, że terroryzm światowy i walka z nim stały się aktualnie najważniejszym problemem bezpieczeństwa współczesnego świata. Jedynym mocarstwem podejmującym tę walkę są Stany Zjednoczone przy udziale innych państw sprzymierzonych w tym Polski. Przykładem tej walki są wojny w Afganistanie i Iraku.

7.3 Strategia bezpieczeństwa UE i implikacje dla obronności RP

Na podstawie materiałów źródłowych i obserwacji rozwoju wydarzeń na scenie międzynarodowej można wysnuć twierdzenia, że Unia Europejska stała się mocarstwem gospodarczym, ale nie militarnym. Osiągnęła cel, do którego została utworzona i nadal się rozwija. Jest to niewątpliwie zasługą podstawowych instytucji tej organizacji, do których należą m.in. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski. Zasadniczą przeszkodą w dalszym rozwoju UE stały się jednak ograniczenia w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nic więc dziwnego, że w tej sytuacji niezbędne stało się aby przyspieszyć wszelkie poczynania w tym przedmiocie.

Sytuację polityczną nie tyko Europy zmienił dopiero rok 1990 – rozpad Związku Radzieckiego i jego głównej siły zbrojnej – Układu Warszawskiego. To spowodowało, że główny przeciwnik, którego istnienie było podstawową przyczyną powołania NATO – przestał istnieć. Oznaczało to, że wszelkie porozumienia dotyczące bezpieczeństwa nie były już takimi rygorami, które gwarantowały istnienie państw demokratycznych. Nie mniej jednak wówczas zaczęły się pojawiać inne przyczyny niezbędności istnienia NATO, jak chociażby wojna na Bałkanach, które jednak nie były aż tak znaczące i umożliwiały dokonanie kolejnych kroków w kierunku zwiększenia samodzielności Unii Europejskiej zarówno w obszarze politycznym, jak i bezpieczeństwa. Już w grudniu 1991 roku wraz

z wynegocjowaniem w Maastricht Traktat o UE[21], w myśl którego Unia powinna rozwiązywać nie tylko problemy gospodarczo – walutowe, lecz i polityczne – proces reformowania struktur integracji europejskiej osiągnął nowy etap. Przewidziana w Traktacie z Maastricht współpraca polityczna objęła dwie dziedziny a mianowicie Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), będącą już niejako autonomiczną instytucją w Unii Europejskiej oraz współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Współczesna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa obejmowała również wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa UE, w tym opracowania wspólnej polityki obronnej. Opracowanie i realizację decyzji i działań UE odnoszących się do spraw obronności powierzono znowu Unii Zachodnieuropejskiej (UZE).

Unia Europejska poczyniła więc pierwszy krok w sprawie WPZiB w punkcie V Traktatu o UE z Maastricht z 1991 roku. Stwierdza się tam Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej włącznie z docelowym określeniem wspólnej polityki obronnej, mogłyby z czasem doprowadzić do wspólnej obrony. Tak więc widzimy, że mamy kolejną próbę, zapowiedź utworzenia wspólnego dla członków Unii systemu obronnego.

Wejście w życie Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej, który przewidywał główną rolę UZE w realizacji tożsamości europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, podnosiło rangę tej organizacji jako gwaranta europejskiego bezpieczeństwa.

Wojna Jugosłowiańska miała wpływ swojego rodzaju na decyzje Waszyngtońskiego Szczytu NATO w kwietniu 1999 roku. W nowej Koncepcji Strategicznej NATO będącej „Konstytucją" tej organizacji na najbliższe lata, stwierdza się „Unia Europejska podjęła ważne decyzje oraz zwiększyła swój wysiłek by polityce bezpieczeństwa i obrony nadać nowy impuls". Proces ten będzie miał wpływ na cały Sojusz i wszyscy europejscy członkowie powinni się weń zaangażować w ramach istniejących struktur NATO i UZE. Rozwój wspólnej

---

[21] Traktat w Maastricht wszedł w życie w roku 1993.

Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa uwzględnia również wspólną politykę obronną. Polityka ta, którą zapoczątkował Traktat Amsterdamski, byłaby wspólną z ustaleniami Traktatu Waszyngtońskiego. Podjęte w związku z tym kroki obejmują także zadania określane UZE w Petersburgu w „Układzie o Unii Europejskiej i ścisłej jej współpracy z UZE".

Amerykanie wyrazili zgodę na Europejską Politykę Bezpieczeństwa pod warunkiem przestrzegania przez Europejczyków ograniczeń, które Minister Stanu USA pani Abright określiła jako „Trzy D" (Nie dla: Dublowania, Destrukcji i Dyskryminacji), co oznacza:

- po pierwsze – żadnego niepotrzebnego dublowania struktur wojskowych i przedsięwzięć;
- po drugie – stosunki euroatlantyckie nadal będą utrzymywane w takim wymiarze jak dotychczas;
- po trzecie – udział europejskich państw NATO, które nie są członkami UE, w obradach dotyczących spraw polityczno – obronnych, podejmowania decyzji i planowania bezpieczeństwa w Unii.

Za pierwsze istotne kroki, dokonane jeszcze w 1999 r. i zmierzające do zwiększenia roli Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, uznać należy:

- po pierwsze – zgodę NATO na wykorzystanie przez UZE technicznych i operacyjnych możliwości samodzielnego działania europejskich sił zbrojnych w operacjach zarówno o własne możliwości, jak i wykorzystanie środków dowodzenia Sojuszu;
- po drugie – uzgodnienie UE z UZE, że półroczne przewodnictwo zarówno UE jak i UZE powierzone zostanie jednemu państwu;
- po trzecie – powierzenie doskonalenia politykowi Javierowi Solanie stanowiska Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE i Generalnego Sekretarza UZE.

Istotnym celem tego kroku było wykorzystanie wszystkich możliwości operacyjnych UZE i w końcowym efekcie zintegrowania jej z Unią Europejską.

Za ważne w tej kwestii uznać należy Oświadczenie Szefów Państw i Rządów UE, podczas spotkania odbytego w Kolonii 4 sierpnia 1999 roku, w którym stwierdza się, że umocnienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności widzi się poprzez: dążenie do zwiększenia wspólnych wysiłków zmierzających do umocnienia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronności w zapobieganiu kryzysom i pokonywaniu konfliktów; zobowiązanie do niezbędnej rozbudowy sił zbrojnych, szczególnie w zakresie rozpoznania transportu strategicznego i dowodzenia; dążenie do kooperacji europejskich przedsiębiorstw zbrojnych oraz zharmonizowania nie tylko militarnych wymagań, lecz również planowania i realizacji produkcji zbrojeniowej; przygotowanie skuteczniejszych konsultacji oraz zwiększenia współpracy i przejrzystości pomiędzy UE a NATO; zapewnienie uprawnień do równoprawnego udziału państw – zarówno należących do NATO, jak neutralnych i nie należących do Sojuszu członków UE – w operacjach kierowanych przez Unię Europejską; gotowość do udziału w przewidywanych przedsięwzięciach, nie tylko Partnerów Unii, lecz również nie należących do Unii europejskich Partnerów Sojuszu; utworzenia warunków, by wszystkie niezbędne ustalenia dotyczące przygotowania UZE do możliwości wykonania przez nią zadań, tak były realizowane, by mogła ona do końca 2000 r. wykonać przewidziane dla niej zadania.

Uczestniczący w tym spotkaniu przedstawiciele państw, których siły zbrojne wchodzą w skład Euro - Korpusu, na podstawie uchwał niemiecko – francuskiego Szczytu w Tuluzie, odbytego 28 maja 1999 roku, ustalili, że Korpus, a zwłaszcza jego sztab należy tak rozwinąć, by stał się europejskim korpusem szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Powinien być gotowy do działań zarówno według decyzji UE, jak i NATO.

Powyższe oznacza, że podstawowe decyzje dotyczące integracji UZE i UE zapadły. Oznacza również, że instytucje i ustalenia dotyczące UZE będą dalej utrzymane lecz stopniowo integrowane z UE. Należałoby uważać, że równocześnie rozpoczną się działania mające na celu powołanie zarówno instytucji UE, jak i jej aktów prawnych w tym zakresie.

Zasygnalizowane wyżej, może w dużym skrócie, przedsięwzięcie stopniowego przejmowania przez Unię Europejską całokształtu problemów Europejskiej Polityki Zorganizowanej, Bezpieczeństwa i Obronności, znalazły odpowiednie odbicie na szczytach NATO w Waszyngtonie, UZE w Bremie i UE w Kolonii.

Zarówno z dyskusji, jak i ustaleń, które zapadły na wspomnianych Szczytach oraz kolejnych posiedzeniach odpowiednich gremiów, zaczynają się wyłaniać kontury Europejskiej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), której głównym decydentem staje się UE, jako jedyny europejski filar NATO. Ustalenia tych szczytów są ze sobą ściśle powiązane i przy rozpatrywaniu problematyki EPBiO niezbędne jest ich uwzględnienie. Należało więc dążyć, by przedsięwzięcia te były terminowo i skrupulatnie realizowane.

Podczas Szczytu Rady Europejskiej w Kolonii zapadły również ustalenia dotyczące ogólnych ram struktury organów, które kierować będą odpowiednimi sektorami działalności Unii w zakresie polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej. Dotyczyły one m.in. Rady Unii Europejskiej (Ministrów Spraw Zagranicznych), która ma podejmować decyzje w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Ponadto powinny one zawierać implikacje i zalecenia, które z kolei konkretyzować będą Ministrowie Obrony.

Postanowiono również powołać Komitet ds. Polityki Bezpieczeństwa, w składzie którego znajdują się osoby mające doświadczenie polityczne i wojskowe, które pod kierownictwem Stałej Rady rozwiązywać mają sprawy natury bieżącej, a w przypadku prowadzenia operacji sprawować bezpośrednią i ciągłą kontrolę polityczną oraz kierownictwo strategiczne.

Uznano również za niezbędne powołania Komitetu Wojskowego, Sztabu Wojskowego oraz Centrum Informacyjnego UE. Są to na pewno istotne kroki, które tworzyły podstawę do rozwiązywania całego szeregu pojawiających się problemów. Ustalono również, że do czasu aż Unia nie będzie w stanie samodzielnie prowadzić operacji, nadal powinno nimi kierować NATO, bądź kiedy Sojusz uzna to za celowe i możliwe Unia Zachodnioeuropejska. Należy się bowiem liczyć z tym, że UZE nie można będzie, zgodnie ze zmodyfikowanym w 1954 r. Traktatem Brukselskim

(powołującym UZE do życia i umożliwiającym rozwiązanie tej organizacji – o czym była już mowa – dopiero po 50 latach, a więc w 2004 roku), wcześniej rozwiązać.

Z przedstawionych względów utworzenia sprawnie funkcjonującej struktury Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obronności nie jest sprawą oczywistą, aczkolwiek już w obecnych warunkach staje się coraz bardziej możliwą. Dla każdego, kto zapoznał się z procesem rozwoju Unii Europejskiej – od momentu powstania jej zalążków, za które przyjąć można powołanie w 1948 roku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, aż po dzień dzisiejszy – nie ulega to wątpliwości, że będzie to proces długotrwały, wymagający dużego wysiłku wszystkich organizacji i państw, które są rozwiązaniem tego problemu najbardziej zainteresowane. Wszak rezygnacja z zadań Unii Zachodniej powołanej w 1948 r. i skoncentrowanie się na działalności zmierzającej do powstania Unii Europejskiej jako „mocarstwa gospodarczego" trwało ponad pół wieku.

Rozwiązanie problemu wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronności prawdopodobnie nie będzie wymagało tak długiego czasu, lecz niewątpliwie będzie trwało co najmniej kilkanaście lub kilkadziesiąt lat.

Magiczną datą w tym przedmiocie staje się rok 2004, który może spowodować, że zostaną wykorzystane prawne możliwości zrezygnowania z UZE (jak to miało miejsce w 1954 roku z Unią Zachodnią), a wszystkie jej funkcje przejmie Unia Europejska. Nie wykluczone, że z tego względu przedłuża się proces przyjmowania nowych członków do Unii Europejskiej.

W przedstawionej, chociaż może skrótowo, sytuacji niezmiennie aktywnym tematem, coraz częściej dyskutowanym w drugiej połowie 2003 roku. stała się sprawa „Konstytucji dla Europy".

Konstytucja Europejska zmierza do uporządkowania systemu instytucjonalnego Unii poprzez precyzyjne określenie roli i kompetencji poszczególnych instytucji Unii w wytyczaniu i wdrażaniu polityki zagranicznej i obronnej. Niemniej podstawową metodą funkcjonowania struktur unijnych pozostanie podejmowanie decyzji na zasadzie **jednomyślności.** Oznacza, to że poza ograniczoną liczbą przypadków,

aby system ten mógł funkcjonować (art. III-196) potrzebna będzie zgoda wszystkich państw członkowskich.

Unia Europejska prowadzić będzie swoją politykę zagraniczną poprzez wytyczenie ogólnych warunków wdrażania wspólnych działań i stanowisk (art. III – 190). Konstytucja nie wprowadza żadnych zaskakujących zmian w zakresie funkcjonowania mechanizmów unijnych w stosunku do dotychczas obowiązujących mechanizmów, tak więc na szczycie systemu znajdować się będzie **Rada Europejska** z zadaniem określenia zasad i kierunków wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zajmowanie się problemami obronnymi.

Na **Radzie Ministrów** spoczywać będzie obowiązek podejmowania decyzji na podstawie ogólnych wytycznych i linii strategicznych wskazanych przez Radę Europejską (art. III – 191). Największą nowością będzie powołanie Ministra Spraw Zagranicznych, który będzie przewodniczył Radzie Ministrów „Spraw Zagranicznych" oraz uczestniczyć w planowaniu polityki zagranicznej, jak i we wdrażaniu decyzji powziętych przez Radę UE i Radę Europejską (rat. I-27). Minister Spraw Zagranicznych będzie również reprezentować UE i zabierać głos w jej imieniu na forum organizacji międzynarodowych oraz na konferencjach międzynarodowych. W pełnieniu swoich obowiązków Minister Spraw Zagranicznych wspierany będzie przez europejską służbę dyplomatyczną, zwaną także służbą europejską do działań zewnętrznych, która ma dopiero powstać. W jej skład wchodzić będą funkcjonariusze Komisji oraz oddelegowani funkcjonariusze służb dyplomatycznych państw członkowskich.

Minister Spraw Zagranicznych UE będzie nominowany kwalifikowaną większością głosów przez Radę Europejską w porozumieniu z Przewodniczącym Komisji, której zostanie on również jednym z wiceprzewodniczących. Minister Spraw Zagranicznych będzie mógł korzystać ze współpracy **specjalnych przedstawicieli** mianowanych przez Radę, posiadających pełnomocnictwo do zajmowania się określonymi sprawami natury politycznej (obecnie istnieją przedstawiciele na przykład ds. Bliskiego Wschodu, Regionu Wielkich Jezior Afrykańskich, Macedonii).

Kolejną istotną dla obronności nowością będzie utworzenie **Agencji europejskiej ds. zbrojenia** (art.III-207) z zadaniem określania zdolności wojskowej państw członkowskich i koordynowanie potrzeb operacyjnych.

W nowej konstrukcji instytucjonalnej Unii Europejskiej nie zmieni się natomiast w zasadniczy sposób rola **Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.** Parlament Europejski będzie konsultowany w sprawach dotyczących głównych aspektów i decyzji WPZiB, będzie on również regularnie informowany przez Ministra Spraw Zagranicznych na tematy rozwoju polityki zagranicznej. Tak jak miało to miejsce dotychczas: Parlament Europejski (PE) będzie kierować zapytanie i formułować zalecenia do Rady UE. Natomiast Komisji Europejskiej, podobnie jak dotychczas przypadnie pierwszoplanowa rola w zakresie polityki handlowej i wspieranie rozwoju stanowiących dwie główne gałęzie polityki zagranicznej.

Misje określone w artykule 1-40 ustęp Konstytucji Europejskiej, przy prowadzeniu których Unia może użyć środków wojskowych i cywilnych, obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje militarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju oraz misja zbrojna służąca, zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju i stabilizacji sytuacji po konfliktach. Misje te mogą przyczynić się do walki z terroryzmem, w tym przez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach[22].

Rada Ministrów, stanowiąc jednomyślnie, przyjmuje decyzje europejskie dotyczące misji w rozumieniu ustępu 1 określające ich cel i zakres oraz warunki ich przeprowadzenia. Minister Spraw Zagranicznych Unii, pod kierunkiem Rady Ministrów oraz w ścisłym i stałym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, zapewnia koordynację cywilnych i wojskowych aspektów tych misji.

---

[22] Projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy 18 lipca 2003r. Sekcja 1 s. 162.

Europejska Agencja Uzbrojenia, Badań i Potencjału Wojskowego ma za zadania , pod kierunkiem Pady Ministrów:

- przyczyniać się do określenia celów potencjału wojskowego Państw Członkowskich i oceny wykonania zobowiązań podjętych przez Państwa Członkowskie w zakresie potencjału;
- wspierać harmonizację potrzeb operacyjnych i wprowadzania skutecznych i zgodnych metod zamówień;
- zgłaszać wielostronne projekty dla osiągnięcia celów potencjału wojskowego oraz zapewniać koordynację programów realizowanych przez Państwa Członkowskie i zarządzanie poszczególnymi programami współpracy;
- wspierać badania nad technologiami obronnymi oraz koordynować i planować wspólne działania badawcze i studia nad rozwiązaniami technicznymi spełniającymi przyszłe wymagania operacyjne;
- przyczyniać się do określenia, a w miarę potrzeby wprowadzenia w życie wszelkich użytecznych środków wzmacniających podstawę przemysłową i technologiczną sektora obronnego oraz zwiększających efektywność wydatków wojskowych.

Agencja jest otwarta dla wszystkich Państw Członkowskich zamierzających uczestniczyć w jej pracach. Rada Ministrów stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje decyzję europejską określającą statut, siedzibę i zasady operacyjne Agencji. Decyzja ta powinna uwzględniać poziom faktycznego uczestnictwa w działaniach Agencji. W ramach Agencji tworzy się specjalne grupy skupiające Państwa Członkowskie uczestniczące we wspólnych projektach. Agencja wykonuje swoje działania, w miarę potrzeby, w powiązaniu z Komisją.

Wymienione w Protokole Państw Członkowskich, które spełniają wyższe kryteria w zakresie potencjału wojskowego oraz zamierzają przyjąć większe zobowiązania w tej kwestii z uwagi na najbardziej wymagające misje ustanawiają między sobą współpracę strukturalną w rozumieniu artykułu 1-10 ustęp 6. Kryteria

i zobowiązania w zakresie potencjału wojskowego, określone przez te Państwa Członkowskie są zawarte w Protokole[23].

Wszystkie Państwa Członkowskie Unii mogą uczestniczyć w ściślejszej współpracy w dziedzinie wzajemnej obrony zgodnie z artykułem 1-40 ustęp 7. Listę uczestniczących Państw Członkowskich włącza się do deklaracji. Jeżeli Państwo Członkowskie pragnie wziąć udział w takiej współpracy w późniejszym okresie przyjmując na siebie wynikające z niej obowiązki informuje o tym Radę Europejską i odpisuje tę deklarację.

Państwo Członkowskie uczestniczące w takiej współpracy, które na swoim terytorium stało się ofiarą zbrojnej agresji, informuje o sytuacji pozostałe uczestniczące Państwa Członkowskie i może zwrócić się do nich o pomoc i wsparcie. Uczestniczące Państwa Członkowskie obradują na szczeblu ministrów, którym towarzyszą przedstawiciele tych państw w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa oraz w Komitecie Wojskowym.

Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych jest niezwłocznie informowana o każdej agresji zbrojnej oraz o działaniach podjętych w odpowiedzi na agresję.

Niniejszy artykuł (s. 164) nie narusza wynikających z Traktatu Północnoatlantyckiego praw i obowiązków danych Państw Członkowskich. Już z samej treści postanowień w projekcie Konstytucji Europejskiej wynika, że wejście Polski do UE nie osłabia potencjału obronności RP, a raczej wzmacnia poczucie bezpieczeństwa jako UE zachowując dotychczasowe ustalenia w NATO.

Każda zbrojna operacja na Polskę jest natychmiast traktowana jako agresja na jednego z członków systemu obronnego Unii Europejskiej.

To oznacza, że Polska będzie musiała uczestniczyć w obronie też innych Państw Członków UE, a stąd jej siły zbrojne muszą być zdolne do natychmiastowego działania na kontynencie europejskim, a jako członek NATO – poza jego granicami.

---

[23] Projekt Konstytucji Europejskiej 2003 sekcja 1 s. 163.

7.4. Strategia bezpieczeństwa narodowego RP i implikacje dla obronności

Obecna sytuacja międzynarodowa, w tym przygnębiający przykład braku porozumienia pośród państw europejskich w sprawie wojny w Iraku, dostarczyła dodatkowego bodźca dla prac Konwentu, któremu udało się osiągnąć w tym zakresie poniekąd satysfakcjonujące rezultaty.

Proponowana Konstytucja Europejska nadaje zdecydowanie szerokie kompetencje Unii w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz we wszystkich sektorach pokrewnych w tym również w zakresie przyszłej współpracy polityki obronnej.

W ślad za pracami, a raczej równolegle z Konwentem została opracowana i podpisana przez Prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r. „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP".

W tym dniu Prezydent Aleksander Kwaśniewski zwracając się do zebranych powiedział m.in.: Dokument, który podpisałem, ma ogromne znaczenie. Jest doktryną Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach bezpieczeństwa. Nie przypadkiem podpisaliśmy tak uroczyście na kilka dni przed drugą rocznicą ataku na Nowy Jork. Ataku terrorystycznego o nie spotykanej dotąd skali, który wszystkim nam uświadomił jak nowe i straszne zjawiska mogą mieć miejsce. Postanowiliśmy również zmienić i uzupełnić tę doktrynę, która jak słusznie Pan Premier powiedział, jest dowodem ciągłości koncepcji politycznej w Polsce wobec takich faktów jak: polskie wejście do UE, rozszerzenia NATO, nasza obronność w misji stabilizacyjnej w Iraku. Są to działania, które są konieczne do podjęcia, zarówno w Polsce, jak i na arenie międzynarodowej. „Ten dokument ma świadczyć o dwóch sprawach: po pierwsze, iż Polska ma swoją własną autorealną koncepcję budowania bezpieczeństwa własnego i międzynarodowego, a po drugie, że realizacja tej strategii będzie dawała Polsce i Polakom więcej bezpieczeństwa w tym skomplikowanym i pełnym zagrożeń świecie. Jestem pewny, że wszystkie organa władzy rządowej, samorządowej, wojsko, oraz wszystkie służby naszego kraju wypełnią Strategię konkretnymi dokumentami, które już nie będą miały jednego charakteru, ale będą

dotyczyć przygotowania wszelkich formacji, działań Polski na ewentualność niebezpieczeństwa. Ufam, że ten dokument będzie zrealizowany również gdy chodzi o koncepcję polskiej polityki zagranicznej, naszej aktywności na forach międzynarodowych, w NATO i w Unii Europejskiej".

Mimo różnorodnych zagrożeń dla stabilności kierunek zmian w europejskim środowisku bezpieczeństwa jest pozytywny. Pojawiły się – wszakże, jak już wspominałem, nowe wyzwania globalne. Są one głównie związane z napięciami i niestabilnością wywoływanymi przez terroryzm międzynarodowy i proliferacją broni masowego rażenia, a także z nieprzewidywalną polityką reżimów autorytarnych i zjawisko państw tzw. w stanie rozkładu, które w dużej mierze zaostrzają groźbę terroryzmu międzynarodowego i rozprzestrzenia broń masowego rażenia. Polska jako członek wspólnoty euroatlantyckiej jest wystawiona bezpośrednio na wynikające z tego zagrożenia.

Zagrożeniem dla poszczególnych państw, w tym dla Polski, całych regionów, a także w szczególnych okolicznościach – całego układu globalnego stała się niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia. Nadal prowadzone są w kilku państwach programy zmierzające do tworzenia potencjału broni masowego rażenia oraz programy systemów rakietowych, które sprawiają, że terytorium Polski może znaleźć się w najbliższej przyszłości w zasięgu rakiet balistycznych spoza Europy.

Zagrożenie to wzrasta ze względu na coraz bardziej realną możliwość wejścia w posiadanie tego rodzaju broni i środków jej przeznaczenia przez międzynarodowe organizacje terrorystyczne oraz przestępcze. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa naszego kraju jest także zorganizowana przestępczość międzynarodowa, z uwagi na charakter jej działalności, jak i sposób działania.

Wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa dyktują podejścia całościowego. Zaciera się bowiem różnica pomiędzy zewnętrznymi i wewnętrznymi kwestiami bezpieczeństwa. Rośnie znaczenie czynnika międzynarodowego i rola współdziałania międzynarodowego w tym głównie w układzie sojuszniczym. Zwiększa się wpływ czynników poza wojskowych, w tym ekonomicznych,

społecznych i ekologicznych. Szczególne istotne znaczenie dla bezpieczeństwa RP ma adaptacja Sojuszu Północnoatlantyckiego do wypełniania zadań niezbędnych dla stabilizacji globalnej, przy jednoczesnym zachowaniu jego klasycznych **funkcji obronnych**. Sprawność instytucji międzynarodowych i ich zdolność do podejmowania nowych wyzwań wpływać będą korzystnie na nasze bezpieczeństwo. Polska będzie kontynuować politykę aktywnego zaangażowania w sprawy utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zarówno w skali globalnej jak i regionalnej. Wyrazem takiej gotowości do odgrywania odpowiedzialnej roli międzynarodowej jest nasze zaangażowanie w proces stabilizacji w Iraku. Podjęcie się stabilizacyjnej funkcji w Iraku podnosi pozycję międzynarodową Polski, a profesjonalne wykonanie powierzonych nam zadań będzie źródłem dodatkowego prestiżu, utrwali obraz Polski jako odpowiedzialnego i solidarnego partnera na arenie międzynarodowej. Należy mieć też świadomość, że nasza aktywna rola w koalicji antyterrorystycznej może już obecnie wystawić nas na ryzyko ataków i wrogich akcji ze strony ugrupowań, którym społeczność międzynarodowa wydała walkę.

Skuteczność naszej strategii bezpieczeństwa zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowych zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP i ustawy.

Zadaniem polityki i systemu obronności państwa jest przeciwdziałanie polityczno – militarnym zagrożeniom, w tym przede wszystkim obrona terytorium RP przed ewentualną agresją zbrojną oraz zapewnienie nienaruszalności granic, ochrona organów państwowych i instytucji publicznych oraz zapewnienie możliwości ich ciągłego funkcjonowania, ochrona ludności, oraz zapewnienie jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysu lub konfliktu. System obronności jest odpowiedzialny za wykrywanie zagrożeń, kierowanie przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju, reagowanie na zagrożenia kryzysowe, obronę państwa i udział we wspólnej sojuszniczej obronie zgodnie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. W ramach przygotowań obronnych organa administracji publicznej, siły zbrojne

i określeni przedsiębiorcy uczestniczą w procesie planowania obronnego obejmującego planowanie operacyjne i programowanie obronne. Wielkość, organizacja i wyposażenia sił zbrojnych muszą być ciągle dostosowane do potrzeb obronnych, konieczności wypełnienia zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych oraz możliwości społeczno – ekonomicznych państwa. Z punktu widzenia charakteru zagrożeń i jego ewolucję zagrożeń „statystyczne" siły zbrojne, mające na celu tylko obronę terytorium własnego, muszą stopniowo zastępowane być przez nowoczesne, mobilne, wysoce wyspecjalizowane jednostki bojowe.

Z charakteru zagrożeń współczesnych i najbliższych wynika potrzeba ustalania współpracy sił zbrojnych ze strukturami cywilnymi w zakresie reagowania na zagrożenia poza militarne oraz podejmowania operacji antyterrorystycznych w kraju i poza jego granicami.

Siły Zbrojne RP w swojej obronie służą zapewnieniu bezpieczeństwa Polski i niosą pomoc sojuszniczą zgodnie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego ; ich celem jest również ochrona polskich interesów oraz budowa pozycji Polski w NATO i Unii Europejskiej.

Udział w obronie narodowej polega na odpowiednim przygotowaniu i użyciu sił oraz środków będących w dyspozycji sił zbrojnych w celu przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa oraz ochrony interesów Polski. Jednocześnie Siły Zbrojne RP uczestniczą w realizacji zobowiązań sojuszniczych w zapewnieniu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie zgodnie z umowami międzynarodowymi w ramach organizacji , których Polska jest członkiem. Współdziałają w zapewnieniu bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia atakami terrorystycznymi na terytorium Polski oraz biorą udział w działaniach koalicji antyterrorystycznej na obszarze NATO i poza nim. A co w czasie pokoju? Podstawową misją SZ RP w czasie pokoju jest utrzymanie zdolności niezbędnych do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i ochrony Polski oraz udzielania władzom cywilnym pomocy wojskowej, głównie na wypadek zagrożeń niemilitarnych, np. klęsk żywiołowych i katastrof.

Z członkostwa Polski w NATO wynika konieczność rozwoju sojuszniczej interoperacyjności, zapewnienia zdolności w ramach ustalonej specjalizacji narodowej oraz gotowości do budowy zdolności obronnych opartych na współpracy międzynarodowej.

Siły Zbrojne RP są włączane w kształtowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie Polski na terytorium całej Europy poprzez rozwój współpracy wojskowej z innymi państwami. Uczestniczą w utrwalaniu porządku międzynarodowego poprzez udział w militarnych działaniach stabilizacyjnych, głównie w ramach operacji prowadzonych przez ONZ, OBWE, NATO, UE, a także koalicji od hoc.

Aby zagwarantować skuteczność wykonania swych zadań, Siły Zbrojne RP muszą w najbliższych latach zwiększyć zdolności operacyjne w zakresie: ochrony wojsk przed bronią masowego rażenia; systemów dowodzenia i kierowania oraz przewagi informacyjnej; działań bojowych i wymaganych standardów do przerzutu i ciągłości wsparcia.

Ponadto SZ PR są już obecnie zobowiązane do przygotowania i utrzymania potencjału sił ekspedycyjnych umożliwiającego udział w operacjach reagowania kryzysowego i operacjach pokojowych prowadzonych na i poza terytorium Polski w ramach operacji NATO, UE, a także ONZ.

W realizacji zadań, stojących przed Siłami Zbrojnymi RP aktywną i wszechstronną rolą spełnia podsystem bezpieczeństwa militarnego jako integralna część bezpieczeństwa narodowego.

7.5 System bezpieczeństwa militarnego RP

W różnych opracowaniach można zauważyć, że system bezpieczeństwa militarnego jest traktowany m.in. jako podsystem bezpieczeństwa , jako część całego systemu – makro systemu. W swoich rozważaniach będę używał „system bezpieczeństwa" jako część całości.

System bezpieczeństwa militarnego RP jest w swojej istocie przeznaczony do zapobiegania i przeciwstawiania się wszystkim zagrożeniom militarnym.

Jak wiadomo Polska, z punktu widzenia geopolitycznego, leży na styku Litwy oraz Rosji, Ukrainy i Białorusi. Stosunki sojusznicze z tymi krajami mają podstawowe znaczenie dla militarnego bezpieczeństwa nie tylko Polski ale i europejskiego.

Położenie Polski w centrum Europy, z punktu widzenia militarnego stanowi obszar o kapitalnym znaczeniu strategicznym na linii Wschód – Zachód. Dlatego celem strategicznym Polski w zagadnieniach bezpieczeństwa militarnego (obronności) jest zapewnienie bezpieczeństwa realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi, wewnętrznymi a w tym terrorystycznymi zagrożeniami militarnymi w sytuacjach kryzysowych i w stanie wojennym. A to oznacza w szczególności obronę RP przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej, morskiej oraz granic lądowych, ochronę i obronę obywateli RP, a także udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO. Oprócz tego ważnego zadania system musi wspierać akcje i instytucje oraz organizacje międzynarodowe w reagowaniu kryzysowym i polityczno-militarnym działaniach stabilizujących, np. w Iraku

System Bezpieczeństwa Militarnego RP (SBM RP) powinien spełniać następujące, główne wymagania strategiczne, organizacyjne i funkcjonalne:

- spełniać wymagania ustanowione w strategii bezpieczeństwa RP z 2003 roku oraz strategii obronności z których powinna wynikać konieczność skorygowania ich zgodności z podstawowymi zasadami obowiązującymi w strategii militarnej NATO;
- posiadać cechy odpowiedzialności za bezpieczeństwo narodowe i spełniać warunek powszechności obrony, obronność RP traktować jako obowiązek narodowy, a uczestnictwo w sojuszach i koalicjach stanowić powinno czynniki wspomagające i pomnażające zdolność obronną Polski;
- powinien spełniać warunek solidarności z sojusznikami, co powinno się wyrażać w uczestniczeniu w realizacji zadań sojuszniczych;
- powinien zapewniać wiarygodną współpracę i partnerstwo z armiami sojuszniczymi, Polska powinna uczestniczyć aktywnie w Europejskiej

Polityce Bezpieczeństwa, w tym w operacjach reagowania kryzysowego UE wykorzystujące siły przewidziane do operacji w ramach NATO;

- powinien zapewniać warunki do umocnienia zaufania i regionalnej stabilizacji militarnej w tym celu Polska powinna dążyć do utrzymania swojego potencjału obronnego a zwłaszcza sił zbrojnych na takim poziomie jakościowym i ilościowym, aby zapewniały one niezbędne odstraszanie strategiczne w stosunku do potencjalnych przeciwników militarnych i jednocześnie gwarantował jej oczekiwaną wiarygodność obronną w gronie naszych sojuszników;
- powinien gwarantować elastyczność reagowania obronnego. Skład, organizacja i zasady funkcjonowania SBM RP powinny być kształtowane tak, aby było możliwe podejmowanie działań odpowiednich do konkretnego zagrożenia militarnego, w tym również w ramach zobowiązań sojuszniczych;
- powinno umożliwiać współpracę cywilno – wojskową. Wyrażać się ona powinna w ścisłym współdziałaniu organów cywilnych i wojskowych, w skutecznych działaniach w stanie zwyczajnym państwa, stanach nadzwyczajnych państwa tj. w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny
- powinien do trzech stanów bezpieczeństwa RP (pokoju, kryzysu i wojny) być przygotowany do prowadzenia takich działań jak: prewencyjno – stabilizacyjnych, reagowania kryzysowego oraz do działań wojennych
- organizacja i funkcjonowanie SBM powinny wynikać z bilansu zagrożeń, potrzeb obronnych i potencjalnych możliwości RP w tej dziedzinie.

System w ramach działań prewencyjno – stabilizacyjnych powinien na bieżąco analizować, diagnozować i programować rozwój sytuacji polityczo – militarnych w świecie. Stosowanie do rozwoju sytuacji proponować sposoby reagowania na każdą z możliwych albowiem tylko takie działania może wykluczyć możliwość zaskoczenia.

Reagowanie kryzysowe systemu sprowadza się lub powinno sprowadzać się do jak najszybszego opanowania sytuacji kryzysowej i przywrócenia stanu

poprzedniego, przed kryzysowego. Polska powinna zawsze utrzymywać struktury niezbędne do udziału w międzynarodowym reagowaniu na sytuacje kryzysowe.

Do głównych działań przewidzianych w sytuacjach kryzysowych zaliczam – na podstawie materiałów źródłowych – uruchomienie przedsięwzięć pogotowia obronnego, w tym Narodowego Systemu Pogotowia Obronnego (NSPO) kompatybilnego z Systemem Pogotowia NATO. Ten system powinien obejmować trzy grupy zadań i środków, a mianowicie:

- podwyższenie gotowości obronnej RP;
- podejmowanie działań pozwalających uniknąć zaskoczenia;
- rozwinięcie strategiczne określonych w planach komponentów sił zbrojnych zapewniające ich gotowość do użycia.

Ponadto system powinien zapewnić osłonę strategiczną RP przed bezpośrednim zagrożeniem oraz pośrednimi skutkami w sytuacji kryzysowej poprzez realizację operacji członowej zapewnienie przyjęcia na terytorium Polski sojuszniczych sił prewencyjnego wzmocnienia poprzez wykonanie zadań wyznaczonych państwu gospodarza wsparcia militarnego i pozamilitarnego, udział w osłonie terytorium innego państwa sojuszniczego – poprzez wydzielenie przerzutu, rozwinięciu własnych sił na właściwym kierunku zagrożenia.

System Bezpieczeństwa Militarnego w moim przekonaniu ma szczególną rolę do odegrania podczas prowadzenia wojny. Musi być przygotowany do funkcjonowania na dużą skalę, gdzie będzie zaangażowane państwo jako całość, a w czasie lokalnego konfliktu zbrojnego – ograniczonego do części zaangażowanych sił, czasu i przestrzeni.

Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku RP może działać w składzie sojuszniczym NATO albo samodzielnie. Chociaż to drugie jest mało prawdopodobne tym bardziej po rozwinięciu baz wojskowych USA na terytorium Polski już w najbliższym czasie. Samodzielne działanie może być uwzględniane w planach strategicznych tylko na początkowy okres wojny, na pierwsze dni walk. Biorąc pod uwagę graniczne usytuowane Polski w obszarze NATO Siły Zbrojne RP, jako

uczestnik pierwszego rzutu strategicznego sił sojuszniczych muszą być zdolne do natychmiastowego zareagowania na każde naruszenia terytorium RP i głównie do obrony przestrzeni powietrznej przed uderzeniami lotnictwa i rakiet oraz innych środków napadu powietrznego.

Obrona terytorium Polski powinna obejmować realizację zadań ujętych w planach obrony oraz przewidzianych w sojuszniczych planach strategicznych i operacyjnych na podstawie strategii i NATO i strategii obronności RP.

Do realizacji sprecyzowanych zadań, które powinny być wykonane samodzielnie przez Polskę oraz w ramach działań sojuszniczych musi być utrzymany w ciągłej gotowości bojowej SBM RP czyli System Obronności Państwa (SOP). System ten powinien obejmować wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych. Tworzyć go powinny trzy główne podsystemy, a mianowicie: kierowania, siły zbrojne i pozamilitarne ogniwa obronne.

7.5.1 Obronność RP według nowej strategii

Z punktu widzenia merytorycznego „Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej" – bazując na postanowieniach Konstytucji i innych aktów prawnych oraz kierując się postanowieniami strategii bezpieczeństwa RP (2003r.) i uwzględniając treść koncepcji strategicznej NATO – ustanawia wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i UE i dają podstawy koncepcyjne do działań tj. prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W porównaniu z poprzednimi dokumentami dotyczącymi strategii z 1990 i 1992 roku, zawiera ona cały szereg nowych ważnych elementów.

Inny jest sam tytuł dokumentu. Odstąpiono od nazwy poprzedniej „doktryna" . Przyjęto bowiem podejście stosowane w NATO, gdzie największe koncepcje państwowe nazywa się **„strategiami"** natomiast **„doktryna"** dotyczy sfery bezpieczeństwa wykonawczej, a w tym bardziej wojskowej. Po raz pierwszy

wprowadzono pojęcie do formalnego obiegu **„strategia obronności"** zastępując nimi dotychczas używane pojęcie **„strategia obronna".** Obronność traktowana jest w tym ważnym dokumencie państwowym jako jedna z dziedzin bezpieczeństwa, dotycząca przeciwstawienia się zewnętrznym zagrożeniom polityczno – militarnym przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych przez państwo sił i środków militarnych. Tak rozumiana strategia obronności formułuje odpowiedzi na trzy podstawowe rodzaje pytań: jakie są podstawowe uwarunkowania strategiczne obronności państwa, w tym jego interesy narodowe, cele strategiczne i warunki ich osiągania; jakie są racjonalne koncepcje osiągania celów strategii będąc w NATO i UE; jakie siły i środki powinno się wydzielić do urzeczywistnienia tych koncepcji?

Co do zagrożeń wojennych to nowa strategia podkreśla wyraźną zmianę ich charakteru i zakresu. Aktualnie zdecydowanie zmniejszyła się groźba wojny na dużą skalę, aczkolwiek nie można wykluczyć pojawienia się takiej ewentualności w odleglejszej perspektywie czasowej. Zakłada się, że najniebezpieczniejsze zagrożenia wojenne, jakim jest agresja zbrojna z zaskoczenia, może być przede wszystkim agresją ograniczoną co do sił, czasu i przestrzeni, czyli może mieć wymiar lokalny o czym już wspomniałem. Odnosi się to również do groźby agresji militarnej któregokolwiek naszego sojusznika z NATO. W sumie strategia obronności zakłada, że spośród dwóch rodzajów zagrożeń wojennych ryzyko o większym stopniu prawdopodobieństwa stanowi lokalny konflikt zbrojny o ograniczonej skali. Charakteryzowałby się on stosunkowo krótkim czasem narastania i zaskakującym rozpoczęciem działań zbrojnych oraz ich zmianą intensywnością pierwszych dni jego trwania. Wojna na dużą skalę poprzedzona byłaby dłuższym czasem rozrastania kryzysu, w tym naruszeniem i zerwaniem porozumień rozbrojeniowych. W toku takiej wojny cały obszar Polski byłby narażony na uderzenia z powietrza oraz skutki ofensywy zgrupowań powietrzno – lądowych prowadzoną na dużą głębokość i kilku kierunków operacyjnych.

Nowym, w porównaniu z dotychczasowymi postanowieniami, elementem w strategii obronności RP w warunkach członkostwa w NATO i UE jest określenie podstawowych zasad, jakimi państwo polskie kieruje się w praktyce zagranicznej.

Zasady te można podzielić na wewnętrzne kształtowanie własnego potencjału obronnego i zewnętrzne relacje z otoczeniem strategicznym.

Zasada wewnętrzna – odpowiedzialności narodowej i powszechności obrony podkreśla jednoznacznie, że obronność jest sprawą narodową. Uczestnictwo w sojuszach i koalicjach jest jedynie czynnikiem wspomagającym i nie zdejmuje odpowiedzialności za zapewnienie obrony państwa w całym jej wymiarze.

To stwierdzenie (jednoznaczne) niesie niekiedy pojawiające się głosy polityków, jakoby członkostwo w NATO samo przez się gwarantuje nam bezpieczeństwo, a w tym samym zdejmuje obowiązek odpowiedzialności jego utrzymania.

Strategia również stwierdza, że fundamentem polskiej obronności jest jej **powszechność.** A to oznacza w praktyce, że obowiązkiem każdego obywatela jest świadczenie na rzecz obronności. Obrona powszechna zakłada, że w razie wojny zespolenie w jeden system działań całego narodu i wszystkich jego struktur państwowych, militarnych i niemilitarnych – w tym mobilnych wojsk operacyjnych, masowo rozwijanych wojsk obrony terytorialnej, odpowiednio przygotowanych ogniw pozamilitarnych, wykorzystujące zasady naturalne walory obronne, a także operacyjnie przygotowaną infrastrukturą kraju – oraz zaangażowanego w obronę Polski potencjału sojuszniczego. Tylko takie rozumienie strategii obronności w tym zakresie (wewnętrznym) może dać pozytywne rezultaty w układzie sojuszniczym.

Zasada elastyczności reagowania obronnego wymaga budowania takiego systemu obronności, aby był on zdolny do prowadzenia działań o różnej skali intensywności i charakterze, a także płynnego przechodzenia od funkcjonowania w warunkach pokojowych do warunków kryzysu i wojny. W obliczu dużo bardziej niż kiedyś zróżnicowanego charakteru zagrożeń jest to nad wyraz istotna dyrektywa. Przestrzega ona ponadto przed próbami konstruowania autonomicznych systemów reagowania państwa na czas kryzysu i działania w warunkach wojny, z jakimi niestety niejednokrotnie mamy do czynienia.

Nowym zjawiskiem systemu obronności jest **zasada współpracy cywilno – wojskowej**. Jest to konsekwencją wzrostu znaczenia czynników pozamilitarnych

w sferze obronności. Strategia formułuje wymagania zarówno wobec sił zbrojnych jak i ogniw pozailitarnych. Podkreśla się konieczność przygotowania sił zbrojnych do współpracy zarówno z krajowymi ogniwami pozamilitarnymi w czasie wykonywania zadań na własnym terytorium, jak i z różnymi zewnętrznymi podmiotami cywilnymi (państwowymi, prywatnymi, międzynarodowymi, pozarządowymi, a także miejscową ludnością) podczas wykonywania zadań poza granicami Polski [24]. Struktury cywilne państwa z kolei powinny być odpowiednio przygotowanego do wszechstronnej w czasie pokoju kryzysu i wojny, zarówno z wojskami własnymi jak i wojskami sojuszniczymi przebywającymi lub przemieszczającymi się przez terytorium Polski. Zbędne byłoby uzasadnienie że w świetle graniczącego położenia Polski w systemie NATO problematyka ta ma kolosalne znaczenie.

Zasada optymalizacji potrzeb i możliwości państwa jest warunkiem realizacji zasad poprzednio sformułowanych. Zachowanie harmonii w tym względzie może grozić bądź to długotrwałą utratą zdolności obrony w stosunku do realnych zagrożeń, bądź też załamaniem gospodarki w wyniku nadmiernych obciążeń obronnych.

W drugiej grupie zasad (grupie zewnętrznej) znalazły się cztery, a mianowicie: solidarność i integracja sojusznicze, współpraca i partnerstwo, umacnianie zaufania i regionalnej stabilności militarnej, odstraszanie i wiarygodność.

Pierwsza zasada odnosi się do relacji sojuszniczych. Tu należy rozumieć, że Polska ma być aktywnym członkiem sojuszu i wypełniać wszelkie wynikające z tego zobowiązania. Głównym celem tej aktywności jest zapewnienie warunków dla skutecznej realizacji funkcji obronnych NATO, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa Polski. Za szczególnie ważne dla skuteczności NATO Polska uznaje zachowanie więzi transatlantyckich, solidarności i spójności sojuszniczej, umacnianie sojuszniczego potencjału militarnego, realizacja zasad strategii i polityki militarnej, utrwalenie mechanizmów wspólnego planowania operacyjnego

---

[24] por. Koziej St. Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, Warszawa 2003 r, s. 102.

i obronnego, oraz zapewnienie rozwoju sojuszniczych zdolności obronnych. Integracja z NATO jako proces długo planowy i wymagający wysiłków organizacyjnych i finansowych państwa jest istotnym wyznacznikiem kierunków doskonalenia narodowego systemu obronności.

Równolegle z integracją z NATO, Polska ma zamiar aktywnego uczestniczenia w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony wraz z ewentualnymi operacjami kryzysowymi UE. Za wyjątkowo ważne dla umacniania swej obronności uznaje współpracę wojskową z siłami zbrojnymi wszystkich państw zainteresowanych umacnianiem bezpieczeństwa i stabilności w regionie i na kontynencie, w tym współpracy w ramach programu „Partnerstwo dla Pokoju". Szczególne znaczenie ma współpraca wojskowa z sąsiadami, w tym jej najbardziej zaawansowana forma, jaką jest tworzenie wspólnych jednostek wojskowych, a także wspólne wykonywanie zadań w międzynarodowych operacjach reagowania kryzysowego. Zasada współpracy i partnerstwa adresowana jest zatem do całego pozasojuszniczego otoczenia strategicznego Polski, akcentując kooperatywny,charakter naszej strategii.

Podobną wymowę ma utrzymanie przez Polskę swego potencjału obronnego a głównie sił zbrojnych na poziomie uregulowanych postanowień, stosownych porozumień i traktatów międzynarodowych. Ściśle przestrzegając przyjętych zobowiązań, Polska przyczynia się do budowy zaufania w sferze militarnej. Wielkość jej potencjału militarnego jest dostosowana do potrzeb prowadzenia ewentualnych działań obronnych i wywiązywania się ze zobowiązań sojuszniczych, przy uwzględnieniu wnoszonego przez nią wkładu w ustaleniach regionalnej stabilności militarnej.

Zasada odstraszania i wiarygodności strategicznej jest obecnie uznawana jako istotna w systemie obronności. Oznacza ona dążenie do utrzymania potencjału obronnego, a zwłaszcza sił zbrojnych na takim poziomie jakościowym i ilościowym, aby zapewniał niezbędne odstraszanie strategiczne w stosunku do potencjalnego zagrożenia militarnego i jednocześnie gwarantował jej oczekiwaną wiarygodność obronną w gronie sojuszników. Dotyczy to szczególnie wyposażenia technicznego, poziomu wyszkolenia wojsk oraz gotowości obronnej państwa, w tym gotowości

bojowej sił zbrojnych. Jednym z ważniejszych elementów odstraszania jest wspólny potencjał militarny NATO, a szczególnie jego broń nuklearna. Polska, pomimo iż nie ma własnego potencjału nuklearnego, a broń nuklearna Sojuszu nie znajduje się na jej terytorium, uczestniczy w rozwijaniu sojuszniczej polityki strategii nuklearnej oraz na wspólnym planowaniu w tej dziedzinie. Jednocześnie, w razie realnego zagrożenia wojną, w zależności od zaistniałej sytuacji, nie wyklucza ewentualności praktycznego włączenia się w realizację planów działania w tym zakresie.

Nowym elementem strategii jest wyróżnienie, stosownie do trzech stanów bezpieczeństwa państwa: pokoju, kryzysu i wojny, trzech rodzajów działań strategicznych państw w sferze obronności, a do nich należą:

- **działania prewencyjno-stabilizacyjne** – realizowane w czasie pokoju i obejmujące bieżące zapobieganie wystąpienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska międzynarodowego Polski;
- **reagowanie kryzysowe** – realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego i obejmujące zarówno działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych na rzecz opanowywania kryzysów oraz osłonę przed ich skutkami;
- **działania wojenne** – prowadzone w razie agresji na Polskę lub sojuszników i obejmujące wykorzystanie całego lub części potencjału państwa do odparcia agresji poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji zbrojnej.

To wyraźnie wskazuje na rzeczywisty obszar zainteresowania strategii obronności w warunkach współczesnych. To nie są wyłącznie kwestie przygotowania i prowadzenia działań wojennych. Wiele miejsca zajmuje w niej pokojowa aktywność państwa na rzecz kształtowania bezpiecznego środowiska strategicznego oraz udział w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym. Sformułowanie koncepcji reagowania kryzysowego jest jednym z najbardziej

znaczących elementów w porównaniu z poprzednimi zapisami w strategiach z roku 1990-1992. W nowej strategii myślą przewodnią reagowania kryzysowego jest jak najszybsze opanowanie sytuacji kryzysowej zagrażającej interesom państwa lub społeczności międzynarodowej, w celu zminimalizowania jej skutków i przywrócenia stanu sprzed kryzysu, a w szczególności zapobieżenia przerodzenia się jej w bezpośrednie zagrożenie wojenne dla Polski lub jej sojuszników. Wyróżniono także dwa podstawowe rodzaje zadań reagowania kryzysowego. tj. reagowania na kryzys stanowiący bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski lub jej sojuszników, mogący przerodzić się w konflikt wymagający reagowania w ramach zobowiązań wynikających a art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, oraz reagowanie na kryzys mogący stworzyć jedynie pośrednie zagrożenie dla Polski lub jej sojuszników. Ponadto siły zbrojne mogą również uczestniczyć w reagowaniu na pozamilitarne zagrożenia kryzysowe w ramach wsparcia działań sił i środków bezpieczeństwa wewnętrznego.

Co do działań zbrojnych – w zależności od skali agresji i rozmachu działań wojennych może to być wojna na dużą skalę, angażująca na długi okres całe państwo, lub lokalny konflikt zbrojny, ograniczony co do angażowanych sił, czasu i przestrzeni. Dla Polski, jako członka NATO i UE, każda wojna, niezależnie od jej skali, byłaby wojną prowadzoną w układzie sojuszniczym - zgodnie z zasadą, że każda agresja na członka NATO, a w tym Polskę, jest jednocześnie agresją przeciwko NATO. Polska musi brać pod uwagę ewentualność wojny prowadzonej w obronie własnego terytorium i wojny prowadzonej poza swoim terytorium – udział w odparciu agresji skierowanej przeciwko państwom sojuszniczym.

Taka koncepcja strategii obronności skłania do sformułowania założeń co do prowadzenia wojny. W razie lokalnego konfliktu zbrojnego – jak najszybsze odparcie agresji i rozbicie zgrupowania przeciwnika siłami posiadanymi już w czasie pokoju, nawet przy ograniczonym i nie natychmiastowym udziale sił lądowych, ale to może nastąpić tylko w przypadku braku sił sojuszniczych na terytorium Polski w czasie pokoju. Wymaga to dysponowania znacznymi siłami reagowania, zdolnymi do szybkiego użycia na wymaganym kierunku operacyjnym. W razie przedłużenia

się konfliktu angażowane byłyby dodatkowe siły własne (mobilizowane), a także dodatkowe siły sojusznicze do ostatecznego rozstrzygnięcia.

W przypadku wojny na dużą skalę – jej groźba narastałaby przez dłuższy czas, czyli dłuższa faza kryzysu - siły zbrojne od samego początku działałyby w ramach operacji połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie RP przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwinięte zawczasu i działające według wspólnego zamiaru i planu operacyjnego. Strategia obrony, w razie takiej wojny (na dużą skalę) zakłada skoordynowane działanie i wykorzystanie potencjału obronnego z użyciem odpowiednich sił wzmocnienia sojuszniczego w celu utrzymania potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agresji.

Od samego początku członkostwa w NATO, Polska bierze aktywny udział w praktycznych przedsięwzięciach sojuszu w dziedzinie nuklearnej. Najważniejszym organem sojuszu jest Grupa Planowania Nuklearnego, spotykająca się 2 – 3 razy w roku w składzie ministrów obrony. Uczestniczymy w pracach Grupy Wysokiego Szczebla (HLG), która jest organem kolegialnym Sojuszu, przygotowującym analizy i propozycje w sprawie strategii i polityki nuklearnej NATO. W jej skład wchodzą przedstawiciele państw członkowskich (bez Francji) oraz sztabów i dowództw strategicznych Sojuszu. Grupa wysokiego szczebla odbywa comiesięczne spotkania plenarne. Pierwszym naszym merytorycznym wkładem w politykę NATO jest wspólne z Niemcami przygotowanie projektu dokumentu dotyczącego środków budowy bezpieczeństwa i zaufania.

Uczestnictwo w pełnym wymiarze i zakresie w pracach odpowiednich gremiów NATO, ćwiczeniach i seminariach z zakresu polityki jądrowej wymagało podjęcia stosownych prac legislacyjnych w celu ratyfikacji podstawowych aktów prawnych NATO. Podstawowym dokumentem wymagającym ratyfikacji była umowa między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o współpracy w dziedzinie informacji „atomowych" – tzw. „Atomal". Umowa ta była ostatnią z umów międzynarodowych w ramach tzw. NATO Aequis – dorobku sojuszu, ratyfikowana przez RP. Ratyfikacja tej umowy ma doniosłe znaczenie dla możliwości rzeczywistego,

aktywnego uczestnictwa Polski w kształtowaniu polityki nuklearnej Sojuszu. Umożliwia ona bowiem dostęp Polski do najbardziej tajnych informacji Sojuszu, związanych z jej polityką nuklearną, określonych jako NATO-COSMIC. Dzięki temu możliwy jest dostęp do różnego typu informacji „atomowych", pozwalających na kształtowanie własnych założeń polityki nuklearnej oraz pełne uczestnictwo naszych przedstawicieli w posiedzeniach gremiów politycznych i wojskowych NATO, jak również udział w ćwiczeniach i seminariach dotyczących polityki jądrowej. Mając na względzie bezpieczeństwo RP, sprawa polityki jądrowej budzi coraz większe zainteresowanie ze strony polityków i specjalistów z dziedziny obronności. Konieczność takiego zainteresowania wynika głównie z faktu, iż Polska jest młodym członkiem demokratycznej wspólnoty UE i musi wypracować jasną i czytelną swoją pozycję i role w tej wspólnocie, zdefiniować swoje interesy i priorytety, charakter i skalę zaangażowania w praktykę polityki nuklearnej, czyli wypracować własną koncepcję strategii w tej dziedzinie.

Stosownie do celów i zadań strategicznych Polska musi utrzymywać system obronności gwarantujący sprostanie wymaganiom i przeciwstawienie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. Ten system, jak już wspominałem, stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone na do realizacji zadań obronnych; do tych zadań muszą być zorganizowane, utrzymywane i przygotowane. System składa się z podsystemu kierowania i dwóch podsystemów wykonawczych, tj. militarnego i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne), zgodnie ze strategią przyjętą w 1992 roku.

7.5.2 Podsystem kierowania obronnością RP

Podsystem kierowania jest jednym z głównych elementów strategii obronności. Tworzą go organa odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostających w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem wykonawczym i konieczną infrastrukturą.

Podsystem ten, przygotowywany w czasie pokoju, powinien być zdolny do stosownego rozwinięcia na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa – zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego i wojny. A to oznacza, że w razie sytuacji kryzysowej, stwarzając pośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, nie wprowadza się nadzwyczajnych zmian w ogólnych zasadach kierowania obronnością, a jedynie uruchomione zostają dodatkowe środki i procedury kierowania **reagowaniem kryzysowym.** Natomiast przewiduje się wprowadzenie szczególnych rozwiązań na potrzeby kierowania działaniami wojennymi. W ramach wojny w myśl Konstytucji Prezydent RP sprawuje, jeśli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, funkcję organu ustawodawczego. Na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenie z mocą ustawy, w tym dotyczące w szczególności prowadzenia działań wojennych. Prezes Rady Ministrów zapewnia realizację polityki Rady Ministrów w zakresie obrony państwa, określając sposoby jej wykonania. Na czas wojny uruchamia się Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa (CSKOP), obejmujące stanowisko kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonych przez niego członków Rady Ministrów. Dowodzenie siłami zbrojnymi w czasie wojny sprawuje Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych RP, mianowany przez Prezydenta na wniosek Premiera. Są to bardzo ogólne zapisy, które niestety nie dają wystarczających podstaw do ukierunkowania niezbędnych prac nad zorganizowanym systemem kierowania, reagowaniem kryzysowym i obroną państwa na wypadek wojny. To jest jedno z głównych niedostatków strategicznych Polski u progu XXI wieku. Jesteśmy z pewnością jednym z państw NATO, które do końca nie ma rozstrzygniętych kwestii kierowania obroną państwa na wypadek wojny.

W podsystemie kierowania obronnością RP bardzo ważną rolę odgrywa system dowodzenia siłami zbrojnymi, zwłaszcza w czasie kryzysu i wojny.

Stosownie do Traktatu Waszyngtońskiego (art. 3 i 18), a także uwarunkowań historycznych i współczesnych doświadczeń, musimy mieć zawsze przygotowany stosownie do każdej sytuacji sprawnie funkcjonujący narodowy system dowodzenia siłami zbrojnymi. Wiąże się to przede wszystkim z dysponowanym dobrze

zorganizowanym i przygotowanym organem **strategicznego dowodzenia** całością sił zbrojnych.

Analiza hipotetycznego przebiegu konfliktu zbrojnego w naszej części Europy, w której byłby zaangażowany Sojusz, wskazuje na potrzebę posiadania strategicznego organu dowodzenia na okres operacyjnego rozbijania sił zbrojnych do czasu przejęcia przez dowództwo sojusznicze dowodzenia operacyjnego naszymi siłami zbrojnymi (OPCOM).

Dowodzenie całością sił zbrojnych tj. wszystkimi trzema rodzajami sił zbrojnych (Wojska Lądowe, Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej, Marynarka Wojenna), przez jeden strategiczny organ dowodzenia wiąże się z jego odpowiednią strukturą oraz przygotowaniem w czasie pokoju. Ponadto daje się zauważyć tendencję ograniczania lub nawet całkowitego wyeliminowania roli dowództw RSZ z dowodzenia swoimi wojskami w czasie wojny. Ich rola w tym przypadku sprowadzałaby się do przygotowania RZS do działań bojowych oraz do udziału w planowaniu działań w ramach operacji jako etatowej komórki w strukturze strategicznego organu dowodzenia. Te rozważania, w moim przekonaniu są co najmniej wątpliwe, gdyż jedynym kryterium oceny takiej koncepcji powinna być efektywność w działaniach bojowych i operacji. To wymaga bardzo dużej liczby ćwiczeń w skali strategicznej i operacyjnej dowództwa i sztabów oraz symulacji komputerowej. Zatem to zagadnienie wymaga dalszych badań z powodu braku danych i rozważań w gronie ekspertów wojskowych i nie tylko wojskowych.

W narodowym interesie leży również prawne i racjonalne zabezpieczenie działań bojowych wojsk własnych i sojuszniczych na obszarze kraju, jak i poza jego granicami.

W operacjach połączonych, tzn. działaniach wojsk lądowych, lotniczych i marynarki wojennej, według jednolitego zamiaru i planu operacji, oraz decyzji powziętej przez jednego dowódcę. Celowym jest, aby wszechstronnym zabezpieczeniem tych wojsk, obejmującym logistykę, ubezpieczenie, administrację, a także działaniami wojsk OT na korzyść wojsk operacyjnych, kierował jeden organ centralny. Rola dowództw RSZ w tym zakresie powinna być również znacznie

ograniczona, zwłaszcza, że większość sił i środków zabezpieczenia znajduje się w obszarze administracyjnych okręgów wojskowych i docelowo można im szczególnie te zadania przyporządkować.[8] Ponadto organ strategiczny mógłby łatwiej realizować zadania na styku z gospodarką narodową i resortami cywilnymi.
Analizując „głębiej" współczesne uwarunkowania i ich wpływ na tworzenie systemu dowodzenia, nie sposób pominąć wielokrotnie poruszanego problemu „społeczeństwa informacyjnego" i jego oddziaływania na sposób organizacji i ochrony systemów kierowania i dowodzenia w SZ RP.

Program ten został podjęty na szczeblu rządowym już od co najmniej dwóch lat, kiedy to po raz pierwszy w sposób kompleksowy został opracowany materiał pt. „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce". Organem wykonawczym i koordynującym realizację tego ważnego tematu naukowego jest Komitet Badań Naukowych oraz niemal wszystkie resorty, w tym Ministerstwo Obrony Narodowej.

Priorytetowym zadaniem dla Polski w tej dziedzinie jest włączenie się w proces budowy podstaw społeczeństwa informacyjnego poprzez tworzenie warunków do zapewnienia warunków do bezpośredniego dostępu do informacji, kształtowania świadomości społeczeństwa oraz rozwijania potencjału intelektualnego i gospodarczego. Z uwagi na proces integracji ze strukturami UE, pojawia się pilna konieczność dostosowania polskich rozwiązań i standardów - głównie prawnych i organizacyjnych – do kształtującego się nowego społeczeństwa, społeczeństwa informacyjnego.

Jak nam powszechnie wiadomo, rząd polski podejmuje w ostatnim czasie szereg działań mających na celu przyśpieszenie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, wykorzystania narzędzi teleinformatycznych dla rozwoju gospodarki, organizowania sprawnej i przyjaznej administracji oraz wyposażenie obywateli w umiejętności wykorzystania nowoczesnych urządzeń informatycznych.

---

[8] Julian Maj, „Zarządzanie siłami zbrojnymi". Akademia Obrony Narodowej, dodatek do „Zeszytów Naukowych", 2003 r. s. 201

Do tych działań można zaliczyć – m.in. „Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006" i przyjęty przez RM w dniu 11.09.2001 r.

Założenia tego planu uwzględniają cele, jakie przyjęły państwa członkowskie Unii Europejskiej, m.in. wprowadzenie mieszkańców Europy w wiek XXI – cywilizacji informacyjnej we wszystkich sprawach aktywności społeczno-zawodowej oraz tworzenia Europy konkurencyjnej w stosunku do Stanów Zjednoczonych i reszty świata. Stawia nas wszystkich przed nowymi wręcz wyzwaniami **w erze globalizacji.**

Sfera działalności wojskowej dość łatwo przystała do ogólnej idei i aktywnie uczestniczy w rozwoju założeń i planów działania. Korzyści, jakie niesie w sferze militarnej dostęp do informacji, oraz informatyzacja działalności dowódczo-sztabowej, zostały dostrzeżone w drugiej połowie XX wieku i skutecznie rozwijane do dnia dzisiejszego. Przodują w tym zakresie także wyższe uczelnie wojskowe, jak Wojskowa Akademia Techniczna (WAT), Akademia Obrony Narodowej (AON) i Akademia Marynarki Wojennej oraz wyższe szkoły oficerskie.

Obecne działania w skali państwa na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest spójne i koresponduje z działaniami i rozwojem sił zbrojnych.

Od momentu przystąpienia Polski do NATO, dokonano pewnych zmian (przewartościowań) celem uzyskania interoperacyjności dowodzenia, w tym zastosowania kompatybilnych środków łączności i informatyki.

Jest to na pewno silny determinant systemów dowodzenia, który oprócz niezaprzeczalnych korzyści, niesie szereg wyzwań z dziedziny bezpieczeństwa i ochrony informacji niejawnych. Powszechny dostęp do informacji i edukacja społeczeństwa w zakresie wykorzystania narzędzi teleinformatycznych będzie sprzyjać możliwościom zastosowania ich nie zawsze we właściwym celu. Pojawiają się zatem nowe niebezpieczeństwa i zagrożenia, a w woskowych systemach dowodzenia do priorytetów należą bezpieczeństwo i ochrona kryptograficzna.

Aktualny stan uwarunkowań w aspekcie ich wpływu na ostateczny kształt modelu narodowego systemu organów dowodzenia, pozwoliły na podstawie analizy

wyspecyfikować podstawowe elementy (determinanty) i określić ich wpływ na układ i relacje przyszłej struktury dowodzenia siłami zbrojnymi, Załącznik 2.

Po pierwsze - zobowiązania sojusznicze (NATO) ujęte w formie różnych doktryn, dokumentów standaryzacyjnych, celów dla SZ, Inicjatywy Zdolności Obronnych (DCI), a także procedur i planów operacyjnych.

Po drugie i potrzeby narodowe polegające na konieczności dysponowania narodowej struktury dowodzenia od szczebla strategicznego do taktycznego, zapewniającej sprawne i nieprzerwane dowodzenie w czasie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia SZ, jak również wszystkich etapów działań bojowych.

Po trzecie – wymaganie dowodzenia połączonymi operacjami tj. trzema rodzajami sił zbrojnych i wszystkimi rodzajami wojsk i służb według jednolitej decyzji dowódcy we wszystkich rodzajach operacji.

Po czwarte – regulacje prawne, pozwalające na pełne uporządkowanie systemu obronnego państwa, zwłaszcza podsystemu kierowania obronnością, a w jego ramach wojennego systemu dowodzenia, głównie w odniesieniu do roli, kompetencji i odpowiedzialności naczelnych organów władzy państwowej w tym systemie.

Po piąte – ocena stanu bezpieczeństwa i możliwości wystąpienia zagrożeń dla Sojuszu i jego członków, a także przewidywanie scenariuszy rozwoju sytuacji w przypadku zaistnienia groźby powstania konfliktu.

Po szóste – zasady dowodzenia jako historycznie wypracowane reguły postępowania zapewniające głównie sprawne oraz efektywne i racjonalne dowodzenie, a także jednoosobowe dowodzenie.

Po siódme – ekonomiczne możliwości kraju warunkujące racjonalność gospodarowania środkami budżetowymi na rozwój między innymi infrastruktury dowodzenia w postaci obiektów stacjonarnych, jak i mobilnych środków dowodzenia aż do szczebla plutonu i drużyny włącznie.

Po ósme – wzrost zastosowania osiągnięć, głównie teleinformatycznych i ich wpływ na rozwiązania strukturalno-funkcjonalne organów i stanowisk dowodzenia a także proceduralne i merytoryczne działania dowództw i sztabów. Eksponowanie i priorytetowe traktowanie w działalności dowództw i sztabów (organów

dowodzenia) działalności związanej z bezpieczeństwem łączności i informatyki, zwłaszcza w zautomatyzowanych systemach dowodzenia oraz systemach informatycznych wspomagania procesów dowodzenia.

Biorąc pod uwagę dotychczas prowadzone rozważania w sferze uwarunkowań narodowych i sojuszniczych, wnioski z analizy współczesnych zasad sztuki wojennej i strategii, określone założenia organizacyjno-funkcjonalne a przede wszystkim wypracowane i przyjęte kryteria organizacji systemu organów dowodzenia, można pokusić się na wyodrębnienie modeli systemów dowodzenia siłami zbrojnymi w układzie narodowym (Załącznik 3).

Na szczeblu centralnym – organem dowodzenia byłby Naczelny Dowódca SZ RP wraz ze Sztabem Generalnym WP. Jego głównym zadaniem byłoby przygotowanie i prowadzenie operacji połączonych na obszarze kraju. Dowodzenie ND SZ RP realizowałby poprzez dowództwa operacyjne trzech rodzajów SZ oraz Dowództwo Połączonych Operacji i Dowództwo Wsparcia Narodowego z uwzględnieniem wymogów dowodzenia wynikających z umów międzynarodowych.

Na szczeblu operacyjnym – proponuje się, aby organami dowodzenia były:

1. Dowództwo Wsparcia Narodowego Sił Zbrojnych (DWN) w przypadku przejęcia dowodzenia na obszarze Polski przez dowództwa sojusznicze.
2. Dowództwo Korpusu Zmechanizowanego (DKZ) jako typowe dowództwo związku operacyjnego wojsk lądowych, którego skład może być zmienny w zależności od potrzeb operacyjnych.
3. Centrum Operacji Powietrznej (COP) – narodowy organ dowodzenia zintegrowany z systemem OP NATO.
4. Centrum Operacji Morskich (COM) – narodowy organ dowodzenia siłami Marynarki Wojennej RP, zintegrowany z dowództwem sojuszniczym, tzw. dowództwem komponentu w Northood.
5. Doradztwo Połączonych Operacji (DPO) jako dowództwo zadaniowe, nie mające na stałe podporządkowanych wojsk operacyjnych. Przeznaczone

do dowodzenia wydzielonymi siłami trzech rodzajów wojsk w danej operacji, w tym operacji sojuszniczej.

Jest chyba uzasadnione twierdzenie, spotykane w dyskusjach i materiałach teoretycznych, że obecne dowództwa rodzajów SZ powinny zostać przeformowane. Powodów jest wiele, a najważniejsze z nich to kryterium organizacji systemu dowodzenia, przede wszystkim utrzymanie właściwej długości **„linii dowodzenia".**

Ten szczebel powinien być wyłączony z systemu dowodzenia czasu wojennego. Wszystkie funkcje dowodzenia czasu wojennego w stosunku do RSZ przejąłby organ strategiczny, tj. Sztab Generalny i Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny.

7.5.3 Podsystem militarny – SZ RP

Ostatnie lata po upadku Układu Warszawskiego pokazały, że siły zbrojne muszą ulec przebudowie w sposób gruntowny i całościowy. Dlatego obecna strategia opowiada się bardzo wyraźnie za jakościowym – a nie ilościowym paradygmatem w myśleniu o wojsku. Należy to podkreślić, iż uwzględniając przyszłościowe wymagania operacyjne i strategiczne w kształtowaniu modelu Sił Zbrojnych RP, główny wysiłek należy skoncentrować na ich jakość. A to oznacza: szybka modernizacja techniczna, pełna realizacja programów szkolenia, zmiana struktury osobowej żołnierzy i radykalna poprawa warunków życia i służby żołnierzy.

Takie podejście strategiczne wynika z analizy współczesnych warunków obronności, w których wyposażenie techniczne sił zbrojnych jest jednym z podstawowych czynników przesądzających o ich skuteczności bojowej i możliwościach wykonywania zadań przy jak najmniejszych stratach własnych (Irak 2003). Jest to zatem bardzo istotny warunek kompatybilności organizacyjno-technicznej w ramach działań sojuszniczych. Stąd też zapewnienie niezbędnego tempa modernizacji technicznej jest warunkiem prawidłowego programowania rozwoju sił zbrojnych. Biorąc pod uwagę żywotność współczesnych systemów uzbrojenia, należy wymienić corocznie 4-5 % zasadniczego sprzętu bojowego.

Dlatego budżet MON przeznacza na ten cel w roku 2004 – 17 % a w roku 2006 – 23 %.

Szkolenie współczesnego wojska to drugi poważny problem w ramach struktur sojuszniczych. Interoperacyjność zaś jest podstawą skuteczności wspólnego działania, szczególnie prowadzone przez formacje wielonarodowe.

Nie trzeba w tym miejscu udowadniać, że bardzo dobre wyszkolenie warunkuje minimalizację strat własnych podczas walk. **Kierowanie do walk słabo wyszkolonych żołnierzy jest na granicy przestępstwa ze strony polityków i dowódców wojskowych.** Najważniejszym zatem zadaniem przyszłych SZ RP jest utrzymanie niezbędnej liczby żołnierzy (150 tys.) oraz wysokiego poziomu szkolenia. Do tego konieczne jest zapewnienie środków na realizację programów szkolenia i nie tylko jednostek specjalnych , ale całych SZ. Następnym ważnym czynnikiem jest uzawodowienie armii. Obecnie zakłada się, ze do roku 2006 mamy osiągnąć 90 tys. żołnierzy zawodowych (w tym zawodowych szeregowych). Do końca 2006 r. będą tworzone duże jednostki operacyjne składające się z żołnierzy zawodowych. Następuje już ten proces najszybciej w dowództwach i sztabach. Tylko w 2003 roku odeszło do rezerwy 7 tys. oficerów; kilka tysięcy oficerów odejdzie w 2004 roku.

Jakość życia i służby żołnierzy (kadry zawodowej i żołnierzy służby zasadniczej) to bardzo waży czynnik, eksponowany w innych nowoczesnych armiach, jako jeden z priorytetów rozwojowych. To nie jest przypadkowe, bowiem trudno wyobrazić sobie, aby dobrze się szkolił i utrzymywał nowoczesny sprzęt bojowy żołnierz, który nie będzie mógł się poświęcić całkowicie swojej profesji. Liczne analizy na Zachodzie wykazują, że inwestowanie w żołnierza jest nadzwyczaj efektywne – dzięki swej dużej synergiczności – sposobem zwiększenia sprawności operacyjnej sił zbrojnych.

Konieczne staje się – co najnowsza strategia uznaje za kluczowe dla programowania sił zbrojnych – odrzucenie paradygmatu ilościowego w myśleniu o wojsku na rzecz paradygmatu jakościowego, który mówi, że parametrem stałym

modelu armii jest jej **jakość**, parametrem zmiennym – zależnym od możliwości ekonomicznych państwa – jej **wielkość**.

Ten konieczny przełom był możliwy dzięki doświadczeniom uzyskanym w procesie przygotowania się do integracji z NATO. Otóż okazały się one, że dla sprawnego włączenia się w system sojuszniczy i stania się wiarygodnym sojusznikiem, o wiele ważniejsza jest jakość wojska niż jego wielkość. W NATO jakość wojska jest wspólną wartością sojuszniczą, wielkość natomiast pozostaje w wyłącznej gestii narodowej i zależy od możliwości danego państwa.

Kolejnym ważnym nowym elementem w strategii obronności wiążącym się w znacznej mierze z naszym członkostwem w NATO i uwzględnianiem przyjmowanych w sojuszu rozwiązań w sferze wojskowej jest ustalenie podziału sił zbrojnych na kategorie wedle ich gotowości do działania. Strategia ustala, że we wszystkich rodzajach sil zbrojnych utrzymywane będą wojska o wysokim stopniu gotowości do działania (wojska gotowości operacyjnej), zdolne już w składzie i strukturach pokojowych do szybkiego reagowania na każdy rodzaj zagrożenia, w tym zwłaszcza do natychmiastowego odparcia agresji na terytorium RP, oraz wojska o zróżnicowanym stopniu gotowości (w tym gotowości mobilizacyjnej), przeznaczone do wspierania i kontynuowania już prowadzonych operacji po pewnym okresie przygotowań, w tym do mobilizacyjnego rozwijania dodatkowych sil, niezbędnych do prowadzenia operacji na dużą skalę. Należy zaznaczyć, iż specyfika granicznego usytuowania Polski w geostrategicznej strukturze NATO, wyraźnie kreśli wymagania w tym względzie wobec naszego systemu obronności, w tym zwłaszcza wobec sił zbrojnych. Jest to kwestia, której ze względu na jej fundamentalne wręcz znaczenie – warto poświęcić kilka zdań.

Specyfika położenia strategicznego państwa granicznego – w porównaniu z państwem środka – wiąże się z tym, że jest ono w pierwszej kolejności narażone na oddziaływanie różnorodnych zagrożeń dla bezpieczeństwa całego Sojuszu. Dotyczy to zarówno zagrożeń militarnych, jak i zagrożeń kryzysowych. Jako państwo graniczne Sojuszu, jesteśmy przede wszystkim odpowiedzialni za osłonę obszaru traktatowego w części tożsamej z naszym terytorium. To jest podstawowa miara

wkładu każdego członka Sojuszu we wspólny system bezpieczeństwa. Oznacza to, iż powinniśmy posiadać przede wszystkim siły zbrojne zdolne i gotowe do przeciwstawienia się takim zagrożeniom, na które Sojusz jako całość mógłby nie zdążyć zareagować w potrzebnym czasie siłami zbrojnymi spoza naszego terytorium. Mogłoby się to zdarzyć w czasie agresji z zaskoczenia, nawet w małej skali.

Z punktu widzenia NATO, jego możliwości rozpoznania i reagowania, trudno sobie wyobrazić, aby Sojusz był zaskoczony agresją na wielką skalę, aby możliwe było ukrycie przed NATO przygotowań i niespodziewane wykonanie takiej agresji w skali strategicznej, bez uprzedniego sojuszniczego reagowania na to zagrożenie. Jeśli mówimy o zagrożeniu agresją zbrojną, mamy na myśli zaskoczenie w wymiarze lokalnym, o skali operacyjnej lub taktycznej, czyli agresję dokonaną siłami z rejonów ich pokojowej dyslokacji , bez widocznych przygotowań. Dlatego do sprostania takim właśnie wymaganiom, jako państwo graniczne Sojuszu, powinniśmy mieć już w okresie pokoju. Odpowiednie siły w gotowości operacyjnej, a więc siły dysponujące koniecznym potencjałem **przeciwzaskoczeniowym.**

Takie oto są wymagania stawiane współcześnie państwom granicznym, w tym Polsce i jej siłom zbrojnym. Aby sprostać tym wymaganiom, w siłach zbrojnych należy poczynić jeszcze wiele ważnych radykalnych zabiegów natury organizacyjnej.

7.5.4 Podsystem pozamilitarny – pozamilitarne ogniwa obronne

Na wstępie pragnę odnieść się do kwestii: czy należy używać określenia pozamilitarny czy niemilitarny. Otóż w literaturze przedmiotu można spotkać określenie odnoszącego się do podsystemu układu sił. Biorąc pod uwagę znaczenie przyimka „poza" w języku polskim „pozamilitarny" jest określeniem niewłaściwym, mało precyzyjnym. Natomiast słowo „pozamilitarny" w słownictwie wojskowym oznacza zaprzeczenie lub przeciwieństwo militarnego. Jeśli przyjąć takie rozumowanie to najwłaściwszym rozumowaniem byłoby używanie terminu **„niemilitarny"** Jednak będę w zgodzie z obowiązującymi dokumentami

normatywnymi i w dalszych rozważaniach będę używał świadomie terminu „pozamilitarny"

Podsystem pozamilitarny jest jednym z elementów systemu obronności przygotowany do wsparcia podsystemu militarnego, zapewnienie funkcjonowania wybranych elementów kierowania państwem oraz zapewnienia przetrwania społeczeństwa w warunkach kryzysu i wojny. Innymi słowy, podsystem ten jest częścią struktury obronnej państwa, której istnienie gwarantuje, iż przygotowania i działania obronne stają się obowiązkiem całego społeczeństwa, a nie tylko sił zbrojnych. Jest to zgodne z art. 5 Konstytucji RP.

W podsystemie pozamilitarnym do realizacji stawianych przed nim zadań wyodrębnione są elementy powszechnie nazywane opiniami, które funkcjonują w oparciu o wykorzystanie wyspecjalizowanych sił.

Patrząc szerzej na problematykę obronności RP można przyjąć, że tymi ogniwami są: ogniwa ochrony, ogniwa gospodarczo-obronne oraz ogniwa społeczno-polityczne.

Ogniwa ochrony struktur państwa tworzą: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencja Wywiadu (AW), Policja, Straż Graniczna (SG), Biuro Ochrony Rządu.

Ogniwa ochrony ludności - Państwowa Straż Pożarna (PSP), Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju i formacje obrony cywilnej.

Ogniwa gospodarczo – obronne – podmioty gospodarcze, siły i środki wybranych resortów.

Ogniwa społeczno – polityczne - organizacje i stowarzyszenia społeczne oraz młodzieżowe, media, siły i środki resortów (MSZ, MENiS, MK i Sz).

Miejsce i role sił pozamilitarnych w systemie obronności RP wyznaczają stojące przed mini zadania w tym zakresie i ich możliwości.

Stan i możliwości sił pozamilitarnych w decydującym stopniu uzależnione są od potencjału gospodarki oraz przygotowania obronnego kadr kierowniczych. Istotnym czynnikiem wpływającym na stan i możliwości jest również poziom świadomości obronnej społeczeństwa oraz jego przekonanie o konieczności

świadczeń na rzecz obronności państwa. W tym jest bardzo dużo braków jest niski poziom wiedzy i świadomości obronnej społeczeństwa.

Siły pozamilitarne w znacznym stopniu wpływają na funkcjonowanie podsystemu militarnego (mobilizacyjne i organizacyjne rozwijania, zaopatrywanie) struktur państwa (ochrona stanowisk kierowania) oraz na stan bezpieczeństwa obywateli (ochrona ludności).

Szczególnego znaczenia nabiera więc zadanie sprawnego przestawienia się wszystkich sił i środków wchodzących w skład podsystemów pozamilitarnego, a głównie gospodarki i administracji na działania w czasie kryzysu i wojny[25].

W systemie organów odpowiedzialnych za funkcjonowanie państwa, szczególną rolę w państwie demokratycznym odgrywają służby specjalne tj. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu. Panująca wokół nich otoczka tajemniczości sprawia, że społeczeństwo bacznie śledzi wszelkie informacje o ich sukcesach i porażkach. Społeczne poczucie bezpieczeństwa zależy zatem od wizerunku służb specjalnych.

7.5.4.1 Służby specjalne (ABW i AW)

Ostatnie lata (2002-2003) to okres zasadniczych zmian w obszarze funkcjonowania służb specjalnych RP oraz sprawowania nad nimi cywilnej i demokratycznej kontroli.

Reforma, która miała miejsce objęła całokształt funkcjonowania służb specjalnych. Istotą tych zmian było poprawienie efektywności działania wywiadu i kontrwywiadu oraz ustawowe określenie zadań wojskowych służb specjalnych (WSI).

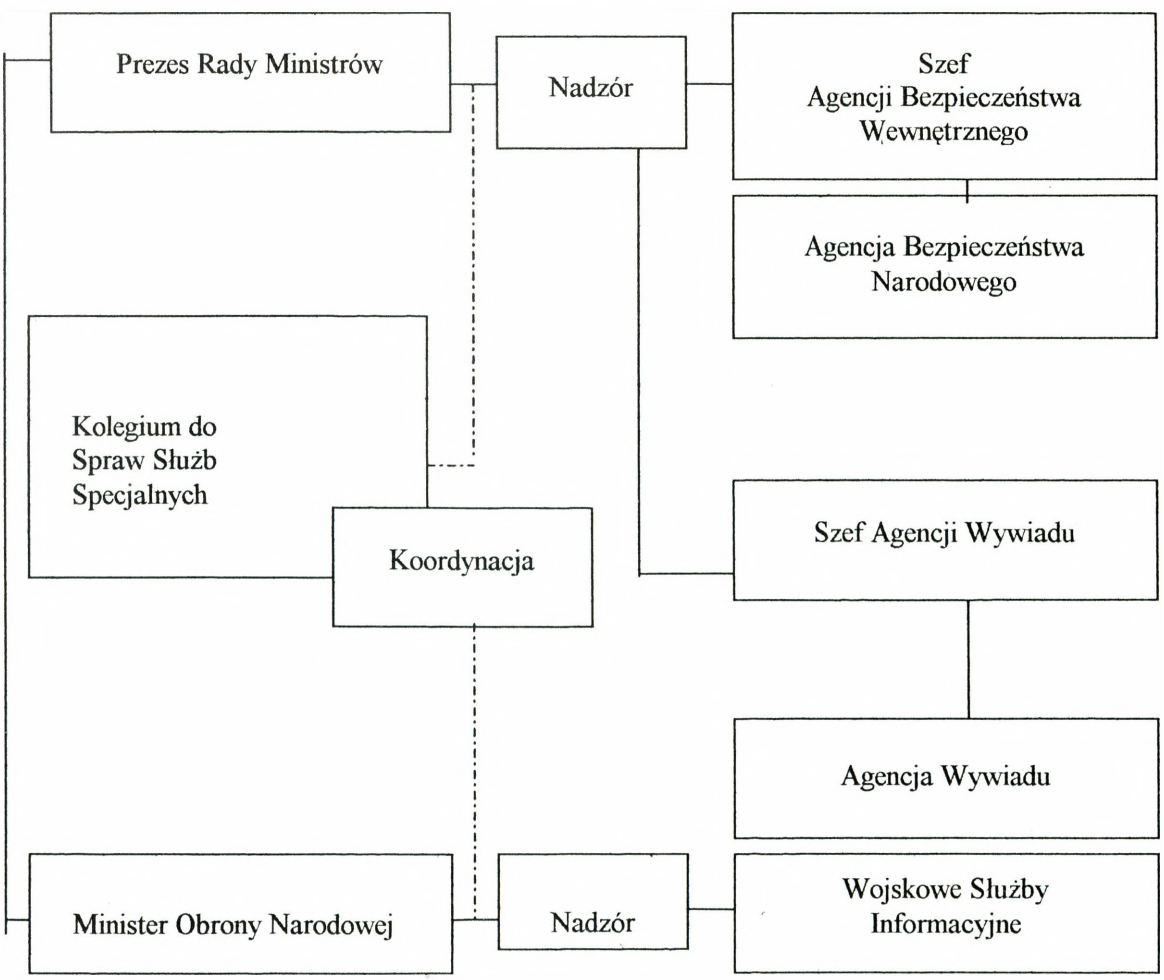
Wprowadzone ustawą z dnia 24-05-2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) oraz Agencji Wywiadu (AW) zmiany prawno – organizacyjne o polskich służbach specjalnych koncentrują zadania wywiadowcze

---

[25] Drozd M. Siły niemilitarne w obronie RP. AON Warszawa 1999 r. s. 58.

i kontrwywiadowcze w dwóch odrębnych, wyspecjalizowanych centralnych organach administracji rządowej.

Nowo powołane agencje są w Polsce instytucjami jedynie właściwymi w zakresie swych działań. Zyskały ponadto precyzyjnie określone uprawnienia i formalne możliwości działania w ramach całej administracji rządowej. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu są urzędami, za pomocą których ich szefowie wykonują swoje zadania ustawowe.



Rys. 1 Model służb specjalnych po roku 2002

Zadanie ABW obecnie wykonywane, to są zadania byłego Urzędu Ochrony Państwa (UOP) oraz nowe, w zakresie ochrony porządku konstytucyjnego, a także przeciwdziałania zjawiskom korupcji w sferze publicznej. Szef ABW, jako najwyższy organ administracyjny w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony porządku konstytucyjnego, koordynuje działania operacyjno – rozpoznawcze, podejmowane na obszarze RP i wobec jej obywateli.

Nadano również nowe oblicze służbowe wywiadu (AW). Szef Agencji Wywiadu uzyskał uprawnienia do organizowania współpracy w zakresie wymiany informacji i istotnych dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP pomiędzy organami administracji rządowej. Utworzenie Wspólnoty Informacji Rządu ma na celu adoptowanie, do warunków polskich, sprawdzonych rozwiązań funkcjonujących w krajach UE[26].

Wywiad to także organizacja pełniąca funkcje wspomagającą procesy decyzyjne w obszarze polityki zagranicznej, czy też szerzej – polityki bezpieczeństwa państwa. W tym aspekcie rola wywiadu w Polsce jako państwie demokratycznym **rośnie nie maleje.** Jego rola znalazła swoje szczególne miejsce w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z roku 2003. W świetle nowych zagrożeń zostały jednoznacznie sprecyzowane na s. 9 w pkt. 3 zadania, które sprowadzają się do:

- uzyskiwani, analizowani, przetwarzania i przekazywania właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego;
- rozpoznania zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność niepodległość i nienaruszalność terytorium RP oraz przeciwdziałaniu nim;

---

[26] Zalewski S. Służby Specjalne. Kancelaria prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2003 r., s. 4

- rozpoznawania podmiotów pozarządowych prowadzących, inspirujących bądź finansujących międzynarodową działalność terrorystyczną, trudniącą się przestępczością zorganizowaną lub mających eksternistyczny charakter;
- rozpoznania międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, narkotykami oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznaniu międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia;
- rozpoznania i analizowania zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych oraz podejmowania działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń.

W ustawie reformującej służby specjalne określono na nowo skład Kolegium oraz tryb jego pracy. Wyraża ona opinię i formułuje oceny w sprawie kierunków i planów działania służ specjalnych. Szefowie służb specjalnych nie są członkami Kolegium, a tym samym nie maja głosu stanowiącego w opiniowaniu zadań dla kierowanych przez siebie służb, jak też nie współdecydują o ocenie stopnia i wykonania.

Istotne zmiany zostały zaproponowane w zakresie wzmocnienia sfery formułowania zadań dla służb specjalnych. Przyjęto, że formułowanie celów i zadań dla służb to jeden z najważniejszych elementów demokratycznej kontroli nad nimi oraz gwarancje ich apolityczności. Zmiany w tym zakresie obejmują udoskonalenie stosowanego dotychczas mechanizmu wytycznych, kierowanych do służb specjalnych przez Prezesa Rady Ministrów w cyklu rocznym. W ustawie normującej działanie służb specjalnych wskazano, że Premier określa kierunek działania AW i ABW w drodze wytycznych. Stanowią one podstawę planowania działalności służb – również w cyklu rocznym, które z kolei powiązano z planowaniem budżetowym. Zabieg ten umożliwił sformułowanie procedury określania zadań i kontroli ich realizacji oraz bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych z budżetu

państwa. W tym zakresie zatem mówić o wzmocnieniu nadzoru nad bieżącą działalnością służb.

Szef Agencji Wywiadu został ukonstytuowany, jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie funkcji nowych służb przyjęto, że Agencja Wywiadu będzie służbą analityczno – informacyjną, wykonującą działania operacyjno – rozpoznawcze poza terytorium państwa z ustawowymi organizacjami pracy operacyjnej w kraju oraz realizującą zadania partnerskie w sojuszniczej wspólnocie wywiadowczej w ramach wyspecjalizowanych gremiów NATO.

Funkcje takie jak informacyjna oraz ochronno – kontrolna towarzyszą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która przejęła od UOP rolę centralnego organu administracji właściwego w sprawach bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego. Zwraca tu uwagę poszerzenie przedmiotowego zakresu działania tej nowej Agencji m.in. ścigania przestępstw korupcji.

Kolejnym nowum jest nałożenie na Szefa ABW obowiązku prowadzenia centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych służb specjalnych, co jest instrumentem koordynacji działań prowadzonych w oparciu o ustawę uprawnienia, w zakresie prawnych podstaw funkcjonowania utrzymano zasadę, że działalność służb specjalnych musi być uregulowana ustawowo. W tym trybie określono również zobowiązania do współdziałania z ABW w zakresie realizacji jej zadań, które nałożono na inne organa i instytucje państwa, prowadzące działania operacyjne.

Pomimo faktu, że Wojskowe Służby Informacyjne (WSJ) organizacyjne podlegają MON, to ustawowe uregulowania działalności WSI stanowiło niejako drugi etap reformy służb specjalnych. Zgodnie z Ustawą z 9 lipca 2003 roku w Wojskowych Służbach Informacyjnych, służby te są wyodrębnioną i wyspecjalizowaną formacją wschodzącą w skład sił Zbrojnych RP. Są służbą specjalną oraz służbą ochrony państwa właściwą w sprawach obronności państwa i bezpieczeństwa sił zbrojnych.

7.5.5.2 Policja

Zakres działań Policji, wynikający z przypisanej jej roli w strukturze bezpieczeństwa i Obronności RP określony stosownym aktem normatywnym (Ustawą) obejmuje wiele funkcji, m.in. ochronną, porządkową, profilaktyczną, ścigania, kontrolą administracyjną, walką z korupcją. Tak szeroki zakres działania stanowi przyczynę, z której z której powodu zagadnienie oceny efektywności działań Policji należy do jednego z najtrudniejszych. Obiektem oceny jest stan bezpieczeństwa, przy czym podstawową trudność stanowi w tej sytuacji obiektywna wielkość zjawiska przestępczości stanowiącego zasadniczy obszar zainteresowań Policji .

Na ogół Policję, w pojęciu funkcjonalnym, definiuję się jako organizację powołana do utrzymania porządku spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Istotnym elementem decydującym o strukturze merytorycznej i funkcjonalnej policyjnego systemu kierowania jest bardzo rozumiany podział zadań z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie wynika to z aktualnej Ustawy o Policji, a także znacznie wcześniejszych ustaw. Normalnie przyjmuje się, że bezpieczeństwo i porządek publiczny określa stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (zasadami współżycia społecznego, moralnymi, obyczajowymi, religijnymi), których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie.

Analiza prowadzona w AON a dotycząca funkcjonowania Policji ze względu na charakter instytucji powinna być przeprowadzona w szerokim kontakcie społecznym badawczym w procesie analizy i budowy systemu oceny efektywności funkcjonowania Policji. W tym powiązaniu szukano odpowiedzi w przeprowadzonych badaniach zatytułowanych „Społeczeństwo o Policji". Badania postrzegają potrzebę i konieczność istnienia Policji dla zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa oraz utrzymania porządku publicznego w sposób zdecydowanie widoczny i odczuwalny.

Na roli Policji pragnę zakończyć prowadzone rozważania i badania dotyczące tego rozdziału poświeconego sprawom kształtowania obronności Rzeczypospolitej polskiej. Istniejący system obronności oparty na dokumentach prawno – normatywnych może skutecznie funkcjonować po wejściu do Unii Europejskiej pod warunkiem, że osoby funkcyjne będą dobrze przygotowane pod względem merytorycznym, a siły i środki będą systematycznie doskonalone i spełniać Unijne standardy.

I jeszcze jedno – najskuteczniejszym atrybutem obronności RP jest efektywna walka o pokój. Znany pedagog prof. Suchodowski – kiedyś powiedział **„Jeśli wojna rodzi się w umysłach ludzkich to i w myślach powinien rodzić się pokój".**

WNIOSKI

Podjęte i przeprowadzone w rozprawie rozważania upoważniają do wskazania szeregu wniosków, które można sformułować następująco:

1. Sytuacja międzynarodowa już na początku XXI wieku dała wyraźny początek nowym wyzwaniom narodom Europy w różnych dziedzinach życia politycznego i gospodarczego, a także bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, co nie pozostawiło swoim zasięgiem Polski. W tej zaistniałej sytuacji przez Rzeczpospolitą, po wejściu do NATO, stają zadania spełnienia wszystkich warunków przed integracją z Unią Europejską i zapewnienia bezpieczeństwa w układzie wspólnotowym.
2. Rozwój europejskiego środowiska bezpieczeństwa rozwija się, w moim przekonaniu, w dobrym kierunku. Znikła groźba wybuchu wojny, która mogłaby zagrażać bezpośrednio realizacji naszych aspiracji. Jako członek NATO, dysponujemy solidnymi gwarancjami bezpieczeństwa – nadrzędnego czynnika obronności – a ponadto rozwijamy w przyjaznym duchu stosunki z sąsiadami, którzy mogą być dodatkowa gwarancją bezpieczeństwa od 1 maja 2004 r., tj. po wejściu Polski do UE.

3. Pierwsze lata XXI wieku przyniosły nowe wyzwania globalne. Są one związane z napięciami i niestabilnością wywoływanymi przez terroryzm międzynarodowy i proliferację broni masowego rażenia, a także nieprzewidywalna politykę reżimów autorytarnych i zjawisko „rozkładających się" państw, które zaostrzają groźbę terroryzmu międzynarodowego i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia.
4. Zagrożeniem staje się również międzynarodowa zorganizowana przestępczość (narkobiznes, przemyt broni, pranie brudnych pieniędzy), która, z uwagi na tranzytowe położenie Polski, może być obiektem szczególnego zainteresowania ze strony grup przestępczych.
5. Istniejący zbiór uwarunkowań, dotąd jasno nie wskazanych w literaturze a tylko w dokumentach akcesyjnych i projekcie Konstytucji Europejskiej, będących siłą sprawczą procesów integracji Polski z Unią Europejską. Uwarunkowania te wywierają nie mały wpływ na zmiany w świadomości społeczno-politycznej, polityce i strategii bezpieczeństwa narodowego, prawodawstwie, gospodarce, edukacji i kształceniu oraz ekologii.
6. W obecnej sytuacji międzynarodowej – skomplikowanej i pełnej niepokojów społeczno-politycznych – najważniejszymi wyzwaniami okresu pokojowego stojącymi przed Polską i jej polityką bezpieczeństwa są: konieczność utrzymania odpowiedniego potencjału obronnego w celu zminimalizowania ewentualnych nacisków z zewnątrz i szantażu politycznego, a także utrzymania międzynarodowej pozycji Polski w udzielaniu pomocy dyplomatycznej; wnoszenie określonego wkładu w potencjał i system obrony NATO w celu wzmocnienia obronnej wiarygodności Sojuszu i Polski.
7. Wyzwania w aspekcie bezpieczeństwa, a w tym obronności dyktują potrzebę podejścia kompleksowego w ich ocenie. Zaciera się bowiem różnica pomiędzy bezpieczeństwem zewnętrznym a wewnętrznym. Rośnie wyraźnie czynnik i jego znaczenie współdziałania międzynarodowego, w tym zwłaszcza w układzie sojuszniczym. Polska kładzie wyjątkowo duży

nacisk na politykę współpracy międzynarodowej, wzmacniania roli prawa międzynarodowego i instytucji wielostronnych.

8. Coraz częściej i jaśniej politycy i społeczeństwa zaczynają sobie zdawać sprawę, że rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 państw (w tym Polskę), które się domagają, oznacza poszerzenie jej terytorium o jedną trzecią i zwiększenie liczby mieszkańców do 500 milionów. Polska znajduje się obecnie na początku nowej drogi rozwojowej, na której niebywała wartość osiągają takie czynniki, jak: tworzenie, przedsiębiorczość, innowacje technologiczne, edukacja i kształcenie zawodowe.
9. Osiągnięty obecnie poziom współzależności państw i społeczeństw spowodował wzrost wzajemnego zainteresowania różnymi aspektami polityki wewnętrznej, wyrażonego zarówno przez inne państwa, jak i organizacje międzynarodowe, w tym również będąca poza kontrolą rządów i wspomagane przez środki masowego przekazu w globalnej sile oddziaływania. Zjawiska i procesy zachodzące w jednych państwach przestały być obojętne wobec życia wewnętrznego innych, zwłaszcza państw sąsiednich dla ogólnego bezpieczeństwa.
10. Analiza doprowadziła do stwierdzenia, ze zasilenie w środki finansowe polskiej gospodarki, wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, jest perspektywiczna. Wynika ono, z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo dodatniego związku pomiędzy przyrostem możliwości finansowania inwestycji publicznych i prywatnych, a wzrostem wydajności w gospodarce oraz poziomem konkurencyjności podmiotów ekonomicznych, a te kategorie determinują długofalowe tendencje rozwoju gospodarczego.
11. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej niesie za sobą istotne konsekwencje w zakresie działalności prawodawczej. Z jednej strony nastąpi ograniczenie kompetencji ustawodawczej polskiego parlamentu, z drugiej zaś Polska zacznie uczestniczyć w tworzeniu aktów prawnych

wspólnot Unii Europejskiej, a to wiąże się z obowiązkiem dalszej harmonizacji i unifikacji prawa.

12. Polska, jako kraj kandydujący do Unii Europejskiej, jest poddany podwójnej transformacji, a mianowicie: z jednej strony mamy do czynienia z transformacją systemową, której celem jest utworzenie demokracji i gospodarki rynkowej, z drugiej – Polska podlega transformacji wyznaczonej przez zakres dostosowań do wymagań i wyzwań integracji europejskiej. Obie te płaszczyzny transformacji stanowią nowe obszary głębokich przemian dla RP.
13. Polska prawdopodobnie będzie zmuszona – pod naporem procesów globalizacyjnych – do dalszego reformowania edukacji i kształcenia, oraz do tworzenia społeczeństwa informacyjnego z objęciem takich dziedzin, jak system edukacji i kształcenia. Zabraknie jednak silnej presji i wsparcia finansowego ze strony polityki wspólnotowej, co może grozić osłabieniem toczącego się procesu reform i odsunięciu w czasie finansowania działań na rzecz społeczeństwa informacyjnego.
14. Uwzględniając przyszłościowe wymagania operacyjne i strategiczne, w kształtowaniu modelu Sił Zbrojnych RP główny wysiłek należy koncentrować na ich jakość. A to oznacza: szybką modernizację techniczną, pełną realizację programów szkolenia, zmianę struktury osobowej żołnierzy, radykalną poprawę życia i służby żołnierzy na rożnych poziomach hierarchii wojskowej. Nowoczesna armia to armia mogąca wykonać każde zadanie wewnątrz kraju i poza granicami w układzie sojuszniczym.

ZAKOŃCZENIE

Ostatnia dekada XX wieku była końcem dwubiegunowego systemu równowagi sił z dwoma dominującymi mocarstwami o diametralnie przeciwstawnych wizjach kształtowania ładu międzynarodowego, głównie w zakresie polityki i ekonomii, oraz początkiem determinującego oddziaływania mechanizmów globalizacji, stanowiąc nowe wyzwania dla wszystkich uczestników środowiska międzynarodowego.

Te dwa zjawiska spowodowały, z jednej strony, przejście do sfery pojęć historycznych podstawowych mechanizmów regulujących dotychczasowy rozwój stosunków międzynarodowych, takich jak równowaga strachu, wyścig zbrojeń, dążenie do zwycięstwa światowej rewolucji czy też rywalizacja między gospodarką socjalistyczną i kapitalistyczną, z drugiej natomiast szybkość zmian doprowadziła do powstania nowej sytuacji, której główną cechą charakterystyczną jest nieokreśloność wyzwań i zagrożeń.

Dynamika współzależności, gdzie zgodność i sprzeczność interesów państw wyznaczały dotychczas podstawowe założenia ich polityki bezpieczeństwa i cele strategii, wraz z rozwojem prawa międzynarodowego i globalnej oraz regionalnych organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego, przestała być jedynym czynnikiem kształtującym ład międzynarodowy. Rozwój procesu podmiotowego, przedmiotowego i przestrzennego oddziaływania norm regulujących coraz więcej aspektów prowadzi do nie tylko do powstania nowego ładu międzynarodowego, ale również cywilizacji opartej na pokoju, poszanowaniu praw człowieka i swobód obywatelskich oraz zasadach wolnego rynku w gospodarce narodowej i międzynarodowej.

Potęga państw oraz dobrobyt i bezpieczeństwo społeczeństw w warunkach silnego oddziaływania mechanizmów globalizacji, przestały zależeć od agresywnego podboju w celu **posiadania**, ale od umiejętnego wykorzystania struktury i dynamiki współzależności poszczególnych uczestników środowiska międzynarodowego. Przejawem tej tendencji jest niewątpliwie rozszerzenie założeń polityki

bezpieczeństwa na czynniki rozwoju ekonomicznego, które powodują wzrost lub upadek państw, w tym także mocarstw.

Procesem przedmiotowego rozszerzenia polityki bezpieczeństwa, zostały objęte również inne aspekty, takie jak ekologia, edukacja, kultura, społeczne, co spowodowało szeroki udział w kształtowaniu ich założeń, obok wojskowych, polityków i dyplomatów, także ekspertów i analityków pozostałych dziedzin aktywności państw i społeczeństw.

Tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa prowadziło do zapewnienia ochrony państw, jako jedynych podmiotów stosunków międzynarodowych. Pojawienie się organizacji międzynarodowych, których podstawowym celem działalności stało się zapewnienie bezpieczeństwa grupowego – w wymiarze globalnym i regionalnym – spowodowało zmianę istoty terminu **bezpieczeństwo międzynarodowe**. Nie chodziło już o budowę potęgi suwerennych państw w celu przeciwstawienia się zagrożeniem zewnętrznym, ale o kształtowanie wspólnego – zaakceptowanego przez wszystkich, w tym przez mocarstwa – ładu międzynarodowego, gwarantującego pokój w stosunkach między państwami. Obecnie państwa nie są samowystarczalne w zakresie bezpieczeństwa zbiorowego, tj. Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jednak dwubiegunowy, zimnowojenny ład międzynarodowy wywołał potrzebę wzmocnienia gwarancji bezpieczeństwa grupowego, powodując powstanie – bardziej lub mniej trwałych – regionalnych organizacji bezpieczeństwa.

Analiza założeń polityki bezpieczeństwa i obronności głównych uczestników, a zarazem twórców systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, oraz przebieg i charakter interwencji militarnych ostatniej dekady XX wieku pozwala, z jednej strony dostrzec kształtowanie się coraz bardziej powszechnie podzielanej wrażliwości wobec naruszenia norm prawa międzynarodowego, z drugiej zaś uderza zbyt wolne formowanie się jednolitych reguł postępowania wobec wyzwań i zagrożeń wynikających z tworzenia się nowego, dotychczas nieokreślonego ładu międzynarodowego. Przyczyną tego zjawiska jest interpretacja aksjologiczna podstawowych zjawisk sfery stosunków międzynarodowych, takich jak etyczna ocena założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, rozumienie zasad

suwerenności państw i nieingerencji w ich wewnętrzne sprawy oraz poszanowanie praw człowieka, zwłaszcza przez głównych uczestników i twórców ładu międzynarodowego.

Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej, po raz pierwszy od kilku stuleci nie jest zagrożona, jak to było w przeszłości. Jednak tempo przemian we współczesnym świecie, a zwłaszcza na naszym kontynencie, nie pozwala na samozadowolenie. Bezpieczeństwo RP – nieosiągalne marzenie wielu Polaków i zdobycz obecnego pokolenia – wymaga nieustannej troski. Jej przejawem będzie wszechstronna aktywność ze strony naszego państwa, skierowana zarówno na arenę międzynarodową jak i narodową. Niepodzielność bezpieczeństwa oznacza, iż starania o bezpieczeństwo Polski muszą się rozpoczynać daleko od granic RP – jest nowe spojrzenie w przyszłość. Należy zdecydowanie dążyć do tego, aby w XXI wieku być nie tylko konsumentem, ale i twórcą bezpieczeństwa. Stąd bardzo trudne zadania dla Polski – członka Sojuszu NATO i UE.

Zaczynając pracę nad rozprawą postawiłem sobie cel badawczy i hipotezy robocze w sytuacji, kiedy jeszcze nie było wiadomo, jak przejdzie w Polsce referendum i czy w ogóle wejdziemy do Unii Europejskiej 1 maja 2004; nie było zakończenia całego procesu negocjacyjnego. Nie miałem dostępu do wielu dokumentów akcesyjnych i projektu Konstytucji.

Kończąc opracowanie rozprawy wydaje się, że zasadnicze trudności zostały pokonane i cel został osiągnięty, jeśli nie całkowicie, to na pewno w znacznym stopniu.

W tym miejscu pragnę podziękować wszystkim tym profesorom Wydziału Strategiczno-Obronnego, którzy służyli mi rada i pomocą. Szczególne podziękowanie kieruję pod adresem promotora Pana prof. dr hab. Witolda Pokruszyńskiego, który swoją osobowością i serdecznością mobilizował mnie do pracy twórczej nad tą rozprawą.

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO – OBRONNY

Kwestionariusz ankiety

Szanowni Państwo

Niniejszy kwestionariusz ankiety stanowi integralną część badań prowadzonych w ramach tematu ,,Uwarunkowania wejścia Polski do Unii Europejskiej w aspekcie obronności". Zwracamy się do Państwa z uprzejmą prośbą o wzięcie udziału w tych badaniach poprzez udzielenie szczerych, przemyślanych, zgodnych z rzeczywistością i wyczerpujących odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu.

Jednocześnie zapewnia się, że wypełniona ankieta zostanie wykorzystana w badaniach naukowych i nie będzie udostępniona innym instytucjom i osobom.

Prosimy dokładnie przeczytać treść pytania i odpowiedzieć zgodnie z podaną wskazówką.

Serdecznie dziękujemy za udział w badaniach.

Warszawa

Studenci Podyplomowego Studium Bezpieczeństwa Narodowego wobec problemów obronności RP w UE

1. **Jak ogólnie oceniasz bezpieczeństwo Polski?**

a) Dobrze ☐
b) Raczej dobrze ☐
c) Raczej źle ☐
d) Źle ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

2. **Czy interesuje Cię problematyka obronności RP?**

a) Tak ☐
b) Raczej tak ☐
c) Raczej nie ☐
d) Nie ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

3. **Czy według Ciebie należy zwiększyć wydatki na obronność?**

a) Tak ☐
b) Raczej tak ☐
c) Raczej nie ☐
d) Nie ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

4. **Czy po wstąpieniu RP do UE zwiększy się stopień obronności Państwa?**

a) Tak ☐
b) Raczej tak ☐
c) Raczej nie ☐
d) Nie ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

5. **Czy w obecnych strukturach administracji państwowej i samorządowej problematyka obronna zajmuje należytą pozycję?**

a) Tak ☐
b) Raczej tak ☐
c) Raczej nie ☐
d) Nie ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

6. **W jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność w zakresie obronności RP?**

a) W dużym stopniu ☐
b) Raczej w dużym stopniu ☐
c) Raczej w małym stopniu ☐
d) W małym stopniu ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

7. **Czy pracownicy, z którymi pracujesz, tworzą zgraną grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie lub mienie?**

a) Tak ☐
b) Raczej tak ☐
c) Raczej nie ☐
d) Nie ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

8. **Jak oceniasz kompetencje przełożonych (kierowników) w zakresie realizacji zadań obronnych w instytucjach?**

a) Są wystarczające ☐
b) Są raczej wystarczające ☐
c) Są raczej niewystarczające ☐
d) Są niewystarczające ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

9. **Jak oceniasz własne przygotowanie do wykonywania zadań z zakresu obronności?**

a) Dobrze ☐
b) Raczej dobrze ☐
c) Raczej źle ☐
d) Źle ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

10. **Jak szkolenie z zakresu obronności, realizowane w miejscu pracy, kształtuje Twoje umiejętności przydatne w sytuacjach zagrożeń?**

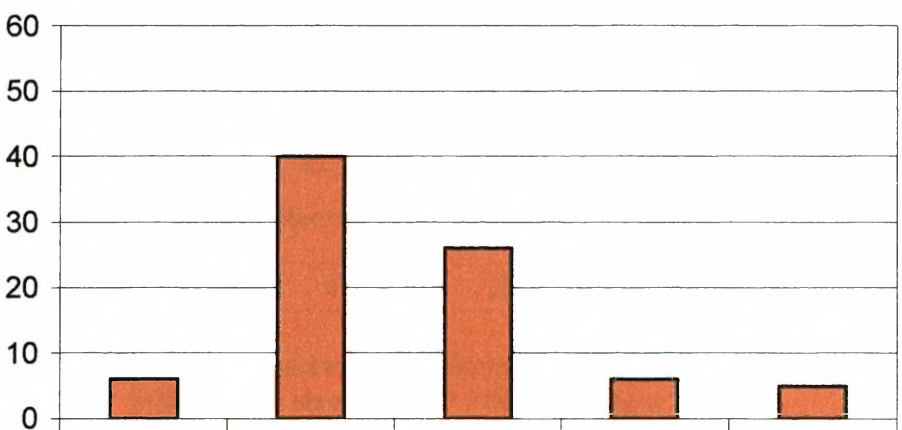
a) W dużym stopniu ☐
b) Raczej w dużym stopniu ☐
c) Raczej w małym stopniu ☐
d) W małym stopniu ☐
e) Trudno powiedzieć ☐

OPIS BADAŃ

prowadzonych w latach 2003-2004 wśród Studentów Podyplomowego Zaocznego Studium Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej

Aby zweryfikować przyjęte hipotezy w rozprawie doktorskiej, przeprowadziłem badania wśród studentów mających wyższe wykształcenie. Reprezentantami byli uczestnicy Studium obu płci w wieku od 24 do 50 lat i mający pełne przygotowanie teoretyczne do udzielania merytorycznych odpowiedzi na zawarte pytania w kwestionariuszu ankiety. Mając na uwadze stawiany cel badań (obiektywność ocen), uczestniczyło 120 osób.

Poszczególne, uogólnione odpowiedzi podane są graficznie i opisowo w poniższych zestawieniach. Podstawą do prezentacji przekonań respondentów na temat obronności Polski były odpowiedzi na pytania zadane w ankiecie.

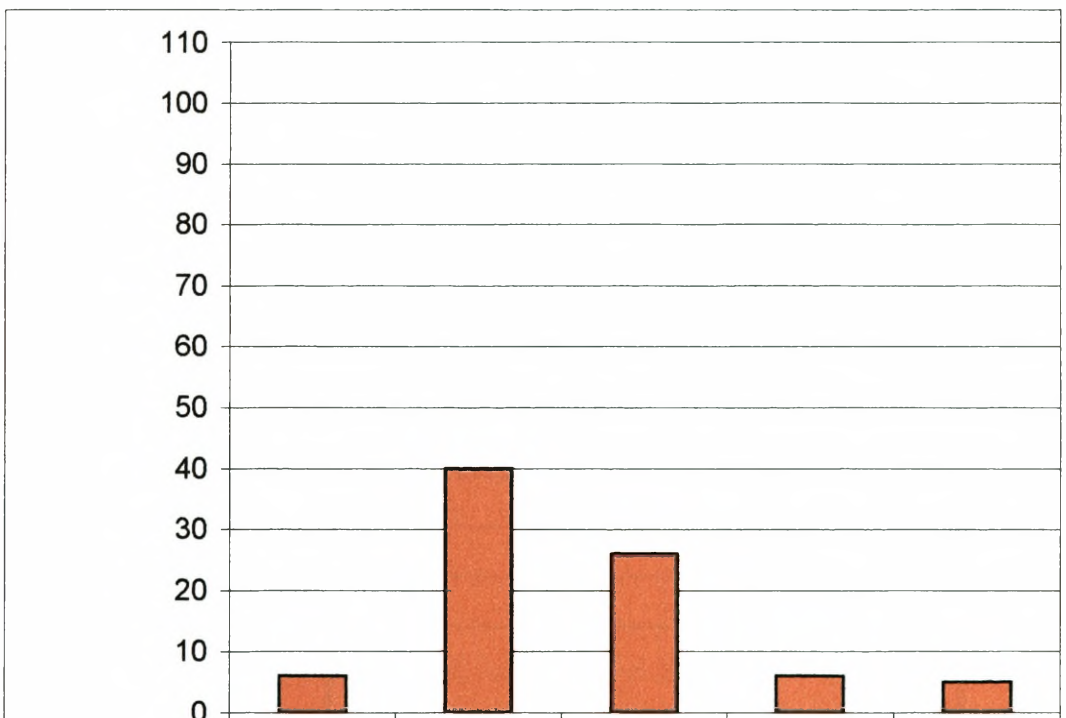


	Dobrze	Raczej dobrze	Raczej źle	Źle	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	6	40	26	6	5

Rys. 1. Ogólna ocena bezpieczeństwa Polski (N=120, dane w %)

Mniej niż połowa respondentów pozytywnie oceniła (40 %) stan bezpieczeństwa Polski, w kategoriach negatywnych (32 %) wypowiedziało się

na zadane pytanie (źle lub raczej źle). Widzimy zatem, iż poglądy i wiedza badanych na temat bezpieczeństwa Polski dzielą się na dwie prawie równe części. A to oznacza, że problem bezpieczeństwa Polski nie ma odpowiedniego znaczenia wobec istniejących zagrożeń.



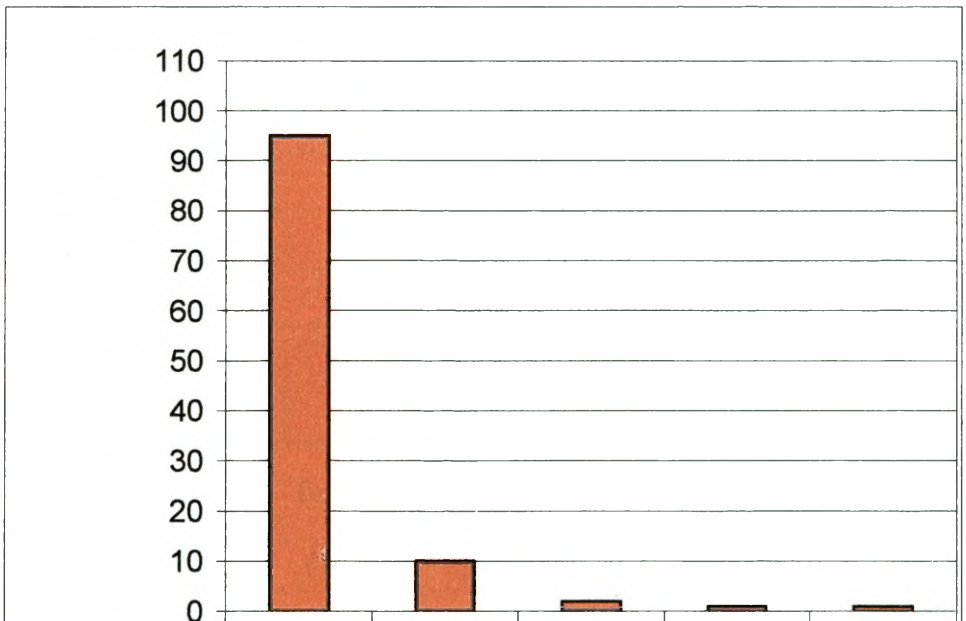
	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	6	40	26	6	5

Rys. 2. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy interesuje Cię problematyka obronności RP ? (N=120, dane w %)

Tak wielka liczba respondentów (106 %) odpowiedzi w kategoriach (tak) i 11 % (raczej tak) deklarujących zainteresowanie sprawami obronności RP świadczy, że studenci, to grupa, której te problemy nie są obojętne. A przecież wśród nich są osoby, różnej profesji, absolwenci różnych uczelni publicznych i prywatnych.

Jest to moim zdaniem wynik ze wszech miar pozytywny. Deklarowane zainteresowanie sprawami obronności sprzyja w dużej mierze aktywizacji wiedzy będąc studentami podyplomowych studiów o odpowiednim kierunku w Akademii Obrony Narodowej.

Od ogólnej oceny o stanie bezpieczeństwa państwa, a w tym – obronności, w dalszej części moim zdaniem było przejście już do bardziej szczegółowych pytań wśród respondentów, co obrazują niżej podane wykresy.

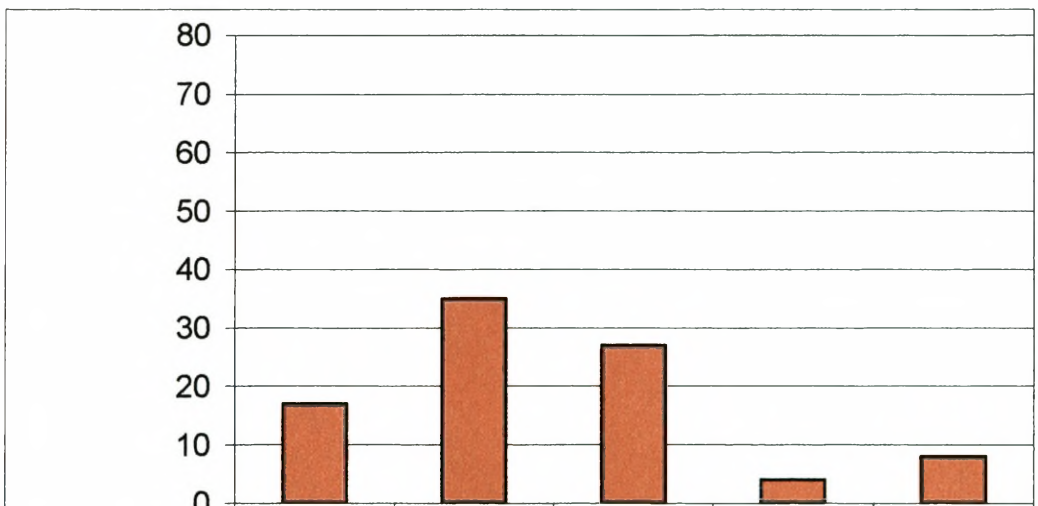


	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	95	10	2	1	1

Rys. 3. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy według Ciebie należy zwiększyć wydatki na obronność? (N=120, dane w %)

Jak widać z zestawienia wyników odpowiedzi i wykresu, aż 105 % respondentów(tak lub raczej tak) widzi konieczność zwiększenia wydatków na obronność, bez sprecyzowania, na jakie cele miałyby być te pieniądze przeznaczone. Może to świadczyć o rozumieniu konieczności zwiększenia

skuteczności obronności, będąc w strukturach NATO i UE. A to oznacza, że wśród ludzi naszego społeczeństwa jest część świadoma zagrożeń w obecnej rzeczywistości międzynarodowej XXI wieku i potrzeb obronności RP. Ta właśnie chociaż mała część społeczeństwa polskiego prawdopodobnie będzie mogła oddziaływać na pozostałych w różnych środowiskach, na różnych poziomach administracji rządowej i samorządowej a także w szkołach i uczelniach wyższych.

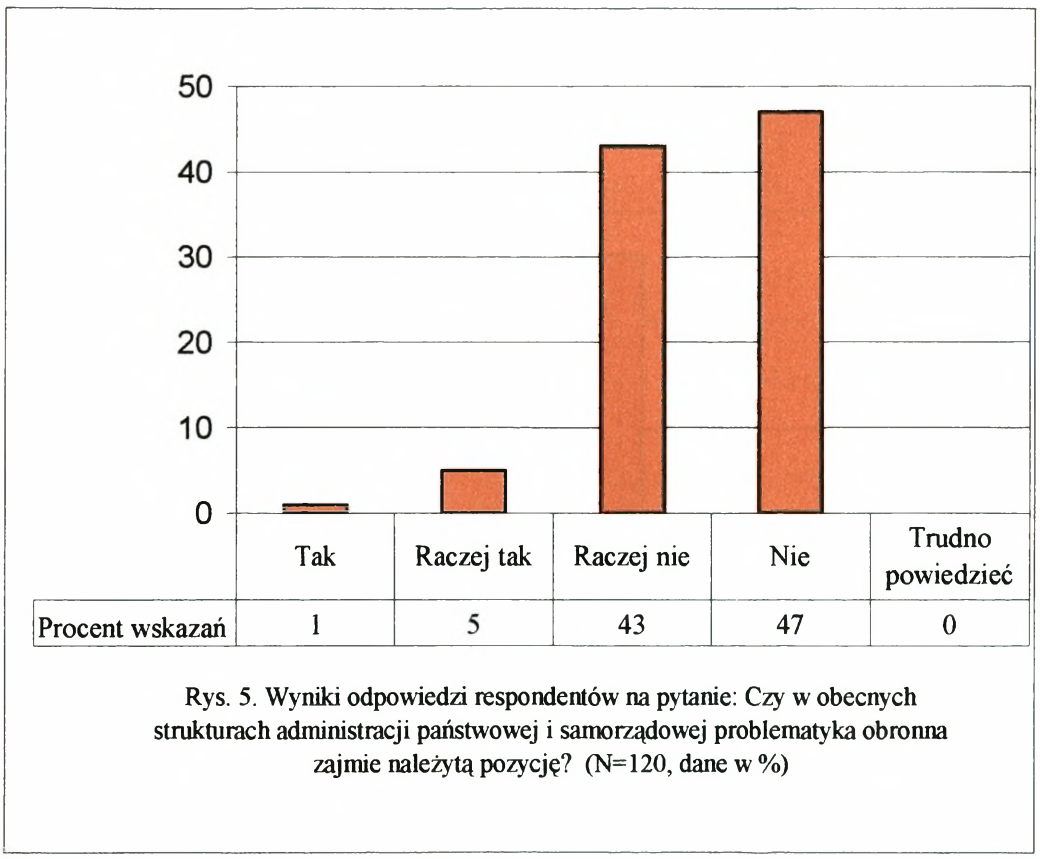


	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	17	35	27	4	8

Rys. 4. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy po wstapieniu Polski do UE zwiększy się stopień obronności Państwa (N=120, dane w %)

Z zestawienia wyników przedstawionych na rys. 4 tylko 17 % respondentów widzi, że integracja Polski z Unią Europejską może dodatkowo wpłynąć na obronność a raczej tak 35 %. To, według odpowiedzi respondentów, świadczy o małej znajomości dokumentów akcesyjnych, w których są zawarte wskaźniki ekonomiczne, finansowe, edukacyjne i technologiczne. Przecież one właśnie mówią o wzroście PKB w latach 2004-2013, który ma bezpośredni wpływ na poziom armii,

jej wyposażenie, w nowoczesną broń. Strukturą są wojska (armia zawodowa) i cały szereg elementów, składników całego systemu obronności, militarnego i pozamilitarnego. Ponadto nasze media nie zawsze skutecznie oddziałują na obywateli w zakresie obronności i skutków po integracji Polski z Unią Europejską.

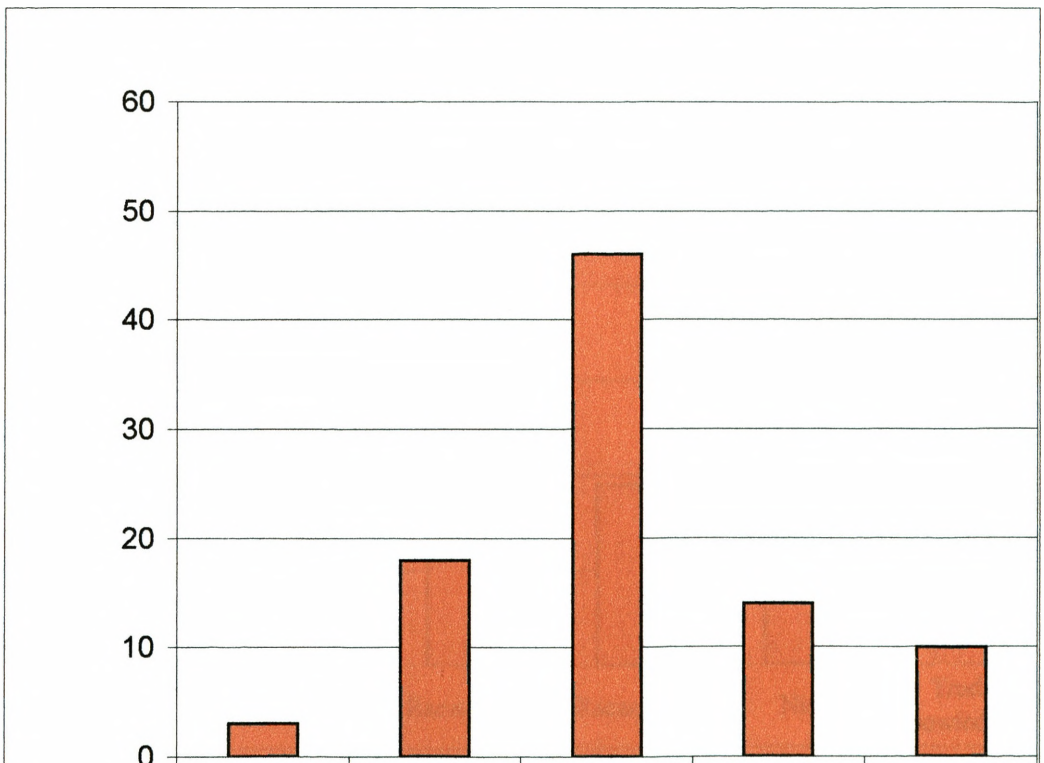


	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	1	5	43	47	0

Rys. 5. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy w obecnych strukturach administracji państwowej i samorządowej problematyka obronna zajmie należytą pozycję? (N=120, dane w %)

Z danych przedstawionych na rys. 5 wyraźnie można zauważyć, jak mało miejsca zajmują problemy obronności w administracji rządowej i samorządowej. Taki mały wskaźnik 6 % (tak i raczej tak) mówi o tym, iż respondenci doskonale znają sytuację w kraju w tym zakresie i uczciwie udzielają raczej negatywnych odpowiedzi (47 % nie i 43 % raczej nie) na zadane w ankiecie pytanie. W moim przekonaniu w Polsce nadal uważa się, że będąc w strukturach NATO nie ma potrzeby zwracać większej uwagi na obronność, jeśli nie ma zagrożenia wojennego

przynajmniej w naszym regionie. Mało kto w Polsce stawia przed sobą pytanie: jak mam się zachować na wypadek zagrożenia wojennego, jakie będą i gdzie moje obowiązki w czasie konfliktu zbrojnego, jak mam wypełniać zadania nałożone Konstytucją. Za taki stan są odpowiedzialne organa rządowe i samorządowe, które prawdopodobnie nie wiele robią i to z różnych powodów.



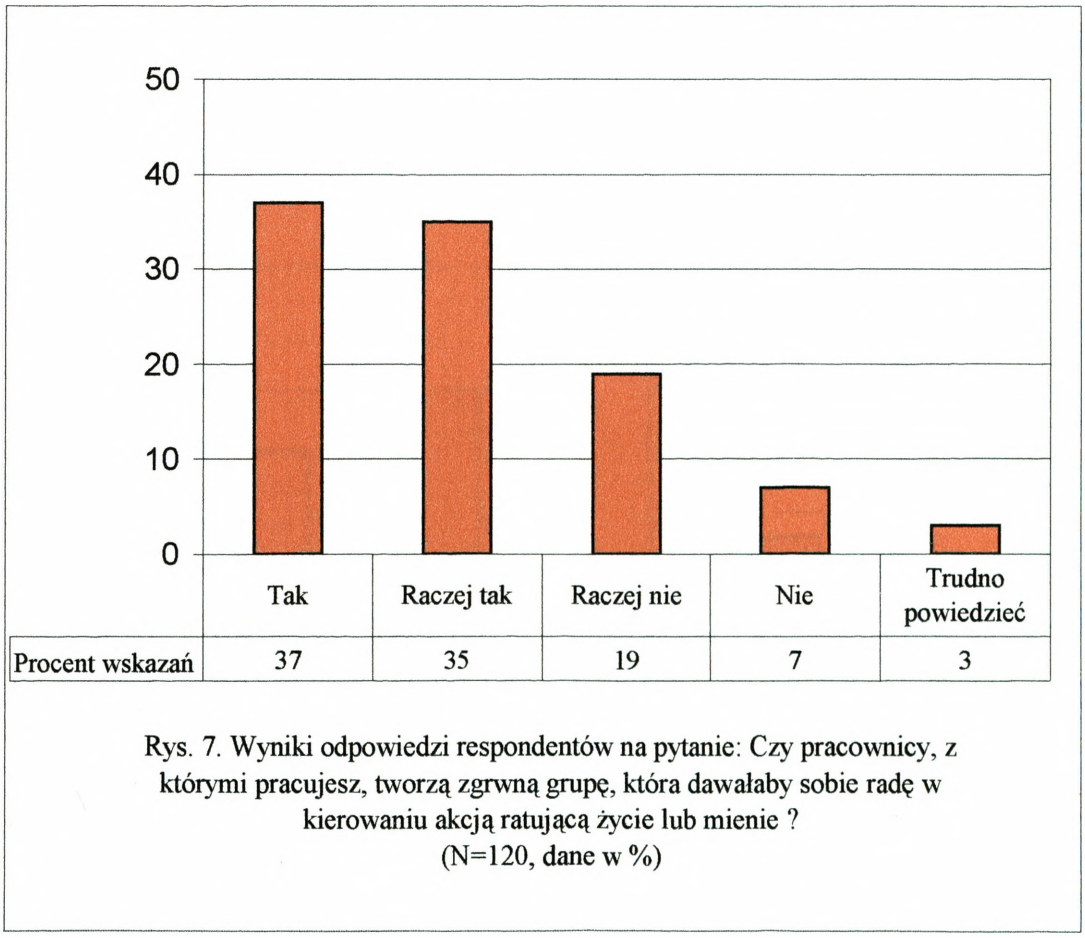
	W dużym stopniu	Raczej w dużym stopniu	Raczej w małym stopniu	W małym stopniu	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	3	18	46	14	10

Rys. 6. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: W jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność w zakresie obronności RP ? (N=120, dane w %)

Już w pierwszej części pytania tylko 3 % respondentów odpowiedziało negatywnie w tak istotnej dziedzinie, jaką jest prawo w państwie demokratycznym i tylko 18 % - raczej w dużym stopniu regulują rozwiązania prawne problemy obronności RP. Jeśli tak miałoby być naprawdę, jak odpowiedzieli na pytanie

zawarte w ankiecie respondenci to i nasz parlament nie troszczy się zbyt o nasze bezpieczeństwo w zakresie obronności szeroko rozumianej.

Tu wielka rola klubu parlamentarnego partii rządzącej i Komisji Parlamentarnej Obrony Narodowej a także Rządu RP, a w nim ministra sprawiedliwości. Przed Wejściem do Unii Europejskiej ten stan prawny powinien ulec poprawie.

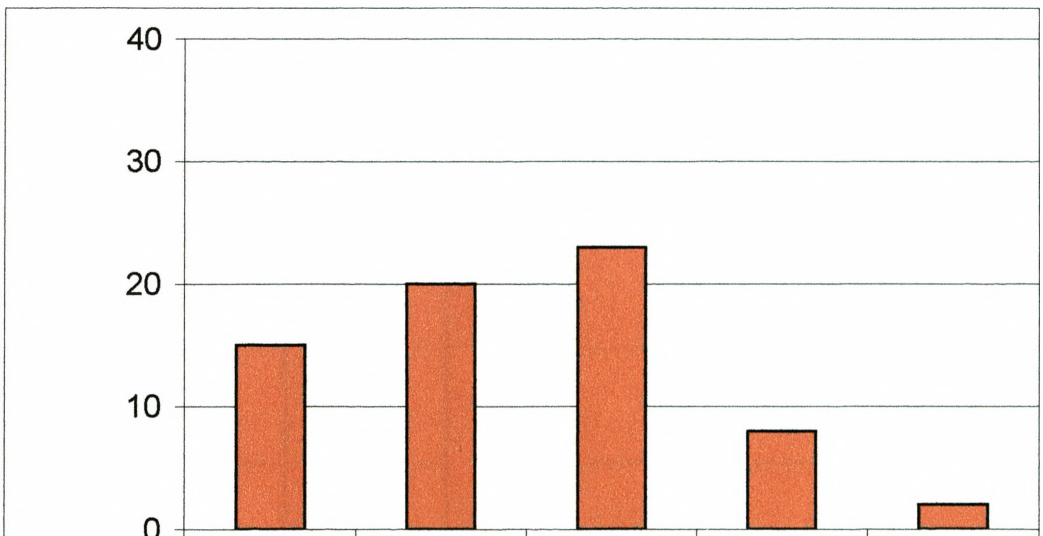


	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	37	35	19	7	3

Rys. 7. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy pracownicy, z którymi pracujesz, tworzą zgrwną grupę, która dawałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie lub mienie ?
(N=120, dane w %)

Zestawione wyniki z odpowiedzi wskazują, że pozytywną odpowiedź udzieliło aż 72 % respondentów (tak i raczej tak), a to oznacza, że w mniejszych ogniwach bezpieczeństwa systemu są „zgrane" grupy i przygotowane do działań w sytuacjach kryzysowych. Wynik pocieszający, choć na pewno do doskonałości

jeszcze brakuje kilkanaście punktów. Niewątpliwie jest to zasługa różnego rodzaju szkoleń na Wyższych Kursach Obronnych i na Podyplomowych Studiach oraz uzupełniających z zakresu bezpieczeństwa, prowadzonych od lat w Akademii Obrony Narodowej i innych uczelniach w kraju. Uważam, że w przyszłości powinno być więcej uczestników różnego typu szkoleń i kształcenia w różnych uczelniach i nie tylko wojskowych.



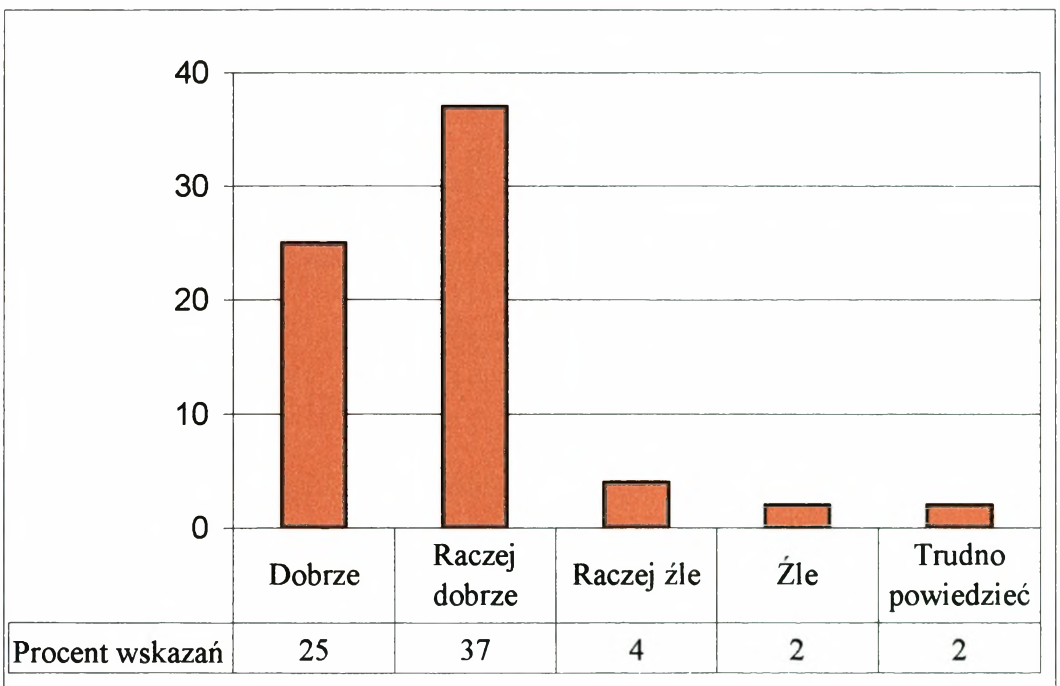
	Są wystarczające	Są raczej wystarczajace	Są raczej niewystarczające	Są niewystarczajace	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	15	20	23	8	2

Rys. 8. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Jak oceniasz kompetencje przełożonych (kierowników) w zakresie realizacji zadań obronnych w instytucjach ? (N=120, dane w %)

Na bardzo istotne pytanie, które przez wiele lat niepokoi organa odpowiadające za obronność, respondenci pozytywnie (wystarczająco i raczej wystarczająco) odpowiedzieli tylko w 35 %. Prawie tyle samo było odpowiedzi negatywnych (31 %). Taki stan wiedzy i kompetencji kadry kierowniczej jest co najmniej

niepokojący. Tu może być rozwiązań wiele, m.in. powinno się egzaminować kandydatów wyznaczonych na kierownicze stanowiska, przez wyznaczone specjalne komisje, chociażby z organów Obrony Cywilnej RP.

Jest to problem nie tylko dnia dzisiejszego. W naszym systemie kadrowo-cywilnym bardziej liczy się przynależność partyjna podczas wyznaczania na stanowiska, aniżeli przygotowanie merytoryczne kandydata, a już o sprawach obronności nawet podczas rozmów kwalifikacyjnych w ogóle się nie rozmawia.



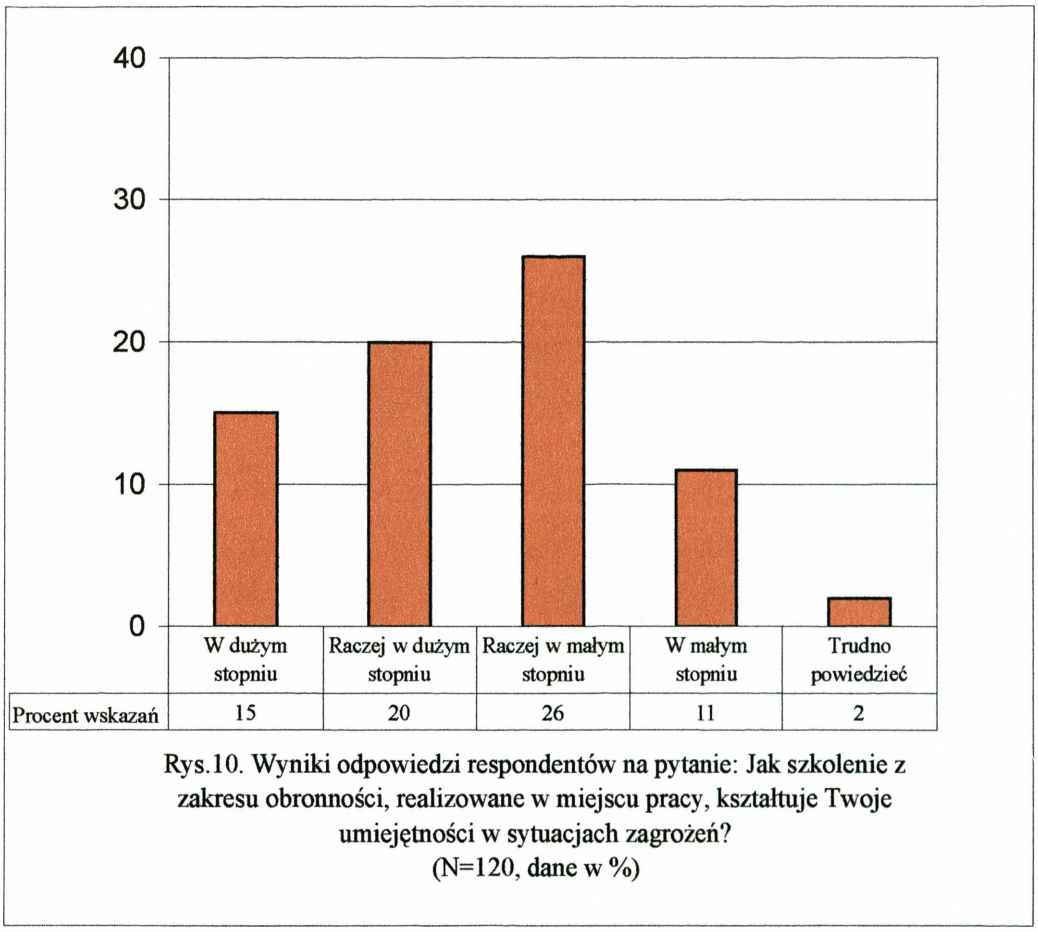
	Dobrze	Raczej dobrze	Raczej źle	Źle	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	25	37	4	2	2

Rys.9. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Jak oceniasz własne przygotowanie do wykonywania zadań z zakresu obronności ?
(N=120, dane w %)

Jak wynika z zawartych danych, można stwierdzić, że ponad połowę respondentów dało odpowiedź pozytywną, tj. 62 % (dobrze i raczej dobrze). Taki stan przygotowania indywidualnego respondentów z zakresu obronności Państwa

można uznać za zadowalający. Chociaż w moim przekonaniu, należy więcej zwracać uwagę na kształtowanie kadry kierowniczej i kształtować świadomość potrzeb w tym zakresie społeczeństwa. Dzisiaj bowiem pierwsze lata XXI wieku przynoszą nowe wyzwania nie tylko ekonomiczne ale i bezpieczeństwa regionów, państw i całego globu ziemskiego.

Należy mieć na uwadze zjawiska nowe, jakim jest terroryzm światowy. Dzień 11 września 2001 i wiele innych ataków, np. 12 marca 2004 roku w Madrycie, stolicy Hiszpanii, pokazują dobitnie, jakie zagrożenie może mieć miejsce w Polsce też. Jest to zagrożenie bardzo niebezpieczne, gdyż nie wiadomo kto, skąd, gdzie i w jakim czasie może nastąpić atak.



	W dużym stopniu	Raczej w dużym stopniu	Raczej w małym stopniu	W małym stopniu	Trudno powiedzieć
Procent wskazań	15	20	26	11	2

Rys.10. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: Jak szkolenie z zakresu obronności, realizowane w miejscu pracy, kształtuje Twoje umiejętności w sytuacjach zagrożeń?
(N=120, dane w %)

Na podstawie wyników odpowiedzi można stwierdzić, iż tylko w 35 % respondenci ocenili szkolenie w miejscu pracy jako pozytywne. Większość ocenia ten stan rzeczy negatywnie. Powstaje pytanie, dlaczego tak jest? Przyczyny mogą być różne, a mianowicie: brak środków finansowych, mało skuteczne metody szkolenia, brak nowoczesnej bazy dydaktycznej i małe zainteresowanie problematyką obronności ze strony szkolonych. To wszystko skłania do refleksji i do odpowiedzi na kolejne pytanie: jak w najkrótszym czasie poprawić stan tego zjawiska? Tu muszą być zaangażowane nie tylko uczelnie, ale i cały system edukacji i kształcenia. Organa odpowiadające za ten sektor muszą wreszcie się uaktywnić i przyśpieszyć swoją działalność w różnych miejscach i na różnych poziomach.

WNIOSKI Z BADAŃ

Na podstawie dokonanej analizy wyników badań za pomocą metody „badania opinii" wśród studentów AON posiadających wyższe wykształcenie drugiego stopnia, można sformułować kilka wniosków ogólnych, mających kolosalne znaczenie w kształtowaniu świadomości obywateli RP, czym jest obronność RP – członka NATO i Unii Europejskiej.

Po pierwsze – szczególnej interpretacji wymagają odpowiedzi respondentów na pytanie o osobistą ocenę bezpieczeństwa Polski. Osoby, które powinny znać dobrze problematykę bezpieczeństwa – umiejący je zdefiniować, ocenili tylko w 6 % jako stan dobry.

Po drugie – dane z badań odkrywają nam dość niepokojącą sytuację. Tylko 17 % respondentów dało pozytywna odpowiedź na pytanie, w moim przekonaniu, zasadnicze w mojej rozprawie doktorskiej, czy po wstąpieniu do Unii Europejskiej stan obronności RP w UE się poprawi.

Po trzecie – na podstawie prowadzonych badań wynika, że aż 117 % respondentów wyraziło duże zainteresowanie problematyką obronności RP. Świadczy to o skuteczności Podyplomowego Studium Bezpieczeństwa Narodowego AON.

Po czwarte – z zestawienia wyników badań wynika, że w kategoriach negatywnych wypowiedziało się 32 % respondentów na temat stanu bezpieczeństwa RP i 40 % pozytywnie. Widzimy zatem, iż poglądy i wiedza badanych dzielą się na dwie prawie równe części.

Po piąte – wyniki badań dowodzą, iż pod względem prawnym stan obronności jest negatywny. Taką ocenę respondenci wystawili w 60 %, co może świadczyć o małym zainteresowaniu Rządu RP i Parlamentu sprawami obronności pomimo wydanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 8 września 2003 roku.

Po szóste – w moim przekonaniu szczególny akcent powinien być położony na edukację kadr kierowniczych organów administracji publicznej, gdyż

w zdecydowanej większości na niej właśnie ciąży obowiązek wykonywania zadań w zakresie obronności państwa. Od nich bowiem zależy prawidłowe funkcjonowanie państwa i tym samym nasze bezpieczeństwo w Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

1. Bobrow D., Haliżak E., Zięba R., *Bezpieczeństwo Narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Wyd. UW ISM, Warszawa 1997
2. Balcerowicz B., *Pokój i nie pokój na progu XXI wieku.* Dom Wyd. BELLONA, Warszawa 2002.
3. Ciupińki A., Legucka A., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa i obrony Rzeczypospolitej Polskiej,* AON, Warszawa 2003
4. Ciupiński A., pr. zb. pod red., *Dyplomacja wielostronna,* AON, Warszawa 2002
5. Dominik E., *Charles de Gaulle: polityk i wizjoner,* Wyd. Trio, Warszawa 2001
6. Drozd M., *Siły niemilitarne w obronie RP, rozpr. hab.,* AON, Warszawa 1998
7. Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000
8. Easterly W., Rodriguez C.A., Schmidt-Hebbel K., *Public Sector Deficits and Macroeconomics Performance,* Oxford University Press, Oxford 1994
9. Jemioło T., *System bezpieczeństwa Polski,* AON, Warszawa 1994
10. Kaczmarek J., *Unia Europejska,* Wyd Alta2, Wrocław 2003
11. Kaczmarek J., *Bezpieczny świat. Utopia, czy realna szansa.* Wyd Alta2, Wrocław 2003
12. Kaczmarek J., Ściborek Z., *Przyszła wojna – Jaka ?,* Warszawa 1995.
13. Koziej St., *Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego,* Wyd. Biuro Badań Strategicznych WSBiA, Warszawa 2003.
14. Kunikowski J., *Wiedza obronna,* Warszawa 2001.
15. Kunikowski J., *Problemy bezpieczeństwa, wojny i pokoju,* Zeszyty Naukowe nr 2, AON, Warszawa 1996
16. Kawecka E. Ładyka S., *Szacunek wpłat Polski do budżetu Unii Europejskiej i transferów z unijnego budżetu do Polski,* Wyd. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000.
17. Kotyński J., *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej,* Wyd. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, tom I i II, Warszawa 2000.
18. Łętowska E., *Sędziowie wobec prawa unijnego,* UW, Warszawa 2000
19. Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej,* Łódź 1996
20. Maj J., *Dowodzenie siłami zbrojnymi,* Zeszyty Naukowe, AON, Warszawa 2003.
21. Płaczek J., *Gospodarka wybranymi zasobami naturalnymi w Polsce a bezpieczeństwo ekonomiczne,* AON, Warszawa 1999
22. Nicoll W, Salomon C., *Zrozumieć Unię Europejską* , Książka i Wiedza, Warszawa 2002

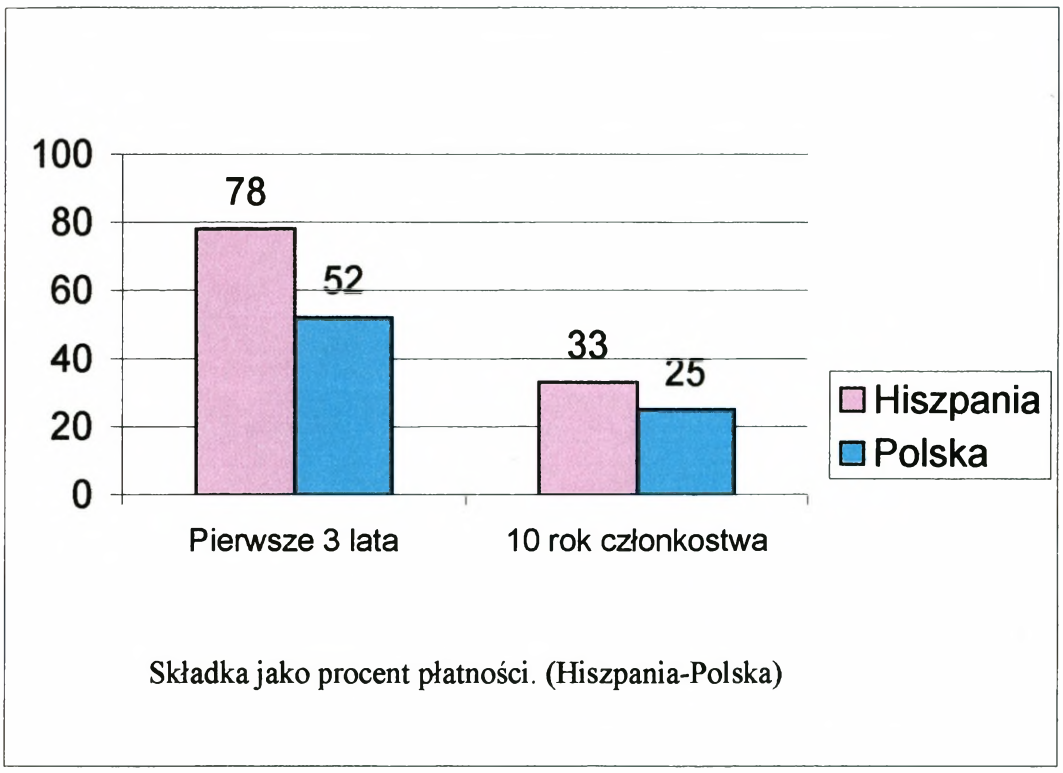
23. Popławska E., *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy,* ISP, Warszawa 2000
24. Pałecki L., *Nie zmarnować szansy,* Rzeczypospolita nr 74 z 28 marca 2002.
25. Rosa R. *Filozofia bezpieczeństwa,* Warszawa 1995.
26. *Samecki* T., *Transfery finansowe między Unią Europejską a Polska w okresie 2004 – 2006; próba oszacowania skali potrzeb współfinansowania oraz czynników ryzyka absorpcji. Budżetowo-finansowe skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej,* AGH, Warszawa 2002.
27. Stachowiak Z. Płaczek J., *Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa,* AON Warszawa 2002.
28. Stebelski S.L., *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo Unii Europejskiej,* w Sprawy Międzynarodowe nr 3, Warszawa 1997.
29. Stolarczyk M., *Idea jednostki europejskiej a bezpieczeństwo międzynarodowe pozimnowojennej Europie,* Sprawy Międzynarodowe nr 2, Warszawa 1999.
30. Szlajfer H., *Kształtowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Polska perspektywa,* Rocznik Strategiczny 1999/2000
31. Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa,* AON Warszawa 1997
32. Weidenfeld W. Wessels W., *Europa od A do Z,* Wyd. Wokół nas, Gliwice 1995.
33. Tyrała P., *Zarządzanie bezpieczeństwem,* Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
34. Wyrozumialsza A., *Członkostwo w Unii Europejskiej a sądy polskie*
35. Zalewski S., *Służby specjalne,* KPiRM, Warszawa 2003
36. Zalewski S., *Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna,* Warszawa 2001.
37. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa Europejskiego,* Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.
38. Zięba R., *Cele polityki zagranicznej. Polityka zagraniczna państwa,* Wyd. UW, Warszawa, 1992.
39. Ziółkowski A., *NATO w XX wieku,* Dom Wyd. BELLONA, Warszawa 2002.
40. *Rocznik Strategiczny 2002/2003,* Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003
41. *Polska w Europie 1 (43) 2003,* Wyd. Fundacja Polska w Europie , Warszawa 2003.
42. *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca. Strategia Gospodarcza Rządu SLD-UP--PSL,* Wyd. RM, styczeń, Warszawa 2002.
43. *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej w Unią Europejską,* Wyd. RM, 26 lipca, Warszawa 2000.

Dokumentacja akcesyjna:

1. Dokumentacja akcesyjna, tom 4, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód,* Wyd. Centrum Europejskie UW, Warszawa 1999.
2. *Projekt konstytucji europejskiej*, 2003.

3. Samecki P., *Przepływy finansowe między UE a Polską w latach 2004-2013,* w *Korzyści i koszty członkostwa Polski w UE.* Raport z badań, wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
4. Czyżewski A., Orłowski W., Zienkowski L., *Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w UE: analiza i ocena.*, w Korzysci i koszty członkostwa Polski w UE. Raport z badań, wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
5. Żółkowski T., *Analiza oraz ocena kosztów i korzyści członkostwa Polski w UE w dziedzinie badań, rozwoju technicznego i innowacji.*, w Korzysci i koszty członkostwa Polski w UE. Raport z badań, wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
6. Szpunar M., *Polski system prawny w perspektywie członkostwa w UE – straty i korzyści,* w Korzysci i koszty członkostwa Polski w UE. Raport z badań, wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
7. Okoń-Horodyńska E., Żółtowski T., *Analiza oraz ocena kosztów i korzyści członkostwa Polski w UE w dziedzinie edukacji i zasobów ludzkich,* w Korzyści i koszty członkostwa Polski w UE. Raport z badań, wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
8. Trzaskowski R., *Instytucjonalna-polityczne korzyści i koszty wejścia Polski do UE,* w Korzysci i koszty członkostwa Polski w UE. Raport z badań, wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
9. Wysokińska Z., Witkowska J., *Analiza i ocena kosztów i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze „mikroekonomia"* w Korzysci i koszty członkostwa Polski w UE. Raport z badań, wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.

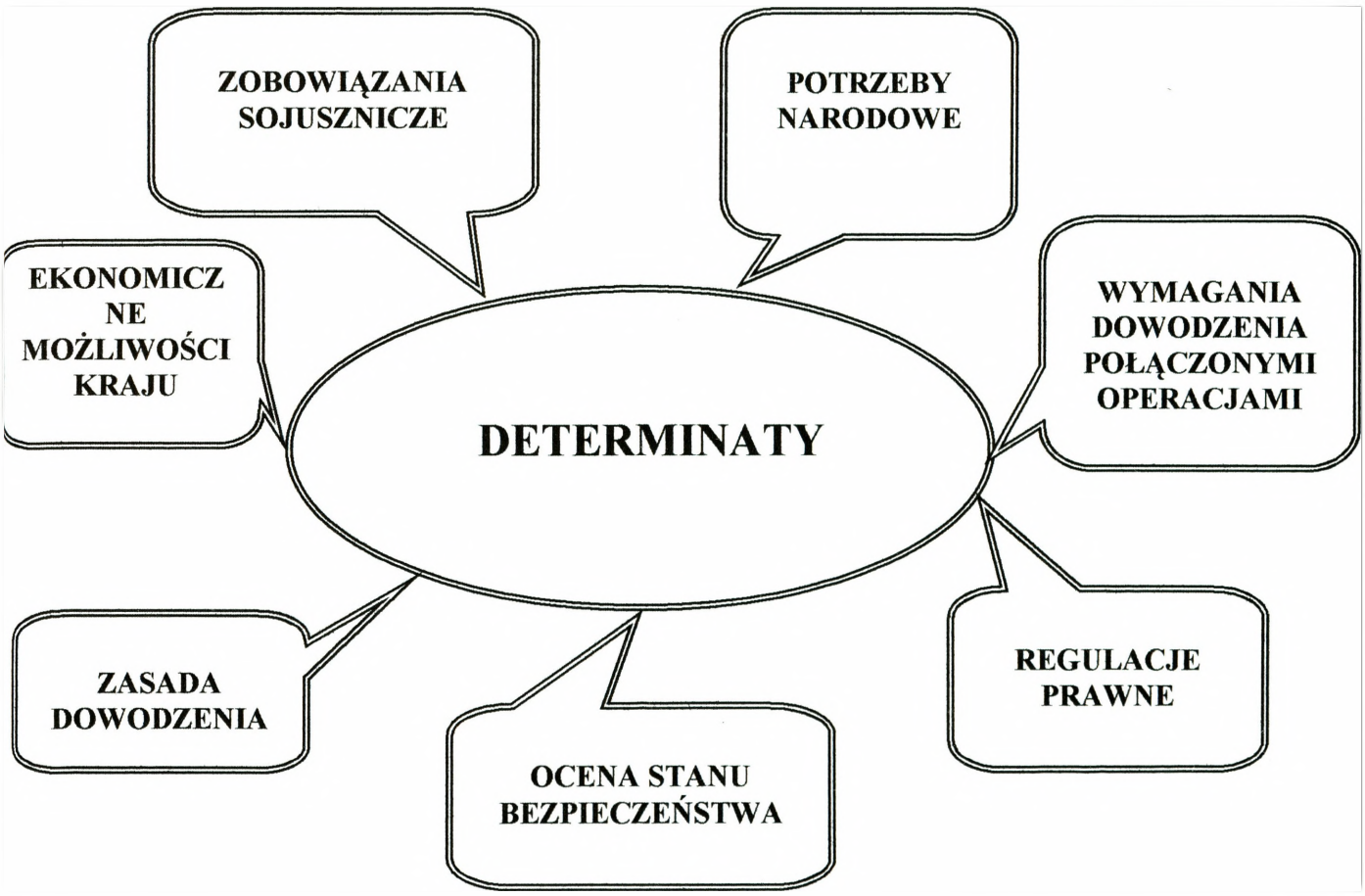
Załącznik 1



Składka jako procent płatności. (Hiszpania-Polska)

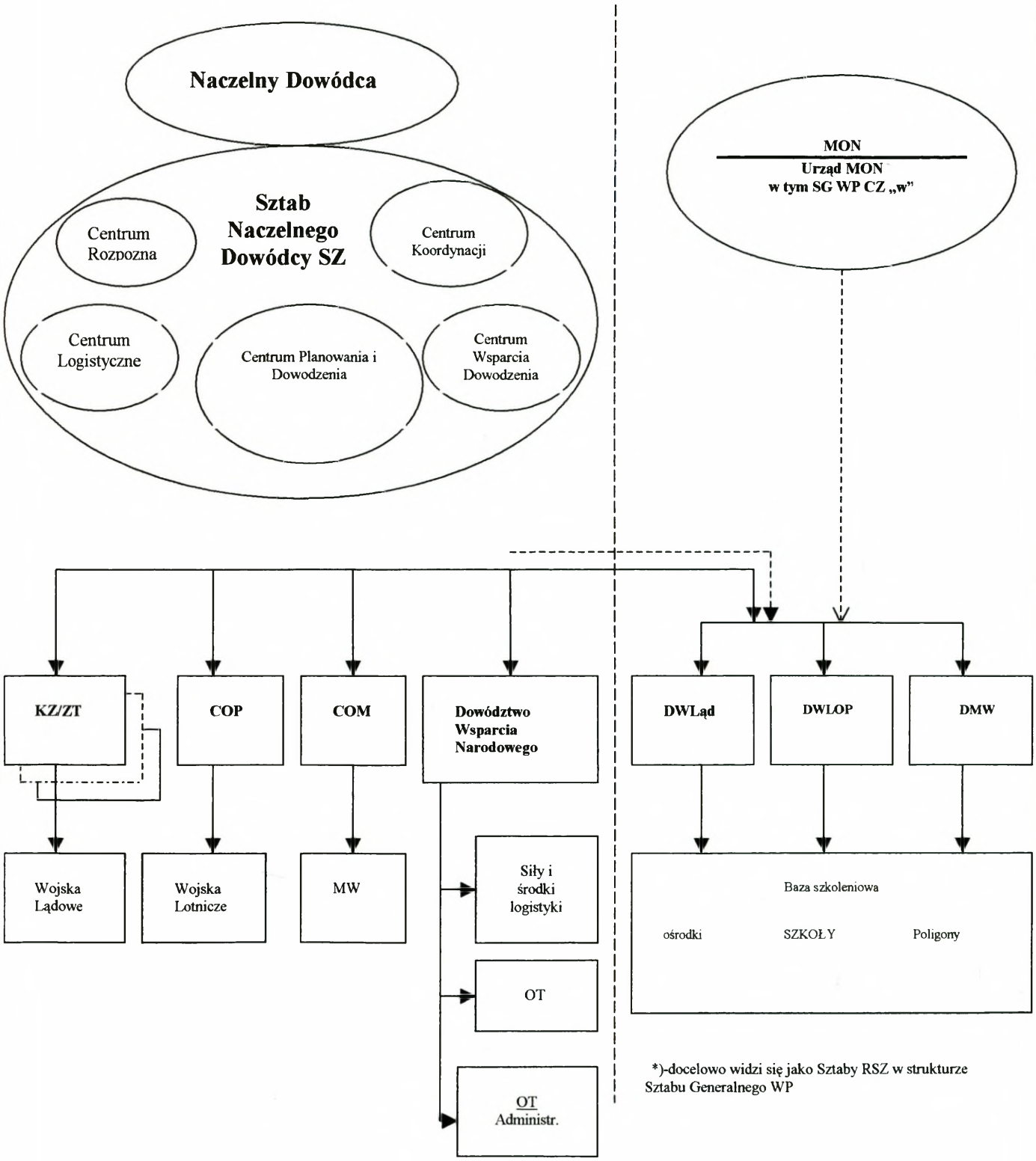
Na większe transfery finansowe, niż przedstawione powyżej, trudno liczyć. Decyzje ograniczenia nakładów na Wspólną Politykę Rolną podjęte przez Radę Europejską w Brukseli w 2002 r., świadczą o niechęci UE do choćby nieco bardziej ekspansywnej wspólnotowej polityki budżetowej. Jej warianty analizowane w opracowaniach naukowych wskazują na ogół, że ekstrapolacja obecnego budżetu w Unii rozszerzonej do 25 (a później 27) krajów to najbardziej prawdopodobny scenariusz w okresie 2007-2013. W takich warunkach małe jest prawdopodobieństwo, aby można uzyskać szanse na powtórzenie wyniku Irlandii, która w pierwszej połowie lat 90, uzyskiwała bilans netto rzędu 5 % PKB. Ważniejsze staje się pełne wykorzystanie tego, co będzie realnie dostępne, gdyż ryzyka są duże.

Załącznik 2



Determinanty modelu narodowego systemu organów dowodzenia

Załącznik 3



Miejsce Dowództw RSZ w systemie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 57122
Akademii Obrony Narodowej