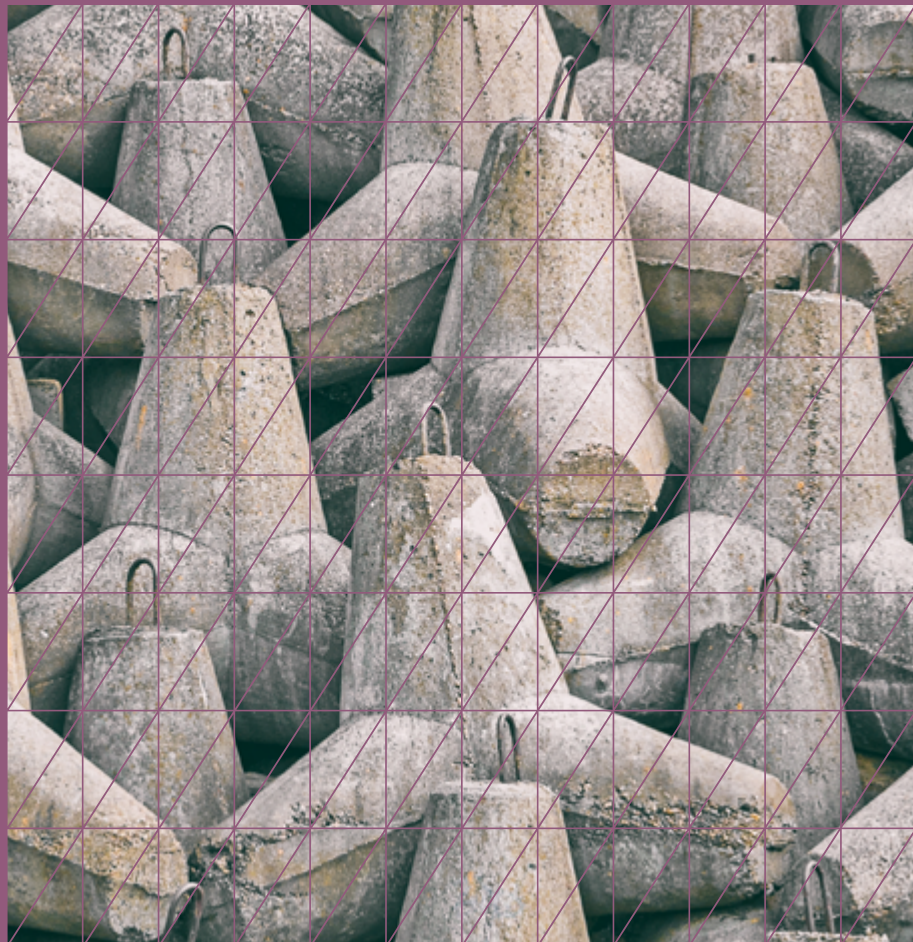


81

PUNKT WIDZENIA

OSW



# **SZWEDZKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA** OBRONA TOTALNA NA MIARĘ MOŻLIWOŚCI

**Justyna Gotkowska**

NUMER 81  
WARSZAWA  
STYCZEN 2021

# **SZWEDZKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA**

## **OBRONA TOTALNA NA MIARĘ MOŻLIWOŚCI**

Justyna Gotkowska

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Mateusz Gniazdowski

REDAKCJA

Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA

Szymon Sztyk, Tomasz Strzelczyk

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

SERGEI BRIK / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel.: (+48) 22 525 80 00, [info@osw.waw.pl](mailto:info@osw.waw.pl)

  [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)

ISBN 978-83-65827-60-9

## **Spis treści**

**TEZY | 5**

**WSTĘP | 8**

**I. MAŁE PAŃSTWO W CORAZ MNIEJ BEZPIECZNYM  
REGIONIE | 10**

**II. RECEPТА NA BEZPIECZEŃSTWO:  
GĘSTA SIEĆ WSPÓŁPRACY WOJSKOWEJ | 14**

**III. SZWEDZKIE SIŁY ZBROJNE:  
OGRANICZONE MOŻLIWOŚCI OBRONY KRAJU | 20**

**IV. OBRONA TOTALNA:  
STOPNIOWA (OD)BUDOWA OBRONY CYWILNEJ | 24**

## TEZY

- Od 2008 r. rosą obawy szwedzkich elit politycznych o bezpieczeństwo kraju i regionu nordycko-bałtyckiego. W ostatnich latach przyczyniły się do tego nie tylko kwestionowanie porządku i prawa międzynarodowego przez Rosję, lecz także wzrost napięć pomiędzy USA i Europą oraz rozchwianie europejskiej architektury bezpieczeństwa poprzez demontaż systemu kontroli zbrojeń. Interwencja Rosji na Ukrainie w 2014 r. wpłynęła na zasadniczą redefinicję szwedzkiej polityki bezpieczeństwa, choć proces ten zaczął się już po wojnie rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. W latach 2015–2020 za priorytet przyjęto obronę kraju, co znalazło odzwierciedlenie w zmianach w siłach zbrojnych i w zacieśnianiu współpracy wojskowej z NATO, USA i Finlandią. Strategia bezpieczeństwa na lata 2021–2025 kontynuuje dotychczasowe przekształcenia szwedzkiej polityki bezpieczeństwa i armii oraz wyznacza nowy etap w ich transformacji.
- Polityka bezpieczeństwa i obronna nie była jednak do tej pory priorytetem rządu. O zagrożeniu ze strony Rosji i konieczności wzmocnienia obrony wojskowej i cywilnej państwa dyskutowało przede wszystkim środowisko eksperckie i zainteresowani politycy, a tylko w niewielkim stopniu opinia publiczna. Dla mniejszościowego, socjaldemokratyczno-zielonego gabinetu Stefana Löfvena (drugiej kadencji) rosła niepewność w regionie nordycko-bałtyckim pozostaje jednym z wielu wyzwań. Rząd zalicza do nich również zmiany klimatyczne, problemy z integracją migrantów i segregacją społeczną w Szwecji, globalizację, negatywnie wpływającą na konkurencyjność krajowej gospodarki, rosnące nierówności ekonomiczne i polaryzację polityczną, działalność gangów czy wreszcie problemy w polityce mieszkaniowej. W związku z powyższym nakłady na obronność do tej pory utrzymywane były na poziomie zaledwie ok. 1% PKB. Dopiero w nadchodzących pięciu latach można liczyć na ich zdecydowany wzrost.

- Rząd nie ma wątpliwości, że Szwecja będzie włączona w kryzysy i konflikty militarne w regionie nordycko-bałtyckim, jeśli dojdzie do nich na linii NATO–Rosja. W takim scenariuszu nie wyklucza ataku zbrojnego ze strony Rosji, który miałby na celu: zwiększenie pola manewru jej działań wojskowych w regionie; uniemożliwienie wykorzystania terytorium Szwecji przez NATO; udaremnienie udzielenia przez nią pomocy wojskowej sąsiadom – głównie Norwegii i Finlandii. Priorytetami polityki bezpieczeństwa i obronnej państwa są obecnie: obrona własnego terytorium i niedopuszczenie do zajęcia go w czasie wojny przez Rosję; współdziałanie z Norwegią i Finlandią w obronie północnych regionów Półwyspu Skandynawskiego; zapewnienie bezpieczeństwa dostaw do kraju; zabezpieczenie przerzutu sił NATO na potrzeby prowadzenia w regionie Morza Bałtyckiego operacji obrony zbiorowej, obejmującej również Szwecję.
- Już w latach 2016–2020 priorytet obrony kraju przyświecał rozwojowi szwedzkich sił zbrojnych i polityce bezpieczeństwa. Sztokholm skupił się wówczas na stopniowym wzmacnianiu gotowości operacyjnej i przygotowaniu rozwinięcia mobilizacyjnego sił zbrojnych na czas wojny, choć bez ich większego dofinansowania. Wprowadził na nowo planowanie obronne, częściowy pobór i wrócił do dużych ćwiczeń obrony kraju. W polityce bezpieczeństwa zaczął stawiać na coraz gęstszy sieć współpracy wojskowej. Ponadto znacznie wzmocnił kooperację m.in. z NATO, USA i Finlandią. Szwecja zaczęła przywracać koncepcję obrony totalnej, czyli zintegrowanie na nowo wprowadzanej obrony cywilnej z planami wojskowymi i rozszerzenie cywilno-wojskowej współpracy w czasie kryzysu lub wojny.
- W strategii bezpieczeństwa na lata 2021–2025 rząd zapowiada dalsze wzmacnianie zdolności wojskowych. Tym razem znajduje to odzwierciedlenie w planach znacznego wzrostu wydatków obronnych, które mają osiągnąć w 2025 r. ok. 1,5% PKB. Nie należy jednak zapominać, że szwedzkie siły zbrojne po dwóch dekadach reform, oszczędności i niedofinansowania, mimo stosunkowo nowoczesnego

uzbrojenia i sprzętu wojskowego, mają liczne braki uniemożliwiające efektywne przeciwstawienie się konwencjonalnemu atakowi. Związane jest to ze znacznie zredukowanymi zdolnościami w zakresie logistyki i dowodzenia oraz ze zbyt małą liczebnością, co w 2019 r. podkreśliła w swoim raporcie parlamentarna Komisja ds. Przygotowań Obronnych.

- Nowa strategia odzwierciedla zmiany, jakie zaszły w szwedzkim myśleniu o polityce bezpieczeństwa i współpracy z partnerami. Członkostwo w NATO nadal nie jest rozważane jako realna opcja – nie ma wystarczającego poparcia społecznego i politycznego. Szwecja staje się jednak quasi-sojusznikiem NATO i USA bez oficjalnego statusu. Pogłębia też nieformalny sojusz wojskowy z Finlandią. Definiuje się przy tym jako „dawca i biorca” pomocy wojskowej i cywilnej. Sztokholm chce w przyszłych latach tworzyć realne możliwości udzielania i przyjmowania wsparcia wojskowego na czas pokoju, kryzysu i wojny. Będzie więc dążył do koordynacji lub wypracowywania wspólnych planów operacyjnych z Finlandią, Norwegią, USA i NATO.
- Szwecja jest też na etapie odtwarzania obrony cywilnej: formułowania strategii w różnych obszarach, definiowania problemów, wyznaczania instytucji koordynujących, nakładania dodatkowych obowiązków na podmioty na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz analizowania możliwości kooperacji sektora prywatnego z państwowym. Punktem wyjścia do planowania działań w ramach obrony totalnej ma być scenariusz co najmniej trzymiesięcznego kryzysu w Europie, w tym w Szwecji, podczas którego dochodzi także do działań wojennych. W tym czasie społeczeństwo i gospodarka państwa mają być przystosowane do odmiennego funkcjonowania, a siły zbrojne będą uzależnione od współpracy z podmiotami cywilnymi.

## WSTĘP

W przypadku konfliktu zbrojnego, ze względu na położenie na styku północnej i wschodniej flanki NATO, szwedzkie terytorium lądowe i przestrzeń powietrzna staną się istotne dla prowadzonych przez Sojusz i Rosję działań w regionie Arktyki i Morza Bałtyckiego. Od 2008 r. szwedzka polityka bezpieczeństwa budzi więc żywe zainteresowanie państw regionu nordycko-bałtyckiego, NATO, a także USA oraz Rosji. Kraje Sojuszu miały nadzieję na przystąpienie do niego Szwecji, Moskwa zaś dążyła do przekonania tamtejszego rządu i społeczeństwa, że lepiej będzie, jeśli zrezygnuje z integracji z transatlantyckimi strukturami bezpieczeństwa.

Sztokholm, skonfrontowany z coraz agresywniejszą polityką Kremla, w ostatniej dekadzie stanął przed dużym wyzwaniem: jak prowadzić politykę bezpieczeństwa i obronną bezaliansowego państwa o ograniczonych zdolnościach wojskowych? Czy dla kraju będącego częścią Zachodu, ale nie NATO, opcja powrotu do zimnowojennej neutralności byłaby realna? Czy też możliwe byłoby, aby stał się on członkiem Sojuszu?

Szwedzi znaleźli własną odpowiedź na dylematy bezpieczeństwa. Nie jest nią ani neutralność, ani przystąpienie do NATO, lecz tkanie coraz gęstszej sieci powiązań wojskowych z Sojuszem, USA i nordyckimi sąsiedziami, uzupełniających ograniczone możliwości szwedzkich sił zbrojnych do obrony własnego kraju, oraz odtwarzanie zdolności do funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki w czasach kryzysu i wojny.

Nie jest to wprawdzie odpowiedź optymalna, niemniej – zważywszy polityczne uwarunkowania wewnętrzne – satysfakcjonująca. Mniejszościowy rząd socjaldemokratów i Partii Zielonych powinien już od kilku lat bardziej zdecydowanie inwestować w siły zbrojne i zwiększać ich liczebność. Podjęcie decyzji o znacznym podniesieniu wydatków obronnych do 2025 r. było możliwe jedynie ze względu na presję ze strony konserwatywno-liberalnej opozycji, której poparcie było niezbędne do przyjęcia nowej strategii bezpieczeństwa w formie ustawy.



Największe wyzwanie dla Szwecji na lata 2021–2025 to przejście do bardziej zaawansowanego etapu współpracy wojskowej w regionie nordycko-bałtyckim, w trakcie którego zostaną stworzone realne podstawy współdziałania na czas wojny. Ważne będzie też wdrażanie systemu obrony cywilnej i kooperacji cywilno-wojskowej. W tym obszarze szwedzkie doświadczenia są warte analizy i mogą służyć w planowaniu systemów obrony powszechnej w innych państwach regionu Morza Bałtyckiego.

## **I. MAŁE PAŃSTWO W CORAZ MNIEJ BEZPIECZNYM REGIONIE**

W ostatnim trzydziestoleciu Szwecja przeszła długą drogę w postrzeganiu wyzwań i zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa. Do końca zimnej wojny była wzorowym państwem, jeśli chodzi o podejście do tego tematu – z rozbudowanymi siłami zbrojnymi, obroną cywilną zintegrowaną z wojskowymi planami w ramach koncepcji obrony totalnej oraz przemysłem zbrojeniowym zaspakajającym w dużej mierze rodzime potrzeby. Wymagała tego szwedzka neutralność i funkcjonowanie pomiędzy dwoma wrogimi sobie blokami – NATO i Układem Warszawskim. Po zakończeniu zimnej wojny, integracji państw Europy Środkowej z UE i NATO oraz akcesji Szwecji do Unii Europejskiej, od końca lat dziewięćdziesiątych kraj ten równie wzorowo dostosował się do nowego paradygmatu bezpieczeństwa – skorzystał z „pokojoywej dywidendy” i drastycznie zmniejszył budżet obronny oraz zredukował siły zbrojne, by skoncentrować się na zagrożeniach takich jak międzynarodowy terroryzm, a w konsekwencji na aktywnym udziale w międzynarodowych operacjach reagowania kryzysowego. W czasie tej strategicznej przerwy tradycyjne zagrożenia militarne przestały dla Szwedów istnieć. Sztokholm zrezygnował też z neutralności na rzecz bezaliansowości, czyli braku przynależności do sojuszy wojskowych przy zachowaniu możliwości opowiedzenia się po którejś ze stron w czasie ewentualnej wojny.

Od 2008 r. Szwecja zaczęła jednak w coraz większym stopniu dostrzegać możliwości pojawienia się w regionie nordycko-bałtyckim kryzysów i konfliktów, które mogłyby ją pośrednio lub bezpośrednio dotknąć. Wojna rosyjsko-gruzińska, modernizacja sił zbrojnych Rosji i zwiększenie jej aktywności wojskowej w Arktyce i regionie Morza Bałtyckiego spowodowały powrót do myślenia w kategoriach tradycyjnych zagrożeń militarnych. W przyjętej w 2009 r. strategii bezpieczeństwa na lata 2010–2014 priorytetem konserwatywno-liberalnego rządu stały się już nie tylko udział w zagranicznych operacjach reagowania kryzysowego, lecz także zapewnienie integralności terytorialnej i suwerenności państwa.

Dopiero jednak rosyjska interwencja zbrojna na Ukrainie i aneksja Krymu dały mocny impuls do zasadniczych przemian w szwedzkiej polityce bezpieczeństwa i w siłach zbrojnych. Przyjęta w 2015 r. przez socjaldemokratów i Partię Zielonych strategia na lata 2016–2020 ustanowiła jednoznaczny priorytet obrony kraju. Do tego zwrotu przyczyniły się także agresywne i prowokacyjne działania Rosji prowadzone wobec Szwecji w latach 2013–2014, takie jak symulowane ataki przeciwko infrastrukturze wojskowej w trakcie ćwiczeń rosyjskich sił powietrznych, naruszenia przestrzeni powietrznej czy podwodna, najprawdopodobniej wywiadowcza aktywność w jej wodach terytorialnych.

W ostatnich latach obawy Sztokholmu o bezpieczeństwo kraju zwiększyły się. Przyczyniły się do tego kwestionowanie porządku i prawa międzynarodowego przez Rosję i Chiny, jak również wzrost napięć pomiędzy USA i Europą za prezydentury Donalda Trumpa i rozchwianie europejskiej architektury bezpieczeństwa poprzez stopniowy demontaż systemu kontroli zbrojeń. Przyjęta w 2020 r. strategia bezpieczeństwa na lata 2021–2025 prognozuje dalsze pogarszanie się sytuacji w regionie. Z jednej strony Szwedzi obawiają się ograniczania swojej suwerenności w ramach ewentualnych amerykańskich czy europejskich układów z Rosją: tworzenia kategorii państw buforowych i oddzielnych reżimów bezpieczeństwa dla krajów regionu Morza Bałtyckiego. Z drugiej zaś nie mają już wątpliwości, że zostaną włączeni w kryzysy i konflikty militarne w swoim sąsiedztwie. Jeśli do nich dojdzie, Sztokholm nie wyklucza ataku zbrojnego Rosji, mającego na celu rozszerzenie jej działań wojskowych w regionie. Moskwa będzie dążyła do uniemożliwienia wykorzystania terytorium Szwecji przez NATO lub udzielenia przez nią pomocy wojskowej sąsiadom – głównie Norwegii i Finlandii.

Postępująca erozja porządku międzynarodowego, opartego m.in. na funkcjonujących reżimach i organizacjach międzynarodowych, budzi duże zaniepokojenie Szwecji, która w architekturze bezpieczeństwa postrzega siebie jako państwo małe, a do tego bezaliansowe i uzależnione od stabilnej sytuacji w regionie i na świecie. Mimo rozległego terytorium

zamieszkuje ją tylko 10,3 mln osób, czyli mniej niż Czechy (10,7 mln) i Belgię (11,5 mln). Jej PKB – 474 mld euro w 2019 r. – jest na poziomie belgijskiego<sup>1</sup>. Z kolei szwedzkie siły zbrojne, które bez obrony terytorialnej liczą 15 tys. żołnierzy zawodowych i poborowych, są tylko o 2 tys. większe niż armia litewska. Choć dysponują one w dużej mierze nowoczesnym sprzętem, to ich mała liczebność ogranicza możliwości obrony państwa. Zarazem Szwecja posiada aktywną dyplomację, ugruntowany *soft power*, stosunkowo rozwinięty przemysł obronny, będący w pewnej części spuścizną po zimnej wojnie, a ponadto na jej terytorium działają w wielu branżach firmy o zasięgu globalnym, co zwiększa jej potencjał w porównaniu z krajami podobnymi pod względem liczby ludności i PKB.

Mimo coraz bardziej pesymistycznej oceny wyzwań i zagrożeń polityka bezpieczeństwa i obronna nie była dotychczas traktowana priorytetowo przez socjaldemokratyczno-zielony gabinet Stefana Löfvena. Rosnąca niepewność w regionie nordycko-bałtyckim pozostawała dla rządzącej od 2014 r. koalicji mniejszościowej jednym z wielu problemów i znalazła się na końcu listy wyzwań wymienionych w zawartej z partiami opozycyjnymi w 2019 r. umowie, która umożliwiła rządzącym pozostanie u władzy na kolejną kadencję. Znalazły się na niej wówczas również: zmiany klimatyczne, problemy z integracją migrantów i segregacją społeczną w Szwecji, globalizacja, negatywnie wpływająca na konkurencyjność rodzimej gospodarki, rosnące nierówności ekonomiczne i polaryzacja społeczeństwa, działalność gangów czy wreszcie problemy w kwestiach mieszkaniowych<sup>2</sup>. Dotychczasowe miejsce polityki bezpieczeństwa i obronnej

<sup>1</sup> PKB Polski w analizowanym roku wyniósł 532 mld euro. *Gross domestic product at market prices*, Eurostat. Dane dotyczące populacji zob. *Population projections*, Eurostat, ec.europa.eu/eurostat.

<sup>2</sup> Priorytety koalicji zawarte są w umowie pomiędzy rządzącymi socjaldemokratami i Partią Zielonych a dwoma ugrupowaniami konserwatywno-liberalnej opozycji (Partia Centrum, Liberałowie). Ta tzw. umowa styczniowa zawarta w styczniu 2019 r. po wyborach parlamentarnych pozwoliła na współpracę w wymienionych obszarach i umożliwiła funkcjonowanie mniejszościowej koalicji w szwedzkim parlamencie. *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, Socialdemokraterna, 11.01.2019, www.socialdemokraterna.se.

wśród priorytetów państwa dobrze odzwierciedlały wydatki na cele wojskowe, które utrzymywały się w ostatnich latach na poziomie ok. 1% PKB. Dopiero w latach 2021–2025 można się spodziewać ich zdecydowanego wzrostu. Podjęcie decyzji o znacznym podniesieniu nakładów na obronę było jednak możliwe jedynie dzięki presji ze strony konserwatywno-liberalnej opozycji. Jej poparcie było niezbędne do przyjęcia przez parlament nowej strategii bezpieczeństwa w formie ustawy.

## II. RECEPTA NA BEZPIECZEŃSTWO: GĘSTA SIEĆ WSPÓŁPRACY WOJSKOWEJ

W związku z niekorzystnymi zmianami w środowisku bezpieczeństwa w ostatniej dekadzie Sztokholm stanął przed dużym wyzwaniem: jak prowadzić politykę bezpieczeństwa i obronną państwa o ograniczonych zdolnościach wojskowych i relatywnie niskim budżecie na te cele, nienależącego do żadnych sojuszy?

W 2008 r. bezaliansowa Szwecja, która obserwowała wtedy działania wojenne między Rosją a Gruzją, była nieprzygotowana do obrony swojego terytorium. Ówczesny konserwatywno-liberalny rząd rozumiał, że jest zdany na pomoc z zewnątrz. Ze względu na brak politycznego i społecznego konsensusu w kwestii przystąpienia do NATO członkostwo w Sojuszu nie było (i nadal nie jest) realnym rozwiązaniem szwedzkich dylematów. Po kryzysie finansowym z 2008 r. nie dążono też do zwiększenia wydatków na obronność. Władze włączyły więc do strategii bezpieczeństwa na lata 2010–2014 tzw. deklarację solidarności. Szwecja jednostronnie ogłosiła, że nie zachowa się biernie w przypadku „katastrofy lub ataku zbrojnego” na któreś z państw UE czy na kraj nordycki (tj. Norwegię lub Islandię) oraz że oczekuje od nich odwzajemnienia tej postawy. Deklarację połączono ze wzmocnieniem kooperacji wojskowej z nordyckimi sąsiadami oraz z NATO. Prowadzona od 2009 r. z Norwegią, Finlandią i Danią nordycka współpraca obronna (NORDEF) miała poprawić efektywność wydawanych środków i zwiększyć interoperacyjność, co tylko częściowo się udało. Szwecja, oczekując „solidarności” ze strony Sojuszu, zwiększyła też udział w natowskich ćwiczeniach i operacjach. W 2012 r. sekretarz generalny NATO podważył jej narrację, stwierdzając, że Sojusz nie odpowiada za bezpieczeństwo państw, które nie są jego członkami<sup>3</sup>.

Wojna rosyjsko-ukraińska wiele zmieniła w kalkulacjach Szwecji, pozostałych państw nordyckich oraz NATO. Z jednej strony składający się po

<sup>3</sup> J. Gotkowska, *Szwedzkie bezpieczeństwo w kryzysie*, OSW, 13.02.2013, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

wyborach w 2014 r. z socjaldemokratów i Partii Zielonych rząd w Sztokholmie zaczął intensywnie wzmacniać kooperację z Sojuszem. Ten zaś uznał, że pogłębienie współpracy ze Szwecją, mimo braku jej członkostwa, jest konieczne dla zapewnienia obrony państw bałtyckich i bezpieczeństwa całego regionu. Z drugiej strony szwedzkie Ministerstwo Obrony zaczęło inwestować we wzmacnianie bilateralnych relacji wojskowych, przede wszystkim z USA i Finlandią. Ta strategia intensyfikacji dwu-, trój- i wielostronnej współpracy wojskowej została nazwana doktryną Hultqvista (od nazwiska socjaldemokratycznego ministra obrony)<sup>4</sup>.

Od 2014 r. Szwecja zacieśnia więc relacje z NATO, które uznaje za główną organizację zapewniającą europejskie bezpieczeństwo<sup>5</sup>. W 2014 r. podpisała z Sojuszem ratyfikowane dwa lata później porozumienie, stwarzające możliwość wykorzystania jej terytorium lądowego, przestrzeni powietrznej i morskiej przez siły natowskie – za każdorazową zgodą szwedzkiego rządu (Host Nation Support). Sztokholm zmienił swoje nastawienie i rozszerzył zaangażowanie w ćwiczeniach wojskowych z udziałem państw członkowskich NATO w regionie Morza Bałtyckiego. Zaczął na przykład wraz z nimi przeprowadzać elementy operacji obrony w krajach bałtyckich. W 2018 r. ok. 2,2 tys. szwedzkich żołnierzy wzięło udział w największych w ostatnich latach natowskich manewrach wojskowych Trident Juncture w Norwegii, w których Siły Odpowiedzi NATO (NRF) ćwiczyły operację obrony zbiorowej na północnej flance. Państwa Sojuszu zaczęły z kolei w coraz większym stopniu uczestniczyć w szwedzkich ćwiczeniach obrony kraju, w tym w największych od lat dziewięćdziesiątych pod nazwą Aurora w 2017 r. Po raz pierwszy siły zbrojne testowały w nich przyjmowanie wojsk państw NATO, zabezpieczenie ich przemieszczania z zachodu na wschód i południe kraju oraz integrowanie ich wsparcia militarnego.

<sup>4</sup> B. Kunz, *Sweden's NATO Workaround. Swedish security and defense policy against the backdrop of Russian revisionism*, Focus stratégique, No. 64, IFRI, Paris 2015, [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

<sup>5</sup> J. Gotkowska, P. Szymański, *Współpraca czy członkostwo? Szwecja i Finlandia wobec NATO*, OSW, Warszawa 2017, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

Równolegle Szwecja zaczęła intensyfikować współpracę wojskową ze Stanami Zjednoczonymi, która stała się jednym z priorytetów sił zbrojnych na lata 2016–2020, niezależnie od negatywnego postrzegania administracji Trumpa przez socjaldemokratyczno-zielony rząd. W 2016 r. oba kraje podpisały porozumienie o współpracy w zakresie rozwijania zdolności i interoperacyjności, prowadzenia ćwiczeń i szkoleń, a także pozyskiwania uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego. Wszystkie rodzaje sił zbrojnych USA zaczęły uczestniczyć w szwedzkich ćwiczeniach wojskowych; do tej pory w największym wymiarze w Aurorze 17 – 1,3 tys. żołnierzy. Formatami rozszerzania współpracy i interoperacyjności stały się też dotychczasowe ćwiczenia natowskie, nordyckie i narodowe w regionie nordycko-bałtyckim. Chęć zacieśniania kooperacji z USA potwierdziła zawarta w 2018 r. umowa na zakup systemu obrony powietrznej średniego zasięgu Patriot. W tym samym roku Szwecja i Finlandia podpisały ze Stanami Zjednoczonymi trójstronne porozumienie o pogłębianiu współpracy wojskowej w celu zwiększenia synergii w ramach szwedzko-fińsko-amerykańskiej kooperacji<sup>6</sup>.

Po 2014 r. priorytetem szwedzkiego resortu obrony stało się też zacieśnianie współpracy obronnej właśnie z Finlandią<sup>7</sup>. Oba państwa prowadzą obecnie najbardziej zaawansowaną współpracę wojskową wśród krajów nordyckich. Jej spoiwem stały się nie tylko bliskie położenie geograficzne, lecz przede wszystkim bezaliansowość i konieczność znalezienia recepty na poprawę własnego bezpieczeństwa. Dania i Norwegia bowiem, wcześniej zaangażowane w NORDEFCO, po 2014 r. postawiły na pierwszym miejscu zacieśnianie relacji w ramach NATO. Szwecja i Finlandia podpisały więc już w 2014 r. *Plan działania dla wzmocnienia współpracy obronnej*, a w następnych latach kolejne porozumienia. Uzgodniono utworzenie szwedzko-fińskiej morskiej grupy zadaniowej (osiągnęła

<sup>6</sup> J. Gotkowska, P. Szymański, *Proamerykańska bezaliansowość. Szwecja i Finlandia rozszerzają współpracę wojskową z USA*, „Komentarze OSW”, nr 205, 31.03.2016, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>7</sup> P. Szymański, *Północny tandem. Współpraca obronna Szwecji i Finlandii*, „Komentarze OSW”, nr 298, 20.03.2019, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).



aktywność operacyjną w 2017 r.), zwiększenie liczby wspólnych ćwiczeń wojsk lądowych i wypracowanie koncepcji połączonej brygady, a także podniesienie interoperacyjności sił powietrznych. Oba państwa najintensywniej korzystają z możliwości wzajemnego wykorzystywania baz lotniczych i morskich oraz ułatwionego udostępniania swojego terytorium w ramach NORDEFCO. W dwustronnym porozumieniu o współpracy obronnej z 2018 r. zadeklarowały jej rozwój w kierunku skoordynowanego planowania operacyjnego i wspólnych działań w czasie pokoju, kryzysu i wojny, choć bez formalnych zobowiązań sojuszniczych. We wrześniu 2020 r. szwedzki parlament przyjął ustawę umożliwiającą udzielanie pomocy wojskowej Finlandii w przypadku naruszeń jej terytorium i przyjmowanie pomocy wojskowej z jej strony w analogicznych sytuacjach, w tym w razie ataku zbrojnego.

W ostatnich latach Szwecja rozszerzała sieć współpracy wojskowej poza NATO, USA i nordyckich sąsiadów. Kooperuje z Wielką Brytanią, doceniając jej zaangażowanie w regionie Morza Bałtyckiego i zdolności do przerzutu większych sił w nordycko-bałtycki teatr działań w przypadku konfliktu zbrojnego. W 2017 r. dołączyła do brytyjskich Połączonych Sił Ekspedycyjnych (JEF). Dostrzegając z kolei zaangażowanie Francji w europejskiej polityce bezpieczeństwa w 2019 r., zdecydowała się też przystąpić do jej projektu Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (EI2), a w 2020 r. wysłać swoje siły specjalne na francuską operację Takuba w regionie Sahelu. Wśród (mniej istotnych) krajów partnerskich dostrzega również państwa bałtyckie (udział w ćwiczeniach wojskowych na ich terytoriach), Polskę (koordynacja ćwiczeń Anakonda i Aurora), Niemcy (udział w projektach koncepcji państw ramowych) i Kanadę, która jest państwem ramowym grupy bojowej na Łotwie i ma swoje interesy w Arktyce.

Szwedzka strategia bezpieczeństwa na lata 2021–2025 w myśleniu o zacieśnianiu kooperacji z sąsiadami i priorytetowymi partnerami idzie o krok dalej. Rząd chce wzmocnienia wspólnego planowania obronnego z Finlandią oraz koordynacji planowania operacyjnego z Norwegią, Danią,

Wielką Brytanią, USA i NATO – nie tylko na czas pokoju, lecz także kryzysu i wojny. Szwedzi będą dążyć do stworzenia rzeczywistych planów współdziałania w najgorszych scenariuszach. W odniesieniu do Finlandii Sztokholm zapowiada, że – oprócz dotychczasowej współpracy sił powietrznych i marynarek wojennych – określone jednostki szwedzkich wojsk lądowych mają być przygotowywane do działań na terytorium sąsiada w czasie kryzysu bądź wojny, jeśli oba kraje uznają to za stosowne. W przypadku relacji z Norwegią Szwecja uznaje za ważne skoordynowanie planowania operacyjnego w północnych regionach Półwyspu Skandynawskiego. Już we wrześniu 2020 r. podpisane zostało norwesko-szwedzko-fińskie porozumienie o wzmocnionej współpracy operacyjnej w tym obszarze<sup>8</sup>. Kooperacja z Norwegią jest istotna również z innego powodu – przez porty w Trondheim i Narwiku oraz region Oslo będą przechodziły transporty wojskowe i wsparcie m.in. dla Szwecji ze strony USA czy Wielkiej Brytanii. Również z Danią Sztokholm chce rozszerzać współpracę na czas kryzysu i wojny i koordynować planowanie operacyjne. Priorytetowe obszary to ochrona szlaków transportowych i bezpieczeństwo dostaw. Rząd będzie też dążył do uzgadniania planowania operacyjnego z USA w największym możliwym zakresie. Planowanie obronne ma być koordynowane również z NATO, choć ze względu na brak członkostwa Szwecji w Sojuszu może to napotkać problemy natury politycznej i formalnej. W jakimś stopniu mogą one zostać rozwiązane poprzez m.in. zacieśnianie współpracy Szwecji i Finlandii z natowską Norwegią (a w przyszłości – choć strategia nic o tym nie mówi – być może także z Polską i państwami bałtyckimi).

Mimo coraz bliższych relacji Szwecji z NATO nie należy się spodziewać jej przystąpienia do Sojuszu w najbliższych latach. Przyjęty w parlamencie w grudniu 2020 r. wniosek czterech partii konserwatywno-liberalnej opozycji o niewykluczanie możliwości członkostwa w NATO

<sup>8</sup> The Ministry of Defence of the Republic of Finland, the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway, the Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden, *Statement of Intent on Enhanced Operational Cooperation*, Regeringskansliet, 23.09.2020, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

(tzw. *Natooption*) w szwedzkiej strategii bezpieczeństwa nie będzie miał w najbliższym czasie bezpośrednich konsekwencji<sup>9</sup>. Mimo wdrażanej w ostatnich latach polityki zacieśniania szwedzko-natowskiej współpracy rządzący socjaldemokraci i Partia Zielonych wykluczają opcję wstąpienia do Sojuszu, a wniosek nie ma dla nich charakteru wiążącego. W kraju nie notuje się też wystarczającego poparcia społecznego dla przystąpienia do NATO. Badania opinii publicznej potwierdzają utrzymujący się od 2014 r. podział: 32% obywateli jest mu przeciwnych, 29% opowiada się za, a 39% nie ma zdania<sup>10</sup>. Bez zmiany stanowiska socjaldemokratów i wzrostu poparcia społecznego członkostwo Szwecji w NATO nie będzie możliwe.

<sup>9</sup> Został przegłosowany dzięki poparciu skrajnie prawicowej jak na tamtejsze warunki partii Szwedzcy Demokraci, która generalnie sprzeciwia się akcesji, ale jednocześnie uznaje, że Szwecja nie powinna w swojej strategii bezpieczeństwa wykluczać takiej opcji, podobnie jak nie czyni tego Finlandia. *Säkerhetspolitisk inriktning - Totalförsvaret 2021-2025. Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2020/21:UFöU4*, Sveriges Riksdag, 15.12.2020, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se).

<sup>10</sup> J. Martinsson, U. Andersson (red.), *Svenska Trender 1986-2019*, SOM-Institutet, 2020, [www.som.gu.se](http://www.som.gu.se).

### III. SZWEDZKIE SIŁY ZBROJNE: OGRANICZONE MOŻLIWOŚCI OBRONY KRAJU

Zmianom w polityce bezpieczeństwa towarzyszyła w ostatniej dekadzie transformacja sił zbrojnych. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych Szwecja drastycznie zredukowała liczebność personelu wojskowego i wydatki na obronność oraz zrezygnowała z planowania obronnego, nastawiając się na prowadzenie operacji reagowania kryzysowego w ramach ONZ, UE czy współpracy z NATO.

W 2008 r. jej siły zbrojne były więc nieprzygotowane do obrony kraju. Dysponowały znacznie zredukowanym – z powyżej 50 tys. żołnierzy pod koniec lat dziewięćdziesiątych do ok. 15 tys. w 2009 r. – komponentem operacyjnym<sup>11</sup>. Strategia bezpieczeństwa na lata 2010–2014 stwierdzała wprawdzie, że mają one realizować zadania związane z obroną państwa na równi z udziałem w operacjach reagowania kryzysowego za granicą, oraz ponownie obligowała armię do wprowadzenia planowania obronnego, jednak wcześniejsze plany reform nie uległy istotnej korekcie. Postanowiono m.in. o profesjonalizacji sił zbrojnych i rezygnacji z poboru powszechnego. Zmiany wprowadzone bezpośrednio na skutek wojny rosyjsko-gruzińskiej dotyczyły głównie zaopatrzenia w większą ilość uzbrojenia i sprzętu wojskowego jednostek rezerwowych. Nie przewidziano też znaczącego wzrostu budżetu obronnego. Do 2013 r. oscylował on w granicach 40–42 mld koron szwedzkich (ok. 5 mld dolarów). W konsekwencji armia miała problem z niewystarczającą liczbą personelu oraz brakami w uzbrojeniu i sprzęcie wojskowym. W 2012 r. ówczesny szef sztabu generalnego publicznie stwierdził, że w przypadku ograniczonego ataku zbrojnego Szwecja byłaby w stanie bronić się przez tydzień i to najwcześniej od 2019 r., o ile wszystkie rodzaje sił zbrojnych uzyskają po wprowadzonej reformie pełną gotowość operacyjną<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Do tego należy doliczyć ok. 22 tys. żołnierzy obrony krajowej, odpowiadającej polskiemu Wojskom Obrony Terytorialnej.

<sup>12</sup> J. Gotkowska, *Szwedzki szpagat. Polityka obronna Szwecji a region Morza Bałtyckiego*, OSW, Warszawa 2013, s. 23.

Dopiero wojna rosyjsko-ukraińska przyczyniła się do większych zmian w szwedzkiej armii. Strategia bezpieczeństwa na lata 2016–2020 zmieniła priorytety jej rozwoju – głównym celem stała się obrona kraju. Rząd zaczął stopniowo podnosić wydatki na obronność (największy wzrost – w 2019 r.), ale nadal oscylowały one w granicach 1% wartości PKB, co hamowało rozwój i modernizację. W związku z tymi ograniczeniami za najważniejsze uznano zwiększenie gotowości operacyjnej rozwinięcia mobilizacyjnego na czas wojny, co miało zostać osiągnięte poprzez planowanie i ćwiczenia mobilizacyjne całości sił zbrojnych oraz sprawdzające gotowość poszczególnych ich rodzajów i jednostek. Od 2018 r. nastąpił powrót do częściowego poboru – ok. 4 tys. powołań (mężczyzn i kobiet) rocznie. Wzmocniono obronę strategicznie położonej Gotlandii, m.in. poprzez utworzenie na wyspie grupy batalionowej, oraz zwiększono liczbę ćwiczeń wojskowych w tym regionie. Wojska lądowe miały uzyskać zdolności do dowodzenia i prowadzenia działań przez dwie brygady jednocześnie. Ponieważ składają się one w połowie ze skadrowanych jednostek, nacisk położono na ćwiczenia szybkiej mobilizacji żołnierzy służby czasowej i rezerwistów. Również siły powietrzne miały zmienić swoją strukturę i zwiększyć gotowość operacyjną w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Miały też wdrożyć koncepcję rozproszonego bazowania, w tym wykorzystywanie odcinków krajowych autostrad do startów i lądowań. Wzmocnienie zdolności w zakresie zwalczania okrętów podwodnych stało się z kolei priorytetem szwedzkiej marynarki wojennej. Pierwszym dużym sprawdzianem efektywności wprowadzanych zmian były ćwiczenia obrony kraju Aurora w 2017 r.<sup>13</sup>

Audyt wdrażanej od 2015 r. transformacji stanowił raport na temat polityki bezpieczeństwa oraz reformy i modernizacji szwedzkich sił zbrojnych wydany w 2019 r. przez parlamentarną Komisję ds. Przygotowań Obronnych<sup>14</sup>. Wskazano w nim otwarcie liczne czynniki uniemożliwiające

<sup>13</sup> J. Gotkowska, *Aurora: szwedzka odpowiedź na Ząpad*, OSW, 20.09.2017, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>14</sup> Raport został przygotowany w ramach procesu wypracowania strategii bezpieczeństwa na lata 2021–2025. *Värnkraft – Inriktningen af säkerhets politiken och*

efektywne przeciwstawienie się konwencjonalnemu atakowi zbrojnemu – przede wszystkim znacznie zredukowane zdolności w zakresie logistyki i dowodzenia oraz zbyt małą liczebność armii. Według raportu nie osiągnęła ona wszystkich celów wyznaczonych przez strategię z 2015 r. i istnieją w niej nadal istotne ograniczenia dotyczące prowadzenia regularnych działań militarnych na terytorium Szwecji. Przyjęta w 2020 r. strategia bezpieczeństwa na lata 2021–2025 wyznacza więc ten sam cel co dokument sprzed pięciu lat – wzrost zdolności do prowadzenia operacji całości zmobilizowanych sił zbrojnych w czasie wojny. W związku z długotrwałymi procesami pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojkowego oraz nowego personelu cele zapisane w strategii będą mogły być zrealizowane dopiero ok. 2030 r.

W latach 2021–2025 wojska lądowe mają zakończyć wyodrębnianie dwóch brygad zmechanizowanych, rozpocząć tworzenie trzeciej oraz jednej skadrowanej brygady zmotoryzowanej w regionie Sztokholmu, a także wzmocnić batalion zmechanizowany na Gotlandii. Nowe jednostki mają powstać w środkowej i północnej części kraju. Przewiduje się, że siły lądowe odtworzą możliwości działania na poziomie dywizji – poprzez sformowanie sztabu dywizji, batalionu dowodzenia i dwóch batalionów artylerii poziomego dywizyjnego, przeprowadzą modernizację sprzętu ciężkiego, m.in. czołgów i bojowych wozów piechoty, a także zakupią dodatkowe systemy artyleryjskie i wdrożą system obrony powietrznej średniego zasięgu Patriot. Wzmocnione mają też zostać – poprzez dostawy nowych pojazdów, sensorów i wyposażenia – jednostki obrony krajowej. Marynarka wojenna dążyć będzie do rozwijania swoich zdolności, m.in. poprzez zwiększenie liczby okrętów podwodnych z czterech do pięciu, modernizację okrętu podwodnego starszego typu i pięciu korwet klasy Visby oraz pozyskanie dwóch nowych korwet po 2025 r. Przewidywane jest również utworzenie dodatkowego batalionu piechoty morskiej w regionie Göteborga. Siły powietrzne mają kontynuować reformę

i modernizację zapoczątkowaną w 2015 r. poprzez wprowadzanie do służby 60 zamówionych wcześniej samolotów JAS 39E oraz dalsze wdrażanie koncepcji rozproszonego bazowania. Rozwinięcie mobilizacyjne szwedzkich sił zbrojnych na czas wojny powinno wzrosnąć z ok. 60 do 90 tys. żołnierzy. Zwiększać ma się również stopniowo liczba poborowych – z ok. 4 do 8 tys. rocznie do 2025 r.

Nowością jest zapowiadane znaczne zwiększenie budżetu obronnego na lata 2021–2025. Ma on rosnąć o 5 mld koron szwedzkich rocznie w latach 2021–2023 i o 6 mld rocznie w latach 2024–2025. Jeśli uda się to zrealizować, Szwecja podwyższy swoje nakłady na obronę do ok. 1,5% PKB w 2025 r. Będzie to najbardziej znaczące podniesienie jej wydatków na ten cel od końca lat dziewięćdziesiątych<sup>15</sup>.

**Tabela.** Wydatki wojskowe Szwecji w latach 2008–2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>% PKB</b>	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
<b>SEK (mld)</b>	39,7	38,7	42,4	41,0	42,3	42,5	44,9	45,4	46,4	47,3	49,8	55,9
<b>USD (mld)*</b>	4,9	4,8	5,2	4,9	5,0	5,1	5,4	5,4	5,5	5,5	5,7	6,3

\* Ceny stałe z 2018 r.

**Źródło:** SIPRI *Military Expenditure Database*, Stockholm International Peace Research Institute, [www.sipri.org](http://www.sipri.org).

<sup>15</sup> *Regeringens proposition 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025*, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, 14.10.2020, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

#### **IV. OBRONA TOTALNA: STOPNIOWA (OD)BUDOWA OBRONY CYWILNEJ**

Po aneksji Krymu przez Rosję Szwedzi nie tylko zmienili podejście do rozwijania polityki bezpieczeństwa i przygotowania swoich sił zbrojnych do obrony kraju, lecz także zaczęli się zastanawiać, jak reaktywować model obrony cywilnej, wprowadzając do niego konieczne modyfikacje wynikające z odmienności współczesnych uwarunkowań. Życie społeczno-gospodarcze musi bowiem funkcjonować w czasie kryzysu i wojny, a armia jest uzależniona od współpracy z instytucjami cywilnymi. Obrona wojskowa i cywilna to dla Sztokholmu ponownie dwie strony obrony totalnej. Ponownie, ponieważ obrona totalna funkcjonowała w czasie zimnej wojny, jednak po jej zakończeniu jej komponent cywilny został w zasadzie zdemontowany (a wojskowy – zreformowany). Dlatego Szwedzi zaczynają tworzyć obronę cywilną *de facto* od nowa. Jest to trudne zadanie, którego realizacja wymaga czasu, dobrego planowania całościowego, zmian w prawie, właściwego wyznaczania celów, nakładania dodatkowych obowiązków na podmioty na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, kooperacji przedsiębiorstw prywatnych z administracją państwową, współpracy sektora cywilnego z siłami zbrojnymi, dodatkowego personelu i środków finansowych. Szwedzi są obecnie w trakcie procesu tworzenia ustrukturyzowanego podejścia do tego tematu.

O konieczności rozwijania obrony cywilnej sprzężonej z wojskowym planowaniem obronnym Sztokholm postanowił już w 2015 r. W strategii bezpieczeństwa na lata 2016–2020 pojawił się kilkustronicowy rozdział poświęcony obronie cywilnej, w którym stwierdzono potrzebę wprowadzenia planowania w tym zakresie. Uderzała jednak ogólnikowość zastosowanych sformułowań. W strategii wyróżniono wówczas trzy obszary: koordynacja i planowanie w obronie cywilnej; wsparcie dla sił zbrojnych; obrona psychologiczna, rozumiana jako przekazywanie informacji o obronie powszechnej i polityce bezpieczeństwa szwedzkiemu społeczeństwu oraz przeciwdziałanie obcej dezinformacji i propagandzie w czasie pokoju, kryzysu czy wojny. Centralną rolę w koordynacji



działań z ich zakresu przyznano wówczas Agencji ds. Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (MSB). W praktyce elementy współpracy cywilno-wojskowej pojawiły się po raz pierwszy podczas ćwiczeń obrony kraju Aurora w 2017 r.

W ramach wypracowywania nowej strategii bezpieczeństwa na lata 2021–2025 rząd zlecił Komisji ds. Przygotowań Obronnych zajęcie się zagadnieniem obrony cywilnej bardziej kompleksowo. W 2017 r. opublikowano oddzielny raport na ten temat<sup>16</sup>, w którym wyszczególniono obszary istotne z perspektywy obrony cywilnej i totalnej: organizacja i zarządzanie obroną totalną, obrona psychologiczna, bezpieczeństwo informacyjne i cybernetyczne, pozyskiwanie personelu, organizacje pro-obronne, gospodarka a obrona totalna, ochrona ludności cywilnej, porządek i bezpieczeństwo, zabezpieczenie podstawowych usług (dostawy energii, żywności, wody), transport, system finansowy, służba zdrowia, badania i rozwój, współpraca międzynarodowa. Stanowił on kolejny krok w całościowym planowaniu obrony cywilnej i totalnej. Bazuje na nim strategia bezpieczeństwa na lata 2021–2025 pt. *Obrona totalna*, która po raz pierwszy poświęca tyle samo miejsca obronie cywilnej co polityce bezpieczeństwa i obronnej. Dokument nie daje jednak odpowiedzi na pytanie, jak powinna ona wyglądać, ale wyznacza dalsze etapy jej rozwoju. Punktem wyjścia dla planowania i przygotowań ma być scenariusz co najmniej trzymiesięcznego kryzysu w Europie, w tym w Szwecji, podczas którego dochodzi także do działań wojennych i który ma negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki. Zgodnie z nową strategią priorytet ma stanowić rozwijanie odpowiedniego planowania w zakresie obrony cywilnej we współpracy z siłami zbrojnymi.

Rząd stopniowo identyfikuje też główne podmioty w obronie cywilnej. Jeszcze w 2018 r. powołał komisję, która ma zaproponować rozwiązania dotyczące zarządzania i koordynacji w tym obszarze na poziomie

<sup>16</sup> *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet, 20.12.2017, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

narodowym, regionalnym i lokalnym. Do marca 2021 r. powinna ona przedstawić raport, który będzie podstawą do podjęcia przez władze decyzji o wprowadzeniu odpowiedniego administrowania tym obszarem. Z kolei w 2022 r. ma powstać agencja, która będzie rozwijać i koordynować działania w zakresie obrony psychologicznej. Rząd zastanawia się też nad stworzeniem systemu współpracy państwa z prywatnymi podmiotami gospodarczymi w kwestii bezpieczeństwa dostaw – w tym produkcji, magazynowania i transportu – leków i materiałów potrzebnych w służbie zdrowia oraz artykułów żywnościowych. Zapowiedział także powołanie najpóźniej do stycznia 2023 r. specjalnej agencji ds. monitorowania i ewaluacji działań podejmowanych w obszarze obrony totalnej. Planowane jest też zwiększenie finansowania obrony cywilnej na lata 2021–2025<sup>17</sup>.

Szwecja rozpoczyna też definiowanie celów i zadań na lata 2021–2025 w konkretnych obszarach obrony cywilnej, takich jak: bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny, ochrona ludności cywilnej, służba zdrowia, dostawy artykułów żywnościowych i wody pitnej, system płatniczy, transport, dostawy energii oraz komunikacja elektroniczna i poczta. W dziedzinie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego przewiduje się wzmocnienie policji o 10 tys. funkcjonariuszy do 2024 r. – w związku m.in. z większymi potrzebami w zakresie ochrony ważnych obiektów oraz przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. Rozważane jest ponadto powoływanie emerytowanych/byłych policjantów do służby w czasie kryzysu lub wojny. Zapowiedziano możliwe zmiany prawne odnośnie do ochrony granic w razie konfliktu. W zakresie ochrony kontrwywiadowczej szwedzki rząd chce wprowadzić mechanizmy uniemożliwiające przejmowanie aktywów gospodarczych istotnych z perspektywy bezpieczeństwa państwa. W związku z prawie całkowitą rezygnacją po zakończeniu zimnej wojny z koncepcji ochrony ludności cywilnej mają zostać przywrócone schrony i system ostrzegania przed zagrożeniami, głównie w regionach ważnych z wojskowego punktu widzenia. W obszarze służby zdrowia celem jest

<sup>17</sup> Rząd zapowiedział przeznaczenie na ten cel: 1 mld koron szwedzkich w 2021, 1,5 mld w 2022, 2,5 mld w 2023, 3 mld w 2024 oraz 3,8 mld w 2025 r.

wprowadzenie wspólnego cywilnego i wojskowego systemu planowania i wymiany informacji na czas kryzysu i wojny. W latach 2021–2025 szpitale mają za zadanie znacznie zwiększyć liczbę łóżek i swoją wydolność. Rząd zamierza też podjąć decyzję dotyczącą utworzenia krajowego systemu magazynowania leków i artykułów dla tych placówek, który do tej pory był w dużym stopniu zdecentralizowany, oraz zapowiada wzrost zapasów na poziomie regionalnym i krajowym.

Ważnym tematem jest również zabezpieczenie dostaw artykułów żywnościowych i wody pitnej. Sztokholm nie ma na razie recepty dotyczącej pierwszego z tych obszarów – rozważa zwiększenie liczby magazynowanych strategicznych artykułów spożywczych, dialog z sektorem prywatnym w kwestii bezpieczeństwa dostaw czy wzrost udziałów rodzimych producentów żywności na tamtejszym rynku. Jeśli chodzi o wodę pitną, za wyznaczenie alternatywnych jej źródeł odpowiedzialne mają być gminy.

Przedmiot rządowych analiz stanowi także system płatniczy. Zgodnie z wcześniej realizowaną polityką płatności elektroniczne miały prawie całkowicie wyprzeć obrót gotówkowy w kraju, co w dużym stopniu udało się zrealizować. Obecnie rozważane jest więc zagwarantowanie dostępu do gotówki, alternatywnych środków płatniczych bądź udzielania jakiejś formy kredytów przez państwo w czasie kryzysu lub wojny. Również system elektroenergetyczny ma być w większym stopniu przygotowany na funkcjonowanie kryzysowe za sprawą rozbudowy istniejącej infrastruktury i stworzenia planów awaryjnych. To samo dotyczy systemów ciepłowniczych i zaopatrzenia kraju w paliwa. Większa systemowa odporność potrzebna jest także w zakresie komunikacji elektronicznej, która obecnie nie jest przygotowana na funkcjonowanie w czasie kryzysu czy wojny. We wszystkich tych obszarach niezbędne są dalsze prace koncepcyjne.

W związku z koniecznością wzmocnienia personelu w różnych obszarach (np. służby zdrowia) w czasie kryzysu i wojny szwedzki rząd zastanawia się również nad wprowadzeniem obowiązku służby cywilnej, podobnej

do poboru wojskowego. Widzi też potrzebę wykorzystania organizacji proobronnych, m.in. w ochronie ludności cywilnej, służbie zdrowia czy dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Odpowiedzialność poszczególnych obywateli ocenia się jako równie istotną. Jeśli nie potrzebują oni szczególnej pomocy, mają być gotowi do funkcjonowania przez tydzień w czasie poważnego kryzysu lub wojny, bazując jedynie na własnych zapasach.

Strategia na lata 2021–2025 zwraca też szczególną uwagę na bezpieczeństwo cybernetyczne w systemie obrony totalnej. Defensywne i ofensywne zdolności w tym zakresie rozwijają już od kilku lat szwedzkie siły zbrojne we współpracy z Wojskowym Instytutem Radiotechniki (FRA) i policją bezpieczeństwa – Säpo (odpowiednik ABW). Bezpieczeństwo cybernetyczne i informacyjne w przyszłych latach ma być wzmacniane również przez inne podmioty krajowego systemu obrony totalnej, także przy zaangażowaniu wojska. W 2020 r. rząd powołał narodowe centrum bezpieczeństwa, w ramach którego swoje działania mają koordynować różne formacje i instytucje, w tym siły zbrojne, Wojskowy Instytut Radiotechniki (FRA), Agencja ds. Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (MSB), policja i policja bezpieczeństwa oraz Agencja ds. Poczty i Telekomunikacji (PTS). Akcentuje się ponadto potrzebę podniesienia kultury bezpieczeństwa cybernetycznego w całym społeczeństwie.

Szwecja sprawdza funkcjonalność obecnego systemu cywilnej i wojskowej obrony państwa i wyciąga wnioski potrzebne do jego optymalizacji. Przez cały 2020 r. odbywały się (choć ograniczone przez pandemię COVID-19) różnorodne ćwiczenia obrony cywilnej (Totalförsvärsövning 2020)<sup>18</sup>. Miały one być dodatkowo zsynchronizowane z największymi po 2017 r. wojskowymi ćwiczeniami obrony kraju – Aurora 2020 – te jednak ze względu na pandemię zostały odwołane.

**JUSTYNA GOTKOWSKA**

<sup>18</sup> *Totalförsvärsövning 2020*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, [www.msb.se](http://www.msb.se).