

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

POD REDAKCJĄ

ZDZISŁAWA POLCIKIEWICZA
PIOTRA SIEMIĄTKOWSKIEGO
PATRYKA TOMASZEWSKIEGO



TORUŃ 2019

Autorzy rozdziałów:

I – *P. Siemiątkowski, P. Tomaszewski*, II – *Z. Polcikiewicz*, III – *K.A. Grabowski*,
IV – *M. Redo*, V – *A. Pieczywok*, VI – *M. Stefański*, VII – *G. Pietrek*, VIII – *N. Ciszewska*,
IX – *T. Tabacznik, K. Graczyk*, X – *B. Stachowiak*

Recenzja naukowa

prof. nadzw. dr hab. inż. *Bogdan Michailiuk*

prof. nadzw. dr hab. *Krzysztof Drabik*

Redaktor techniczny

Dawid Iwanowski

Zasady cytowania niniejszej publikacji (styl APA):

Polcikiewicz, Z., Siemiątkowski, P., & Tomaszewski, P. (red.). (2019). *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa państwa*. Toruń: Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”. DOI: 10.5281/zenodo.3244158

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa

© Copyright by autorzy

DOI: 10.5281/zenodo.3244158

ISBN 978-83-7285-877-1

Wydawca:



Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa
ul. Czerwona Droga 8, 87-100 Toruń,
tel: (56) 6223807, 6222898, fax: (56) 6223123,
wydawnictwo@tnoik.torun.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
ROZDZIAŁ I	
Obszar, problematyka i interdyscyplinarność badań nad bezpieczeństwem w polskim dyskursie naukowym	13
1.1. Nauki o bezpieczeństwie jako dyscyplina naukowa	13
1.2. Problemy z definiowaniem bezpieczeństwa	14
1.3. Typologia bezpieczeństwa	17
1.4. Przedmiot badań bezpieczeństwa wewnętrznego	21
1.5. Polityka bezpieczeństwa	24
1.6. Zagadnienia interdyscyplinarności i metodologia badań	26
1.7. Konkluzje	29
ROZDZIAŁ II	
Charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa	31
2.1. Diagnoza globalnego środowiska bezpieczeństwa	31
2.2. Europejskie środowisko bezpieczeństwa na początku XXI wieku	39
2.3. Prognozy rozwoju środowiska bezpieczeństwa	44
2.4. Konkluzje	47
ROZDZIAŁ III	
Polityka historyczna <i>versus</i> bezpieczeństwo państwa	49
3.1. Polityka bezpieczeństwa	49
3.2. Myśl polityczna a polityka historyczna	53
3.3. Historia jako narzędzie polityki	61
3.4. Konkluzje	70

ROZDZIAŁ IV

Ekspansywna polityka fiskalna zagrożeniem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa	73
4.1. Znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa	73
4.2. Ekspansywna polityka fiskalna czynnikiem wzmagającym rynkowy koszt kapitału	76
4.3. Ekspansywna polityka fiskalna czynnikiem zagrażającym stabilności finansów publicznych	81
4.4. Ekspansywna polityka fiskalna czynnikiem ograniczającym inwestycje i wzrost gospodarczy	85
4.5. Konkluzje	91

ROZDZIAŁ V

Kształtowanie bezpieczeństwa człowieka wobec pojawiającego się ryzyka i ograniczonej wolności	95
5.1. Definicja ryzyka	95
5.2. Bezpieczeństwo człowieka wobec konieczności podejmowania ryzyka	99
5.3. Bezpieczeństwo człowieka wobec deprecjonowania jego wolności i odpowiedzialności	104
5.4. Konkluzje	108

ROZDZIAŁ VI

Kształtowanie bezpieczeństwa w społeczności lokalnej na przykładzie Słupska	111
6.1. Wyzwania w zakresie badań społeczności lokalnych	111
6.2. Założenia metodologiczne projektu badawczego	113
6.3. Instytucjonalne uwarunkowania bezpieczeństwa lokalnego	114
6.4. Analiza wyników badań empirycznych	116
6.5. Podsumowanie wyników badań	131

ROZDZIAŁ VII

Możliwości wykorzystania potencjału Wojsk Obrony Terytorialnej podczas sytuacji kryzysowych	133
7.1. Tło historyczne obrony terytorialnej w Polsce	133
7.2. Nowopowstałe Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce	135
7.3. Rola Wojsk Obrony Terytorialnej w czasie kryzysu militarnego, wojny i pokoju	138
7.4. Konkluzje	144

ROZDZIAŁ VIII

Modernizacja i cyfryzacja usług w Służbie Celnej przed reformą z 2017 roku ...	145
8.1. Rozwój Służby Celnej w Polsce	145
8.2. Modernizacja i cyfryzacja w dokumentach strategicznych Służby Celnej	147
8.3. Charakterystyka wybranych nowych usług i ułatwień świadczonych przez Służbę Celną	151
8.4. Konkluzje	154

ROZDZIAŁ IX

Kształcenie studentów z przedmiotów specjalistycznych na kierunku bezpieczeństwo narodowe Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego	157
9.1. Uwarunkowania kształcenia w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego	157
9.2. Zastosowanie praktycznych metod kształcenia w przedmiotach specjalistycznych	159
9.3. Innowacje w kształceniu studentów z przedmiotów specjalistycznych	161
9.4. Konkluzje	170

ROZDZIAŁ X

Obywatele Polski wobec e-administracji. Szanse i zagrożenia na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego	171
10.1. Wyzwania w zakresie badania e-administracji	171
10.2. e-Administracja w Polsce	172
10.3. Metodologia przeprowadzonych badań	184
10.4. Mieszkańcy województwa kujawsko-pomorskiego wobec e-administracji z perspektywy roku 2016 i 2019	187
11.5. Konkluzje	188

ZAKOŃCZENIE	199
BIBLIOGRAFIA	203

WSTĘP

Dynamika i kierunki zmian we współczesnym, zglobalizowanym świecie sprawiają, że zagadnieniom bezpieczeństwa państwa poświęca się coraz więcej miejsca nie tylko w bieżącej polityce, ale również w dyskursie naukowym. Spowodowane jest to wieloma czynnikami, ale wydaje się, że najważniejszym z nich jest ogromna nieprzewidywalność współczesnego świata i jego turbulentność. Towarzyszy temu stan permanentnego poczucia zagrożenia członków wielu społeczności. Odpowiedzią na to jest zwiększone zainteresowanie kwestiami bezpieczeństwa ze strony naukowców.

Od czasu formalnego wyodrębnienia w Polsce dyscypliny nauki o bezpieczeństwie lawinowo rośnie liczba publikacji, w których autorzy podnoszą różnorodne zagadnienia związane z zagrożeniami i wyzwaniem dotyczącymi bezpieczeństwa państwa, jednostki lub grupy państw czy osób. Pomimo wszystko jest jeszcze wiele obszarów badawczych, które nie zostały w odpowiednim stopniu wyeksploatowane, a wiedza o nich nie jest pełna. Niniejsza publikacja próbuje niektóre z luk w wiedzy o bezpieczeństwie wypełnić.

Książka składa się z dziesięciu rozdziałów, poruszających zagadnienia zarówno z zakresu polityki i teorii bezpieczeństwa, aż po aspekty praktyczne z obszaru bezpieczeństwa państwa. W rozdziale pierwszym dokonano syntezy wyników dotychczasowych rozważań głównie polskiego środowiska naukowego w zakresie obszaru badań bezpieczeństwa, ich przedmiotu i problematyki a także kwestii interdyscyplinarności badań nad bezpieczeństwem.

W rozdziale drugim dokonano charakterystyki współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Obejmuje ono różne komponenty (przedmioty, procesy, zjawiska) tworzące warunki realizacji interesów i osiągnięcia celów w dziedzinie

bezpieczeństwa przez wszystkie podmioty stosunków międzynarodowych. Zdaniem autora, współczesne środowisko bezpieczeństwa jest bardzo dynamiczne, zmienne i złożone, a katalog zagrożeń militarnych i niemilitarnych powiększa się nieustannie. Główną przesłanką takiej sytuacji jest postępujący proces globalizacji oraz trwająca nieprzerwanie rewolucja informacyjna. Z tych powodów bardzo trudno jest przewidzieć, czy nawet prognozować ewentualny rozwój otoczenia w przyszłości. Dlatego konieczne jest nowe podejście do bezpieczeństwa.

W kolejnym rozdziale poruszona została problematyka przenikania polityki historycznej na bieżące decyzje polityczne, w tym z zakresu bezpieczeństwa państwa. Istotną rolę w procesie kreowania polityki bezpieczeństwa państwa odgrywają: położenie geopolityczne, posiadane zasoby lub ich brak, stopień rozwoju nauki, posiadanie dostępu do zaawansowanych technologii oraz możliwość ich wykorzystania, potencjał ekonomiczny, potencjał militarny, zdolność do wchodzenia w sojusze, nastroje i napięcia społeczne, ale także działania na wyobraźnię polityków, dziennikarzy, decydentów przez prowadzenie w odpowiedniej narracji polityki historycznej, o której właśnie pisze autor rozdziału.

W rozdziale czwartym autorka dokonała analiz i syntezy wyników kilkuletnich badań własnych nad sytuacją finansów publicznych i elastycznością polityki fiskalnej w Polsce, na tle pozostałych państw Unii Europejskiej. Badania te pozwoliły na identyfikację i analizę zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, a w szczególności dla elastyczności i skuteczności polityki gospodarczej, wynikających z nadmiernej ekspansji fiskalnej w Polsce i wielu państwach UE.

Kwestie ryzyka są przedmiotem rozważań w rozdziale piątym. Autor zestawia problem kształtowania bezpieczeństwa człowieka z koniecznością podejmowania przez niego ryzyka. Jednocześnie zwraca uwagę na wymóg upowszechnienia wiedzy o współczesnych zagrożeniach i wyzwaniach. Podkreśla rolę edukacji, szczególnie w zakresie podnoszenia świadomości społeczno-politycznej w zakresie rangi zapewniania bezpieczeństwa jako nadrzędnej wartości i nadrzędnego celu działania każdej osoby, społeczności czy państwa.

W szóstym rozdziale dokonano prezentacji wyników badań kolejnej edycji projektu pt. „Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena działań Policji w percepcji mieszkańców Słupska”. Przedmiotowy rozdział jest jednocześnie podsumowaniem pięciu edycji powyższego projektu badawczego. Jest to o tyle istotne, że wszystkie projekty były realizowane tą samą metodologią badaw-

czą, stanowią zatem cenne źródło wiedzy zarówno o metodologii badań społeczności lokalnych, jak i o regionie, którego dotyczą.

Autor rozdziału siódmego podejmuje tematykę wojsk obrony terytorialnej. Wskazuje na potencjał tej formacji oraz możliwości odpowiedniego oraz natychmiastowego użycia jej sił i środków dla wsparcia lokalnych obywateli chociażby podczas wystąpienia klęsk żywiołowych. Zauważa także, że aby zwiększyć skuteczność formacji powinno się uprościć procedurę aktywacji Obrony Terytorialnej na wypadek wystąpienia zagrożenia, tak aby stanowiła ona rodzaj sił szybkiego reagowania.

Służba Celna w ciągu kilkunastu lat wprowadziła zauważalne zmiany, zarówno w kreacji swojego wizerunku, jak również sposobu pracy funkcjonariuszy. Autorka ósmego rozdziału opisuje starania, które miały na celu wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań, służących poprawie usług świadczonych przez tą formację jeszcze przed reformą z 2017 roku.

Dziewiąty rozdział porusza problematykę z obszaru dydaktyki szkoły wyższej, jednakże niektóre spostrzeżenia, wnioski – mogą w pewnym zakresie mieć wpływ nie tylko na proces dydaktyczny na kierunku bezpieczeństwo narodowe. Autorzy prezentują różne, niekiedy innowacyjne, metody kształcenia stosowane w przedmiotach specjalistycznych przez wykładowców Katedry/Zakładu Zarządzania Bezpieczeństwem, Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Ostatni, dziesiąty rozdział zawiera wyniki badań mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie korzystania przez nich z usług e-administracji. Badania autorki wskazują na to, że popularność usług w obszarze e-administracji jest bardzo zróżnicowana. Głównym czynnikiem różnicującym zainteresowanie wśród ankietowanych jest status zawodowy respondenta, chociaż i wiek, jak i częstotliwość korzystania z internetu mają pewne znaczenie. Eksploracje autorki wskazują także na to, że część usług – nawet takich uruchomionych już w roku 2001 – jest praktycznie nie zauważana przez ankietowanych. Generuje to pytanie o zasadność wydatków poniesionych na ten cel, a także o skuteczność kampanii informacyjnej.

W zakończeniu dokonano podsumowania aktualnej wiedzy na temat wyzwań stojących przed dyscypliną nauki o bezpieczeństwie w świetle przepisów nowej ustawy o szkolnictwie wyższym.

ROZDZIAŁ I

OBSZAR, PROBLEMATYKA I INTERDYSCYPLINARNOŚĆ BADAŃ NAD BEZPIECZEŃSTWEM W POLSKIM DISKURSYWY NAUKOWYM

1.1. NAUKI O BEZPIECZEŃSTWIE JAKO DISCYPLINA NAUKOWA

Pierwszego października 2018 roku weszła w życie ustawa reformująca system szkolnictwa wyższego w Polsce. Stawia ona przed społecznością akademicką szereg wyzwań. Sprostanie im z założenia ma skutkować poprawą kondycji nauki polskiej w każdym wymiarze. Jednym z efektów zakładanych zmian ma być wzrost widoczności wyników badań naukowych na arenie międzynarodowej, a co za tym idzie poprawa miejsca polskich uczelni w światowych rankingach. Póki co proponowane przez ustawodawcę rozwiązania budzą pewne kontrowersje. Wydaje się, że pomimo podjęcia przez resort nauki i szkolnictwa wyższego pewnego wysiłku w tym zakresie aktualnie (marzec 2019 roku) nadal odczuwalna jest w środowisku naukowym niepewność co do praktycznych rozwiązań wielu konkretnych kwestii.

W podobnej sytuacji znaleźli się badacze wyodrębnionej względnie niedawno (administracyjnie w wyniku reformy z 2011 roku), stosunkowo nowej dyscypliny nauki o bezpieczeństwie. Oprócz właściwych dla młodej dyscypliny problemów tożsamościowych muszą oni borykać się z koniecznością dostosowania do rygorów reformy. Jednym z kluczowych jest zastąpienie ewaluacji wydziałów przez ewaluację dyscyplin naukowych. Dyscyplina zatem nabiera nowego, kluczowego znaczenia z punktu widzenia kondycji całej jednostki. Zgodnie z założeniami tzw. „Konstytucji dla nauki”, a także idącymi za nią szczegółowymi rozporządzeniami wykonawczymi, nauki o bezpieczeństwie

administracyjnie ułokowano w ramach dziedziny nauk społecznych łącząc je z poprzednio funkcjonującymi odrębnie naukami o obronności. Oznacza to nie tylko odejście od dotychczasowej klasyfikacji ale również tej przyjętej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w której nauki o bezpieczeństwie mieszczą się w zakresie nauk o polityce, zaś nauki w kontekście militarnym są domeną wyłącznie uczelni wojskowych. Zanim wyodrębniono nauki o bezpieczeństwie w Polsce samo pojęcie bezpieczeństwa (kategoria) była przedmiotem analizy i badań w naukach o polityce, szczególnie w ramach stosunków międzynarodowych. Pozostawienie nauk o bezpieczeństwie, jako odrębnej dyscypliny ustawodawca umotywował kluczową ich rolą z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

Nowoprzyjęta klasyfikacja usytuowała w jednej dyscyplinie zarówno badaczy tzw. militarnego bezpieczeństwa (w dużej mierze wywodzących się z nauk technicznych) jak i tzw. bezpieczeństwa niemilitarnego (wywodzących się z nauk społecznych)¹. Znajdują się wśród nich specjaliści od strategii bezpieczeństwa, bezpieczeństwa społeczności lokalnych, bezpieczeństwa ekonomicznego jak i naukowcy zajmujący się np. balistyką lotniczych środków bojowych, czy też dowodzeniem na poziomie operacyjnym. Można w tym miejscu postawić tezę, że pokonanie trudności „wieku niemowlęcego”, w jakim niewątpliwie znajdują się nadal nauki o bezpieczeństwie będzie jeszcze trudniejsze niż wcześniej.

1.2. PROBLEMY Z DEFINIOWANIEM BEZPIECZEŃSTWA

Środowisko badaczy bezpieczeństwa od kilku, kilkunastu lat stoi przed różnymi dylematami metodologicznymi, których jednoznaczne rozwiązanie wydaje się jeszcze dalekie. Jednym z nich jest samo zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa. Dopiero bowiem szeroko uznana w środowisku, spójna definicja daje podstawy do właściwego prowadzenia kolejnych etapów postępowania badawczego w zakresie nauk o bezpieczeństwie. Daje także możliwość określenia przedmiotu i podmiotu badań, ich zakresu czy wyodrębnienia problemów badawczych. Pozwala również wypracować i udoskonalać metody badawcze, właściwe dla danej dyscypliny.

¹ O takiej klasyfikacji pisał m.in.: S. Koziej, *Bezpieczeństwo: podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, z. 2, s. 18.

Analiza pokaźnej już, rodzimej literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że mamy obecnie do czynienia z nadmiarem definicji, a czasami pseudo-definicji bezpieczeństwa. Jest to związane m.in. ze wspomnianym wcześniej problemem przypisania (często administracyjnego) uczonych wywodzących się z różnorodnych dyscyplin do nauk o bezpieczeństwie. Zróżnicowane korzenie naukowe powodują, że każdy może bezpieczeństwo rozumieć inaczej. Tworzy to swojego rodzaju chaos, który wymaga uporządkowania. Ryszard Wróblewski na temat nauk o bezpieczeństwie pisał: „na podstawie literatury przedmiotu to, co jest obecnie zaliczane do nauk o bezpieczeństwie, określić można jako:

- różnorodne rozumienie pojęć – brak spójnej siatki pojęciowej;
- nieokreślony (w istocie dowolny) zakres badań;
- próba odmilitaryzowania bezpieczeństwa vs. militaryzacji;
- wielość teoretycznych i metodologicznych perspektyw badawczych – niespójność;
- miałkość rozważań: dominacja opisu przedmiotu badań kosztem wyjaśnienia i uznania, teorie – wyłącznie zapożyczone z innych nauk (zwłaszcza z nauk o stosunkach międzynarodowych – subdyscypliny nauk o polityce”².

Próbie uporządkowania kategorii bezpieczeństwa podjął stosunkowo niedawno Jerzy Stańczyk³. Wskazuje on na pewne nieodłączne cechy kategorii pojęciowej bezpieczeństwa, jakimi są wieloznaczność oraz polisemantyczny charakter. Autor przyjmuje, że:

- a) pojęcie bezpieczeństwa ma charakter wieloznaczny, zależny od różnych uwarunkowań, w tym historycznych, kulturowych i politycznych;
- b) bezpieczeństwo przejawia się w najróżniejszych sferach życia codziennego, w praktyce działania państw i organizacji międzynarodowych, a także podnoszone jest do rangi dobra ogólnoludzkiego w ramach społeczności międzynarodowej;
- c) pojmowanie bezpieczeństwa ewoluuje (m.in. pod wpływem wybitnych postaci, wydarzeń, zjawisk i procesów, a także trendów rozwojowych), przybierając nowe konteksty znaczeniowe;
- d) na badania i studia nad bezpieczeństwem składa się wieloletni dorobek wielu dyscyplin naukowych;

² R. Wróblewski, *Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego*, pod red. W. Kitler, T. Kośmider, Warszawa 2015, s. 25.

³ J. Stańczyk, *Formułowanie kategorii pojęciowej bezpieczeństwa*, Poznań 2017.

- e) mamy do czynienia z wielością nurtów teoretycznych odnoszonych do bezpieczeństwa, a także mnogością stanowisk indywidualnych badaczy, odzwierciedlającą się w bogactwie jego definiowania⁴.

Wspomniany wyżej autor dowodzi, że naturalna mnogość definicji bezpieczeństwa, przesądza o niemożliwości przyjęcia jednej, która byłaby najbardziej reprezentatywna dla charakteru opisywanego pojęcia. Stawia sobie jako wyzwanie badawcze uchwycenie stałych elementów, jakie pojawiają się w różnorodnych definicjach bezpieczeństwa⁵. Dochodzi do wniosku, że bezpieczeństwo wymaga dookreślenia podmiotowego i przedmiotowego. Biorąc powyższe pod uwagę i uwzględniając najczęściej pojawiające się elementy (właściwość/pewność, znaczenie, przetrwanie, zachowanie, stabilność, tożsamość czy zdolność do rozwoju) można przyjąć, że bezpieczeństwo najczęściej będzie definiowane w obszarze nauk o bezpieczeństwie jako pewność trwania i rozwoju.

Wychodząc z założenia, że nadrzędnym celem każdego podmiotu jest przetrwanie i rozwój, „[...] należy wskazać, że następuje powolne zacieranie się granicy pomiędzy domeną bezpieczeństwa a domeną rozwoju. Wpływają na to m.in. postępująca globalizacja oraz wielowymiarowe zagrożenia, których środek ciężkości wyraźnie przesuwa się w kierunku aspektów społecznych, gospodarczych i transsektorowych (terroryzm, cyberprzestrzeń). W efekcie, coraz więcej zagrożeń, ryzyk, wyzwań i szans staje się wspólnych dla obu sfer. (...) Nadrzędnym celem powinno być zatem dążenie do ustanowienia takich relacji między bezpieczeństwem i rozwojem, które umożliwią zharmonizowanie w długofalowej perspektywie bezpieczeństwa militarnego, finansowego, energetycznego, demograficznego czy ekologicznego z postępem, modernizacją i rozwojem cywilizacyjnym kraju. Istotną funkcję integratora wyników tak ukierunkowanych badań mogłyby wypełnić m.in. nauki o bezpieczeństwie”⁶. Przemysław Mikiewicz wyrażał odmienną, być może kontrowersyjną ale interesującą opinię, że „sam proces poszerzania zakresu pojęciowego bezpieczeństwa o zagrożenia pozamilitarne w znacznym stopniu utrudnia definiowanie kategorii. Definicje tradycyjne (militarne) są w miarę proste w konstruowaniu. Definicje rozszerzające zakres pojęciowy bezpieczeństwa o zagrożenia ekono-

⁴ Ibidem, s. 86.

⁵ Ibidem.

⁶ S. Koziej, A. Brzozowski, *Nauki o bezpieczeństwie: potrzeby i oczekiwania praktyki bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015, s. 12.

miczne, społeczne, ekologiczne, kulturowe etc. powodują ogromne trudności w ich formułowaniu. O ile więc stworzenie poprawnej logicznie, tradycyjnej definicji bezpieczeństwa jest przy pewnych zastrzeżeniach możliwe, o tyle skonstruowanie analogicznej – uwzględniającej szerokie pojmowanie bezpieczeństwa definicji jest nierealne⁷.

1.3. TYPOLOGIA BEZPIECZEŃSTWA

Problemy dotyczące rozbieżności, co do samej definicji bezpieczeństwa⁸, powodują także niejednoznaczności w rozgraniczeniu poszczególnych jego typów: narodowego, wewnętrznego czy międzynarodowego. Jak zauważył Jerzy Stańczyk: „wskazać należy w tym kontekście na niezwykle silne wzajemne przenikanie się bezpieczeństwa narodowego z międzynarodowym oraz swoiste umiędzynaradawianie zarówno bezpieczeństwa narodowego, jak i wyodrębnianego z niego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”⁹.

Szczególnie linia delimitacyjna między bezpieczeństwem narodowym, a międzynarodowym jest zdaniem autorów niniejszego tekstu mało wyraźna. Najczęściej przyjmuje się, że sformułowanie bezpieczeństwo narodowe używa się zamiennie z bezpieczeństwem państwa (szczególnie w krajach anglosaskich stosuje się *national security*¹⁰) a w obszar zainteresowań bezpieczeństwa narodowego wchodzi zagadnienia związane zarówno z bezpieczeństwem międzynarodowym jak i wewnętrznym. Ma więc ono po prostu charakter komplementarny. Wystarczy jednak przyjrzeć się definicjom, aby stwierdzić, że granica obszarów zainteresowań jest bardzo cienka.

W Słowniku Bezpieczeństwa Narodowego trzy wspomniane kategorie bezpieczeństwa definiuje się następująco:

⁷ P. Mikiewicz, *Kategoria bezpieczeństwa w polskiej myśli politycznej lat 90.*, Wrocław 2005, s. 31.

⁸ B. Kuc, Z. Ściborek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Toruń 2018, s. 20.

⁹ J. Stańczyk, *Istota współczesnego pojmowania bezpieczeństwa – zasadnicze tendencje*, „Rocznik Bezpieczeństwa Narodowego” 2010/2011, nr 5, s. 16.

¹⁰ Jak wskazał Mariusz Ciszek są badacze którzy rozdzielają bezpieczeństwo narodowe i państwa. On jednak, podobnie jak większość naukowców w Polsce uznał: „bezpieczeństwo narodowe jak i bezpieczeństwo państwa mogą być traktowane jako równoznaczne terminy, choć są też autorzy odróżniający znaczenie tych kategorii”. Zob. M. Ciszek, *Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa państwa*, „Doctrina”, 2012, nr 9, s. 43.

- 1) **bezpieczeństwo narodowe (bezpieczeństwo państwa)** – to taki rodzaj bezpieczeństwa, którego podmiotem jest naród zorganizowany w państwo;
- 2) **bezpieczeństwo wewnętrzne państwa (bezpieczeństwo krajowe)** – transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska wewnętrznego państwa (środowiska krajowego);
- 3) **bezpieczeństwo zewnętrzne państwa** – transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska zewnętrznego państwa (środowiska międzynarodowego)¹¹.

Trudno przyglądając się tym definicjom nie zauważyć, że skoro podmiotem bezpieczeństwa narodowego jest naród zorganizowany w państwo, to ten typ bezpieczeństwa odnosi się zarówno do spraw wewnętrznych, jaki i zewnętrznych państwa. Eugeniusz i Robert Nowakowie, przyjęli typologię w wymiarze przedmiotowym wyróżniając bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, w tym globalne i regionalne, które są ściśle ze sobą powiązane¹². Andrzej Glen natomiast przyjął, że „w rozumieniu atrybutowym bezpieczeństwo narodowe (państwa) to pewność jego istnienia, trwałości, zachowania tożsamości, suwerenności, a także jakości bytu i rozwoju państwa oraz narodu w środowisku wyzwań i zagrożeń”¹³. Stykamy się z problemem postrzegania bezpieczeństwa w ujęciu ochrony przed zagrożeniami, wyzwań stojących przed podmiotem, a także prawidłowego jego rozwoju. W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego uznano, że „system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) rozumie się jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)”¹⁴. Jest to więc ujęcie bardzo szerokie, można rzec, że na bezpieczeń-

¹¹ *Mini słownik bezpieczeństwa narodowego*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 12.III.2019].

¹² E. Nowak, R. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 20.

¹³ A. Glen, *Model procesu poznania w naukach o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2014, nr 4, s. 149.

¹⁴ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2013, s. 36.

stwo narodowe składają się wszystkie elementy aktywności państwa w ramach powyższych systemów i podsystemów.

Kontrowersje wzbudza także mnogość obszarów przedmiotowych bezpieczeństwa, a także ich zakres. „Ortodoksyjni” przedstawiciele nauk o bezpieczeństwie przyjmują wręcz (nie bez słuszności), że nie wszystko co dotyczy bezpieczeństwa mieści się w obszarze dyscypliny nauki o bezpieczeństwie.

Ryszard Zięba konstatował o wyodrębnionych wymiarach bezpieczeństwa „[...] podmiotowego, przedmiotowego i funkcjonalnego (procesualnego). I tak, w wymiarze podmiotowym bezpieczeństwo oznacza pewność istnienia i przetrwania danego uczestnika życia społecznego; w wymiarze przedmiotowym – pewność jego stanu posiadania (w tym tożsamości) i szans (swobód) rozwojowych; w wymiarze zaś funkcjonalnym, który można nazwać wymiarem procesualnym – zmienność w czasie subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa, tj. pewności funkcjonowania i rozwoju danego podmiotu. W tradycyjnym ujęciu bezpieczeństwo jest rozpatrywane w kontekście zagrożeń i jest kojarzone ze stosowaniem siły i przymusu. Jednakże współcześnie zmienia się spojrzenie na charakter oraz rodzaje siły i przymusu oraz następuje ewolucja pojmowania bezpieczeństwa. Cechą tej ewolucji jest poszerzanie podmiotowego, przedmiotowego i funkcjonalnego wymiaru bezpieczeństwa. Potocznie jest to ujmowane jako odmilitaryzowanie, poszerzanie zakresu i treści bezpieczeństwa”¹⁵. Przytaczany już profesor Zięba słusznie zauważa, że różni autorzy mówiąc o bezpieczeństwie Polski zazwyczaj postrzegają je od strony podmiotu, wyróżniając: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo zewnętrzne a nawet międzynarodowe. Jego zdaniem tylko dwa pierwsze terminy można traktować jako synonimy ogólnego pojęcia „bezpieczeństwa Polski”¹⁶.

Nieco odmienne stanowisko w zakresie wyodrębniania podmiotu i przedmiotu badań nad bezpieczeństwem prezentuje natomiast profesor Ryszard Wróblewski, wskazując, że jest to niezbędne do określenia tożsamości przedmiotowej i metodologicznej nauk o bezpieczeństwie¹⁷. W ujęciu tego badacza podmiotem bezpieczeństwa jest ten, kto ma zapewnić bezpieczeństwo. Ten natomiast, kto ma mieć zapewnione bezpieczeństwo stanowi jego tzw. przedmiot

¹⁵ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2012, nr 1, s. 8–9.

¹⁶ R. Zięba, *Treść i zakres pojęcia „bezpieczeństwo Polski”*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, pod red. S. Wojciechowski, A. Potyrała, Warszawa 2014, s. 18.

¹⁷ R. Wróblewski, *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*, Siedlce 2017, s. 13.

referencyjny. Przedmiotem referencyjnym bezpieczeństwa może być państwo, jednostka lub grupa społeczna. Podmiotem zaś również państwo jako zapewniające bezpieczeństwo sobie oraz jednostkom i grupom społecznym oraz tzw. aktorzy niepaństwowi¹⁸. Warto podkreślić, że państwo występuje tutaj w podwójnej roli, zarówno podmiotu bezpieczeństwa, jak i jego przedmiotu referencyjnego.

Warto odnieść powyższe stanowisko do dynamiki otaczającej nas rzeczywistości. „(...) państwa stały się zatem jednym z wielu aktorów na arenie międzynarodowej, nie będąc w stanie na zasadzie absolutnej kontrolować ani swojego terytorium, ani też procesów zachodzących na arenie międzynarodowej. (...) Granica pomiędzy tym co zewnętrzne i wewnętrzne z punktu widzenia państwa jest coraz bardziej rozmyta”¹⁹. Pozostaje wątpliwość, czy wobec powyższego możliwe jest pełne zbadanie stanu bezpieczeństwa narodowego bez uwzględnienia warunków występujących w jego otoczeniu (np. otoczeniu międzynarodowym).

Należy jeszcze zwrócić uwagę, że przytaczany już prof. Wróblewski, uznaje, że badanie otoczenia bezpieczeństwa nie mieści się w zakresie przedmiotowym dyscypliny nauki o bezpieczeństwie, gdyż obejmuje on jedynie bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo jednostki. Elementy otoczenia bezpieczeństwa, takie jak np. bezpieczeństwo międzynarodowe i środowisko przyrodnicze mieszczą się w zakresie przedmiotowym studiów nad bezpieczeństwem (ang. *security studies*). Oznacza to, że według tego badacza zakres przedmiotowy dyscypliny nauki o bezpieczeństwie jest węższy aniżeli zakres studiów nad bezpieczeństwem²⁰.

Przyglądając się badaniom nad bezpieczeństwem w ujęciu międzynarodowym, określanym czasami bezpieczeństwem zewnętrznym państwa, można zauważyć, że pierwotnie było ono badane przede wszystkim przez specjalistów od stosunków międzynarodowych²¹. Jednak jak zauważył Edward Ha-

¹⁸ Ibidem, s. 85.

¹⁹ T.R. Aleksandrowicz, *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość...*, op. cit., s. 59.

²⁰ R. Wróblewski, op. cit., s. 92.

²¹ Na temat bezpieczeństwa międzynarodowego zob.: R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1989, z. 10, s. 60; idem, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2012, nr 1; idem, *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2006; E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006.

liżak, badania te cechuje pewien niedostatek teoretycznych refleksji nad takimi koncepcjami teoretycznymi jak: dylematy bezpieczeństwa, sekurytyzacja, bezpieczeństwo ontologiczne, czy też humanitarne²². Profesor Haliżak, postulował wyodrębnienie bezpieczeństwa jako subdyscypliny stosunków międzynarodowych, co wskazywałoby, że badania nad bezpieczeństwem powinny iść głównie w kierunku międzynarodowym. Jak wiadomo, przede wszystkim z uwagi na fakt, że również obszar wewnętrzny bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym zyskał duże zainteresowanie badaczy, kształt dyscypliny wygląda już dzisiaj inaczej.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że w ramach bezpieczeństwa międzynarodowego, należy dostrzec zdobywającą na nowo uznanie w Polsce szkołę geopolityczną, której zainteresowania badawcze mogą przybierać różny charakter, ale w generalnym założeniu koncentrują się na zagadnieniach zwianych z: „dziedziną wiedzy badającą wpływ czynników geograficznych na prowadzenie polityki zagranicznej państw i ich zgrupowań (organizacji międzynarodowych, bloków polityczno-militarnych) oraz na kształtowanie się ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego. Jej głównymi polami badań są rywalizacja mocarstw i imperiów na przestrzeni dziejów oraz próba odkrywania prawidłowości w tym obszarze”²³. Do autorów odnoszących się do myśli geopolitycznej w rozważaniach o bezpieczeństwie Polski należą Leszek Sykulski i Jacek Bartosiak²⁴.

1.4. PRZEDMIOT BADAŃ BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Jak wynika z powyższej analizy nie bez trudu przychodzi określić przedmiot badań nad bezpieczeństwem wewnętrznym. „Istotnym zdarzeniem w procesie tworzenia paradygmatu nauk o bezpieczeństwie i poszukiwania wyjścia z fazy kryzysu w uprawianiu tych nauk okazało się określenie przedmiotu badań nauk o bezpieczeństwie, za który na posiedzeniu sekcji nauk humanistycznych i społecznych Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów konstytuującym formalnie nauki o bezpieczeństwie przyjęto współczesne systemy bezpieczeństwa w wymiarze militarnym i niemilitarnym oraz ich funkcjonowanie na

²² E. Haliżak, *Międzynarodowe studia bezpieczeństwa – subdyscyplina nauk o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2017, nr 3, tom 53, s. 11.

²³ L. Sykulski, *Geopolityka, skrypt dla początkujących*, Częstochowa 2014, s. 16–17.

²⁴ Zob. L. Sykulski, *Geopolityka a bezpieczeństwo Polski*, Warszawa 2018; J. Bartosiak, *Rzeczpospolita między łądem a morzem. O wojnie i pokoju*, Warszawa 2018.

różnych poziomach organizacyjnych. Systemy te obejmują działania instytucji o charakterze państwowym, rządowym i samorządowym, przedsiębiorców i organizacji społecznych. Badania w zakresie tej dyscypliny powinny służyć tworzeniu teoretycznych podstaw i rozwojowi systemów bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz systemów operacyjnych funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa²⁵.

Należy zastanowić się w jaki sposób zdefiniować zakres badań nad bezpieczeństwem wewnętrznym. Pewne wyjaśnienie daje nam prof. Majer, który zauważył, że „bezpieczeństwo wewnętrzne, co nie budzi kontrowersji, jest składową szerszego pojęcia, jakim jest bezpieczeństwo narodowe. Zakres rzeczowy dóbr składających się na bezpieczeństwo wewnętrzne oraz stopień sformalizowania tego stanu na gruncie doktryny prawa są jednak zdecydowanie bardziej złożone²⁶. Należy zauważyć, że w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego spotykamy się z dwoma ujęciami. Jedno przede wszystkim sprowadzające jego zakres do porządku i bezpieczeństwa publicznego, wychodząc z założeń „twardych” związanych z ochroną zdrowia, życia i mienia obywateli. Drugie podejście, szeroko rozwinięte przedmiotowo, które rozszerza zakres zainteresowań bezpieczeństwa, aż po zagadnienia z obszaru ochrony dóbr kultury, budowy społeczeństwa obywatelskiego, czy też zagadnień związanych chociażby z resocjalizacją młodzieży. Waldemar Kitler pisał: „W teorii bezpieczeństwa są również różne stanowiska. Jedno z nich – wąskie, traktuje bezpieczeństwo wewnętrzne jako kategorię obejmującą sprawy bezpieczeństwa ustrojowego (ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego); bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego. Inne – szerokie – wiąże bezpieczeństwo wewnętrzne ze sprawami mającymi swoje miejsce na terytorium państwa, a więc ze wszystkim, co się w państwie dzieje, a dotyczy chronionych prawem krajowym dóbr²⁷. Janusz Gierszewski uznał, że zainteresowanie bezpieczeństwem wewnętrznym obejmuje zagrożenia i przeciwdziałanie nim wewnątrz państwa, a analiza definicji wskazuje, że odnosi się ono do stanu stabilności oraz równowagi wewnętrznej, funkcjonowania struktur wewnętrznych państwa, procesów decyzyjnych oraz zagrożeń²⁸.

²⁵ A. Glen, *Paradygmat poznania w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość...*, op. cit., s. 90.

²⁶ P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2012, nr 7, s. 11.

²⁷ W. Kiltler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2013, nr. 4, s. 231.

²⁸ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 16.

Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa powoduje, że badania nad nim przybierają charakter mocno interdyscyplinarny i stanowią domenę zainteresowań badawczych prawników, politologów, socjologów, ekonomistów, historyków, a nawet kulturoznawców oraz oczywiście specjalistów od bezpieczeństwa i obronności. Jak pisał Andrzej Misiuk: „[...] korelacje poszczególnych dyscyplin naukowych z problematyką bezpieczeństwa odnoszą się przede wszystkim do obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego (*internal security*), którego zakres przedmiotowy w poszczególnych krajach jest rozmaity”²⁹.

Obszar zainteresowań nauk o bezpieczeństwie jest zatem bardzo szeroki, a uzależniony jest przede wszystkim od ujęcia podmiotowego i przedmiotowego bezpieczeństwa, a także o czym wspomniał Ryszard Zięba – funkcjonalnego. Bez wątplenia znacznie łatwiej jest wpisać bezpieczeństwo wewnętrzne w obszar bezpieczeństwa narodowego, czy też państwa niż oddzielić bezpieczeństwo narodowe od międzynarodowego, chyba, że za bezpieczeństwo narodowe uznamy wszystkie aspekty bezpieczeństwa o czym już wspomniano wyżej. Należy jednak dodać, że są badacze, którzy uznają, że bezpieczeństwo narodowe dotyczy przede wszystkim spraw związanych z obronnością i sojuszami międzynarodowymi. Na tym tle rysuje się jeszcze jeden podział dotyczący zarówno bezpieczeństwa międzynarodowego jak i wewnętrznego.

Istotne jest również, co zauważy już w 1989 roku Ryszard Zięba, że bezpieczeństwo rozumiane jest nie tylko jako stan, ale również jako proces, w którym stan bezpieczeństwa wielokrotnie ulega zmianom pod wpływem czynników pochodzących ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Bezpieczeństwo nie ma charakteru stałego, absolutnego i wymaga od państwa rutynowego podejmowania działań w celu jego utrzymania i zapobiegania rodzącym się wyzwaniom i zagrożeniom. Przeświadczenie o zagrożeniu powinno być dla państwa impulsem do działania na rzecz budowania bezpieczeństwa³⁰. Tu badacz wskazał na ważny dylemat w badaniach nad bezpieczeństwem. Czy traktować je jako stan, czy raczej proces, czy też dokonać triangulacji i odnosić się do bezpieczeństwa zarówno jako stanu, procesu³¹, czy też, co pojawia się w badaniach nad bezpieczeństwem, jako wyzwania. Wybór jednego z powyższych sposobów pojmowania bezpieczeństwa wyznacza kierunki myślenia koncep-

²⁹ A. Misiuk, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Historia i Polityka”, 2018, nr 23, s. 13.

³⁰ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1989, z. 10, s. 60.

³¹ Zob. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, pod red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 20.

tualnego oraz bieżące narracje w debatach politycznych, ale również jest podstawą formułowania ocen stanu bezpieczeństwa danych podmiotów, stanowi to zasadniczą trudność w formułowaniu doktryn bezpieczeństwa³².

Sposób postrzegania przedmiotu badań bezpieczeństwa wewnętrzne ulega ciągłej ewolucji. Nauki o bezpieczeństwie, jako stosunkowo młoda dyscyplina podlegają intensywnym procesom przemian. Z miesiąca na miesiąc znacząco zwiększa się (przynajmniej w sensie ilościowym) stan wiedzy w powyższym zakresie. Ewolucji ulega również sposób podejścia do problemu badania bezpieczeństwa. Jednym z przejawów takiej ewolucji jest zapewne odejście od negatywnego podejścia do badań nad bezpieczeństwem na rzecz podejścia pozytywnego. Warto podkreślić silnie akcentowaną w najnowszych publikacjach, „[...] obserwowaną ewolucję rozumienia kategorii bezpieczeństwa, odnoszoną bezpośrednio do praktyki życia społecznego. Skoro faktem jest odejście od negatywnie rozumianego bezpieczeństwa i przejście do jego pozytywnego pojmowania, to możemy również zauważyć, że:

- w negatywnym rozumieniu bezpieczeństwo jest zapewniane (ochroniane i broniące, gwarantowane, utrzymywane i stabilizowane);
- w pozytywnym rozumieniu bezpieczeństwo jest kształtowane (współcześnie nawet mniej utrwalane niż umacniane, co ma zakładać swobodę zachodzących przemian geopolitycznych)³³.

Opisawszy i zbadawszy już znaczną ilość i wiele rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa uczeni aktualnie chętniej podejmują się problematyki sposobów kształtowania bezpieczeństwa, w taki sposób, aby zapobiegać występowaniu zagrożeń.

1.5. POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Analizując dyskurs naukowy dotyczący badania bezpieczeństwa należy jeszcze wspomnieć o polityce bezpieczeństwa, która rozumiana może być jako:

- a) działania państwa zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście przedmiotowym – ustrojowym (ale również przez niektórych badaczy wymienianym: bezpieczeństwie publicznym, czy też pokojem społecznym),

³² Zob. J. Stańczyk, *Formułowanie...*, op. cit., s. 243.

³³ Ibidem, s. 250.

- b) koncepcje polityczne bezpieczeństwa, oparte o tradycyjne doktryny polityczne³⁴,
- c) modele wzięte z badań nad stosunkami międzynarodowymi odnoszącymi się do paradygmatów: neorealnego, neoliberalnego, radykalnego i konstruktywistycznego³⁵.

Witold Pokruszyński wskazał: „Pojęcie polityki bezpieczeństwa obejmuje, najogólniej ujmując, działania danego podmiotu w jakimś obszarze w celu osiągnięcia wcześniej przyjętych celów. To oznacza, że najpierw musiały być wyznaczone dalekosiężne cele przez politykę w danym, ważnym obszarze działania”³⁶. Włodzimierz Fehler pisał natomiast, że „polityka bezpieczeństwa państwa to celowa, planowa i zorganizowana w ramach państwa oraz pod kierownictwem organów państwowych działalność podmiotów państwowych, społecznych i prywatnych, ukierunkowana na uzyskanie i utrzymanie optymalnego w danych warunkach poziomu bezpieczeństwa, połączona z tworzeniem rozwiązań zapewniających zdolność do sprawnej i skutecznej reakcji w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania i materializujące się zagrożenia. Polityka bezpieczeństwa realizowana jest przez państwo, które funkcjonuje w określonych warunkach międzynarodowych i wewnętrznych”³⁷. Należy podkreślić, że mimo używania pojęcia polityki bezpieczeństwa państwa, trudno doszukać się jej definicji, a z przytoczonej powyżej przez Włodzimierza Fehlera wynika, że możemy rozpatrywać tę politykę zarówno z perspektywy koncepcji (myśli politycznej, doktryn), koncepcji wdrożeniowych (strategii, programów), poprzez działalność ustawodawczą – implementującą konkretne rozwiązania z zakresu polityki bezpieczeństwa (np. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie powoływania do terytorialnej służby wojskowej i sposobu jej pełnienia).

Należy dookreślić również zakres i obszar działania polityki bezpieczeństwa. Okazać się jednak może, że zakres ten jest ze względu na mnogość zagrożeń bardzo szeroki. Pokruszyński pisał: „Można zatem stwierdzić, że proces konstruowania polityki bezpieczeństwa narodowego, regionalnego czy globalnego powinien być poprzedzony sformułowaniem wiodących celów polityki

³⁴ Tu można mówić o zastosowaniu różnych gradacji koncepcji politycznych np: ideologia – doktryna polityczna – program polityczny.

³⁵ Zob. szerzej: M. Czernicka, *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Europejski”, 2018, nr 1.

³⁶ W. Pokruszyński, *Polityka, a strategia bezpieczeństwa*, Józefów 2011, s. 9.

³⁷ W. Fehler, *O pojęciu polityki wewnętrznej bezpieczeństwa państwa*, „Studia Prawno-ustrojowe”, 2014, nr 23, s. 208.

bezpieczeństwa. To zaś wymaga operacjonalizacji głównych celów wyznaczonych przez politykę, dla której punktem odniesienia jest racja stanu i wynikająca z niej interesy bezpieczeństwa. Natomiast definiowanie celów głównych powinno być kreowane w relacji do zagrożeń i wyzwań. Innymi słowy, każdemu rodzajowi wyzwania lub zagrożenia odpowiadają cele szczegółowe polityki. Należy więc określić tożsamość i specyfikę poszczególnych zagrożeń i wyzwań, intensywność ich oddziaływania oraz prawdopodobieństwo ich występowania w środowisku międzynarodowym³⁸.

1.6. ZAGADNIENIA INTERDISCYPLINARNOŚCI I METODOLOGIA BADAŃ

Rozwój wiedzy teoretycznej, szczególnie w naukach społecznych, postępuje wraz z rozwojem otaczającej nas rzeczywistości. Często zdarza się, że pewne obszary poznawcze ewoluują na tyle, że konieczne jest dokonanie zmian w formalnej systematyce dyscyplin naukowych odzwierciedlających stan badań. Tak było w przypadku obszaru badań bezpieczeństwa. „Dość szybko okazało się, że studia strategiczne, sięgające korzeniami do nauk wojskowych, nie dają odpowiedzi na pytania związane z zagrożeniami wywodzącymi się spoza sfery militarnej. Szczególnie trudno było uporać się z zagrożeniami bezpieczeństwa, wynikającymi ze sfery pozamilitarnej. Występowanie tych zagrożeń nasiliło się po upadku systemu dwubiegunowego. Globalizacja, jako pogłębiający się proces, dodatkowo stworzyła warunki dla nowych niepaństwowych podmiotów, które zaczęły stosować przymus i przemoc. Wystarczy wspomnieć o takich zjawiskach jak terroryzm, zorganizowana przestępczość, katastrofy ekologiczne, radykalne ruchy narodowe i religijne, zagrożenie ubóstwem itp. Na tym właśnie gruncie ukształtowało się stanowisko krytyczne wobec dotychczasowych badań nad bezpieczeństwem. Jednym z pionierów nowego podejścia był Barry Buzan, który podważył dotychczasowy paradygmat spojrzenia na bezpieczeństwo³⁹.

Nigdy wcześniej otaczająca nas rzeczywistość nie zmieniała się tak dynamicznie. „Wpływ na kierunki rozwoju nauk o bezpieczeństwie mają zarówno wydarzenia w świecie polityki międzynarodowej, jak i uwarunkowania związane z organizacją samej nauki. Nauki o bezpieczeństwie mogą być dziś rozu-

³⁸ W. Pokruszyński, op. cit., s. 13–14.

³⁹ S. Sulowski, *O rozwoju badań i postulacie interdyscyplinarności w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość...*, op. cit., s. 21.

miane jako odrębna dyscyplina naukowa, subdyscyplina w ramach szerszej dyscypliny naukowej – nauk o polityce lub stosunków międzynarodowych – lub jako obszar badawczy dla wielu dyscyplin, takich jak polityka społeczna, geografia, socjologia, psychologia i antropologia. Pod względem zakresu tematycznego mogą koncentrować się na kwestiach militarnych lub obejmować różne dziedziny życia społecznego⁴⁰.

W roku 2013 Bogdan M. Szulc, dostrzegał różnice między naukami o obronności i naukami o bezpieczeństwie, dziś jak wiemy wspomniane na początku rozdziału rozporządzenie połączyło te dyscypliny. Warto jednak przytoczyć, jak wspomniany badacz zapatrywał się na nauki o bezpieczeństwie. Pisał on: „nauki o bezpieczeństwie obejmują całokształt problematyki bezpieczeństwa w wymiarze narodowym i międzynarodowym⁴¹. Przedmiotem badań tej dyscypliny są współczesne systemy bezpieczeństwa w systemie militarnym i niemilitarnym oraz ich poziomach funkcjonowania na różnych na różnych poziomach organizacyjnych. Systemy te obejmują działania instytucji o charakterze państwowym, samorządowym, przedsiębiorców i organizacji społecznych. Badania z zakresu tej dyscypliny powinny służyć rozwojowi systemów bezpieczeństwa międzynarodowego i systemów operacyjnych funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa⁴². O metodologii badań nad bezpieczeństwem Szulc napisał, że kwestie związane z bezpieczeństwem, obronnością oraz wojną rozumianą jako walka zbrojna wymagają badań o charakterze interdyscyplinarnym. Do podobnych konstatacji doszedł Stanisław Sulowski, ze względu na specyfikę przedmiotu badań bezpieczeństwa, a także konieczność stosowania różnych metod badawczych, mówić możemy o interdyscyplinarności tych badań. Badacz zauważył jednocześnie, że interdyscyplinarność stanowi pewien mankament, ponieważ „nie doprowadza szybko do uogólnień teoretycznych i standaryzacji z zakresu metodologii⁴³. Do podobnej konstatacji doszedł również Tomasz Aleksandrowicz, który pisał: „interdyscyplinarny charakter nauk o bezpieczeństwie narzuca niejako konieczność stosowania metodologii czerpiącej z różnych podejść, co oznacza odrzucenie skrajności i poszukiwanie

⁴⁰ J. Czaputowicz, *Paradygmaty w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość...*, op. cit., s. 122–123.

⁴¹ Tu wracamy na wspomnianej na początku rozdziału różnicy postrzegania między bezpieczeństwem narodowym a międzynarodowym.

⁴² W.M. Szulc, *Metodologiczne i epitemiologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności*, [w:] *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, pod red. K. Rączkowski, K. Żukowska, M. Żuber, Warszawa 2013, s. 21–22.

⁴³ S. Sulowski, op. cit., s. 36–37.

arystotelowskiego złotego środka⁴⁴. Dalej stwierdził wręcz, że „podstawowym elementem tożsamości nauk o bezpieczeństwie jest ich interdyscyplinarność daleko wykraczająca poza obszar wiedzy nauk społecznych. Kwestia bezpieczeństwa podmiotu znajduje się bowiem w polu zainteresowania każdego niemal obszaru wiedzy, dziedziny nauki i dyscypliny naukowej⁴⁵”.

Zbigniew Ściborek pisał: „obecnie nauki o bezpieczeństwie są samodzielną (odrębną, samoistną) i oryginalną dyscypliną badawczą dążącą do uzyskania kompleksowego (wieloaspektowego), a jednocześnie spójnego obrazu rzeczywistości z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb bezpieczeństwa. Ze względu na przedmiot i metody badań, względy badawcze, typy formułowania twierdzeń i dyrektywy praktyczne są nauką wielowymiarową i niejednorodną zarazem. Rozpatrując ich status metodologiczny, nauka o bezpieczeństwie jest nauką empiryczną, posługującą się metodyką badań oglądowych. Warunkiem uprawiania takich badań jest wyodrębnienie przedmiotu (nad tym trwa dyskusja) i ustalenia metod oraz technik badawczych (proces adaptacji jest zaawansowany)⁴⁶. Bez wątplenia rację ma Andrzej Wawrzusiszyn, który podobnie jak Ryszard Zięba dostrzega, że „metodologia badania bezpieczeństwa na gruncie nauk społecznych zawsze dotyczy dwóch sfer (wymiarów): natury społecznej bezpieczeństwa, czyli jego ontologii oraz stosunku naszej wiedzy do niej, czyli epistemologii. Wymiar ontologiczny odnosi się do natury rzeczywistości składającej się na bezpieczeństwo różnych podmiotów. Naturę tę można przedstawić na osi obiektywizm – subiektywizm, czyli próbować odpowiadać na pytania: czy jest to istniejąca „gdzieś tam” obiektywna rzeczywistość? Lub też, czy stanowi ona (bezpieczeństwo) subiektywny wytwór (kreację) ludzi (polityków, obserwatorów, zwykłych ludzi, badaczy)? Drugi, to wymiar epistemologiczny, dotyczy sposobów zdobywania wiedzy o bezpieczeństwie uczestników życia społecznego. Istnieją więc dwa podejścia, z których jedno pozwala zjawiska społeczne (w tym bezpieczeństwo) naukowo wyjaśnić, lub też interpretacyjnie je rozumieć⁴⁷”.

⁴⁴ T.R. Aleksandrowicz, op. cit., s. 52.

⁴⁵ Ibidem, s. 64.

⁴⁶ Z. Ściborek, *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*, pod red. Z. Ściborek, Z. Zamiar, Toruń 2016, s. 212.

⁴⁷ A. Wawrzusiszyn, *Metodologiczne konteksty badań bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo i edukacja w zmieniającej się rzeczywistości*, pod red. A. Wawrzusiszyn, J. Grzyb, Elk 2015, s. 82–83.

Niezaprzeczalnym wydaje się fakt, że „[...] dyscyplinę [nauki o bezpieczeństwie przyp. autorów], szczególnie w zakresie metodologii, cechuje szeroko rozumiana interdyscyplinarność. [...] Rozwój nauk o bezpieczeństwie następował poprzez zaabsorbowanie dorobku różnych dziedzin i dyscyplin, których przedmiotem są różne aspekty bezpieczeństwa człowieka i zbiorowości społecznych. [...] interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie wyrasta wprost z wielodyscyplinarności, oglądu zjawiska z różnych perspektyw badawczych, ale bez współpracy i tworzenia wspólnych instrumentów i podejść badawczych. Nauki o bezpieczeństwie tworzą dziś ludzie wywodzący się z kilkunastu dyscyplin”⁴⁸.

1.7. KONKLUZJE

Do ważnej konstatacji doszedł Piotr Majer, który zauważył: „rozwój nauki o bezpieczeństwie prowadził nieuchronnie do uszczegółowienia tego pojęcia i pojawienia się jego licznych systematyk. Najbardziej elementarna, określana mianem podmiotowej, dzieli je na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Drugim kryterium, często stosowanym przy dokonywaniu typologii bezpieczeństwa, jest kryterium przedmiotowe. Ma ono charakter pomocniczy względem podziału podmiotowego. Pozwala natomiast na wyodrębnienie, a niekiedy wręcz na tworzenie, rodzajów bezpieczeństwa, które wzbogacają opis tego pojęcia rozpatrywanego z podmiotowego punktu widzenia. W literaturze naukowej i publicystyce można więc spotkać następujące rodzaje bezpieczeństwa o charakterze przedmiotowym: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, religijne, morskie, ekologiczne, zewnętrzne i wewnętrzne. Można przy tym z dużym przekonaniem stwierdzić, że lista ta nie jest zamknięta”⁴⁹. Rację ma autor pisząc, że rozszerza się przedmiot zainteresowania bezpieczeństwem, ale prowadzi to do kolejnych dyskusji w obrębie dyscypliny, ponieważ dajmy na to w przedmiocie zainteresowania bezpieczeństwem ekonomicznym w znacznej mierze mieści się bezpieczeństwo energetyczne państwa, a to w wyraźny sposób koreluje z bezpieczeństwem ekologicznym.

⁴⁸ B. Balcerowicz, *O tożsamości metodologicznej nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość...*, op. cit., s. 41.

⁴⁹ P. Majer, op. cit., s. 11.

Powyższe rozważania wskazują na wielość problemów w obszarze nauk o bezpieczeństwie, przede wszystkim od zdefiniowania obszaru zainteresowań, ustalenia podmiotów bezpieczeństwa, podziału przedmiotowego, poprzez dookreślenie samego podziału na bezpieczeństwo narodowe, międzynarodowe, wewnętrzne, aż po ustalenie czy istnieje podział na badania nad bezpieczeństwem, studia bezpieczeństwa, a może raczej idąc za niektórymi trendami poza krajem do securitologii. Pytanie dotyczy też jak daleko sięga interdyscyplinarność bezpieczeństwa, czy należy iść wskazaniem neorealisty Barry'ego Buzana, który uznał za zasadne uwzględnianie w analizach bezpieczeństwa, obok suwerennych państw, różnego rodzaju niepaństwowych zbiorowości ludzkich (*human collectivities*) i czy można jasno wytyczyć granicę tych badań.

Jak już wspomniano badacze dostrzegają interdyscyplinarność badań, która ma bez wątpienia wiele pozytywnych aspektów, jednak, jeszcze raz przytoczymy myśl prof. Sulowskiego, który słusznie zauważał, że mankamentem będzie brak uogólnień teoretycznych i standaryzacji z zakresu metodologii.

Należy pochylić się także nad kontekstem badań nad przecież mocno subiektywnym poczuciem bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście potrzeb ludzkich, a także praktyki politycznej, przejawiającej się w budowaniu konkretnych programów, a później strategii politycznych w podniesieniu do przedmiotowych potrzeb bezpieczeństwa⁵⁰.

Konkludując można przychylić się do refleksji Janusza Ziarko, iż niezaprzeczalnym wydaje się jednak fakt, że „tylko wspólnie można przezwyciężyć paradygmatyczne ograniczenia, których badacz sam nie jest w stanie w żaden sposób pokonać. [...] właśnie odmiennosc perspektyw może pomóc we wzajemnym dostrzeżeniu poznawczych ułomności. W ten sposób wycinkowe poznania i rozstrzygnięcia prowadzone według odmiennych paradygmatów mogą się nawzajem korygować i uzupełniać, z mniejszych części wiedzy może powstać większa”⁵¹.

⁵⁰ Zob. P. Siemiątkowski, P. Tomaszewski, *Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2018, t. XIX, z. 8, cz. II, s. 157–173; L.F. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, Kraków 2008, s. 71.

⁵¹ J. Ziarko, *Wieloparadygmatyczność nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość...*, op. cit., s. 172.

ROZDZIAŁ II

CHARAKTER WSPÓŁCZESNEGO ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA

2.1. DIAGNOZA GLOBALNEGO ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA

Wszystkie podmioty stosunków międzynarodowych, w tym najważniejsze z nich czyli państwa, funkcjonują w określonym środowisku (ang. *environment*), które obejmuje różne komponenty (przedmioty, procesy, zjawiska) i wzajemne relacje pomiędzy nimi. Komponenty te są przypisane do sfery politycznej, ekonomicznej, społecznej, technologicznej, militarnej, ekologicznej, w której funkcjonuje dany podmiot i wpływają na niego w różny sposób. Może to być oddziaływanie korzystne, najbardziej pożądane, ale także wpływ niekorzystny w postaci różnych niebezpieczeństw dla jego bytu i rozwoju obecnie lub w przyszłości. Komponenty tworzą więc określone środowisko bezpieczeństwa, czyli zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne warunki realizacji interesów i osiągnięcia celów w dziedzinie bezpieczeństwa przez różne podmioty. Warunki bezpieczeństwa są charakteryzowane przy pomocy czterech podstawowych kategorii, jakimi są: szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia¹. Najkorzystniejsze są szanse, czyli okoliczności występujące niezależnie od woli podmiotu, sprzyjające realizacji jego interesów i osiągnięciu celów. Z kolei wyzwania stanowią sytuacje problemowe w dziedzinie bezpieczeństwa, powodujące potrzebę podjęcia decyzji, a także działań zaradczych, bowiem brak

¹ *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 247.

odpowiedniej reakcji może spowodować przekształcenie się wyzwań w zagrożenia. Działania podmiotu w sferze bezpieczeństwa mogą przynieść zarówno pozytywne skutki, ale niekiedy prowadzą także do negatywnych następstw. Są to tzw. ryzyka bezpieczeństwa. Najważniejszą kategorią warunków bezpieczeństwa są jednak zagrożenia (ang. *threat, hazards*), czyli potencjalne lub istniejące zjawiska, sytuacje, zdarzenia bądź działania, które w sposób pośredni lub bezpośredni mają destrukcyjne oddziaływania na podmiot. Ten najbardziej klasyczny element środowiska bezpieczeństwa można sklasyfikować jako zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne. W dziedzinie zagrożeń niemilitarnych wyróżnić można zagrożenia: polityczne, ekonomiczne (gospodarcze), psychospołeczne, ekologiczne, wewnętrzne i inne. Zagrożenia mogą być intencjonalne (zamierzone) albo przypadkowe, czyli losowe. Zagrożenia godzą w wartości i interesy każdego podmiotu bezpieczeństwa. Początek XXI wieku wpłynął na ewolucję potencjalnych niebezpieczeństw. Obecnie do najważniejszych należą te, które w sposób bezpośredni oddziałują na społeczeństwo oraz funkcjonowanie państw, czy różnych organizacji. Ich negatywny wpływ na życie i zdrowie ludzi, warunki bytu, mienie, czy środowisko naturalne prowadzi do destabilizacji życia państwowego i społecznego.

Jednym z kluczowych czynników kształtujących międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa jest globalizacja. Jest ona bardzo szerokim i złożonym procesem, mającym wpływ na wszystkie sfery naszego życia. Globalizacja prowadzi do tworzenia nowego typu powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami, państwami i społeczeństwami. Powoduje także zanikanie kategorii państwa narodowego, kurczenie się przestrzeni społecznej, wzrost tempa interakcji poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych oraz wzrost znaczenia szerokiego i zróżnicowanego grona podmiotów niepaństwowych, takich jak: korporacje ponadnarodowe, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne czy grupy ekstremistyczne. Ze względu na rosnącą liczbę oraz zwiększające się wpływy tych aktorów kontrolowanie czy nawet monitorowanie ich działań będzie coraz trudniejsze.

Dynamiczne zmiany zachodzące we współczesnym świecie pod wpływem globalizacji procesów i zjawisk gospodarczych, w tym rosnące uzależnienie od zawansowanych technologii, czy sprawnego funkcjonowania systemów energetycznych, teleinformacyjnych lub logistycznych, powodują również globalizację samego bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo globalne (światowe) obejmuje zjawiska i procesy bezpieczeństwa, które dotyczą ludzkości jako całości, obej-

mują w różny sposób całą kulę ziemską i angażują różne podmioty międzynarodowe².

Globalizacja prowadzi do rozprzestrzeniania się zjawisk zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych. Niewątpliwie przyczynia się do rozwoju nowoczesnych technologii, generuje postęp gospodarczy i społeczny, a tym samym stwarza szanse do upowszechniania demokracji i podnoszenia poziomu życia obywateli niektórych państw. Jednakże powoduje, że w środowisku bezpieczeństwa pojawiają się zupełnie nowe nieznane dotychczas wyzwania i zagrożenia, zarówno o charakterze militarnym, jak i pozamilitarnym. Następuje przy tym niwelacja granic pomiędzy tymi sferami. Globalizacja i rosnąca współzależność pomiędzy różnymi aktorami ładu światowego często skutkują nieprzewidywalnością niekorzystnych zjawisk czy zdarzeń. Należy zaznaczyć, że ich zasięg nie jest już ograniczony barierami geograficznymi, ale także politycznymi czy gospodarczymi. Prowadzi to do coraz wyraźniejszej tendencji do tzw. „współzależnej niestabilności”, polegającej na przenoszeniu zjawisk kryzysowych z jednych regionów do innych, niekiedy bardzo odległych geograficznie. Wpływa także na potrzebę opracowania nowego katalogu zagrożeń dla bezpieczeństwa i jego ciągłej aktualizacji.

Na początku obecnego tysiąclecia ostrości i tempa nabierają towarzyszące globalizacji nowe podziały świata na kraje bogate, zaliczane do tzw. cywilizacji zachodniej oraz kraje biedne należące do innych cywilizacji, głównie muzułmańskiej (islamskiej). Znany amerykański politolog Samuel Huntington dowodził, że we współczesnym świecie stosunki między państwami i grupami państw należącymi do różnych cywilizacji będą miały charakter antagonistyczny. W związku z tym przyszłe konflikty czy wojny będą prowadzone nie między państwami, a między cywilizacjami³.

Według Huntingtona świat zmienia się w arenę walki i rywalizacji między ośmioma głównymi cywilizacjami. Zasadniczy podział przebiega pomiędzy Zachodem i całą resztą, przy czym najgwałtowniejsze konflikty wybuchają między krajami muzułmańskimi i azjatyckimi z jednej a państwami zachod-

² S. Koziej, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, (skrypt internetowy), Warszawa – Ursynów 2010, s. 17.

³ Samuel Phillips Huntington (1927–2008 r.) to wybitny politolog amerykański i wykładowca uniwersytecki, który w okresie rządów administracji Jimmy Cartera (1977–1987) był koordynatorem planowania bezpieczeństwa w Narodowej Radzie Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W wydanej w 1996 r. książce pt. *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego* (*The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*) opisał on geopolitykę po zakończeniu zimnej wojny.

nimi z drugiej strony. Niebezpieczne starcia, do jakich dojdzie w przyszłości, wynikają najprawdopodobniej z wzajemnego oddziaływania arogancji Zachodu, nietolerancji islamu i chińskiej pewności siebie⁴.

Szczególnie po 11 września 2001 r. społeczność państw demokratycznych uświadomiła sobie, że najważniejszym przeciwnikiem cywilizacji zachodniej stał się radykalny fundamentalizm islamski reprezentowany przez niektóre organizacje, ale także przez wybrane państwa⁵. Fundamentalizm islamski prowadzi do tworzenia państw wyznaniowych (Irak, Iran, Sudan), w których odrzuca się zachodni model demokracji i wprowadza rządy szariaiatu⁶.

Islamscy radykałowie wzywają do rozprawy z „wrogami Bliskiego Wschodu – syjonistami i krzyżowcami”. Ich długofalowa polityka zakłada zniszczenie Izraela, zislamizowanie Europy, pokonanie USA i w rezultacie zbudowanie państwa Boga (przy czym, pod słowem „państwo” należy rozumieć „świat”). Środkiem do osiągnięcia tego jest przede wszystkim święta wojna (dżihad). Tylko zniszczenie zepsutego i skorumpowanego Zachodu może doprowadzić do powstania lepszego społeczeństwa. Dlatego użycie wszelkich środków, w tym przemocy zbrojnej, w imię wyższych idei i dla dobra społecznego jest jak najbardziej uzasadnione. Szczególnie spór z Izraelem, będącym na granicy cywilizacji zachodniej, stanowi groźbę rozszerzenia się wojny daleko poza granice Bliskiego Wschodu.

Według niektórych teoretyków wojna między cywilizacją zachodnią a islamską rozpoczęła się już w 1991 r., z chwilą zaatakowania Iraku przez koalicję państw zachodnich. Dotychczas jest ona prowadzona z przerwami i ograniczonymi środkami, dlatego określa się ją niekiedy jako „niby-wojna”⁷. Akty przemocy przejawiają się atakami terrorystycznymi strony islamskiej oraz działa-

⁴ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2011, s. 267.

⁵ Fundamentalizm religijny jest to rygorystyczne trzymanie się zasad i norm wyznaczonych przez daną religię.

⁶ Szariat to religijne prawo muzułmańskie, zbiór przepisów dotyczących obowiązków względem Boga (Allaha) oraz stosunków międzyludzkich.

⁷ Według amerykańskiego Departamentu Obrony, w latach 1980–1995 Stany Zjednoczone przeprowadziły na Bliskim Wschodzie aż 17 operacji militarnych skierowanych głównie przeciwko muzułmanom. Były one wynikiem doktryny polityki zagranicznej USA (doktryna Cartera z 1980 r.). Traktowano w niej region Zatoki Perskiej, jako szczególnie ważny dla żywotnych interesów USA. Znaczna część z nich polegała na udzielaniu pomocy militarnej dla sojuszników regionalnych USA, w tym głównie dla Izraela zaangażowanego w ciągle konflikty z sąsiadami. Doktryna stanowiła także podstawę do rozpoczęcia pierwszej wojny w rejonie Zatoki Perskiej w 1990 r.

niami lotnictwa (ataki uzbrojonych samolotów bezpilotowych na bazy szkolenia terrorystów), sił specjalnych czy różnymi wielostronnymi i jednostronnymi sankcjami państw zachodnich wobec krajów, które zagrażają Zachodowi.

Współcześnie wojna między cywilizacją zachodnią i islamską ma cechy zarówno wojny między państwowej, czego przykładem jest wojna w Iraku i Afganistanie, jak i asymetrycznej. Wojna ta przejawia się intensyfikacją działalności międzynarodowych organizacji terrorystycznych, takich jak np. Al-Kaida czy salaficka organizacja tzw. ISIS (arab. *Daesh*), która w 2014 roku na ziemiach okupowanych Iraku i Syrii proklamowała powstanie kalifatu pod nazwą „Państwo Islamskie”⁸. Nasilenie międzynarodowego terroryzmu na świecie nastąpiło w ostatnich latach XX wieku. Początek XXI wieku przyniósł zaostrzenie się konfliktu, o czym świadczą coraz liczniejsze ataki terrorystyczne, w tym szczególnie brutalne, takie jak zamachy w USA w 2001 r., czy w państwach europejskich: Madryt 2004 r., Londyn 2005 r. i 2017 r., Paryż 2015 r., Berlin i Bruksela 2016 r. Dotychczas największym i najtragiczniejszym w skutkach był atak na Światowe Centrum Handlu w Nowym Jorku (World Trade Center), w którym zginęło lub zaginęło 2775 osób. Podłożem współczesnych ataków terrorystycznych są głównie czynniki niematerialne, w tym szczególnie tożsamościowo-kulturowe, takie jak: obyczaje, wartości, ideologia czy religia. Niekiedy mają one także źródła materialne. Głównym celem terrorystów nadal będzie chęć destabilizacji społeczeństwa państw zachodnich poprzez przeprowadzanie ataków powodujących jak największą liczbę ofiar. Ogromne zagrożenie stanowią nowe rodzaje terroryzmu, posługującego się bronią masowego rażenia – jądrową, chemiczną lub biologiczną⁹. Należy ona do najbardziej śmiertelnych środków bojowych, a jej użycie powoduje duże straty, głównie wśród ludności cywilnej¹⁰. Szczególnie niebez-

⁸ Al-Kaida (arab. *zasada*) to międzynarodowa organizacja terrorystyczna założona przez Osamę ben Ladena w 1988 r. Początkowo wspierała ugrupowania islamskie walczące z armią radziecką, a od 1991 r. przekształciła się w organizację terrorystyczną, w której zasięgu znajduje się kilkadziesiąt krajów na całym świecie. Obok ataków terrorystycznych jej zadaniem jest radykalizacja istniejących ugrupowań islamskich, tworzenie ich w miejscach gdzie nie występują oraz popieranie muzułmańskich wojowników w wielu państwach.

⁹ J. Krause, *The proliferation of weapons of mass destruction: The risks for Europe*, „Chaillot Paper”, nr 24, maj 1996, s. 5–21.

¹⁰ Po raz pierwszy broń jądrowa została użyta przeciwko Japonii przez Stany Zjednoczone. W sierpniu 1945 r. Amerykanie zrzućli dwie bomby atomowe na Hiroszimę (6 sierpnia) i Nagasaki (9 sierpnia). W ciągu krótkiego czasu zginęło około 30% populacji Hiroszimy (70–90 tys. mieszkańców) oraz 40–70 tys. mieszkańców Nagasaki. Co najmniej drugie tyle zmarło w wyniku obrażeń czy choroby popromiennej.

pieczny, wręcz nieprzewidywalny, jest terroryzm mający swoje korzenie w radykalnym islamie. Dlatego trzeba go zwalczać przede wszystkim w krajach, z których się wywodzi, takich jak Afganistan, Irak i inne. Do przeciwdziałania temu zagrożeniu państwa powinny być przygotowywane w stopniu nie mniejszym niż do zagrożeń wojennych.

Czynnikiem, który destabilizuje międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa są również aspiracje niektórych państw, w tym szczególnie wielkich mocarstw, do odgrywania roli hegemonu w porządku regionalnym czy globalnym. Często łączy się to z ich dążeniem do ekspansji terytorialnej, co może doprowadzić do erozji istniejącego ładu światowego opartego o prawo międzynarodowe.

Jednym z największych współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa globalnego jest także proliferacja broni masowego rażenia. Zjawisko to wiąże się nie tylko z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia. Dotyczy także nielegalnego pozyskiwania surowców, urządzeń czy technologii do jej produkcji, a także środków przenoszenia tej broni, przede wszystkim raket i technologii związanej z ich produkcją.

O posiadanie broni masowego rażenia są podejrzewane liczne kraje, szczególnie te położone w Afryce czy Azji. Dotyczy to głównie broni chemicznej i biologicznej, których produkcja jest o wiele łatwiejsza i mniej kosztowna od produkcji broni jądrowej. Kraje podejrzewane o posiadanie broni chemicznej to: Izrael, Syria, Iran, Libia i Egipt. Broń biologiczną prawdopodobnie posiada Izrael, Algieria i Sudan. Z kolei broń jądrowa jest w arsenale m.in. takich państw, jak Izrael i Pakistan. Szczególne zaniepokojenie budzą ambicje atomowe Korei Północnej oraz Iranu. Kraje te za kilka lat mogą wejść w posiadanie środków przenoszenia BMR o zasięgu obejmującym USA czy Europę.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa globalnego są także ciągłe spory między Indiami a Pakistanem. Państwa te dysponują bronią jądrową, która w przypadku wybuchu pomiędzy nimi wojny, może zostać użyta. Doprowadzi to do zdestabilizowania sytuacji nie tylko w regionie, ale na całym świecie. Także posiadanie ładunków nuklearnych przez Izrael i Pakistan, a w przyszłości być może przez Iran, może doprowadzić w sytuacjach ekstremalnych do wykorzystania broni jądrowej w ewentualnym konflikcie, jako środka ostatecznego.

Ryzyko użycia broni nuklearnej jest bardzo wysokie i bardziej realne, niż w okresie zimnowojennej rywalizacji pomiędzy NATO a Układem Warszawskim. Prawdopodobieństwo użycia ładunków atomowych już w nadchodzą-

cej dekadzie jest wyjątkowo duże i wynosi 0.3–0.4, jak oceniają amerykańscy eksperci¹¹.

Duży wpływ na jego kształtowanie się współczesnego środowiska bezpieczeństwa wywiera rewolucja informacyjna. Postęp technologiczny, związany przede wszystkim z globalizacją, wpłynął na gwałtowny rozwój informatyki i telekomunikacji. Ludzkość wkroczyła w nową fazę rozwoju cywilizacyjnego, którą Alvin Toffler określił mianem „cywilizacji trzeciej fali”¹². Powstanie nowego społeczeństwa, tzw. społeczeństwa informatycznego, spowodowało eliminację wielu barier, w tym ograniczeń, jakie do niedawna stwarzał czynnik geograficzny. To właśnie swobodny i natychmiastowy przepływ informacji jest czynnikiem umożliwiającym rozprzestrzenianie się lokalnych czy regionalnych zjawisk, procesów lub wartości na całą kulę ziemską.

Rozwój technologii informacyjnych przyczynia się do tworzenia sieci globalnych, co daje ludzkości ogromne możliwości. Jednakże sieciowa struktura współczesnego świata powoduje powstanie nowych kategorii zagrożeń cybernetycznych. Najważniejsze z nich to: cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, cyberkonflikty z udziałem podmiotów niepaństwowych i cyberwojna, rozumiana jako konfrontacja w cyberprzestrzeni między państwami¹³. Cyberprzestrzeń staje się w coraz większym stopniu obszarem rywalizacji i konfrontacji, nie tylko między państwami, ale także innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Trzeba przy tym stwierdzić, że ciągle rośnie podatność państw na zagrożenia cybernetyczne, w tym typu terrorystycznego, co często prowadzi do destabilizacji ich funkcjonowania i tym samym wpływa negatywnie na bezpieczeństwo narodowe, szczególnie małych i średnich krajów. Czynnikiem ułatwiającym ataki są trudności w wykryciu i ukaraniu ich sprawców. Dlatego cyberprzestrzeń, jako nowe środowisko bezpieczeństwa, powoduje konieczność ciągłych zmian prawno-organizacyjnych dostosowanych do pojawiających się nowych niebezpieczeństw. Przemawia za tym także fakt, iż przestrzeń wirtualna stała się w ostatnich latach polem aktywności także organizacji terrorystycznych.

Rewolucja informacyjna zmieniła również sposób prowadzenia wojen i konfliktów zbrojnych. Permanentny rozwój techniki wojskowej oparty o najnowsze technologie powoduje, że przyszłe wojny międzypaństwowe będą cha-

¹¹ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 40.

¹² A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985, s. 36.

¹³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 19.

rakteryzowały się kompleksowością działań różnych rodzajów sił zbrojnych i wojsk nie tylko w trzech dotychczasowych tradycyjnych środowiskach – powietrznym, lądowym i morskim. Walka będzie się rozgrywać także w takich nowych obszarach, takich jak przestrzeń cybernetyczna, elektromagnetyczna czy kosmiczna. Dlatego pole walki, ze względu na jego wielowymiarowość, coraz częściej jest określane przez specjalistów wojskowych jako „battlespace” – przestrzeń walki. Istotne miejsce wśród możliwych środowisk walki zajmuje także sfera informacyjna. Należy zatem zakładać, że walka informacyjna będzie stałym elementem przyszłych działań wojennych¹⁴. Ma ona na celu zdobycie przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem, która przyczynia się do zwiększenia jakości i szybkości procesów decyzyjnych, a tym samym wpływa na wzrost potencjału bojowego oraz jego optymalne użycie.

Ukształtowała się również koncepcja wojny sieciocentrycznej, która opiera się o założenie, że wzrost siły bojowej jest generowany poprzez połączenie w sieć informacyjną sensorów, decydentów i systemów walki w celu osiągnięcia wspólnej świadomości, zwiększenia szybkości dowodzenia oraz tempa operacji, potęgowania skuteczności uzbrojenia, wzrostu odporności na uderzenia przeciwnika oraz podniesienia stopnia synchronizacji działań¹⁵.

Trzeba przy tym stwierdzić, że cyberprzestrzeń oraz pole walki informacyjnej, jako nowy front walki pozbawiony wielu ograniczeń, powodują, że niwelacji będą ulegać granice pomiędzy stanami pokoju i wojny, także pomiędzy państwami o znacznie zróżnicowanym potencjale militarnym.

Wiele problemów dla bezpieczeństwa światowego stwarzają kryzysy ekonomiczne, które pojawiają się z różną intensywnością i częstotliwością. Globalizacja spowodowała, że gospodarki państw są ze sobą ściśle powiązane i stanowią rodzaj systemu naczyń połączonych. W rezultacie problemy w jednym kraju, szczególnie tym, który jest uważany za potęgę gospodarczą, powodują zazwyczaj perturbacje gospodarcze na całym globie, czego gospodarka światowa doświadczyła ostatnio w latach 2007–2009.

Zjawiskiem systematycznie narastającym, związanym także z gospodarką, jest transnarodowa przestępczość zorganizowana. Przestępczość może funkcjonować w różnych obszarach życia społecznego i stosować różne formy działalności, takie jak np.: przemyt narkotyków, przemyt i handel ludźmi, handel organami ludzkimi, handel bronią i materiałami radioaktywnymi, pranie

¹⁴ B. Balcerowicz, *Pokój i nie-pokój na progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 172.

¹⁵ R. Szpakowicz, *Wojna w Iraku a koncepcja wojny sieciocentrycznej*, „Przegląd Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej”, 2003, nr 11, s. 7.

brudnych pieniędzy czy stosowana na coraz większą skalę cyberprzestępczość. Rezultatem aktywności przestępców może być powstanie niepokojów społecznych, problemów gospodarczych czy nawet dezorganizacja funkcjonowania całych państw.

Grupy przestępcze często działają bezkarnie dzięki korumpowaniu polityków czy wymiaru sprawiedliwości. Ich funkcjonowaniu sprzyjają takie czynniki, jak: słabe struktury państwowe, znikanie barier geopolitycznych, rozszerzanie się liberalnej demokracji, swoboda działalności gospodarczej, swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób (brak granic), urynkowanie i prywatyzacja życia społecznego. Dlatego zwalczanie transnarodowej przestępczości zorganizowanej jest bardzo trudne. Wymaga ono ścisłej, ciągłej i długotrwałej współpracy organów ścigania wielu państw oraz międzynarodowych instytucji.

Jednym z najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa globalnego są także zmiany klimatyczne, jakie obserwujemy na naszym globie od kilku dekad. Ocieplenie klimatu spowodowane intensywną emisją gazów cieplarnianych nie budzi już obecnie wątpliwości. Jednakże ich potencjalne konsekwencje są nadal niedostrzegane lub bagatelizowane przez niektóre państwa, szczególnie te uważane za największych trucielei. Należą do nich: USA, Chiny, Rosja czy Indie.

Niepokojąca jest także intensywność i geografia światowych zmian demograficznych. Przyrost populacji, szczególnie w biednych krajach rozwijających się jest tak duży, że nie są one w stanie zapewnić swoim obywatelom nie tylko godnego poziomu życia, ale nawet zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. Prognozuje się, że populacja ludności będzie nadal wzrastać w dużym tempie. Ocenia się, że do 2050 r. liczba ludności na naszym globie osiągnie 9 mld. Może to prowadzić w wielu biednych regionach Afryki czy Azji do niepokojów społecznych a nawet wojen i w rezultacie powodować masowe, niekontrolowane migracje do innych państw, szczególnie europejskich.

2.2. EUROPEJSKIE ŚRODOWISKO BEZPIECZEŃSTWA NA POCZĄTKU XXI WIEKU

Po upadku bipolarnego porządku światowego, a tym samym zakończeniu zimnej wojny w świadomości społeczeństw wielu państw europejskich ukształtował się obraz kontynentu bezpiecznego, na którym wszelkie spory międzynarodowe rozwiązywane są środkami pokojowymi. Pomimo różnych

kryzysów, głównie w sferze gospodarczej, Europa nadal jest postrzegana jest jako kontynent dobrobytu i pokoju. Zasadniczymi determinantami bezpieczeństwa europejskiego jest członkostwo państw w Unii Europejskiej oraz w Sojuszu Północnoatlantyckim, który nadal jest uważany za najpotężniejszy i najskuteczniejszy układ polityczno-militarny w wymiarze nie tylko subregionalnym (transatlantyckim), ale także globalnym. Oprócz tego istotne znaczenie ma strategiczna obecność USA na naszym kontynencie oraz właściwe relacje z Rosją. W ostatnim okresie szczególnie ten ostatni czynnik wywiera destabilizujący wpływ na nasze regionalne środowisko bezpieczeństwa.

Konflikt rosyjsko-ukraiński zapoczątkowany w 2014 r. pokazał, że pokój na kontynencie europejskim nie może trwać wiecznie bez ciągłych wysiłków związanych z jego podtrzymywaniem. Agresywna i mocarstwowa polityka rosyjska, wyrażająca się m.in. zbrojnym atakiem na Gruzję i Ukrainę, uświadomiła państwom europejskim istnienie realnego zagrożenia ze strony Kremla. Z kolei inkorporacja Krymu w skład Federacji Rosyjskiej pokazała, jak kruche jest prawo międzynarodowe oraz jak niewielkie są możliwości jego egzekwowania. Istnieją obawy, że aspiracje tego państwa będą jeszcze większe. Rosja zachęcona dotychczasowymi sukcesami oraz brakiem skutecznej reakcji ze strony społeczności międzynarodowej będzie nadal szukać granic tolerancji dla swoich agresywnych zachowań w stosunkach międzynarodowych. Może zatem, podobnie jak na Ukrainie, ponownie zastosować metodę faktów dokonanych. Szczególnie niepokojący jest scenariusz zakładający opanowanie całości Ukrainy, czy przejęcie dominacji nad terytorium niektórych państw członkowskich NATO¹⁶.

Zasadniczym celem Rosji jest wzmocnienie swojej pozycji w globalnym układzie sił. Dobór metod do jego realizacji jest bardzo zróżnicowany. Często odbywa się to z jawnym naruszeniem prawa międzynarodowego czy stosowaniem siły i szantażu w stosunkach z innymi państwami, szczególnie z sąsiadami, czego przykładem jest Ukraina. „Gwałcąc prawa międzynarodowe, depcząc suwerenność niepodległego kraju, Kreml rozpoczął niemające precedensu działania, prowadzące do odbudowania imperium według schema-

¹⁶ Już w 2014 roku generał Philip Breedlove, dowódca sił NATO w Europie ocenił, że Rosja zgromadziła na granicy z Ukrainą siły wystarczające do przeprowadzenia inwazji i osiągnięcia najważniejszych celów na Ukrainie w czasie od trzech do pięciu dni. Opanowanie wschodniej Ukrainy otwiera dla Moskwy korytarz lądowy na Krym i daje możliwość połączenia z Nadniestrzem, które od 1992 r. jest de facto niezależne od Mołdawii. Taki sam korytarz mógłby powstać z Odwodem Kaliningradzkim, w wyniku zajęcia przez Rosję części Litwy.

tu, który zdają się znać jedynie rosyjscy autokraci”¹⁷. Rosja podejmuje także próby destabilizacji sytuacji w regionie i dezintegracji zachodnich struktur, szczególnie państw skupionych w ramach Unii Europejskiej czy NATO. Zachowania prowokacyjne i napastliwe są stosowane przez ten kraj, także w stosunku do niektórych członków Sojuszu Północnoatlantyckiego, który jest uznawany przez Rosję jako największe zagrożenie dla jej bezpieczeństwa zewnętrznego. Przejawiają się one stymulacją konfliktów społecznych, korupcją elit politycznych, cyberatakami (np. na Estonię w 2008 r.), czy częstymi naruszeniami przestrzeni powietrznych państw nadbałtyckich. Dlatego wywołanie przez Rosję konfliktu o skali regionalnej, z udziałem jednego lub kilku państw członkowskich NATO, jest realną perspektywą¹⁸. Kolejna wojna hybrydowa, przeprowadzona według scenariusza ukraińskiego, jest możliwa w krajach nadbałtyckich z uwagi na znaczny procent mniejszości rosyjskich mieszkających na ich terytorium (Litwa – 8%, Łotwa i Estonia po ok. 25%). Zaniepokojenie społeczności europejskiej, szczególnie państw graniczących z Rosją, budzi umacnianie potencjału militarnego przez ten kraj. Ocenia się, że do 2020 r. w wyniku realizacji szeroko zakrojonego planu modernizacji technicznej sił zbrojnych nastąpi wymiana około 70% uzbrojenia i wyposażenia sił zbrojnych Rosji¹⁹. Działania te są traktowane priorytetowo, co może doprowadzić do asymetrii potencjałów militarnych na kontynencie i w rezultacie do nowego wyścigu zbrojeń. W 2017 r. wydatki wojskowe Rosji wyniosły ponad 66 mld dolarów, co daje temu państwu czwarte miejsce na świecie pod względem dynamiki zbrojeń²⁰.

Obawy budzą również scenariusze rozgrywane podczas cyklicznych ćwiczeń „Zapad” z udziałem wojsk Rosji i Białorusi, które posiadają zimnowojenny charakter. Dla przykładu, w rosyjskich manewrach zorganizowanych w 2015 r. brało udział prawie 100 tys. żołnierzy oraz 7 tys. czołgów i dział artyleryjskich.

Należy zatem przypuszczać, że Rosja nadal będzie kontynuować wrogie działania skierowane przeciwko NATO i Unii Europejskiej, poprzez m.in. sty-

¹⁷ M. Harpen, *Wojny Putina. Czeczenia, Gruzja, Ukraina 2014*, Warszawa 2014, s. 9.

¹⁸ *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej (The Concept of Defence of the Republic of Poland)*, Warszawa 2017, s. 22.

¹⁹ J. Sabak, *Sankcje opóźnią modernizację rosyjskiej armii?* *Defence 24* z 17 sierpnia 2014, [dostęp: 30.01.2019], dostępny na: <http://www.defence24.pl/sankcje-opoznia-modernizacje-ro-syjskiej-armii>.

²⁰ *SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security. Summary*, Stockholm 2018, s. 6.

mulowanie konfliktów wewnątrz tych organizacji i osłabianie w ten sposób współpracy transatlantyckiej oraz rozbicie solidarności i jedności ich członków.

Aktualne uwarunkowania polityczno-militarne w Europie powodują, że szczególnie podatne na powstanie napięć, sytuacji kryzysowych i konfliktów o ograniczonym charakterze (lokalnych) są państwa leżące na tzw. peryferiach Unii Europejskiej. Ich źródła mogą mieć zarówno charakter militarny, jak i pozamilitarny, głównie ekonomiczny i narodowościowy. Obok państw objętych szeroką współpracą międzynarodową, opierających swoje bezpieczeństwo o członkostwo w NATO czy w Unii Europejskiej, istnieje grupa krajów znajdujących się w tzw. „szarej strefie bezpieczeństwa”. Potencjalne i realne punkty zapalne znajdują się w rejonie Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego. Obok trwającego tam obecnie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego istnieją także inne niestabilne regiony, takie jak: Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach i Naddniestrze, w których zamrożone konflikty mogą przejść w aktywną fazę. Z kolei Kaukaz Północny oraz niektóre zachodnie państwa Europy (Hiszpania, Irlandia Północna) dotknięte są dążeniami separatystycznymi, czy konfliktami etnicznymi i religijnymi. Źródła napięć występują także na Bałkanach, szczególnie w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie, są one jednak kontrolowane dzięki obecności stabilizacyjnych sił międzynarodowych.

Tak więc Europa nie jest wolna od konfliktów o różnym charakterze i skali, jednakże wybuch wojny obejmującej cały region jest nadal mało prawdopodobny. To największe niebezpieczeństwo byłoby poprzedzone długotrwałymi i radykalnymi zmianami politycznymi i strategicznymi, a tym samym byłby czas na przygotowanie obrony kolektywnej w ramach NATO.

Obok zagrożenia militarnego ze strony Rosji oraz terroryzmu międzynarodowego, dla którego ten kontynent stanowi nadal stosunkowo łatwy i szczególnie opłacalny cel, Europa stoi także przed ważnym wyzwaniem jakim jest kryzys migracyjny. Najtrudniejsza sytuacja nosząca znamiona sytuacji kryzysowej, miała miejsce w 2015 r., kiedy to liczba osób, które nielegalnie wkroczyły na teren tego kontynentu wyniosła około 1,8 mln²¹. Presja migracyjna przyczyniła się do załamania dotychczasowej polityki migracyjnej Unii Europejskiej, a skala zjawiska spowodowała, że niektóre państwa (np. Włochy, Grecja, Niemcy) straciły zdolność do powstrzymania fali imigrantów przed nielegalnym wkroczeniem na ich teren i poradzenia sobie z zaistniałą sytuacją.

²¹ M. Drgas, *Kryzys migracyjny 2014–2016 w Europie a spór o przyszły kształt Unii Europejskiej*, [w:] A. Lewandowski, I. Monaloti, M. Polakowski (red.), *Kryzys migracyjny a bezpieczeństwo Polski i Unii Europejskiej*, Płock 2017, s. 103.

Spowodowało to w Europie wiele problemów ekonomicznych, społecznych czy związanych ze sferą bezpieczeństwa, ale także o charakterze humanitarnym. Wszystko to nie tylko zachwiało solidarnością państw należących do Unii Europejskiej, ale obnażyło także niemoc i zbiurokratyzowanie tej instytucji. Problem masowej imigracji ma złożone przyczyny, ale zasadniczą z nich jest wojna w Syrii i Iraku prowadzona z samozwańczym Państwem Islamskim, która spowodowała exodus mieszkańców z terenów zajmowanych przez tę organizację. Sytuację wykorzystały zorganizowane grupy przestępcze, które z nielegalnego przemytu ludzi lub wyłudzenia środków finansowych przeznaczonych na opiekę nad uchodźcami stworzyły dobrze prosperujący interes, przynoszący duże zyski.

Istnieją obawy, że sytuacja z roku 2015 może się powtórzyć i to na jeszcze większą skalę. Dlatego palącą potrzebą jest zmiana polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej. Europa powinna także w większym stopniu zaangażować się w rozwiązanie problemów politycznych, gospodarczych, demograficznych czy humanitarnych w niestabilnych regionach Afryki czy na Bliskim Wschodzie, udzielając przede wszystkim pomocy na miejscu.

Oprócz scharakteryzowanych zagrożeń kontynent może być dotknięty także innymi sytuacjami kryzysowymi. Rozwój technologii i rozszerzanie się światowego rynku doprowadziły do gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na surowce. Dotyczy to szczególnie surowców energetycznych. Większość państw europejskich jest uzależniona w dużej mierze od dostaw ropy naftowej czy gazu z Rosji, co czyni je podatnymi na szantażowanie przez ten kraj i w ten sposób zmuszanie ich do podjęcia działań politycznych czy gospodarczych zgodnych z interesami Kremla.

Innym problemem Europy jest sytuacja demograficzna. Jest ona odwrotna od tendencji światowych. Społeczeństwo tego kontynentu starzeje się, a przyrost naturalny w wielu państwach osiąga wartości ujemne. Liczba emerytów rośnie co zagraża stabilizacji ich sytuacji socjalnej, a w skrajnych przypadkach może doprowadzić do załamania się systemu emerytalnego niektórych krajów.

Zmiany demograficzne w połączeniu z innymi negatywnymi zjawiskami globalnymi, np. kryzysami gospodarczo-finansowymi lub zmianami klimatycznymi, niosą poważny potencjał zagrożeń, zwłaszcza, że istniejące struktury międzynarodowe nie są w stanie im skutecznie zaradzić.

2.3. PROGNOZY ROZWOJU ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA

Z przedstawionych treści wynika, że współczesne środowisko bezpieczeństwa jest bardzo dynamiczne, zmienne i złożone. Można to zaobserwować, a także doświadczyć, w różnych wymiarach – począwszy od globalnego, poprzez regionalny, narodowy aż do jednostkowego (personalnego). Z tych powodów bardzo trudno prognozować czy przewidzieć jego ewentualny rozwój. Ponadto środowisko charakteryzuje się zacieraniami granic między jego wymiarem wewnętrznym i zewnętrznym, militarnym i pozamilitarnym²². Ten dychoomiczny podział często przyjmuje się w literaturze jako podstawowy. Nadal bardzo istotne są zagrożenia militarne, czyli pojawiająca się możliwość użycia przez stronę przeciwną sił i środków o charakterze wojskowym. Są one nadal tradycyjnymi rodzajami zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, chociaż skala ich występowania jest znacznie mniejsza niż w XX wieku²³. Wynika to z faktu, że dzięki zawarciu porozumień międzynarodowych nie tylko zahamowano wyścig zbrojeń konwencjonalnych i jądrowych, ale ograniczono także arsenały tej broni i zmniejszono wydatki na cele zbrojeniowe. W rezultacie zmniejszyło się również prawdopodobieństwo wybuchu wojny powszechnej o charakterze globalnym, czyli takiej, która jest prowadzona przez wiele państw i obejmuje swoim zasięgiem znaczne obszary kuli ziemskiej²⁴. Przyczyną tego jest m.in. zanik podziału ideologicznego jaki funkcjonował między systemami (blokami) państw kapitalistycznych i socjalistycznych do końca lat 80. XX w. Wojna przestaje więc być postrzegana jako spór zbrojny pomiędzy systemami czy klasami społecznymi. Także rozwój demokracji oraz silne powiązania polityczne i ekonomiczne większości państw we współczesnym świecie są gwarancją obniżania się skali zagrożeń konfliktem globalnym.

Innym czynnikiem wpływającym na stabilizację bezpieczeństwa jest wzrost prestiżu oraz coraz większy wpływ międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa, takich jak np. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). ONZ jednoczy prawie wszystkie państwa świata i zapewnia rozwiązywanie sporów na drodze pokojowej. Trzeba jednak zaznaczyć, że członkami tej or-

²² *Strategia...*, op. cit., s. 17.

²³ M. Huzarski, *Zmienne podstawy obronności i bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2009, s. 22.

²⁴ S. Koziej, *Między ...* dz. cyt. s. 27, 30; A. Rotfeld, *Polska polityka zagraniczna: Nowe wyzwania – nowe zadania*, [dostęp: 25.04.2018], dostępny na: http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/wystapienia/20080903_Rotfeld.pdf [dostęp: 12.12.2011], s. 3, 5.

ganizacji, obok wielu państw o ugruntowanej demokracji, jest około 60 krajów tzw. upadłych (niegodziwych, kryzysowych), które ze względu na słabość i niestabilność struktur zarządzania, korupcję, czy politykę agresywną lub roszczeniową mogą stanowić zagrożenie, szczególnie dla bezpieczeństwa regionalnego. Współcześnie istnieje wiele ognisk zapalnych, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie i w Afryce. Stąd też coraz powszechniejszy jest pogląd, że przyszłe wojny będą miały wymiar lokalny lub regionalny. Będą to działania sprowadzające się do eskalacji agresji zazwyczaj pomiędzy dwoma państwami, a ich celem rzadko będzie pozbawienie wrogiego państwa podmiotowości prawnej na arenie międzynarodowej. Należy się także spodziewać konfliktów poniżej progu wojny.

Tak więc klasyczna wojna powszechna, angażująca wiele państw, obejmująca swym zasięgiem duży obszar świata traci na znaczeniu i jest mało prawdopodobna. Współczesne konflikty mają charakter regionalny i wybuchają zazwyczaj na tle etnicznym czy religijnym. Zawsze istnieje jednak zagrożenie, że w skrajnych przypadkach konflikty regionalne mogą stać się zarzewiem wojen na szerszą skalę.

Współcześnie w środowisku bezpieczeństwa pojawia się coraz większa liczba niebezpieczeństw o charakterze niemilitarnym, których znaczenie i wpływ są znacznie większe niż w przeszłości. Stąd, oprócz wojskowo-politycznej płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa, brane są obecnie pod uwagę także kwestie związane z niebezpieczeństwami o charakterze: politycznym, ekonomicznym, naukowo-technicznym, ideologicznym, kulturowym, humanitarnym, socjalnym, czy też ekologicznym²⁵.

Katalog zagrożeń, jakie istnieją obecnie w środowisku bezpieczeństwa i mogą wystąpić w przyszłości, powiększa się nieustannie. Zjawiska te charakteryzują się różnorodnością, intensywnością, a także nieprzewidywalnością skali oraz skutków ich wystąpienia. Różnorodność zagrożeń wynika z faktu, że są one konsekwencją wzajemnie na siebie oddziałujących procesów i zjawisk politycznych, militarnych, ekonomiczno-społecznych, demograficznych i środowiskowych. Ich charakter sprawia, że coraz częściej prowadzą one do zaistnienia sytuacji kryzysowej, a tym samym do zakłócenia normalnego funkcjonowania danego podmiotu. Czynnikiem generującym nowe zagrożenia o różnym charakterze są zmiany stosunków międzynarodowych, a także przemiany cywilizacyjne, jak np. wzrost liczby ludności i tempa urbanizacji,

²⁵ A. Dawidczyk, *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku*, Warszawa 2001, s. 17.

czy też zmiany w środowisku naturalnym. Trzeba zaznaczyć, że największe wyzwanie dla bezpieczeństwa globalnego stanowią jednak zagrożenia niemilitarne. Za taką tezę przemawia przede wszystkim liczba, częstotliwość występowania, czy zasięg oddziaływania tego rodzaju zagrożeń. Nie oznacza to jednak, że należy pomijać zagrożenia militarne, które muszą być ciągle w obszarze zainteresowania państw oraz organizacji bezpieczeństwa. W związku z tym, system bezpieczeństwa globalnego, regionalnego czy narodowego w XXI wieku należy postrzegać kompleksowo. Dlatego powinien mieć on charakter zintegrowany, a przez to łączyć i konsolidować sprzężeniami oraz interakcjami różne podmioty bezpieczeństwa i obszary działań w wewnętrznym spójną całość. Dzięki osiągniętemu w ten sposób efektowi synergii zapewni na będzie większa skuteczności przeciwdziałania i zwalczania różnych zagrożeń, zarówno militarnych jak i niemilitarnych.

Dokonane analizy i oceny współczesnego środowiska bezpieczeństwa przyczyniły się do wygenerowania trzech możliwych scenariuszy kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa w najbliższym dwudziestolecu²⁶. Pierwszy z nich tzw. integracyjny, zakłada przewagę pozytywnych i pożądanych zjawisk i tendencji, co wpłynie na sukcesywne umacnianie się obecnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Drugi scenariusz ma charakter dezintegracyjny, przewiduje bowiem przewagę niekorzystnych i niebezpiecznych procesów zewnętrznych i wewnętrznych, co przyczyni się do stopniowej degradacji lub nawet rozpadu obecnego systemu bezpieczeństwa. Za najbardziej prawdopodobny uznaje się jednak scenariusz ewolucyjny. Według niego w przyszłości będzie się kształtować tendencja do względnej równowagi zjawisk pozytywnych i negatywnych. Prognoza zakłada, że utrzymująca się obecnie względna niestabilność bezpieczeństwa międzynarodowego będzie trwała przez dłuższy czas, w którym wystąpią nieregularne wybuchy kryzysów, a także próby ich doraźnego opanowywania.

²⁶ Biała..., op. cit., s. 145.

2.4. KONKLUZJE

Z przedstawionych treści wynika, że współczesne środowisko bezpieczeństwa jest turbulentne, często także nieprzewidywalne. Obok wielu szans pojawiły się nowe wyzwania odnoszące się szczególnie do sektorów bezpieczeństwa społecznego, gospodarczego czy ekologicznego oraz zagrożenia o charakterze transnarodowym i asymetrycznym, zarówno militarne jak i niemilitarne, z wyraźną tendencją do dominacji i nasilania się tych drugich. Główną przesłanką takiej sytuacji jest postępujący proces globalizacji oraz trwająca nieprzerwanie rewolucja informacyjna – zjawiska które prowadzą do powiązania różnych podmiotów ładu światowego coraz ściślejszymi sieciami wzajemnych zależności. Dlatego konieczne jest nowe podejście do bezpieczeństwa. Rozwiązanie wielu różnorodnych problemów występujących we współczesnym świecie wymaga kompleksowych i skoordynowanych działań zarówno w wymiarze globalnym, jak i regionalnym oraz zaangażowania wielu różnych podmiotów stosunków międzynarodowych, nie tylko państw, szczególnie wielkich mocarstw, ale także organizacji, takich jak np. ONZ, NATO czy Unia Europejska.

ROZDZIAŁ III

POLITYKA HISTORYCZNA *VERSUS* BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

3.1. POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Utworzony na gruzach starego ładu „nowy świat” dawał nadzieję na wieszczony przez Immanuela Kanta „wieczny pokój”. Spełnienie wizji filozofa oznaczające zwycięstwo rozumu człowieka nad ludzkimi słabościami wydawało się być na wyciągnięcie ręki, ale tylko dla tych, którzy nie wyciągnęli wniosków z przeszłości, skostnieśli w starym systemie wierzeń, poglądów i pominęli, celowo, dla wygody, bądź przez niedopatrzenie, konstatację Kanta o tym, że wieczny pokój możliwy jest wyłącznie na metaforycznych „gruzach cywilizacji”. W powyższym względzie, dzisiaj, jeszcze mocniej pobrzmiwa w uszach tytuł pracy Roberta Kagana „Powrót historii i koniec marzeń”. Po kilku latach nadziei na pokojowe współistnienie, jak zwraca uwagę Kagan, na scenę polityczną powróciły mroczne duchy przeszłości. Stojący na czele tego pochodu politycy, gnani żądzą i namiętnościami władzy, rozpoczęli rywalizację nie tylko o dominację oraz strefy wpływów. Spór który rozgorzał i zatacza coraz szersze kręgi, współcześnie odrzucając echa XX w., dotyczy w coraz większym stopniu konfliktu pomiędzy „liberalizmem a autorytaryzmem”, tym samym kwestionuje wartości będące fundamentami nowego ładu. Państwa narodowe, choć nigdy nie pogrzebane, budzą się z wielkim łośkotem, z łośkotem także odrzucają wartości pełniące rolę fundamentów demokracji będącej bezpiecznikiem pokoju. Na ustach polityków posługujących się, w mniej lub bardziej wysublimowany sposób, ideologią silnego państwa wspartą populizmem, do-

minują, mające być lekiem na całe zło, narodowe ambicje¹. W tak pojmowanej rzeczywistości, gdzie polityka i politycy podejmują arbitralne decyzje, prawo przestaje wyznaczać kanony sprawiedliwości, a sprawiedliwość zaczyna określać prawo.

Kontynuując powyższą myśl należy zwrócić uwagę, że pośród rozmaitymi funkcjami, jakie pełni polityka, za jedną z najistotniejszych bezsprzecznie należy uznać politykę bezpieczeństwa państwa. Mając na względzie fakt, że aktywność państwa w tej sferze stanowi jedną z fundamentalnych domen polityki realizowanej przez podmiot należy wiedzieć, że w procesie mającym na celu zapewnić bezpieczeństwo uczestniczą inne dziedziny politycznej aktywności podmiotu. Należą do nich polityka: gospodarcza, zagraniczna, społeczna, kulturowa, oświatowa, fiskalna, a także geopolityka. Znaczącą rolę w procesie zapewnienia bezpieczeństwa odgrywa polityka historyczna. Kształtowanie polityki państwa zasada się na umiejętności dostrzegania szans, zagrożeń, trendów, megatrendów, czyli czynników istotnych ze względu na stabilność, rozwój oraz przetrwanie podmiotu. Kluczowe znaczenie dla oceny pojawiających się zjawisk ma zdolność do właściwej percepcji powyżej przywołanych kategorii. Wiąże się z tym umiejętność rozpoznania negatywnie, bądź pozytywnie wartościowanych zjawisk. Dotyczy to w takim samym stopniu wewnętrznego, jak i zewnętrznego otoczenia państwa. Ważnym czynnikiem, dla powyższego, jest zdolność wnioskowania na podstawie byłych oraz teraźniejszych zdarzeń a także umiejętność prospektywnego myślenia.

Istotną rolę w procesie kreowania polityki bezpieczeństwa państwa odgrywają: położenie geopolityczne, posiadane zasoby lub ich brak, stopień rozwoju nauki, posiadanie dostępu do zaawansowanych technologii oraz możliwość ich wykorzystania, potencjał ekonomiczny, potencjał militarny, zdolność do wchodzenia w sojusze, nastroje i napięcia społeczne, występowanie konfliktów lub ich brak. Rolę nadrzędną określającą normy i zasady postępowania w powyższych obszarach stanowią ramy prawne państwa. Wszystkie powyższe kategorie cechuje swoisty synkretyzm wskazujący na ich współzależność. Niemniej jednak niewątpliwie najistotniejszą dziedziną regulującą powyżej zarysowane aspekty aktywności podmiotu są dotyczące i obowiązujące wszystkich ramy prawne zawarte w ustawie zasadniczej będącej przysłowiowym kręgosłupem państwa. Należy wiedzieć, że kryterium powodzenia realizacji rozlicznych strategii uzależnione jest od stosowania się do przyjętych w konstytucji, lub innego

¹ R. Kagan, *Powrót historii i koniec marzeń*, Poznań 2009, s. 7–8.

rodzaju aktach prawnych norm i zasad regulujących postępowanie w zarysowanych obszarach². Elementem kluczowym często pomijanym w opracowaniach o podobnym charakterze, od którego uzależnione jest zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania instytucji podmiotu, są kompetencje administracji rządowej państwa.

Treści w oparciu, o które z reguły budowany są główne zarysy oraz strategie bieżącej polityki, także i tej która dotyczy wąsko bądź szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, w dużej mierze są produktem myśli politycznej towarzyszącej ugrupowaniu administrującemu powierzonymi im zasobami uzyskanymi w wyniku zwyczajnych wyborów. Nadrzędnym celem każdej polityki, a tym samym polityka, jak wskazuje Arystoteles, jest działalność której celem jest dobro wspólne. Niezależnie więc od tego co czynimy na rzecz wspólnego dobra, chcemy czy nie chcemy, ma to zabarwienie polityczne, a tym samym wynika z myśli politycznej. Uwaga ta ma bardzo istotne znaczenie, albowiem politycy powodowani partykularnym interesem, swoim bądź partii, chęcią zaciemnienia obrazu otoczenia, mają skłonność do odpolityczniania rzeczywistości i nadawania jej oraz podejmowanym w niej działaniom, niepolitycznego charakteru. Jak zwraca uwagę A. Heywood, „Niezależnie od faktu, czy” ludzie „zdają sobie z tego sprawę, czy nie, [...] za każdym razem, kiedy wyrażają swoje opinie lub mówiąc o swoich przekonaniach”, czy poglądach „korzystają z idei i koncepcji politycznych”³. Można zatem sądzić, że posługują się w mniejszym bądź większym stopniu myślą polityczną. Tym samym myśl polityczna, poza filozofią polityczną, odrębną dla danej społeczności lub kręgu kulturowego aksjologią, odrębnymi ideami, przekonaniami, światopoglądami oraz obecnymi w niej doktrynami zawiera także takie elementy jak tradycje, programy, symbole, mity oraz stereotypy. Z powyżej wymienionymi kwantyfikatorymi utożsamia się i jest identyfikowane określone środowisko lub społeczeństwo. Uzyskuje przeświadczenie pogląd, że myśl polityczna winna odnajdywać potwierdzenie oraz być kreowana w oparciu o rzetelnie wyjaśnione doświadczenia historyczne własne oraz innych aktorów stosunków międzynarodowych uniemożliwiające jakiegokolwiek manipulacje faktami⁴.

² Przykładem gdzie ramy prawne państwa regulowane są innymi aktami prawnymi, czyli nie ustawą zasadniczą jak dla przykładu w Rzeczypospolitej Polskiej, jest Wielka Brytania.

³ A. Heywood, *Ideologie Polityczne. Wprowadzenie*, Warszawa 2007, s. 15.

⁴ *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008, s. 7.

W toku prowadzonych rozważań należy zwrócić uwagę, że pomimo istnienia różnych nurtów i ideologii politycznych oraz wyjaśniających je myśli politycznych niektóre wartości, tradycje, mity, a także stereotypy stanowią wspólny dla nich wszystkich fundament biorący udział w konstruowaniu uniwersalnej dla danego kręgu cywilizacyjnego aksjologii. Zwykło się uważać, że szeroko pojmowana cywilizacja zachodu oraz pretendujące do niej kręgi kulturowe, opierające swą aksjologię na poszanowaniu wartości o uniwersalnym wymiarze, korzeni swych upatrują w dziedzictwie pozostawionym przez Greków oraz Rzymian. Niewątpliwie jednym z elementów konstytuujących aksjologię, w których oparcie odnajdują współczesne cywilizacje zachodu należy uznać dominujące religie. W przypadku kręgu kultury zachodniej religią dominująca jest chrześcijaństwo, co nie oznacza że w obszarze tym nie występują inne wierzenia mające rzesze wyznawców i równoprawny charakter. Należy jednak pamiętać, że dla zawartych w religiach wierzeń, także dla chrześcijaństwa, które budowane są w oparciu o zapisane w nich kodeksy moralne, nader często przyczyną były i pozostają odkrywane (wyjaśniane) na nowo przemyślenia starożytnych filozofów.

Jak zwraca uwagę E. Ponczek, poza powyżej wymienionymi kwantyfikatorem, myśl polityczna zawiera oraz wyraża konkretne interesy, a także cele polityczne, o które w toku realizacji polityki zamierzają ubiegać się pretendenci⁵. Można zatem suponować, że myśl polityczna jest niczym innym jak refleksją nad historią polityki, wydarzeniami teraźniejszymi oraz przyszłością. Dotyczy meandrów historii państwa wyjaśniających jego powstanie, rozwój, a w przypadku Polski przyczyny upadku, zniewolenia i ponownego rozkwitu. Refleksji tej towarzyszą podzielane w określonym środowisku wzorce postaw wobec byłych, zaistniałych oraz mogących zaistnieć wydarzeń i zagadnień geopolitycznych, politycznych, społecznych, gospodarczych, a także kulturowych⁶. Mają na nią wpływ trendy oraz megatrendy. Jej naturą jest kreowanie przestrzeni publicznej opartej na pielęgnowaniu podzielanych postaw, wartości oraz celów mające za zadanie umożliwienie pojedynczym jednostkom składającym się na elektorat wyborczy identyfikację z preferowanym nurtem ideowym. Zdaniem H.J. Morgenthau „myśl polityczna to historia sporu między dwiema szkołami, fundamentalnie różniącymi się w poglądach na naturę człowieka, społeczeń-

⁵ E. Ponczek, *Polityka historyczna a racja stanu państwa. Nadzieje – złudzenia – rozczarowania*, [w:] *Mity historyczno-polityczne, wyobrażenia zbiorowe, polityka historyczna. Studium i materiały*, t. II, pod red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń 2012, s. 268.

⁶ *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ...*, s. 7.

stwa i polityki”⁷. Myśl polityczna przekuta w programy polityczne może stanowić niezwykle skuteczną broń wykorzystywaną w ramach politycznych polityczek. Jest ona trwałym elementem składającym się na politykę historyczną. Dlatego też, w zakresie niezbędnym dla lepszego zrozumienia tego opracowania, myśl polityczna polskich środowisk politycznych winna zostać poddana eksplanacji.

3.2. MYŚL POLITYCZNA A POLITYKA HISTORYCZNA

Podjmując się próby scharakteryzowania polskiej myśli politycznej należy zwrócić uwagę na sięgającą średniowiecza dążenie do zakorzenienia ówczesnej Rzeczypospolitej w klasycznym podejściu do państwa odnajdującym swe korzenie w greckim *polis*. Przedmiotem recepcji polskiej szlachty stały się podzielane przez starożytnych nie tylko myśl polityczna, ale także normy i zasady funkcjonowania państw. Dążeniem średniowiecznych myślicieli było nadanie Rzeczypospolitej znamion republiki, dla której za wzór miały posłużyć zaczerpnięte z historii i filozofii wyobrażenia o Republice Rzymskiej oraz współczesnych – ówczesnym republikach włoskich. Na odmienną, a jednocześnie oryginalną, polskiej myśli politycznej w odróżnieniu od preferowanej w zachodnich państwach średniowiecznej Europy, duży wpływ wywarło wczesne, jak na owe czasy oraz przeciwne zaczynającej dominować w Europie myśli absolutystycznej, idee oddzielnie w XIV w., *Corona Regni Poloniae* od osoby władcy. Stojący na czele Rzeczypospolitej Kazimierz Wielki stał się najwyższym dostojnikiem państwowym zobowiązanym do działania na rzecz Korony, co w dużym skrócie można przedstawić jako: przestrzeganie porządku prawnego państwa, przestrzeganie prawa, równe traktowania bogatych i biednych, ochrona dziedzictwa narodowego itp. Powyższe wartości, których zobowiązał się przestrzegać, choć w zasadzie rozmiągają się z myślą twórcy, wynikają wprost z pism Platona, który zwracał w nich uwagę na moralne i etyczne aspekty polityki. Autor *Państwa* wspominał także o tym, jakie korzyści płyną ze stosowania i przestrzegania praw dla osiągnięcia dobra wspólnego i pełnej harmonii w państwie⁸. Niejako potwierdzeniem stanu, który wówczas zaistniał jest definicja państwa zaproponowana przez A. Frycza Modrzewskiego: „rzeczypospolita to zgromadzenie i pospólność ludzka, związana prawem,

⁷ H.J. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010, s. 19.

⁸ Platon, *Państwo*, t. 2, Warszawa 1999, s. 65.

łącząca wielu sąsiadów, a ku życiu dobremu i szczęśliwemu ustanowiona”⁹. Wprawdzie pochodzi ona z nieco późniejszego okresu lecz doskonale oddaje charakter ówczesnego państwa polskiego.

Główne koncepcje polskiej myśli politycznej dotyczące urządzenia państwa, struktury rządu, rodzaju władzy, praw, wolności, zakresu posłuszeństwa, prawa do buntu, poza wskazówkami dotyczącymi praw jakie pozostawił Platon o tożsamo brzmiącym tytule (*Prawa*), pochodziły z „Polityki” oraz „Etyki Nikomachejskiej” Arystotelesa. Spiowem dla nich była, do pewnego stopnia kontestowana przez Arystotelesa, wcześniejsza, myśl polityczna Platona. Niemniej jednak źródłem dla wczesnej myśli politycznej państwa polskiego spajającym antyczne poglądy na państwo i rodzaj władzy ze średniowieczną filozofią Kościoła był Tomasz z Akwinu.

Refleksja w tym obszarze nie może pominąć milczeniem zasług jakie do polskiej myśli politycznej wnieśli: Stanisław ze Skarbimierza autor opracowania *O wojnach sprawiedliwych*; Maciej Trąba oraz Paweł Włodkowic – uczestnicy i obrońcy polskiej sprawy w sporze z państwem krzyżackim w trakcie zjazdu w Konstancji w latach 1414–1418; F. Kallimach Buonaccorsi autor „Życie i obyczaje Grzegorza z Sanoka” oraz Piotr Skarga autor *Kazań sejmowych*. Istotnym badaczem historii i myśli politycznej Rzeczypospolitej był M. Bobrzyński autor opracowania „Dziej Polski w zarysie”. Jego krytyka oraz trafność we wskazaniu przyczyn wzlotów oraz upadku państwa polskiego po dziś dzień zawiera wiele wątków świeżości. Zastosowana przez myślicieli perspektywa spajała klasyczne podejście do państwa ze średniowieczną rzeczywistością. Ponadto dała asumpt polskim myślicielom politycznym, nie tylko dla wizji wczesnego państwa polskiego, ale stała się fundamentem dla myśli politycznej oraz dla wyodrębniających się w późniejszych wiekach nauk politycznych, a także nauk o bezpieczeństwie. Ważnym czynnikiem konstytuującym polską myśl polityczną są doświadczenia środowisk niepodległościowych, wyniesione z rozlicznych powstań i czynów zbrojnych, których dążeniem była restytucja państwa polskiego. Doświadczenia zgromadzone na przestrzeni wieków dla uważnego i odpowiedzialnego polityka mogą po dziś dzień stanowić cenną wskazówkę.

Jedną z cech współczesnej sceny politycznej w Polsce jest jej różnorodność. Konstytuują ją środowiska: niepodległościowe, katolickie, konserwatywne, narodowo-nacjonalistyczne, centroprawicowe, liberalno-demokratyczne, lu-

⁹ A. Frycz Modrzewski, *O poprawie Rzeczypospolitej*, [w:] *700 lat myśli polskiej. Filozofia i myśl społeczna XVI wieku*, red. L. Szczucki, Warszawa 1978, s. 207.

dowe oraz lewicowe. Ich odrębność określa charakteryzująca je myśl polityczna. Cecha ta może być potwierdzeniem bogatego życia politycznego, ale także przyczyną wielu konfliktów i nadmiernego rozdrobnienia uniemożliwiającego osiągnięcie konsensusu, czego przykłady zanotowaliśmy w niezbyt odległej historii. Składające się na nią nurty ideowe w przeważającej większości oparcia dla wyrażanych przez siebie poglądów poszukują w historii państwa polskiego. Niemniej jednak, poza nielicznymi przypadkami, partie powstałe po 1989 r., nie mogą poszczycić się bogatym dziedzictwem zakorzeniającym ich myśl w odległej historii. Nie jest to jednak tożsamo ze stwierdzeniem, że nie powinni korzystać z wyniesionych na przelomie wieków doświadczeń i w oparciu o nie konstruować politykę bezpieczeństwa państwa

Do nielicznych wyjątków, o których powyżej wspomniano, można zaliczyć Polskie Stronnictwo Ludowe. Historycznie nurt ten korzenie swe wywodzi od utworzonego w 1903 r., w Galicji pierwszego ruchu o charakterze ludowym i tożsamo brzmiącej nazwie. Niemniej jednak tradycja ludowców sięga do treści zawartych w Manifeście Towarzystwa Demokratycznego z 1836 roku. O potrzebie istnienia ludowców przekonuje fakt, iż w bardzo krótkim czasie znaleźli oni swoich naśladowców. W latach 1914–1945 powstały PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie” i jako ostania powojenna formacja PSL W. Witosa i S. Mikołajczyka. Ciągłość idei związanych z ludowcami została potwierdzona w 1990 r., czyli tuż po upadku starego systemu władzy. Zapotrzebowanie na ludowców zaś potwierdza nieprzerwana bo trwająca od chwili rozstania się z PZPR obecność przedstawicieli PSL w Parlamencie Rzeczypospolitej. Myśl ideowa PSL opiera się na doświadczeniach czerpanych z przeszłości, teraźniejszości i sięga w przyszłość. Aksjologia i wizja społeczeństwa wynika z neoagrarnizmu, który lokuje ją pomiędzy „marksistowskim kolektywizmem a neoliberalnym kapitalistyczno-monopolistycznym indywidualizmem”¹⁰.

Nurtem mogącym pochwalić się długą tradycją jest zakotwiczona w koncepcjach R. Dmowskiego myśl narodowo-nacjonalistyczna odwołująca się do Narodowej Demokracji (ND) z okresu dwudziestolecia międzywojennego. Bezpośrednim spadkobiercą nurtu, który jego główne idee przeniósł z lat dwudziestych XX w., do współczesności był Jędrzej Giertych. Jak sama nazwa wskazuje centralnym punktem zainteresowania narodowców jest stanowiący wartość nadrzędną naród. Ponadto aksjologia tego środowiska bazuje na wartościach chrześcijańskich oraz tradycyjnie postrzeganej rodzinie. Retoryka

¹⁰ J. Jachymek, *Współczesna myśl polityczna ruchu ludowego*, [w:] *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008, s. 161–162.

do jakiej odwołują się hołdujący ideologii narodowo-nacjonalistycznej zasada się na takich kategoriach jak: дума narodowa, narodowiec, nacjonalista, prawdziwy patriota, wszechpolak, czystość ducha, czystość krwi. Środowiska związane z omawianą koncepcją wykazują duże skłonności do radykalizacji swoich poglądów. Dlatego też z ich ust bardzo często wybrzmiewają hasła typu: „Polska dla Polaków”, „white power” odnoszące się do czystości rasy a jednocześnie wykazujące wrogą postawę wobec różnic kulturowych, rasowych i odmienności. Tolerancja w rozumieniu piewców myśli narodowo-nacjonalistycznej kojarzy się ze słabością, jej brak postrzegany jest jako siła i дума. Zawarte w propagowanej ideologii „zasady ideowe” wskazują na konieczność ukształtowania człowieka „oddanego idei narodowej i uwolnionego od stereotypowego [...] myślenia anarodowych „barbarzyńskich hord” stanowiących produkt edukacji zgodnej z zasadami poprawności politycznej” liberalizmu¹¹. Powyższe podejście poza tym, że zawiera ogromny ładunek negatywnych emocji, jest też potwierdzeniem nietolerancji dla wszelkich odmienności, w tym także dla odmienności światopoglądowych. Efektem jest narastająca polaryzacja prowadząca do rozłamu w społeczeństwie.

Ugrupowania kojarzone ze skrajnym nurtem narodowo-nacjonalistycznym to: Organizacja Narodowo Radykalna (ONR), Młodzież Wszechpolska, Narodowe Odrodzenie Polski, i inne. Trzeba wiedzieć, że po tej samej stronie sceny politycznej plasują się partie wywodzące się z tych samych korzeni, niemniej jednak nie tak radykalne. Należały do nich Liga Polskich Rodzin, Przymierze Ludowo-Narodowe i inne. Istnieniu stronnictw politycznych o takim zabarwieniu ton nadaje głoszenie haseł o stałym zagrożeniu ze strony Żydów, Niemców, Ukraińców, masonów, komunistów, imigrantów a także członków innych, niechrześcijańskich grup wyznaniowych. Akty agresji powodowane przez przedstawicieli powyżej zaprezentowanych środowisk nie należą do rzadkości. Świadczyć o tym może spalenie kukły Żyda, powieszenie na szubienicach fotografii parlamentarzystów z prezentujących odmienne poglądy, pobicia. O wrogim nastawieniu do środowisk prezentujących odmienne poglądy przekonują hasła typu „raz sierpem raz młotem w czerwoną hołotę”. Jako jeden z przejawów agresji można potraktować próbę zawłaszczenia patriotyzmu. Często eksponowaną cechą radykałów jest powszechny nihilizm wobec wszelkich wartości oraz autorytetów znajdujących się po stronie opozycji. Do przypadków uwolnienia agresji i skierowania jej w stronę środowisk wyrażają-

¹¹ E. Maj, *Myśl narodowa i nacjonalistyczna*, [w:] *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008, s. 117.

cych inne poglądy dochodzi najczęściej przy manifestacjach i obchodach świąt oraz rocznic o charakterze państwowym. Na wzmiankę zasługuje fakt, iż w myśli narodowo-nacjonalistycznej bardzo mocno prezentowana jest koncepcja odrzucenia aliansu z Unią Europejską na rzecz związania się z Rosją¹².

Istotnym nurtem na polskiej scenie politycznej, którego nie można pominąć w rozważaniach dotyczących polityki historycznej i bezpieczeństwa państwa, jest myśl polityczna ugrupowań o zabarwieniu liberalno-demokratycznym. Wprawdzie idea ta nie może poszczycić się w Rzeczypospolitej tak długimi tradycjami jak dwa poprzednie nurty, a wszelkie próby recepcji tego nurtu do polskiej rzeczywistości skazane były z góry na niepowodzenie poprzez inkorporację socjalizmu, niemniej jednak rola jaką odgrywa współcześnie jest nader istotna dla polskiej scenie politycznej. Jako nurt liberalizm korzeniami sięga początków XVII w., a za jego twórców powszechnie uważa się J. Locke, T. Hobbes'a, J.S. Mill'a, A. Smith'a, I. Berlin'a, M. Friedmana i wiele innych. Koncepcja liberalizmu zasadza się na godności ludzkiej, tolerancji, bezpieczeństwie, ochronie wolności jednostki i poszukiwaniu prawdy.

Jedno z głównych założeń, dotyczące wolności, wywodzi się ze spostrzeżenia, że człowiek poprzez swą samolubność, zachłanność, dążenie do władzy wyraża skłonność do naruszeń i ograniczania wolności innych jednostek, aby więc idea wolności mogła zaistnieć niezbędne jest ujęcie jej w ramy prawa. Jak wskazywał Lock „wolność istnieje wyłącznie w ramach prawa. Tam gdzie nie ma prawa, nie ma wolności”. Na podstawie powyższego można suponować, że każde naruszenie prawa jest nie tylko naruszeniem, ale wręcz odbieraniem wolności. Tym samym, można sądzić, że myśl ta stanęła u progu konstytucjonalizmu. Ważną rolę w idei liberalnej odgrywa zdolność do budowania zgody, czyli umiejętność poszukiwania kompromisu. Elementem niezbędnym do jej zaistnienia jest oparcie wzajemnych stosunków o umowę społeczną. „Państwo tworzą jednostki dla jednostek, a funkcjonuje ono po to, aby służyć ich potrzebom i interesom”¹³. Funkcjonowanie państwa uzależnione jest od jakości kadry i wypełnianych przez nie powołanych instytucji państwa.

Polska myśl liberalno-demokratyczna swoje źródła czerpie ze sprzeciwu wobec despotacji absolutyzmu oraz odmian totalitaryzmów pustoszących Europę XX wieku. Katalog aksjologiczny zasadza się na etyce chrześcijańskiej z domieszką wartości konserwatywnych. W deklaracji ideowej, odwołując się do europejskiego humanizmu, tolerancji, równości wobec prawa, poszanowa-

¹² Ibidem, s. 143–144.

¹³ A. Heywood, op. cit., s. 52–54.

nia wartości zachodnioeuropejskich, twórcy takich formacji politycznych jak Unia Wolności (UW), Unia Demokratyczna (UD), Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD) wskazali siebie jako spadkobierców i kontynuatorów takich myślicieli politycznych, jak J.S. Mill, F.A. von Hayek, M. Friedman. Istotnym elementem, inspirującym te środowisko, było odwołanie się do tradycji walki o niepodległość, demokrację i poszanowanie praw obywatelskich. Nie posiadając zakotwiczenia w historii Rzeczypospolitej jej twórcy nawiązywali do zbiorowej historycznej pamięci narodowej, która jest najważniejszym nośnikiem tożsamości i kultury. Inspiracją dla liberałów były: Komitet Obrony Robotników (KOR), Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROB CiO), organizacje działające przed i w trakcie stanu wojennego, dla których celem była obrona podstawowych wolności i praw człowieka. Wzorem patriotyzmu dla liberałów byli twórcy *Konstytucji 3 Maja*. Prezentowana w programach wizja przyszłości Rzeczypospolitej wskazywała na konieczność unowocześniania ustroju państwa i dokonywania przemian w „warstwie społeczno-ekonomicznej, które zbliżą Polskę do wzorców cywilizacji zachodniej”. Wolność, podobnie jak u pierwszych piewców myśli liberalno-demokratycznej, oznacza nadrzędne i niezbywalne prawo, które urzeczywistnione umożliwia rozwój duchowy oraz materialny jednostki. Rozumienie pełnej wolności, skrzepowanej wyłącznie kodeksem prawnym w powyższym rozumieniu, zasadza się na odpowiedzialności. Jest także wizją odpowiedzialnego za losy własne i innych społeczeństwa obywatelskiego, dla którego dobro jednostki nie jest sprzeczne z poczuciem solidarności i dobra ogółu¹⁴. Do środowisk politycznych identyfikujących się z tym nurtem, współcześnie zaliczyć można Platformę Obywatelską (PO), Nowoczesną.

Na przywiązanie do tradycji przedstawiciele polskiej sceny politycznej wskazywać może obecność myśli konserwatywnej. Stała się ona źródłem inspiracji dla wielu środowisk współcześnie z trudem kojarzonych z tym ruchem. Korzenie w konserwatyzmie odnajdują obecne na współczesnej scenie Unia Polityki Realnej (UPR), przywołane powyżej PO oraz następczyni Porozumienia Centrum (PC) Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Za istotne uważa się wiedzieć, że ostaniamy z wymienionych (PC/PiS), aczkolwiek dryfowała we własnym kierunku starając się stworzyć odrębną myśl polityczną, nadal pozostaje w kręgu myśli konserwatywnej zabarwionej socjalistycznym populizmem. Określenie

¹⁴ A. Wójcik, *Myśl polityczna ugrupowań liberalno-demokratycznych*, [w:] *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008, s. 183–188.

„konserwatyzm” wywodzi się od *conserve* co w dosłownym przekładzie oznacza „zachowywać”. Semantyka tej kategorii wskazuje na jej wieloznaczność, dla której w większości tłumaczeń pojawiają się takie określenia jak: ostrożność, zachowawczość, konformizm, obawa przed dokonywaniem zmian. Upraszczając można powiedzieć, że konserwatyzm to niechęć do wszystkiego co nowe, do wszelkich zmian. W centrum zainteresowania tej myśli na pierwszym miejscu pojawia się tradycja. Jak zwraca uwagę A. Heywood określenie to po raz pierwszy zostało użyte w XIX w., do wyjaśnienia postawy politycznej charakteryzującej się pesymizmem w kontekście praw publicznych, a także jako sprzeciw „wobec zasad i ducha rewolucji” 1789 r., wieszczącego szereg zmian w obszarach: politycznym, społecznym, kulturowym i gospodarczym. Ugrupowania prawicowe o konserwatywnym zabarwieniu cechuje: skłonność do resentymentów, organicyzm, tradycjonalizm, dążenie do autorytaryzmu, silne państwo, zaściankowy nacjonalizm, sprzeciw wobec globalizacji, porządek społeczny, naturalna hierarchia, przywiązanie do tradycyjnych wartości (religia, rodzina, własność)¹⁵.

Jak już zostało powyżej zauważone losy środowisk związanych z PC oraz z PiS splatają się w jedną całość. Nie powinno zatem dziwić, że do analizy głównych założeń myśli politycznej tego środowiska, nie tylko niezbędne jest zapoznanie się z powyżej zarysowaną myślą konserwatywną, ale także poddanie eksplanacji założeń ideologicznych utworzonego w 1990 r., PC, na którego czele stanął J. Kaczyński. Jak większość ugrupowań politycznych, powstałych na polskiej scenie politycznej po 1989 r., PC korzenie swe wskazywało nawiązując do antykomunistycznej i solidarnościowej działalności prowadzonej w okresie zniewolenia państwa polskiego. Jak wskazuje geneza, do której odwołują się twórcy ugrupowania, przyczyną powstania był sprzeciw wobec odradzającego i umacniającego się w Polsce ruchu lewicy postkomunistycznej oraz laickiej lewicy postsolidarnościowej, czyli, zdaniem założycieli, ugrupowań mogących zagrozić polskiej transformacji lub nawet doprowadzić do restytucji minionego systemu. Kontestowanym obszarem w powyższym przypadku był, zarzucany T. Mazowieckiemu, zbyt wolny proces dekomunizacji. Trzeba wiedzieć, że J. Kaczyński był zwolennikiem zmian prowadzonych metodą spalonej ziemi, które sam określał jako „nowy początek” – idei sprzecznej z zaproponowaną przez premiera T. Mazowieckiego ideą „grubej kreski”¹⁶.

¹⁵ A. Heywood, op. cit., s. 83–114.

¹⁶ J. Kurski, P. Semka, *Lwy czerwcowy*, Warszawa 1992, s. 8, 28–29; A.L. Sowa, *Historia polityczna Polski 1944–1941*, Kraków 2011, s. 689–690.

Zgodnie z deklaracją założycielską przedstawiciele PC określili się jako chęć demokratyczna opierająca swą działalność na wartościach zakorzenionych w prawie naturalnym oraz w etyce chrześcijańskiej. Pomijanie wartości zaczerpniętych z odległej wiekami kultury Greków i Rzymian wskazuje nie tylko na ich konserwatywne korzenie, ale w pewnym stopniu myśl tego środowiska czyni niekompletną – można by nawet rzec że ułomną. Przyjęta aksjologia odwołuje się do: solidarności, wspólnego dobra, przyrodzonej godności i wolności człowieka, poszanowania dla własności prywatnej. W warstwie politycznej Rzeczpospolita przedstawiona została jako demokracja parlamentarna respektująca i gwarantująca zasady trójpodziału władzy, wolności obywatelskich, wolności samorządów terytorialnych oraz wolny rynek jako „regulator procesów gospodarczych”. Immanentnym składnikiem myśli, mającym zagwarantować troskę o życie duchowe obywateli, a także mieć możliwość wpływania na życie moralne i publiczne społeczeństwa, wskazano Kościół – jednocześnie zastrzegając, że nie może być wykorzystywany jako narzędzie walki politycznej w państwie. Moralność w powyższym aspekcie winna poszukiwać oparcia w wartościach chrześcijańskich. Jako element gwarantujący wolność polityczną obywateli uznano „sprawiedliwą repywatyzację”. W deklaracji ideowej jest mowa o „silnym państwie” wyposażonym w „skuteczne narzędzia” działania¹⁷.

Zaprezentowaną w skrócie myśl polityczną PC bez trudu można odnaleźć w deklaracji programowej PiS z 2014 roku. Podobnie jak powyżej autorzy projektu wskazują na zakorzenienie pielęgnowanych przez nich wartości w chrześcijaństwie. Wizja modelu państwa demokratycznego, z naciskiem na państwo „silne i sprawne”, opiera się na sprawiedliwości, równości, wolności oraz solidarności. Już na wstępie przykuwa uwagę fakt, że nie ma tu mowy o prawie. Naród postrzegany jest nie jako wspólnota etniczna ale jako wspólnota woli, dla której państwo jest wartością nadrzędną, co winno sugerować tolerancję. Pewna niekonsekwencja zachodzi jednak w sposobie pojmowania państwa, albowiem autorzy deklaracji raz przywołują państwo jako organizację społeczną opartą na takich wartościach jak naród, moralność, religia. W innym przypadku wyłącznie jako instytucję stojącą ponad narodem i biorącą na siebie całą odpowiedzialność za losy narodu. A jeszcze w innym wskazują na jego służebną rolę wobec narodu, niemniej jednak przywiązują państwo do osoby przywódcy. O ile pierwsze podejście traktujące państwo jako organizację

¹⁷ A. Mieczkowski, *Wizja państwa w myśli politycznej Porozumienia Centrum (1990–1997)*, [w:] *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008, s. 149–151.

społeczną jest zasadniczo właściwe, o tyle drugie „państwo musi mieć realną możliwość zwalczania patologii” oraz być służebne wobec narodu¹⁸ wskazują na mocno zawężoną optykę, w której ujawnia się dążenie do autorytarnego modelu sparowania władzy. Powyższy wniosek zasadza się na założeniu, że za zwalczenie wszelkich patologii odpowiedzialne jest nie państwo a powołane przez nie do życia instytucje. Na podstawie krótkiej analizy można suponować, że PiS jest następcą, a więc także spadkobiercą myśli politycznej Porozumienia Centrum.

Jak wynika z powyższego scena polityczna w Rzeczypospolitej konstrytuje się z wielu podmiotów prezentujących, czasem nawet skrajnie odmienne koncepcje programowe i poglądy. Zastanawiającym może być fakt, że w wielu przypadkach środowiska polityczne, współcześnie będące do siebie w opozycji, korzenie swe wywodzą z tych samych nurtów ideowych. W większości każde ugrupowanie konstruuje swą wizję państwa, w której kieruje się jego dobrem, odwołuje się do tradycji wskazując źródła skąd czerpie aksjologię. Partie polityczne starając się znaleźć uzasadnienie i motywy dla swego istnienia oraz uzyskania poparcia dla wyrażanych przez nie poglądów sięgają głęboko do historii poszukując korzeni odpowiadających prezentowanym nurtom ideowym. Wszystkie partie idące po zwycięstwo w wyborach niosą na sztandarach najbardziej wymowne i nośne hasła demokracji dotyczące wolności, podmiotowości, godności. Zadziwiające w nich jest to, że każda strona ma własną zupełnie odmienną wizję demokracji. W prowadzonym dyskursie, w myśli politycznej, w programach partyjnych pobrzmiewają mityzowane wspomnienia o chrześcijańskich korzeniach „wielkich czynach”, o „żołnierzach wyklętych” lub wielkich wizjach politycznych jak np. „polityka jagiellońska” lub idea trójmorza. Ich celem, jak można mniemać, jest rozbudzenie i ugruntowanie dumy narodowej, której, zdaniem przedstawicieli niektórych ugrupowań brakuje Polakom.

3.3. HISTORIA JAKO NARZĘDZIE POLITYKI

Kontynuując powyżej podjętą myśl dotyczącą ustroju trzeba wiedzieć, że demokracja jest takim ustrojem politycznym, w którym wprowadzenie zmian i reform winno się odbywać bez użycia przemocy. Narzędziem służącym po-

¹⁸ *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 12

litykom do dokonywania korekt w powyższym zakresie, jak zwraca uwagę K. Popper, oraz gwarantującym bezpieczeństwo przeprowadzania zmian, powinien być rozum¹⁹. Ponadto, jak zwraca uwagę S.M. Lipset, jest to system polityczny, oparty na zawarowanych w konstytucji gwarancjach, zapewniający „możliwości regularnej zmiany osób u władzy”. Ponadto jest on wyposażony w mechanizmy umożliwiające „możliwie największej części” społeczeństwa „wpływ na podstawowe decyzje” poprzez wybory reprezentantów „ubiegających się o stanowiska polityczne”²⁰. Tym samym demokracja to sposób realizacji woli politycznej rządzonych „zdaje egzamin tak długo, i tam, gdzie funkcje rządu są [...] ograniczone do obszarów, w których większość można osiągnąć drogą swobodnej dyskusji”. Jako ustrój polityczny jest narzędziem służącym do „zabezpieczania pokoju wewnętrznego i wolności indywidualnej” podmiotów. Demokracja jest gwarantem wolności stanowi przeszkodę na drodze do jej zdeptania. Może funkcjonować tylko wówczas, gdy źródłem władzy jest wola większości, co nie oznacza, że wola mniejszości może być marginalizowana. Zawarte w Konstytucji państw demokratycznych ograniczenia mają za zadanie chronić administrujących państwem przed arbitralnością decyzji naruszających prawo. Trzeba jednak pamiętać, że nawet najlepsza demokracja „pod rządami bardzo jednolitej doktrynerskiej większości [...] może okazać się równie tyrańska jak najgorsza dyktatura”²¹.

Kontynuując powyższą myśl, mając jednocześnie na uwadze, iż w demokracji scena polityczna podzielona jest z reguły na dwa obozy, z których w jednym gromadzi się strona rządowa a w drugim opozycja, przez wzgląd na różnorodność frakcyjną poddana kolejnym podziałom, nasuwa się wniosek, że istotą wszelkich zmian, zachowując zasady przywołanego powyżej ustroju politycznego, jest umiejętność poszukiwania i budowania rzeczywistości politycznej i prawnej państwa w oparciu o dyskurs prowadzący do osiągnięcia konsensusu. Można zatem suponować, że refleksja nad bieżącym stanem państwa winna dokonywać się w oparciu o myśl polityczną uczestniczących w dyskursie stronnictw, a także dokonywać jej rozwoju. Wprawdzie dyskurs może wybiegać poza ramy określone konstytucją, niemniej jednak wszelkie decyzje wprowadzające zmiany oraz reformujące ustrój nie mogą naruszać zawarowanego w ustawie zasadniczej oraz w traktatach stanu prawnego państwa.

¹⁹ K. Popper, *Spółczesność otwarte i jego wrogowie*, t.1, Warszawa 2010, s. 22.

²⁰ S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998, s. 48.

²¹ F.A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, Kraków 2015, s. 84–85.

Wszelka refleksja naukowa dotycząca polityki i jej miejsca w życiu społecznym, jak zaznacza przywołany powyżej autor, nie może być prowadzona z pominięciem rozważań oraz interpretacji znanych z historii wydarzeń kreowanych przez człowieka, a więc przede wszystkim idei, ideologii oraz budowanego w oparciu o nie ładu politycznego wypracowanego przez rozum ludzki na przestrzeni dziejów. Namysł nad przeszłością i wykorzystywanie zdobytych doświadczeń o wielorakim zabarwieniu do kreowania teraźniejszości i przyszłości można wstępnie określić jako posługiwanie się polityką historyczną. W tym miejscu należy poczynić uwagę, że polityka historyczna bierze czynny udział w konstruowaniu myśli politycznej poszczególnych ugrupowań obecnych na arenie politycznej państwa. W nawiązaniu do poprzedniej myśli należy wiedzieć, że istotne wydarzenia mające miejsce w historii i istniejące o nich w przestrzeni publicznej osądy, czyli procesy, którym są poddawane mogą przybierać pozytywny bądź negatywny wydźwięk. Istota powyższej hipotezy zasada się na stwierdzeniu, że dla historii określonego narodu rozmaite interpretacje wydarzeń wykorzystywane mogą być w różnoraki sposób i do różnorodnych celów. Posługując się nimi można naprawiać i budować, jak i także burzyć określony porządek, a tym samym poszerzać bądź zawężać przestrzeń bezpieczeństwa państwa, a także jego otoczenia.

Należy zwrócić uwagę, że źródłem osądów uzupełniającym lub zastępującym luki historyczne, na których wielcy tego świata, a czasem także uzurpatorzy, opierają swe przekonania, postawy społeczne i sny o własnej potędze, a w końcowym efekcie budują odrębną ideologię, najczęściej bywają mity. Zważywszy na fakt, że uczestniczące w tym procesie istniejące systemy wiary zbiorowej nie opierają się na systemach „niewzruszonej prawdy” a na dogmatkach, można sądzić że każdy z nich zawiera mityczne fundamenty²². Tym samym, uprawniona będzie supozycja, że budowane w oparciu o mity ideologie, na podstawie których kreowany jest ład polityczny do pewnego stopnia mają charakter wyłącznie dogmatyczny i zawierają elementy fałszywej świadomości²³. Powszechnie za kreatorów dominującego na świecie ładu politycznego uważani są: „Wielkie narody [...] Wielcy Przywódcy albo Wielkie Klasy”²⁴. Można przyjąć, że rola ta spoczywa także na badaczach opisujących oraz stara-

²² A. Sepkowski, *Ideologie w przestrzeni mitycznej*, [w:] *Mity historyczno-polityczne, wyobrażenia zbiorowe, polityka historyczna. Studia i materiały*, red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń 2012, s. 15.

²³ K. Mannheim, *Ideologia i utopia*, Lublin 1992, s. 49.

²⁴ K. Popper, op. cit., s. 27.

jących się wyjaśnić przeszłość, teraźniejszość i na ich podstawie antycypować przyszłość. Cechą dominującą wśród kreatorów, dla kategorii wskazanych przez Poppera, jest egocentryzm przejawiający się rozbudzonym poczuciem nieomyślności oraz dziejowej odpowiedzialności za losy kręgu kulturowego, a czasami nawet całego świata, złożone na wybranym narodzie, przywódcy bądź określonej klasie społecznej²⁵.

Historia, która powinna być sumą wszystkich zdarzeń i działać jak drogowskaz lub przestroga dla potomnych zna przypadki wielkości przywódców oraz myślicieli budowane w oparciu o dokonania posiadające dodatnią konotację. Zna także takich, których zasługi skazują ich na wzgardę ludzkości. Jedną z metod podejścia do rzeczywistości, stosowaną przez badaczy, jest rzetelne poznanie genezy zdarzeń zaistniałych w historii. Inną metodą wokół, której budowana jest narracja historyczna, najczęściej wykorzystywaną do osiągnięcia partykularnych celów, jest inżynieria społeczna. Obie pozwalają na budowę modeli przyszłych zdarzeń. Niemniej jednak wyłącznie rzetelna narracja historyczna w oparciu o zaistniałe oraz teraźniejsze fakty, poparte bezstronną percepcją areny politycznych zdarzeń, umożliwiają zbudowanie obiektywnego modelu przyszłości. Dla inżynierii społecznej, w większości pomijającej genezę zaistniałych zdarzeń, zastosowanie manipulacji historią dla osiągnięcia oczekiwanych korzyści nie sprawia większego kłopotu. Stworzona przez nią narracja oparta na dopasowaniu i wyolbrzymianiu oraz usuwaniu niewygodnych dla narzuconego dyskursu żyjących w przestrzeni mitów faktów, pomimo iż będzie niezgodna z rzeczywistością i jednocześnie szkodliwa dla niej, może być przedstawiana jako model historii, teraźniejszości oraz oczekiwanej przyszłości.

Jednym z przykładów manipulacji dokonywanej za pomocą mitów może być polityka historyczna Izraela zawierająca się w przesłaniu o „narodzie wybranym” i „ziemi obiecanej”. Ów mit podkreśla nie tylko specyficzne walory Hebrajczyków dające im prawo do panowania nad całym rodzajem ludzkim, ale wręcz uwypukla unikalne predyspozycje do chwalebnych czynów. Wprawdzie znajduje ona pewnego rodzaju oparcie historyczne zawarte w biblijnych opisach, niemniej jednak w dalszym ciągu wiara w „wielkość i przeznaczenie narodu wybranego”, który jako „wieczny naród” predestynowany został do tego aby „zbawić świat” opiera się wyłącznie na dogmacie²⁶. W powyższym przypadku elementem mitu, zdaniem niektórych badaczy, jest także pielęgnowanie przekonania o utracie „ziemi obiecanej” i diasporze żydowskiej rozpro-

²⁵ Ibidem, s. 27–28.

²⁶ S. Sand, *Kiedy i jak wynaleziono naród żydowski*, Warszawa 2011, s. 111–116.

szanej po całym świecie spowodowanej wygnaniem. Jak zwraca uwagę S. Sand w pracy „Kiedy i jak wynaleziono naród żydowski” zdaniem profesora Bar-Ilan szczegółowe badania dokumentów źródłowych pozostawianych przez redagujących *Misznę* w II i III w.n.e. termin wygnanie w kulturze hebrajskiej kojarzony był z „podporządkowaniem politycznym a nie wykorzeniem z własnego kraju”²⁷. I.J. Yuval podnosi kwestię, że mit wygnania z „ziemi obiecanej” źródła swe odnajduje w spreparowanym przez chrześcijan micie o wygnaniu Żydów z ziemi świętej z „powodu ukrzyżowania Chrystusa i odrzuceniu przez nich Ewangelii”²⁸.

Badacze tamtego okresu i związanych z nim wydarzeń niemal jednogłośnie stwierdzają, że informacje o wygnaniu nie odnajdują uzasadnienia w źródłach historycznych opisujących wydarzenia z tamtego czasu. O wypędzeniu jako skutku tragicznych konsekwencji buntu zelotów w 66 r.n.e., nie wspomina uznany za jednego najlepszych historyków tamtego okresu Józef Flawiusz. Nie robi tego także syjonistyczny historyk Y. Bear w pracy poświęconej historii Hebrajczyków „Galout, L'imaginaire de l'exil dans le judaisme”, który zwraca uwagę jedynie na to, że „ziemia obiecana” w tamtych czasach była stopniowo okaleczana przez najeźdźców. Wzmianka na temat wygnania nie pojawia się w pracy Y. Klauznera „Historia drugiej świątyni”, a jej autor ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia, że po jej upadku państwo żydowskie utraciło całą autonomię oraz władzę, kraj zaś pustoszą niewolnictwo i żałoba. Parający się historią Dinar, wielokrotnie cytowany przez S. Sand, w jego pracy – uznaje, że ów mit został spreparowany na potrzeby skrócenia okresu nieobecności na „ziemi świętej” spowodowanej w wielu przypadkach dobrowolną emigracją. Celem nadrzędnym przyjęcia takiego oglądu minionej rzeczywistości, jak sam zwraca uwagę, było zachowanie i uzasadnienie prawa własności do opuszczonych terenów, a także powrotu do nich²⁹.

Odbudowa jedności hebrajskiego narodu mogła nastąpić wyłącznie poprzez połączenie mitu oraz religii – dla których fundamentem pozostały święte zwoje, z polityką, czyli poprzez przekucie rytuałów w porządek społeczny i hierarchiczne podporządkowanie się określonym wzorom, i postawom społecznym³⁰. Religia jako jedno z najtrwalszych ogniw określała tożsamość na-

²⁷ Ibidem, s. 189.

²⁸ I.J. Yuval, *Mit wygnania z kraju: czas żydowski i czas chrześcijański*, „Alpayim Journal”, 2005, nr 29, s. 9–25

²⁹ S. Sand, op. cit., s. 196–201.

³⁰ Ibidem, s. 75.

rodową i przedstawiała uznaną przez środowiska żydowskie prawdę. Polityka zasadzająca się na historii miała zaś za zadanie rozbudzić w rozproszonych poczucie jedności oraz konieczność powrotu do biblijnych korzeni. Można zaryzykować stwierdzenie, że aby odzyskać biblijną „ziemię obiecaną” przedstawiciele narodu żydowskiego w pewnym stopniu posłużyli się fundamentalizmem religijnym, czyli połączeniem obu kategorii. Wskazują na to nie tylko historyczne fakty odnoszące się do działalności diaspory żydowskiej w okresie budzenia się nacjonalizmów, ale także metody oraz środki stosowane w walce o odzyskanie „ziemi obiecanej” jeszcze przed II wojną światową.

Niejako potwierdzeniem dla powyżej zawartej hipotezy mogą być także współczesne wydarzenia wzbudzające co jakiś czas opinię publiczną całego świata. Przyczyną krytyki z reguły jest zastosowanie nieadekwatnych środków militarnych do „łagodzenia” drażliwych kwestii wywołujących niepokoje pomiędzy zamieszkującymi sporne tereny – Palestyńczykami a Izraelitami. W następujących po wydarzeniach wypowiedziach na zewnętrzne komentarze, odnoszące się do korzystania z nieadekwatnych do rzeczywistego zagrożenia środków, z łatwością dostrzec można synkretyzm mitu i religii z polityką oraz z historią. Kwestią bardzo często podnoszoną w drażliwych sytuacjach przez stronę żydowską są doświadczenia związane z II wojną światową. Taka mieszanka stanowi interesujący budulec dla polityki historycznej państwa Izrael. Niemniej jednak nie uznawanie racji innych nie czyni świata bezpieczniejszym, a przyczynia się jedynie do podnoszenia temperatury sporu w rejonach dotkniętych konfliktem. Przykładem posługiwania się polityką historyczną oraz radykalizacją poglądów ze względu na odmienności kulturowe może być współczesna polityka prowadzona wobec Druzów a także Palestyńczyków zamieszkujących ziemię, do których prawa własności, nie bacząc na historyczne aspekty, uzurpują sobie wyłącznie Żydzi. Zasadza się ona na przyjętym przez Kneset prawie określającym, iż jedynym narodem mającym prawo do samostanowienia w Izraelu są Żydzi. Poza propagowaniem nacjonalizmu podporządkowanego polityce historycznej, który podważa ideę równości wobec prawa, przyjęta ustawa promuje „osadnictwo żydowskie” na spornych terenach³¹. Nierówność wobec prawa zawsze jest zarzewiem konfliktu.

Na doktrynie zaczerpniętej z włoskiego faszystowskiego odrzucającej takie wartości jak wolność, równość, braterstwo na korzyść porządku, silnej władzy i sprawiedliwości oraz micie o wielkości i odrębności rasowej narodu niemieckiego,

³¹ D. Lieber, F. Schwartz, *Druzowie zdradzeni przez Izrael*, „The Wall Street Journal”, [dostęp: 1. 08. 2018].

korzeniami osadzonej w starożytnym Rzymie i nieprzemijalności III Rzeszy A. Hitler oparł nazizm – jedną z najokrutniejszych ideologii, rzecz można nawet religię, XX stulecia. „Wolność”, jak zwraca uwagę A. Heywood, w organizmie stworzonym przez Hitlera „zaczęła oznaczać ślepe podporządkowanie, „postęp” nieustanną walkę i wojnę, „demokracja” zastąpiona została dyktaturą na wzór tej, która stosowana była w absolutyzmie. Narzędziem do wprowadzania zmian w rękach faszystowskich przywódców mającym spełnić mit o wielkości narodu niemieckiego i stworzeniu nowej cywilizacji były powszechny nihilizm, umiłowanie do wojny oraz „kreatywna destrukcja”³². Już sama konstrukcje słowne takie jak: „kreatywna destrukcja” – wyjaśniane jako mądrość niszczenia, która w kontekście polityki historycznej dotyczyć może dobierania wyłącznie wygodnych faktów; „nihilizm” – wyjaśniany jako – skłonność do podważania wszelkich wartości, norm, negowania autorytetów; „umiłowanie wojny” – wyjaśniane jako jedyne „niezmienne prawo całego życia” oraz jako wartość o autotelicznym charakterze³³; nasuwają szereg wątpliwości na podstawie, których może zrodzić się szereg pytań o to: co można budować niszcząc wszystko i zaprzeczając wszystkiemu wokoło?; co można zyskać na budowaniu odrealnionej rzeczywistości, marginalizowaniu autorytetów i pozbawianiu godności obywateli?

Trzeba wiedzieć, że aby nowomowa towarzysząca polityce historycznej, za pomocą której tworzona jest ideologia, była skuteczna i przynosiła zamierzone rezultaty do dyskursu wprowadzone zostały metafory utożsamiające „dobro z siłą” a „zło ze słabością”. Wartości humanistyczne takie jak: opiekuńczość, sprawiedliwość, współczucie zastąpione zostały posłuszeństwem, lojalnością, poświęceniem oraz powinnością wobec „wodza” uosabiającego w sobie nie tylko ukuty przez Hitlera mit wielkości narodu, ale przede wszystkim mit wielkości ojczyzny. Potrzeba urzeczywistnienia mitu, poza całkowitym podporządkowaniem się (*totus tuus*) obywateli – III Rzeszy, a w konsekwencji wodzowi i uosobieniu w nim na wzór Ludwika XIV *L'état c'est moi* – „państwo to ja”, „państwa” wymagała odrzucenia konstytucyjnych ograniczeń na korzyść władzy wszechmocnej, stojącej ponad wszelkim prawem i posiadającej niczym nieograniczone prerogatywy. Akceptacja mitu oraz zbudowanej na nim ideologii przez większość obywateli hitlerowskich Niemiec, pomimo świadomości wykreowanych w oparciu o historyczne manipulacje i spreparowane na użytek ideologii oraz bieżącej polityki fakty dotyczące przeszłości, rzeczywi-

³² A. Heywood, op. cit., s. 222–228.

³³ Ibidem, s. 227.

stości oraz antycypację przyszłości, ujawniły nie tylko siłę iluzji, ale także niebezpieczeństwo kryjące się za kotarą polityki historycznej wykorzystywanej na poczet niecznych celów. Elementami sprzyjającym demagogii i populizmowi w powyższym przypadku były: powszechne bezrobocie i zubożenie, pogłębiająca się atmosfera kryzysu oraz narastający pesymizm spowodowany klęską poniesioną w I wojnie światowej. Paliwem zaś, zaszczerpiona w narodzie, wizja hegemonicznej wielkości oraz wykreowany na potrzeby chwili wróg.

Z powyżej zawartych refleksji wynika, że polityka wykorzystuje mity do wielu celów. Jednym z nich z pewnością jest potwierdzenie prawa do określonego terytorium. Przykładem w tym zakresie może być legenda o celtyckim królu Arturze założycielu Anglii. Sięgając w bardzo odległą historię mit jest symbolem legitymizującym jego związek z ziemią. Bliską nam jest legenda (mit) o trzech braciach Lechu, Rusie i Czechu. Według podania byli oni protoplastami trzech plemion, których współczesną egzemplifikacją są: Polska, Czechy i Rosja. Należy zwrócić uwagę, że legenda ta ubrana w historyczną narrację, wyprodukowaną na rzecz legitymizacji totalitaryzmu, wykorzystywana była jako dowód bratniej przyjaźni między narodami Polski a ZSRR w okresie zniewolenia. Najistotniejszym elementem przekazu zawartego w micie, podobnie jak powyżej, jest scedowanie na potomnych pierwotnego i uzasadnionego prawa do ziem nabytych przez mitycznego przodka. Tak więc mity obok innych narzędzi jak np. nowomowa wykorzystywane są do narracji politycznej, ponadto biorą czynny udział w konstruowaniu i projekcji historii oraz myśli politycznej. Pełnią także ważne role od założycielskiej począwszy poprzez wykorzystywanie ich w momentach przełomowych o dziejowym znaczeniu dla narodu, a także jako instrumenty służące do realizacji bieżącej polityki. Ich konotacja uzależniona jest od zaprojektowanego i oczekiwanego oglądu rzeczywistości. Powszechność mitu w historii i polityce wynika z tego, że służy on za narzędzie do uzupełniania brakujących ogniw w polityce historycznej i teraźniejszej narracji.

Mityczne artefakty, które znajdziemy na kartach polskiej historii, były i są wykorzystywane do konstruowania i prowadzenia polityki historycznej co w pewien sposób zaświadcza o ich trwałości. Jednym z nich jest wizualizacja Rzeczypospolitej jako imperialnej potęgi za czasów dynastii Jagiellonów i jej następców aż po rok 1648³⁴. Bardzo często z polityką wspomnianej dynastii

³⁴ P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka I Rzeczypospolitej*, [w:] *Przekłęte miejsce Europy. Dylematy polskiej geopolityki*, pod red. A. Kuczkiewicz-Fraś, Kraków 2008, s. 44–45.

kojarzona jest także idea międzymorza zasadzająca się na polskiej dominacji w przestrzeni pomiędzy Adriatykiem, Bałtykiem i Morzem Czarnym. Mitami, które posłużyły jako fundament dla nośnych prometejskich idei są: idea „przedmurza chrześcijaństwa” oraz literackie hasło „Polska Chrystusem narodów”. Celem mitów winno być pobudzenie wyobraźni, budowanie jedności i zachęcenie społeczeństwa, w czasach trudnych dla państwa bądź narodu, do heroicznych czynów. Wykorzystywane w niecnym celu, jak wynika z powyższego, mogą przerodzić się w broń prowadzącą do destabilizacji. Powyższe najmocniej odnajduje odniesienie w dwóch ostatnich. Dwa pierwsze nawiązują do wielkości Rzeczypospolitej, aczkolwiek wszystkie wykorzystywane są w podobnych celach. To w nich Polsce powierzona jest rola powiernika woli i losów wszystkich narodów leżących w przestrzeni nakreślonej historycznie mitycznym przekazem.

Mity jako część dziedzictwa stanowią trwałe elementy kultury i kolorytu społeczeństwa. Wpisują się w historię a także w politykę, stanowią niewyczerpane źródło dla polityki historycznej każdego państwa. Tym samym mają wpływ na bezpieczeństwo państwa. Stanowiąc jedną z przyczyn tworzenia ideologii, bardzo często wykorzystywane mogą być do zawładnięcia ludzką wyobraźnią, do przejęcia kontroli nad ludzkimi umysłami i do podporządkowania sobie społeczeństwa. Nie podlegają odrzuceniu i nie można ich lekceważyć. Wykorzystywanie ich w partykularnych celach może się przejawiać poważnym załamaniem struktury społecznej, które wiąże się z naruszeniem zbiorowej świadomości. Narastające podziały przyrównać można do powrotu do trybalizmu, któremu towarzyszą znane z naszej historii rozliczne atawizmy oraz nihilizm. Można do nich zaliczyć szerzenie anarchii wynikające z braku poszanowania powszechnie obowiązujących norm i zasad, negację i podważanie autorytetów dla osiągnięcia partykularnych korzyści.

Elementami biorącymi czynny udział w konstruowaniu polityki historycznej są rozliczne teorie spiskowe dające asumpt do tworzenia mitów założycielskich. Mitem założycielskim IV Rzeczypospolitej Polskiej są teorie spiskowe o układzie wokół „okrągłego stołu” oraz o „zamachu smoleńskim”. Polityka historyczna, jak można wnioskować z powyższych rozważań, w większości przypadków, opiera się na manipulowaniu pamięcią społeczeństwa. Bardzo często zjawisku temu towarzyszą język nienawiści oraz nowomowa skierowane w określonym kierunku i do konkretnego odbiorcy. Przykładem w powyższym zakresie mogą być hasła propagowane, ze szczególnym nasileniem, w przedwyborczym okresie o „Polsce w ruinie”, o prezydencie „Komoruskim”, bliskich

związkach D. Tuska z prezydentem Rosji W. Putinem, o serwilistycznych stosunkach Rządu RP z Brukselą, o polityce na kolanach. Liczy się cel – inne wartości, w powyższym przypadku tracą na znaczeniu. Głoszone hasła mają rozbudzić w rzeszach zawiedzionych i kontestatorów złudne nadzieje na lepsze jutro. Wizje zaspokajające potrzeby są populistyczną projekcją przyszłości skrupulatnie przygotowaną przez tych, których wyłącznym marzeniem jest zaspokojenie rządu władzy³⁵. Za nośnymi hasłami z reguły skrywa się zapowiedź „nowej religii”, a jej celem jest zerwanie, teoretycznie, wszelkich więzi łączących społeczeństwo z dotychczas znanym ładem będącym przyczyną „wszelkiego zła”.

Skonstruowana na rzecz polityki historycznej oraz nowomowy narracja wypacza pojęcie wolności rozumianej dotychczas jako: „wolność od przymusu, wolność od arbitralnej władzy, [...], uwolnienie od więzi niepozostawiających jednostce innego wyboru” – proponując w to miejsce wolność od „konieczności uwolnienia od przymusu warunków, które w sposób nieuchronny ograniczają zakres wolności”. Nakazuje posłuszeństwo wobec osób, którym prawo decydowania wynikające z racji pełnionej funkcji zostało arbitralnie nadane. W ten sposób „wolność”, zresztą zgodnie z tym jak przewidział w *Drodze do zniewolenia* F.A. von Hayek, nabiera nowego znaczenia, i od tej pory „wolność” oznacza *power*, czyli siłę sprawstwa³⁶.

3.4. KONKLUZJE

Historia upadku państwa prawa, jak zwraca uwagę Hayek, rozpoczyna się od wprowadzania „niejasnych formuł do prawodawstwa i sądownictwa”. Z reguły stoi za tym prawomocnie wybrany rząd posługujący się w sposób wysublimowany polityką historyczną, której celem jest zanegowanie istotnych dla państwa wydarzeń i zbudowanie na kanwie negacji i tworzenia podziałów oczekiwanej rzeczywistości. Elementami temu towarzyszącymi są daleko posunięta arbitralność pogłębiająca niepewność w wielu wymiarach funkcjonowania państwa wpływającymi na stopień poczucia swobód obywatelskich. Rządy prawa winny zasadać się na braku przywilejów. Na wyzwoleniu w społeczeństwie obiektywnych możliwości realizowania się, a nie na subiektywnie odczuwanych szansach. Zwykło się uważać, że subiektywizm w parze z arbitralnością z gruntu zabarwione są elementami destrukcji. Reżyserzy

³⁵ A. Sepkowski, *Zbawić się na ziemi. O soteriologii immanentnej*, Łódź 2014, s. 12.

³⁶ F.A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, Kraków 2015, s. 37.

autorytaryzmów, aby przyspieszyć proces kreowania oczekiwanej rzeczywistości skupiają się na atakach na sędziowską niezawisłość. Podważając prawo do wyrażania uczuć oraz przekonań spychają na margines istniejące w każdej populacji mniejszości. Towarzyszy temu, płynące ze strony rządowej, szerokie poparcie dla wszystkich ruchów wspierających formułę rzekomej naprawy, dla której punktem wyjścia jest poddana oczekiwanej obróbce i mityzowana historia oraz wykreowane na potrzebę chwili zewnętrzne bądź wewnętrzne zagrożenia, a w konsekwencji uzyskanie jedynie możliwego do zaakceptowania ładu. „Człowiek jest wolny jeżeli musi podporządkować się wyłącznie prawu a nie osobie”³⁷. „Wyposażając rząd w nieograniczoną władzę można zalegalizować nawet najbardziej arbitralne zarządzenia i w ten sposób demokracja może ustanowić najpełniejszą postać despotyzmu”³⁸.

³⁷ Ibidem, s. 92–96.

³⁸ Ibidem, s. 97.

ROZDZIAŁ IV

EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA ZAGROŻENIEM BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

4.1. ZNACZENIE BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

Narastający z dekady na dekadę problem rosnących długów na świecie (prywatnych, publicznych i zagranicznych) wzbudza uzasadnione obawy o bezpieczeństwo pojedynczych państw i całej gospodarki światowej. Wysokie i powiększające się zadłużenie wzmacnia wrażliwość gospodarek na szoki i coraz bardziej ogranicza zdolność polityk gospodarczych do łagodzenia i podnoszenia się z nich. Potęguje to ryzyko inwestycyjne zwłaszcza w mniej odpornych i bardziej podatnych na wstrząsy państwach rozwijających się. W sytuacji globalizacji i rozwoju rynków finansowych rosnące zewnętrzne uzależnienie finansowe gospodarek tych państw zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska *sudden stop*, czyli odpływu kapitału portfelowego oraz wyhamowania jego napływu, skokowych deprecjacji kursu walutowego i trudności z rolowaniem długów oraz finansowaniem procesu nadrabiania dystansu rozwojowego. Płacą one za to coraz większą cenę w postaci na co dzień wyższej wyceny premii za ryzyko, będącej odzwierciedleniem wysokiej podatności, słabej odporności i większej wrażliwości na zawirowania na rynkach międzynarodowych czy zmiany strategii inwestycyjnych instytucji finansowych, czyli na zjawiska niezależne od gospodarki danego państwa. Pogłębiająca się zewnętrzna ekspozycja gospodarek obniża dodatkowo skuteczność polityk gospodarczych państw nadwierzonych długami publicznymi, w przypadku których już sama świadomość ograniczonej elastyczności polityk fiskalnych

osłabia efekty podejmowanych działań. Powyższe stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, Unii Europejskiej i świata. Podkreślić należy, że bezpieczeństwo ekonomiczne ogrywa dziś kluczową rolę w trójfilarowym systemie bezpieczeństwa państwa (obok bezpieczeństwa militarnego i politycznego)¹. To efekt postępującej globalizacji i finansyzacji gospodarki światowej, które zacieśniają współzależności między poszczególnymi obszarami bezpieczeństwa i eksponują znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego². Sytuacja gospodarcza stanowi dziś bowiem o sile politycznej³ i militarnej państwa⁴. Mówi się nawet o ekonomizacji bezpieczeństwa państwa⁵. Dlatego z uwagi na kluczową rolę bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego konieczne jest zarządzanie bezpieczeństwem ekonomicznym, polegające m.in. na prewencyjnym rozpoznawaniu zagrożeń dla funkcjonowania państwa oraz wzmocnieniu odporności na nie i zdolności wychodzenia z kryzysów⁶. A ponieważ bezpieczeństwo ekonomiczne to stan rzeczywistości, w którym możliwy jest harmonijny i niezagrożony rozwój gospodarki⁷ i którego główną determinantą jest wzrost gospodarczy⁸, to skuteczność polityki gospodarczej w stabilizacji i wspieraniu rozwoju społeczno-gospodarczego warunkuje więc nie tylko bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, ale i bezpieczeństwo narodowe⁹.

¹ Por. Z. Stachowiak, St. Kurek, S. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, 2004 oraz K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, pod red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.

² M. Redo, P. Siemiątkowski, *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Toruń 2017.

³ J. Gołębiowski, *Anatomia bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.

⁴ S.T. Kurek, *Gospodarka obronna państwa*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, pod red. J. Płaczek, Warszawa 2014.

⁵ Por. I. Jaźwiński, *Polityka bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Wybrane zagadnienia teoretyczne i uwarunkowania realizacyjne*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, pod red. S. Wojciechowski, A. Potyrała, Warszawa 2014 oraz J. Potulski, *Geopolityka w świecie ponowoczesnym*, Częstochowa 2011.

⁶ K. Raczkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012.

⁷ Por. T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Marynarki Wojennej”, 2006, rok XLVII, nr 4; P. Dziekański, *Bezpieczeństwo ekonomiczne wyzwaniem współczesnego regionu – próba oceny syntetycznej*, „Kultura Bezpieczeństwa”, 2016, nr 16.

⁸ Por. Z. Stachowiak, *Wyznaczniki, wskaźniki i mierniki bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, pod red. J. Płaczek, Warszawa 2014; M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, Warszawa 2018.

⁹ M. Redo, *Znaczenie skuteczności polityki pieniężnej dla bezpieczeństwa państwa*, Toruń 2019.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i synteza wyników kilkuletnich badań własnych autorki nad sytuacją finansów publicznych i elastycznością polityki fiskalnej w Polsce, również na tle pozostałych państw Unii Europejskiej. Pozwoliły one na identyfikację i analizę zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, a w szczególności dla elastyczności i skuteczności polityki gospodarczej, wynikających z nadmiernej ekspansji fiskalnej w Polsce i wielu państwach UE. Wyniki tych analiz wskazują, że utrzymująca się od lat ekspansywna polityka fiskalna:

- po pierwsze wzmacnia ryzyko inwestycyjne w Polsce i w konsekwencji rynkowy koszt kapitału¹⁰,
- po drugie zagraża stabilności finansów publicznych w Polsce, tj. elastyczności i skuteczności przyszłej polityki fiskalnej¹¹,
- a po trzecie ogranicza inwestycje i wzrost gospodarczy¹².

¹⁰ Por. wyniki: M. Redo, *Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Jankiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, Warszawa 2017; M. Redo, *Deficyty budżetowe zagrożeniem dla rynkowego kosztu kapitału? Analiza zależności pomiędzy rentownością skarbowych obligacji a saldem w finansach publicznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej w latach 2001–2015*, [w:] M. Leszczyński, M. Molendowska, T. Pawłuszko (red.), *Wymiary bezpieczeństwa europejskiego*, Kielce 2017; M. Redo, *Sustaining government budget deficits as a cause for the cost of public debt service increase in Western European countries in the 1995–2015 period*, "Torun International Studies", No. 1 (9), 2016; M. Redo, *High public debt servicing costs for the agency model of debt management in Poland*, "Law and Administration in Post-Soviet Europe", Vol. 1, 2017.

¹¹ Por. wyniki: M. Redo, *Poziom opodatkowania oraz kondycja finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej czynnikiem zagrażającym rozwojowi gospodarczemu w Europie*, [w:] K. Garczewski (red.), *Kryzysy we współczesnej Europie i próby ich przezwyciężenia*, Toruń 2017; M. Redo, *The issue of VAT gap in Poland in contrast to the European Union member states as a threat to financial security of the state*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Tom XIX, Zeszyt 2, część 3, 2018; M. Redo, *The VAT gap as a limiting factor for economic development of the Central and Eastern European countries belonging to the EU*, 2018 (w druku); M. Redo, *Comparison of the external exposure of Central and Eastern Europe states as a factor threatening the financial security of their economies*, „Historia i Polityka”, No. 24 (31), 2018.

¹² Por. wyniki: M. Redo, *Niekeynesowska zależność pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a wielkością dochodów i wydatków publicznych (w relacji do PKB) w latach 2001–2015 w 11 państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej*, „Finanse”, Nr 1 (10), 2017; M. Redo, *High public debt servicing costs for the agency model of debt management in Poland*, "Law and Administration in Post-Soviet Europe", Vol. 1, 2017; M. Redo, *Analiza zależności pomiędzy poziomem dochodów publicznych oraz wydatków publicznych (w relacji do PKB) a wielkością inwestycji w latach 2001–2015 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Nr 15, Z. 1, 2017; M. Redo, *Economic growth in a time of even higher public debt in the European Union*

Na tej podstawie dokonano podsumowującej oceny stanu **bezpieczeństwa ekonomicznego** Polski **rozumianego jako** zdolność polityki gospodarczej do takiego kształtowania przebiegu procesów gospodarczych, by wzmacniała ona stabilność gospodarczą i wspierała rozwój społeczno-gospodarczy państwa bez wzmaganie ryzyka inwestycyjnego, oraz wskazano kierunki zmian mających poprawić bezpieczeństwo ekonomiczne Polski. W tym celu zastosowano metody analizy treści, metody ilościowe (głównie statystyki opisowej, analizy korelacji i regresji liniowej) oraz analizy porównawczej, a następnie wykorzystując metodę wnioskowania indukcyjnego dokonano syntezy wniosków uzyskanych w drodze własnych analiz porównawczych danych statystycznych pochodzących z oficjalnych stron internetowych Eurostatu, Komisji Europejskiej, GUS, Ministerstwa Finansów, NBP i in. oraz analizy porównawczej wyników światowych badań modelowania ekonometrycznego dostępnych w bazach bibliometrycznych Web of Science, Scopus, Journal Citation Reports, SciVal, InCites oraz w wolnym dostępie (*open access*).

4.2. EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA CZYNNIKIEM WZMAGAJĄCYM RYNKOWY KOSZT KAPITAŁU

Badania rozpoczęto od analizy porównawczej wyników światowych badań ekonometrycznych w zakresie skutków ekspansji fiskalnej. Coraz więcej z nich potwierdza wpływ deficytów i długów publicznych na wysokość kosztu kapitału¹³. Na bazie analizy wyników empirycznych badań analizujących wpływ sytuacji w finansach państwa na koszty obsługi długu publicznego przeprowadzono analizę porównawczą kosztu finansowania zadłużenia w Polsce i pozostałych 10 państwach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) należą-

countries in the years of 2001–2015, "Confrontation and Cooperation: 1000 Years of Polish-German-Russian Relations", 2018, w druku.

¹³ Por. wyniki badań M.B. Canzoneri, R. Cumba, B. Diba, *Should the European Central Bank and the Federal Reserve be concerned about fiscal policy?*, Rethinking stabilization policy: a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 29–31, 2002, T. Laubach, *New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt*, „Journal of the European Economic Association”, 2009, no. 7 (6), R. Faini, *Fiscal policy and interest rates in Europe*, „Economic Policy”, no. 21 (47), 2006, K. Bernoth, J. von Hagen, L. Schuknecht, *Sovereign risk premia in the European government bond market*, „ECB Working Paper”, no. 369, 2004, K. Bernoth, G.B. Wolff, *Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia*, „CESifo Working Paper”, May, no. 1732, 2006, E. Baldacci, S. Gupta, A. Mati, *Is it (Still) Mostly Fiscal? Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets*, „IMF Working Paper”, November 2008, no. 259.

cych do Unii Europejskiej z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznymi, determinującymi poziom rynkowego oprocentowania¹⁴. Regularnym i należącym do najwyższych deficytów w finansach państwa w Polsce na tle sąsiednich państw EŚW będących członkami UE, które doprowadziły do nagromadzenia się niemałego na tle regionu EŚW długu publicznego, towarzyszy wyższa niż w przypadku większości z nich wycena ryzyka inwestycyjnego przez inwestorów, przejawiająca się niższym ratingiem, większymi spreadami CDSów, czy wyższą rentownością skarbowych papierów wartościowych, a więc wyższym poziomem kosztu kapitału – nie tylko kosztu obsługi długu publicznego, ale i kosztu kredytów inwestycyjnych i konsumpcyjnych. Wydaje się to potwierdzać wpływ ekspansji fiskalnej na rynkowy koszt kapitału, który warunkuje inwestycje i rozwój gospodarczy. Podkreślić należy, że różnice te utrzymują się od wielu lat, co zagraża nie tylko stabilności finansów publicznych w Polsce, ale i ogranicza rozwój gospodarczy oraz bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. W latach 2001–2015 wyższą niż Polska średnią rentowność skarbowych 10-letnich obligacji miały w całej UE jedynie Rumunia, Węgry i Grecja, co oznacza że Polska przeznaczająca corocznie względnie jedne z najwyższych kwot publicznych pieniędzy na obsługę długu publicznego w UE. Konsekwencją tego są również wyższe koszty obsługi zadłużenia podmiotów prywatnych, czyli droższe kredyty przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Wskutek tego szybciej przyrasta ich zadłużenie, pogarsza zdolność kredytowa oraz możliwości konsumpcyjne i inwestycyjne, czyli perspektywy rozwojowe gospodarki, a w efekcie bezpieczeństwo ekonomiczne państwa¹⁵.

Powyższe różnice w poziomie wyceny wiarygodności, ryzyka inwestycyjnego i rynkowego kosztu kapitału skłoniły autorkę do zweryfikowania hipotezy o występowaniu ujemnej zależności pomiędzy saldem w budżecie państwa a rentownością skarbowych papierów wartościowych, determinującą oprocentowanie następných emisji (czyli koszty ich obsługi). Analiza korelacji potwierdziła istnienie silnej ujemnej zależności pomiędzy średnim saldem w finansach państwa (*general government*, w relacji do PKB) a średnią rentownością 10-letnich skarbowych papierów wartościowych w 15 zachodnich państwach UE w latach 1995–2015 (współczynnik korelacji Pearsona $r = -0,78$), co oznacza, że utrzymującym się wyższym deficytów *general government* towarzyszą wyższe koszty obsługi długu publicznego w długim okresie¹⁶. W przypadku

¹⁴ M. Redo, *Bezpieczeństwo finansów publicznych...*, op. cit.

¹⁵ M. Redo, *Deficyty budżetowe...*, op. cit.

¹⁶ Ibidem.

10 rozwijających się państw EŚW należących do UE zależność ta jest wprawdzie także ujemna, ale słabsza ($r = -0,31$)¹⁷. Co warte jednak podkreślenia, w przypadku państw EŚW korelacja była silniejsza przed kryzysem z 2008 r., niż w latach 2008–2015 – odwrotnie niż w państwach UE15 (tj. średnio dla grupy 15 państw UE sprzed rozszerzenia na wschód w 2004 r.). Sugeruje to swego rodzaju zrozumienie inwestorów dla faktu, że gospodarki rozwijające się – słabsze i mniej odporne na zjawiska kryzysowe – bardziej boleśnie odczuwają ich przebieg, dzięki czemu wydaje się nie działać w ich przypadku obserwowana w zachodnich państwach wzmocniona (w porównaniu z okresami względnego spokoju) zależność pomiędzy wskaźnikami ekonomicznymi a wyceną ryzyka przez inwestorów w sytuacjach kryzysowych. Daje to nadzieję gospodarkom rozwijającym się na dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania ich zadłużenia i rozwoju na względnie korzystnych warunkach i co ważniejsze również w sytuacjach kryzysowych oraz okresach obniżonej akceptacji ryzyka, o ile jednak sytuacja gospodarcza wydaje się być pod kontrolą i niezachwiane wydają się być szanse na powrót na ścieżkę względnie dynamicznego wzrostu gospodarczego. Dlatego po wybuchu kryzysu z 2008 r. należało wykorzystać apatyt inwestorów na ryzyko i dokonać takich zmian w zakresie polityki gospodarczej, które poskutkowałyby zwiększeniem szans na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Polsce w następnych latach, co mogło wzmocnić zjawisko niedoszacowania ryzyka inwestycyjnego i obniżyć koszt kapitału w Polsce oraz ułatwić dostęp podmiotom gospodarczym do wewnętrznych źródeł finansowania.

W związku z powyższymi wynikami oraz jednoczesnym brakiem woli politycznej i społecznej do zmniejszenia stopnia ekspansji fiskalnej w Polsce zajęto się badaniem alternatywnych rozwiązań, które mogłyby zwiększyć bezpieczeństwo ekonomiczne w Polsce – tj. wzmocnić stabilność i wiarygodność polskiej gospodarki, a dzięki temu zredukować premię za ryzyko i rynkowy koszt kapitału. W badaniach tych przeprowadzono analizę i krytykę piśmiennictwa oraz dokonano syntezy wyników, wykorzystując metodę wnioskowania indukcyjnego opartą na analizie porównawczej oraz analizie SWOT, co pozwoliło na identyfikację mocnych i słabych stron danego rozwiązania oraz szans i zagrożeń z nim związanych. Przedstawiono także argumenty na rzecz agencyjnego modelu zarządzania długiem publicznym w Polsce¹⁸. Wyniki badań potwierdzają bowiem wyższość modelu agencyjnego zarządzania długiem pu-

¹⁷ M. Redo, *Deficyty budżetowe...*, op. cit.

¹⁸ M. Redo, *High public...*, op. cit.

blicznym i wskazują, że zarządzanie długiem publicznym przez podmiot spoza ministerstwa finansów skutkuje jednoznacznie dominacją celów strategicznych nad taktycznymi, wzmocnieniem efektywności zarządzania i inwestowania skarbowego portfolio, bieżącą modernizacją rozwiązań w tych obszarach oraz skuteczniejszymi mechanizmami delegowania i odpowiedzialności za realizowane zadania. Podstawową przyczyną ograniczającą możliwości skorzystania z usług zewnętrznej instytucji w zakresie zarządzania długiem publicznym wydaje się być wysoki poziom upolitycznienia priorytetów polityki gospodarczej w Polsce, czego efektem jest brak konsekwencji, a przez to skuteczności, w realizacji zakładanych w strategiach zarządzania długiem publicznym celów, polegający na rozluźniającej dyscyplinie częstych zmianach w zakresie stawianych (niezbyt ambitnych) celów. Znamienne stało się zarządzanie długiem publicznym *ad hoc* i podejmowanie doraźnych działań pod agencje ratingowe (tylko dlatego, by nie dopuścić do obniżenia ocen), albo pod nieprzekroczenie limitów krajowych i/lub unijnych w zakresie dopuszczalnego poziomu długu publicznego czy deficytu (by uniknąć uruchomienia wiążących ręce politykom procedur ostrożnościowych lub pogarszającej wiarygodność, a więc i wzmagającej koszt kapitału, procedury nadmiernego deficytu). I choć problem ten dotyczy wielu państw Unii Europejskiej, to jego skutki są dużo bardziej bolesne dla gospodarek rozwijających się, w których droższy kapitał w efekcie wyżej wycenianego ryzyka inwestycyjnego, w połączeniu z silnym zapotrzebowaniem na zagraniczny kapitał, hamuje proces nadrabiania zaległości rozwojowych i zapętała zależność: droższy kapitał – szybszy przyrost zadłużenia.

W dalszych opracowaniach przedstawiono z kolei argumenty za korzystaniem z elastycznej linii kredytowej Międzynarodowym Funduszu Walutowym (*Flexible Credit Line*) o wyższej niż w latach 2009–2017 wartości i jednocześnie bardziej aktywnym inwestowaniem części rezerw walutowych NBP w celu uzyskania ich wyższej dochodowości (wskazując przy tym na problem wyjątkowo niskiej dochodowości ponad 100 mld USD rezerw walutowych w Polsce i jednocześnie względnie wysokich kosztów sterylizacji związanych z ich posiadaniem (koszty odsetek i dyskonta od wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych) oraz kosztów utraconych korzyści w związku z niską dochodowością niemałych już od kilkunastu lat bezpiecznie inwestowanych rezerw walutowych w Polsce)¹⁹. Przeprowadzona analiza korelacji pomiędzy zmianami ren-

¹⁹ M. Redo, *Zmiany w rentowności skarbowych obligacji argumentem za zwiększeniem wartości elastycznej linii kredytowej dla Polski w MFW*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2017, Tom XVIII, Zeszyt 11, część III.

towności skarbowych obligacji w Polsce i pozostałych państwach EŚW w latach 2006–2017 wydaje się wskazać na stabilizujący efekt dwóch pierwszych porozumień w ramach FCL (z maja 2009 r. oraz ze stycznia 2011 r.), skutkujących mniejszym wzrostem (lub silniejszym spadkiem) rynkowego kosztu kapitału w Polsce (tj. zmniejszeniem siły korelacji zmian w poziomie rentowności skarbowych obligacji). Wyniki tej analizy wskazują ponadto, że o ile FCL dla Polski spełniła swoją funkcję w okresie ujawniania się kryzysu fiskalnego w Europie, to przedłużanie posiadania tego swoistego parasola ochronnego zrodziło paradoksalnie nie tylko niepotrzebne koszty finansowe w postaci corocznej opłaty za posiadanie FCL (tzw. opłaty za gotowość), ale co ważniejsze długookresowe zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, jego perspektyw rozwojowych i przyszłej stabilności, związane z obserwowanym w Polsce zjawiskiem pokusy nadużycia (*moral hazard*). Dodatkowe samoubezpieczenie demotywoowało bowiem rządy przez prawie dekadę (w latach 2009–2017) w działaniach na rzecz trwałego wzmocnienia stabilności i wiarygodności gospodarczej, usypiało ich czujność (oraz innych podmiotów gospodarczych), rozluźniało dyscyplinę w finansach państwa i skutkowało zaniechaniem działań w ramach polityki gospodarczej, mających długookresowo przyczynić się do poprawy konkurencyjności i perspektyw rozwojowych polskiej gospodarki oraz (co szczególnie ważne w sytuacji utrzymującego się kryzysu fiskalnego wielu europejskich gospodarek, planowanego Brexitu i znacznie większej dziś bańki na światowych rynkach akcji) do wzmocnienia jej odporności na zewnętrzne szoki, czyli podniesienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Potwierdzeniem tego jest m.in. fakt, że Polska w latach 2011–2016, mimo że posiadała średnio jeden z najwyższych wzrostów gospodarczych wśród państw UE (średniorocznie na poziomie 3%), to zamykała swe budżety państwa (*general government*) jednymi z największych deficytów: średnio na poziomie 3,5% PKB.

Dodać należy, że zbyt długo utrzymywana FCL kreowała złudne wyobrażenie o stabilności i wiarygodności gospodarki Polski i skutkowało piętreniem się kolejne lata z rządu decyzji ekonomicznych podejmowanych w przejściowych realiach gospodarczych, niedoszacowujących skali ich zmienności w nadchodzących okresach. Dostrzegają to oczywiście inwestorzy wyceniając, jak już wskazano, istotnie wyżej ryzyko inwestycyjne, w efekcie czego rynkowy koszt kapitału w Polsce należy do najwyższych nawet wśród państw EŚW. Dlatego zgodzić się należy, że MFW powinien wprowadzić czasowe ograniczenie korzystania z FCL, by zapobiec zjawisku pokusy nadużycia w mniej wiarygodnych, a przez to mniej odpornych gospodarkach rozwijających się. A póki tego nie

uczynił można było wykorzystać względnie tanie ubezpieczenie w MFW – w większej wysokości niż posiadana przez Polskę FCL – i jednocześnie próbować podnieść dochodowość niemałych rezerw walutowych w Polsce, pozwalając na bardziej aktywne inwestowanie ich części przez profesjonalistów na międzynarodowych rynkach finansowych. Zmniejszyłoby to coroczne potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa i spowolniło tempo dynamicznie przyrastającego długu publicznego w Polsce, a więc zmniejszyło zarówno bieżące, jak i przyszłe koszty jego obsługi, redukując przy tym presję na wzrost rynkowego kosztu kapitału w Polsce. Albo stworzyłoby pole dla redukcji podatków.

4.3. EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA CZYNNIKIEM ZAGRAŻAJĄCYM STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH

Podkreślić bowiem należy, że daniny publiczne w Europie należą do najwyższych na świecie, co potwierdzają wyniki przeprowadzonej w 2017 analizy porównawczej zróżnicowania poziomu głównych obciążeń fiskalnych oraz ogółu dochodów i wydatków publicznych (*general government*, w relacji do PKB) w państwach UE, a następnie zestawienia ich z danymi dla innych regionów świata i wybranych państw spoza Europy²⁰. Na podstawie wykonanej analizy stopnia (nie)zrównoważenia budżetów państwa i przyrostu długu publicznego w latach 2000–2015, wykorzystując metodę wnioskowania indukcyjnego, dokonano próby wskazania zagrożeń związanych z poziomem obciążeń fiskalnych, kondycją finansów publicznych w państwach UE oraz ich zakresem ingerencji w gospodarkę (mierzoną relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB) dla przyszłego tempa rozwoju gospodarczego w Europie, czyli jej bezpieczeństwa ekonomicznego.

Wysokie na tle świata daniny publiczne obniżają konkurencyjność europejskich producentów, siłą nabywczą dochodów Europejczyków, zawyżają koszty pracy, zniechęcają do inwestowania i skłaniają do unikania opodatkowania. W dobie globalizacji i rozwiązań obowiązujących na wspólnym europejskim rynku dotychczasowe konstrukcje podatkowe okazują się być coraz bardziej podatne na nadużycia, a przez to nieskuteczne. Przyczynia się do tego rosnąca konkurencja ze strony kolejnych nisko kosztowych gospodarek wschodzących odgrywających coraz większe znaczenie w światowej produkcji i handlu. Co

²⁰ M. Redo, *Poziom opodatkowania...*, op. cit.

więcej, wydaje się, że w obliczu bardzo niskiego poziomu zamożności w wielu państwach na świecie, konkurencja ta będzie się nasilać z biegiem kolejnych dekad. Nie powinno więc dziwić rosnące zainteresowanie rozwiązaniami obniżającymi ciężar obciążeń fiskalnych i poprawiającymi zyskowność przedsiębiorstw z państw, w których daniny publiczne są często znacznie wyższe nie tylko w porównaniu z oazami podatkowymi. Różnice te zachęcają wręcz do przenoszenia siedziby działalności gospodarczej czy wykazywania dochodów w państwach o korzystniejszych rozwiązaniach prawnych (nie tylko niższych podatkach). W efekcie znikają nie tylko miejsca pracy oraz obniża dochód, ale i wpływy podatkowe oraz spada stabilność i pewność ich poboru. Ogranicza to zdolność polityki gospodarczej do realizacji bieżących zadań i radzenia sobie ze zjawiskami kryzysowymi, co dodatkowo wzmacnia ryzyko inwestycyjne i ogranicza możliwości rozwojowe gospodarki, a więc obniża bezpieczeństwo ekonomiczne państwa – zwłaszcza gospodarek rozwijających się o niższej zdolności do przyciągania zagranicznego kapitału i mniej stabilnym dostępie do niego. Dowodem na szczególną wagę tego problemu są wysokie szacunki luk podatkowych zarówno w podatku CIT, jak i VAT w Europie. Przeprowadzona analiza poziomu i dynamiki dochodów budżetowych z tytułu VAT w porównaniu z tempem wzrostu PKB w Polsce w latach 2003–2016 oraz międzynarodowa analiza porównawcza szacunków Komisji Europejskiej w zakresie wielkości luki w VAT w państwach UE wskazują, że luka podatkowa w VAT w Polsce należy do największych wśród państw UE²¹. Według danych Komisji Europejskiej stanowiła ona w Polsce w 2014 r. 31,7% wpływów z VAT i była siódmą co do wielkości wśród państw UE (pod względem jej relacji do osiągniętych dochodów z tytułu tego podatku). Jest ona ponadto co najmniej trzykrotnie większa niż w połowie państw UE i dwukrotnie wyższa niż średnia dla UE za 2014 r. (wynosząca 16,3%). W sytuacji wysokich od lat deficytów budżetowych i rosnącego długu publicznego zwiększa ona dodatkowo niestabilność po stronie źródeł finansowania rosnących wydatków budżetowych, obniża więc bezpieczeństwo finansów publicznych, a więc i bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, co nie pozostaje bez echa w wycenie wiarygodności gospodarki i rynkowego kosztu kapitału, czyli poziomie przyszłych inwestycji, zdolności kredytowej podmiotów, poziomie konsumpcji czy tempie przrastania długów.

Kontynuacją powyższego badania, skupiającego się na Polsce, jest przeprowadzona analiza korelacji pomiędzy nominalnymi zmianami w poziomie PKB oraz zmianami w poziomie wpływów z podatku VAT w państwach EŚW

²¹ M. Redo, *The issue...*, op. cit.

w latach 2000–2016 (na bazie indeksów łańcuchowych). Wykazała ona bardzo silną dodatnią zależność w przypadku 8 z 11 państw EŚW (współczynnik korelacji Persona wyniósł w ich przypadku od 0,78 do 0,93) i silną dodatnią korelację w przypadku pozostałych 3 państw (od 0,59 do 0,69)²². Należy przy tym podkreślić, że przy ocenie tych wyników uwzględnić trzeba podwyżki w poziomie stawek VAT wprowadzone w wielu państwach UE po wybuchu kryzysu z 2008 r. Dlatego tak wysokie współczynniki korelacji pomiędzy analizowanymi wielkościami – w sytuacji podwyżek stawek VAT prawie we wszystkich państwach EŚW (czasem znacznych) – wydają się potwierdzać wzrost problemu z efektywnością poboru podatku VAT.

Podkreślić należy, że efektywność w ściąganiu podatku VAT odgrywa w Europie szczególnie ważną rolę, bowiem wpływy z VAT dostarczają od 1/3 do nawet połowy dochodów podatkowych w państwach UE. Stanowią więc o skuteczności polityki gospodarczej w oddziaływaniu na przebieg procesów gospodarczych i jej zdolności do łagodzenia kryzysów. Dodać trzeba, że jest to szczególnie istotne w przypadku mniej wiarygodnych państw EŚW, gdyż wpływy z VAT stanowią również ważne źródło dochodów budżetu Unii Europejskiej (w 2015 r. zapewniły one 12,3% łącznych dochodów unijnego budżetu, tj. 18,1 mld EUR), będącego kluczowym źródłem finansowania inwestycji w rozwój słabszych regionów UE, w tym i w Polsce, która od 2009 r. jest największym nominalnie beneficjentem netto unijnego budżetu. Rosnący problem luki w VAT powoduje ponadto zmniejszenie niezależności finansowej UE, zwiększa bowiem udział wpłat bezpośrednich w finansowaniu budżetu UE (opartych na DNB), uzależnionych od krajowych polityk poprzez coroczne uchwalanie budżetów państw. Problem dużej i/lub rosnącej w części państw UE luki w VAT zmusza do stanowienia wyższej tzw. *GNI call rate* (odsetka DNB jaki państwo członkowskie wpłaca w formie wpłat bezpośrednich), powodując wzrost wydatków z krajowego budżetu państwa (czyli pogarszając jego saldo lub zmuszając do oszczędności w finansowaniu innych wydatków publicznych) oraz wzrost niepewności zarówno w zakresie finansowania unijnego budżetu, jak i krajowych polityk gospodarczych.

I choć bez wątpienia konieczne jest uszczelnianie systemu podatkowego i ściganie przestępczych procedurów, to pamiętać należy, że ciągle zmiany zasad prowadzenia działalności gospodarczej powodują dodatkową niepewność, a kolejne rozwiązania komplikują niełatwą już i tak rzeczywistość przedsię-

²² M. Redo, *The VAT...*, op. cit.

biocy w Polsce. Wszystko to razem paradoksalnie zniechęca do zakładania i rozwoju działalności gospodarczej oraz zachęca do szukania prostszych i korzystniejszych rozwiązań w innych państwach. Sprzyja temu dodatkowo proces globalizacji, międzynarodowe otoczenie prawne i członkostwo w UE.

Powyższe stanowi więc silny argument za redukcją podatków i wydatków publicznych w Europie, zwłaszcza że coraz więcej wyników badań dotyczących ekonomicznych skutków konsolidacji w finansach publicznych wskazuje, że wbrew konwencjonalnej wiedzy ekonomicznej (której ewolucję hamują partykularne interesy polityków i roszczeniowa postawa społeczeństw zwłaszcza w Europie o rozbudowanym systemie usług publicznych) wzrost wydatków publicznych nie gwarantuje przyśpieszenia wzrostu gospodarczego (może wręcz wywołać spowolnienie), a ożywienie gospodarcze może być efektem redukcji wydatków publicznych²³. Kluczowa dla osiągnięcia niekeynesowskich efektów fiskalnej konsolidacji jest wiarygodność i trwały charakter podejmowanych działań, by wpłynąć na zmianę przyszłych rynkowych oczekiwań. Ważne są jednak także okoliczności gospodarcze, w jakich są one podejmowane, które mogą wzmocnić lub zniwelować ekspansywne efekty konsolidacji. Wzmocni je m.in. okres stagnacji także w sąsiednich państwach, poprzedzony deprecjacją kursu walutowego, powszechna ekspansja fiskalna i pieniężna, czy poszu-

²³ Por. wyniki badań F. Giavazzi, M. Pagano, *Can severe fiscal contractions be expansionary tales from two small European economies*, „NBER Macroeconomics Annual”, 1990, t. 5, G. Fels, H.P. Froehlich, *Germany and the world economy: A German view*, „Economic Policy”, t. 2, nr 4, 1987, A.F. Alesina, S. Ardagna, *Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending*, „NBER Working Paper”, No. 15438, October 2009, R. Perotti, *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*, „IGIER Working Paper”, 2004, nr 276, G. Hjelm, *Effects of Fiscal Contractions: The importance of preceding exchange rate movements*, „The Scandinavian Journal of Economics”, t. 104, nr 3, 2002, A. Rzońca, P. Ciżkowicz, *Non-keynesian effects of fiscal contraction in new member states*, „European Central Bank Working Paper”, nr 519, 2005, M. Kandil, H. Morsy, *Fiscal stimulus and credibility in emerging countries*, „IMF Working Paper”, 2010, nr 123 (10), G. Giudice, A. Turrini, J. in't Veld, *Non-keynesian fiscal adjustments? A close look at expansionary fiscal consolidations in the EU*, „Open Economies Review”, t. 18, nr 5, 2007, L. Lambertini, J.A. Tavares, *Exchange rates and fiscal adjustments: Evidence from the OECD and implications for the EMU*, „Contributions in Macroeconomics”, 2005, t. 5, nr 1, A. Alesina, S. Ardagna, R. Perotti, F. Schiantarelli, *Fiscal policy, profits, and investment*, „NBER Working Paper”, No. 7207, July 1999, O. Blanchard, R. Perotti, *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*, „NBER Working Paper”, 1999, nr 7269; W. Edelberg, M. Eichenbaum, J.D.M. Fisher, *Understanding the effects of a shock to government purchases*, „Review of Economic Dynamics”, 1999, t. 2, nr 1, F. Barry, M.B. Devereux, *Expansionary fiscal contraction: A theoretical exploration*, „Journal of Macroeconomics”, 2003, t. 25, nr 1; A.F. Alesina, S. Ardagna, *The design of fiscal adjustments*, „NBER Working Paper”, No. 18423, September 2012.

kiwanie wyższej dochodowości przez inwestorów. Powyższe nie przeczy wcale dotychczasowej wiedzy, a wskazuje na ewolucję procesów gospodarczych w dobie postępującej globalizacji i rozwoju rynków finansowych, gdzie inwestorzy coraz szybciej i trafniej identyfikują czynniki zagrażające realizacji zaplanowanych zysków i dokonują rewizji dotychczasowej strategii inwestycyjnej, co dodatkowo ułatwia im rosnąca ilość alternatyw inwestycyjnych w świecie dynamicznie rosnącego zapotrzebowania na finansowanie zadłużenia i rozwoju, w którym panuje coraz ostrzejsza konkurencja pomiędzy wszystkimi bez wyjątku gospodarkami. Pomnażane z roku na rok setki bilionów dolarów kapitału ulokowanego na rynkach finansowych stanowią coraz tańsze i łatwiej dostępne alternatywne dla publicznego źródło finansowania, i zmniejszają tym skuteczność ekspansji fiskalnej, wzmacniając efekt wypierania, w sytuacji szybko powiększających się potrzeb pożyczkowych coraz bardziej zadłużających się państw, i rosnącej przejrzystości rynku długu, na którym coraz szybciej dokonuje się rewizja wiarygodności gospodarczej i relokacja kapitału (oraz inwestycji).

4.4. EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA CZYNNIKIEM OGRANICZAJĄCYM INWESTYCJE I WZROST GOSPODARCZY

Przeprowadzona w 2017 r. analiza porównawcza wyników empirycznych badań modelowania ekonometrycznego dotyczących występowania niekeynesowskich reakcji gospodarki na działania polityki fiskalnej zainspirowała autorkę do zweryfikowania hipotezy o istnieniu zależności pomiędzy wielkością dochodów i wydatków *general government* (w relacji do PKB) a tempem wzrostu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej²⁴. Wykonana analiza korelacji wykazała istnienie bardzo silnej ujemnej zależności pomiędzy średnim poziomem ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarke (mierzonej wielkością dochodów oraz wydatków *general government* w relacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego w latach 2001–2015 w 11 państwach EŚW należących do UE. Współczynnik korelacji Pearsona dla zależności pomiędzy średnim poziomem dochodów publicznych (w relacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego w latach 2001–2015 wyniósł $-0,89$, zaś pomiędzy średnim poziomem wydatków publicznych (w re-

²⁴ M. Redo, *Niekeynesowska zależność...*, op. cit.

lacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego – 0,86. W gospodarkach wysoko rozwiniętych zależność ta jest słabsza. W przypadku państw UE15 współczynnik korelacji wyniósł w badanym okresie odpowiednio – 0,35 oraz – 0,57. Wydaje się to potwierdzać tezę, że stopień ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę jest szczególnie silną determinantą tempa wzrostu gospodarczego w gospodarkach rozwijających się²⁵. Powyższe wyniki wraz z wnioskami wyprowadzonymi z analizy porównawczej wyników światowych badań ekonometrycznych pozwalają wnioskować, że trwała redukcja zakresu ingerencji finansów publicznych w PKB w Polsce, polegająca na znacznym i trwałym obniżeniu wydatków publicznych, dająca następnie pole do trwałej redukcji obciążeń fiskalnych, przyspieszyłaby w długim okresie wzrost gospodarczy. Pozytywny efekt konsolidacji byłby najwyższy, gdyby działania te przeprowadzone zostały w okolicach 2011–2012 r. i towarzyszyły im inne rozwiązania pro wzrostowe.

Zgodnie z wynikami przeanalizowanych badań empirycznych za ekspansywny efekt konsolidacji fiskalnej wydają się odpowiadać inwestycje²⁶. Dowodzą one, że zwiększanie wydatków publicznych wywołuje silny spadek inwestycji – i co więcej – silniejszy niż podnoszenie podatków (a redukcja wydatków publicznych powoduje wzrost inwestycji). Podkreślić jednak należy, że wrażliwość inwestycji na zmiany w poziomie wydatków publicznych jest różna w zależności od ich rodzaju – najsilniejsza, gdy dotyczy wynagrodzeń w administracji publicznej i wysokości transferów, gdyż wywołują presję na wzrost płac w sektorze prywatnym, ograniczając zyski przedsiębiorstw i ich skłonność do inwestowania. Wprawdzie reakcja inwestycji na zmiany w poziomie podatków jest słabsza, ale także zróżnicowana – silniejsza w przypadku podatku dochodowego, wpływającego bezpośrednio na rentowność netto przedsiębiorstwa. Stąd struktura systemu podatkowego i głównych grup wydatków publicznych tłumaczy przynajmniej w części różnice w reakcji gospodarek na stosowane narzędzia polityki fiskalnej. Konieczna jest więc identyfikacja wrażliwości

²⁵ Wyniki przeprowadzonej przez autorkę analizy korelacji pomiędzy średnim poziomem ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę (mierzonej wielkością dochodów oraz wydatków *general government* w relacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego dla państw UE15 (oraz łącznie dla całej UE) zostały opublikowane w M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, op. cit.

²⁶ Por. wyniki badań O. Blanchard, R. Perotti, op. cit., A. Alesina, S. Ardagna, R. Perotti, F. Schiantarelli, op. cit.; A.F. Alesina, S. Ardagna, *The design of fiscal...*, W. Edelberg, M. Eichenbaum, J.D.M. Fisher, op. cit., K.H. Heppke-Falk, J. Tenhofen, G.B. Wolff, *The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: A disaggregated SVAR analysis*, „Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Economic Studies”, 2006, nr 41.

poszczególnych zmiennych gospodarczych, zwłaszcza inwestycji, na wybrane narzędzia fiskalne i dostosowanie wykorzystywanego instrumentarium do specyfiki danej gospodarki oraz zmian zachodzących w otoczeniu gospodarczym. Podkreślić też należy, że wyniki badań wskazują, że konsolidacja fiskalna polegająca na redukcji wydatków publicznych częściej skutkuje wzrostem inwestycji i wywołuje wzrost produkcji (w porównaniu z konsolidacją przeprowadzaną przez podnoszenie podatków) oraz jest mniej bolesna.

Spójne z powyższymi wnioskami wydają się więc wyniki kolejnych badań autorki, które wykazały ujemną (i znacznie silniejszą) korelację pomiędzy zmianą poziomu wydatków *general government* (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych (w relacji do PKB) w latach 2001–2015 w zdecydowanie większej ilości państw UE niż w przypadku zmiany poziomu dochodów publicznych: w 24 na 28 państw UE (a z rocznym opóźnieniem inwestycji w 22), podczas gdy w przypadku dochodów publicznych w 13 państwach (z rocznym opóźnieniem w 15)²⁷. Zgodne z tym są też wyniki korelacji pomiędzy średnią zmianą poziomu dochodów oraz wydatków *general government* (w relacji do PKB) a średnią zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych (w relacji do PKB) w latach 2001–2015 w państwach Unii Europejskiej (średnie geometryczne z indeksów łańcuchowych), która wykazała silniejszą zależność w przypadku wydatków publicznych dla grupy 28 państw UE (najsilniejszą z dwuletnim opóźnieniem inwestycji w czasie; $r = -0,62$). Co ciekawe współczynniki korelacji wyznaczone osobno dla państw EŚW i UE15 dają odmienne wyniki: w przypadku państw EŚW są one zgodne z tymi dla całej UE28 (tzn. silniejsze w przypadku zmiany wydatków publicznych), natomiast w przypadku państw UE15 jest dokładnie odwrotnie, tj. wszystkie (dla roku bieżącego i z opóźnieniami w czasie) współczynniki korelacji są silniejsze w przypadku zmiany dochodów publicznych. Może to mieć związek z istotnie wyższym w większości państw UE15 poziomem podatku CIT, którego redukcja mogłaby przyczynić się do silniejszej reakcji ze strony inwestycji w tych państwach. Z kolei w gospodarkach EŚW silniejszym czynnikiem determinującym poziom inwestycji wydaje się tym samym poziom wydatków publicznych: ich redukcja pozwoliłaby na wyhamowanie tempa przyrostu długu publicznego (a być może i jego nominalne obniżenie) i redukcję rynkowego kosztu kapitału (dzięki spadkowi

²⁷ M. Redo, *Analiza korelacji pomiędzy zmianą wielkości wydatków oraz dochodów general government (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych w 28 państwach Unii Europejskiej (w relacji do PKB) w latach 2001–2015*, [w:] *Prognozowanie w naukach społecznych. Wymiar narodowy i międzynarodowy*, pod red. H. Świeboda, Warszawa 2018.

premierze za ryzyko i mniejszemu odsysaniu kapitału z istotnie mniej zasobnego krajowego rynku finansowego przez Skarb Państwa).

Obserwowana w latach 2016–2017 zapaść w inwestycjach w Polsce oraz wyniki obu powyższych badań empirycznych skłoniły autorkę do zweryfikowania hipotezy o występowaniu ujemnej zależności pomiędzy średnim poziomem dochodów oraz wydatków publicznych (*general government*, w relacji do PKB) a średnim poziomem inwestycji w latach 2001–2015 w państwach EŚW należących do UE. Podkreślić należy, że Polska należy do państw EŚW o najwyższej relacji dochodów i wydatków publicznych do PKB. Dochody publiczne stanowiły w Polsce w latach 2001–2015 średnio 39,5% PKB, a wydatki publiczne 43,9% PKB i kształtowały się powyżej średniej dla 11 państw regionu EŚW, wynoszącej dla całego badanego okresu odpowiednio 38,4% i 41,6% PKB. Co więcej Polska w latach 2001–2015 miała średnio najniższy poziom inwestycji (w relacji do PKB) spośród wszystkich państw regionu EŚW (20,1% PKB wobec średniej dla regionu wynoszącej 24,4% PKB). Przeprowadzona analiza korelacji dowiodła istnienia ujemnej (średnio słabej) zależności pomiędzy średnim poziomem ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę (mierzonej wielkością dochodów oraz wydatków *general government* w relacji do PKB) a średnim poziomem inwestycji w latach 2001–2015 w 11 państwach EŚW należących do UE (silniejszej w przypadku wydatków publicznych: $r = -0,36$ i słabszej w przypadku dochodów publicznych: $r = -0,22$)²⁸. Oznacza to, że wyższemu średniemu poziomowi wydatków oraz dochodów *general government* (w relacji do PKB) w państwach EŚW w latach 2001–2015 towarzyszyła średnio niższa wielkość inwestycji (w relacji do PKB). Zależność ta nie jest wprawdzie zbyt silna, ale może tłumaczyć po części wspomnianą wyżej bardzo silną korelację pomiędzy dochodami i wydatkami *general government* a poziomem wzrostu gospodarczego w 11 państwach EŚW w latach 2001–2015²⁹. Analiza powyższej zależności (pomiędzy średnim poziomem dochodów oraz wydatków *general government* a średnim poziomem inwestycji; w relacji do PKB) osobno dla poszczególnych gospodarek wykazała w badanym okresie ujemną korelację w 9 na 11 państw EŚW (zarówno w przypadku dochodów, jak i wydatków publicznych), z czego w czterech silną lub bardzo silną.

Wyniki te wydają się potwierdzać ograniczoną współcześnie skuteczność ekspansji fiskalnej w stymulowaniu inwestycji (i wzrostu gospodarczego) oraz wpisują w wyniki badań wskazujące na występowanie zjawiska niekeynesow-

²⁸ M. Redo, *Analiza zależności...*, op. cit.

²⁹ M. Redo, *Niekeynesowska zależność...*, op. cit.

skiej reakcji gospodarki na działania fiskalne. I stanowią wraz z nimi argument za trwałą redukcją wydatków publicznych w celu ograniczenia uzależnienia gospodarki od zewnętrznego finansowania, obniżenia premii za ryzyko inwestycyjne i kosztu kapitału, a także zwiększenia elastyczności polityki gospodarczej, oraz w efekcie wzmocnienia odporności gospodarki na szoki oraz poprawy jej perspektyw rozwojowych, co powinno się przyczynić do wzrostu inwestycji i przyspieszenia rozwoju gospodarczego oraz podniesienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Prowadzona od kilku już dekad w wielu państwach Europy ekspansywna polityka fiskalna i towarzyszące jej wysokie i/lub rosnące wydatki publiczne doprowadziły do nagromadzenia się wysokich długów publicznych, których konieczność obsługi i rolowania wydaje się ograniczać rozwój ich gospodarek. Stąd też wnioski z powyższych moich badań oraz analiza porównawcza wyników światowych badań modelowania ekonometrycznego skłoniły mnie do zweryfikowania hipotezy o występowaniu zależności pomiędzy poziomem długu publicznego a tempem wzrostu gospodarczego w państwach UE. Coraz więcej badań wskazuje bowiem na istnienie ujemnej zależności między tymi dwiema kategoriami ekonomicznymi, szczególnie silnej gdy dług publiczny przekracza 90–100% PKB. Choć niektóre badania wykazują, że negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego może mieć już dług publiczny w wysokości 70–80% PKB. Dyskusja nad istnieniem zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy poziomem długu publicznego a tempem wzrostu gospodarczego nabrała dziś nowego wymiaru. Bezprecedensowy wzrost długów publicznych w wielu państwach w konsekwencji kryzysu z 2008 r. stawia bowiem pod znakiem zapytania przyszły postęp cywilizacyjny w przypadku istnienia tej zależności. Wśród badaczy istnieje raczej zgodność co do istnienia ujemnej zależności pomiędzy poziomem długu publicznego i tempem wzrostu gospodarczego, tj. że wyższym długom publicznym towarzyszy wolniejszy wzrost gospodarczy. Wątpliwości wzbudzają wciąż zróżnicowane wyniki w zakresie wzajemnego oddziaływania tych wielkości. Wydaje się jednak, że w dobie coraz większej zasobności rynków finansowych, dalekiej ich przejrzystości i silnej konkurencji na nich, wzmacniających wysoką racjonalność inwestorów, słuszną wydaje się teza, że o negatywnym wpływie długu publicznego na wzrost gospodarczy, sile tego zjawiska, jak i granicznym poziomie długu (kiedy wpływ ten zaczyna przybierać na sile), decydują rynkowe oczekiwania w zakresie zdolności gospodarki danego państwa do powrotu na ścieżkę względnie dynamicznego wzrostu gospodarczego, tj. takiego który pozwoli na obsługę wysokiego i rosnącego zadłu-

zenia bez ograniczania perspektyw rozwojowych, czyli bez wzmagania niestabilności i ryzyka inwestycyjnego. Kluczowa wydaje się więc wiara inwestorów i innych podmiotów gospodarczych w skuteczność polityki gospodarczej, czyli – w sytuacji bardzo niskich stóp procentowych – polityki fiskalnej państwa we wspieraniu powrotu gospodarki na drogę trwałego wzrostu gospodarczego. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wycenie ratingów poszczególnych gospodarek, rentowności skarbowych papierów wartościowych czy spreadów CDS. Dynamicznie rosnący z dekady na dekadę poziom zadłużenia na świecie (nie tylko rządów) w sytuacji coraz wyższej zasobności rynków finansowych powoduje wzrost akceptowalnego poziomu ryzyka i wyższy apetyt na ryzyko, a tym samym tolerancję dla coraz wyższego zadłużenia. Także z uwagi na rosnące zdolności gospodarki światowej do rolowania i obsługi coraz większych długów bez ograniczania jej możliwości rozwojowych.

Spójne z tymi wnioskami są wyniki kolejnej przeprowadzonej przez autorkę analizy korelacji potwierdzającej istnienie całkiem silnej ujemnej korelacji pomiędzy średnim poziomem długu publicznego (*general government*, w relacji do PKB) a tempem wzrostu gospodarczego w państwach UE w latach 2001–2015 ($r=-0,72$)³⁰. W przypadku państw UE15 zależność ta była słabsza przed wybuchem kryzysu jesienią 2008 r. i znacznie słabsza niż w państwach EŚW (co wydaje się być związane z obserwowanym w okresie dobrej koniunktury zjawiskiem niedoszacowania ryzyka inwestycyjnego w niektórych gospodarkach, w tym także w silnie zadłużonych państwach UE15). Natomiast w przypadku państw EŚW korelacja jest znacznie słabsza po 2008 r. Może to być związane z większą tolerancją dla ekspansji fiskalnej w sytuacji kryzysu w przypadku gospodarek o niższych długach publicznych oraz co ważniejsze gospodarek rozwijających się, tj. z zasady posiadających większe zdolności do osiągnięcia wyższych stóp wzrostu gospodarczego. Powyższe wydaje się więc potwierdzać znaczenie oczekiwań rynkowych w zakresie zdolności gospodarki do powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

W tej sytuacji ostrzeżenia MFW, że bez redukcji długów publicznych państwa będą mieć niski wzrost gospodarczy³¹ wydają się dotyczyć szczególnie tych o wysokim zadłużeniu (nie tylko publicznym), silnym uzależnieniu od zewnętrznego finansowania i nieutralnej wiarygodności. Z kolei w przypadku gospodarek darzonych najwyższym zaufaniem inwestorów być może słuszne jest twierdzenie, że największym zagrożeniem dla ich wzrostu gospo-

³⁰ M. Redo, *Economic growth...*, op. cit.

³¹ IMF, *High Government Debt Threatens Growth Prospects*, „IMF Survey”, January 8, 2013.

darczego jest brak bardziej aktywnej polityki fiskalnej ze strachu przed nadmiernymi deficytami³², zwłaszcza w sytuacji wyjątkowo niskich dziś stóp procentowych, kiedy ekspansja fiskalna w ich przypadku nie generuje praktycznie kosztów obsługi³³, a dostęp do kapitału jest coraz łatwiejszy z uwagi na dynamicznie postępujący proces pomnażania go na zglobalizowanych rynkach finansowych zasilonych dodatkowo w minionej dekadzie luzowaniem ilościowym (*quantitative easing*)³⁴ i akceptujących coraz wyższy poziom ryzyka inwestycyjnego. Szkoda że Polska nie należy do grona tych państw.

4.5. KONKLUZJE

Wzrost globalnego poziomu dobrobytu i swobody w dostępie do kapitału pomnażanego na międzynarodowych rynkach finansowych zwiększa poziom akceptowalnego poziomu zadłużenia gospodarek, rządów, przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych, usypia czujność wierzycieli i rozbudza złudne wyobrażenie o własnej wiarygodności u dłużników. Mimo to rynek zachowuje się wciąż racjonalnie – trafnie wycenia ryzyko kredytowe, o czym szczególnie boleśnie przekonują się podmioty w sytuacjach kryzysowych, spowolnienia gospodarczego czy innych zawirowań. Ucieczka kapitału połączona z wyhamowaniem napływu nowego powoduje skokowy wzrost jego rynkowego kosztu i utrudniony dostęp do finansowania rozwoju i rolowania zadłużenia. W przypadku słabszych gospodarczo państw i bardziej uzależnionych od zewnętrznego finansowania to już krok od bankructwa³⁵. Dużo większy jednak problem w tym, że gospodarki te płacą wysoką cenę za swą obniżoną wiarygodność nie tylko w sytuacjach kryzysowych, ale permanentnie. Widać to w codziennej różnicy w wycenie premii za ryzyko inwestycyjne i przez lata utrzymującym się wyższym rynkowym koszcie kapitału oraz trudniejszym i mniej stabilnym dostępem do niego. Skutkiem czego jest mniejsza ilość inwe-

³² J. Irons, J. Bivens, *Government Debt and Economic Growth*, „EPI Briefing Paper”, No. 271, 2010.

³³ Por. m.in. B.J. DeLong, L.H. Summers, *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, „Brookings Papers on Economic Activity”, Vol. 43, 2012, P. Krugman, *Self-defeating Austerity*, „New York Times”, July 7, 2011; M. Redo, *Economic growth...*, op. cit.

³⁴ Szerzej por. M. Redo, *Shutting down of the quantitative easing programme by European Central Bank as a threat to the market cost of capital among less credible EU member states*, „Torun International Studies”, 2017, no. 1 (10).

³⁵ Szerzej por. M. Redo, *Comparison...*, op. cit.

stycji, szybszy przyrost długów i w efekcie gorsze perspektywy rozwojowe oraz wolniejszy proces nadrabiania dystansu rozwojowego³⁶.

Powyższa synteza wyników badań własnych wskazuje, że ekspansja fiskalna wzmacnia ryzyko inwestycyjne i powoduje wzrost rynkowego kosztu kapitału, ogranicza inwestycje i spowalnia wzrost gospodarczy, a także zagraża stabilności finansów publicznych w Polsce w przyszłości, tj. elastyczności i skuteczności przyszłej polityki fiskalnej, czyli również przyszłemu bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa.

Wysokie rokrocznie potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa w Polsce w sytuacji permanentnie niemałych deficytów budżetowych i nie najwyższej wiarygodności (w warunkach względnie dobrego obecnie wzrostu gospodarczego i wyjątkowo niskich stóp procentowych) wzbudzają uzasadnione obawy o stabilność finansów publicznych w Polsce w następnych latach, o zdolność polityki fiskalnej do wspierania przebiegu procesów gospodarczych i łagodzenia zjawisk kryzysowych oraz wreszcie o tempo rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w nadchodzących dekadach i procesie nadrabiania zaległości rozwojowych. Absolutnie więc nie powinien usypiać czujności nienależący do najwyższych na tle państw UE dług publiczny w Polsce (wynoszący ok. 50% PKB). Po pierwsze dług ten w relacji do posiadanej wiarygodności i poziomu zapotrzebowania na zewnętrzne finansowanie procesów rolowania zadłużenia i nadrabiania dystansu rozwojowego jest na tyle wysoki, że wzmacnia istotnie ryzyko inwestycyjne w Polsce, zawyża rynkowy koszt kapitału i ogranicza stabilność dostępu do zagranicznego finansowania. Po drugie Polska, jak pozostałe gospodarki EŚW, ma dopiero od względnie niedawna łatwiejszy dostęp do zagranicznego kapitału, nie zdążyła więc jeszcze zgromadzić tak wysokiego długu publicznego jak część państw Zachodnich. Ale podkreślić należy, że dług publiczny w Polsce rośnie bardzo dynamicznie – w latach 2000–2018 powiększył się ponad czterokrotnie (pomijając jego redukcję w lutym 2014 r. wskutek nacjonalizacji 153 mld zł aktywów Otwartych Funduszy Emerytalnych i ich umorzenia) i przekracza już 1 bilion zł (dług *general government*, tj. sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł na koniec września 2018 r. 1,028 bln zł), a jego obsługa kosztuje polskiego podatnika 30 mld zł rocznie przy obecnie wyjątkowo niskich stopach procentowych. Pamiętać jednak należy, że to stan przejściowy i także NBP (podobnie jak i Europejski Bank Centralny) będzie musiał w końcu podnieść oprocentowanie choćby tylko dla-

³⁶ M. Redo, *Znaczenie skuteczności...*, op. cit.

tego, by zapobiec odpływowi kapitału. Warto przypomnieć, że stopa referencyjna NBP była przed wybuchem kryzysu jesienią 2008 r. dokładnie czterokrotnie wyższa niż obecnie – wynosiła 6% wobec obecnych 1,5%. Jej podniesienie spowoduje odpowiedni wzrost rynkowego kosztu kapitału i kosztów obsługi długów (także długu publicznego), co dodatkowo będzie wzmagać wygaszenie programu *quantitative easing* przez EBC. Droższy kapitał obniży opłacalność inwestycji w Polsce i zdolność kredytową podmiotów gospodarczych oraz spowoduje szybszy przyrost zadłużenia gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, banków i Skarbu Państwa.

Bez trwałej więc zmiany charakteru polityki fiskalnej w Polsce – której immanentną cechą są utrzymujące się rok w rok kilkudziesięciomiliardowe deficyty budżetowe – jest więc tylko kwestią czasu, kiedy wielkość długu publicznego pozbawi politykę gospodarczą skutecznych narzędzi wspierania polskiej gospodarki w sytuacji kryzysu. Podkreślić raz jeszcze należy, że już obecna wysokość zadłużenia publicznego w Polsce istotnie hamuje rozwój polskiej gospodarki i obniża poziom zamożności Polaków zarówno dziś, jak i przyszłych pokoleń. Skazuje je bowiem na wyższe daniny publiczne, ograniczające ich standard życia, wielkość konsumpcji, a w efekcie sprzedaż i zyski przedsiębiorstw oraz wpływy podatkowe, dodatkowo zniechęcając do rozwoju prywatnej przedsiębiorczości i inwestycji oraz hamując tym proces wzrostu wydajności polskiej gospodarki i realnego wzrostu wynagrodzeń Polaków. Podkreślić przy tym należy, że obecny poziom danin publicznych w Polsce już należy do wyższych w Europie, co potwierdza względnie wysoka na tle państw rozwijających się relacja dochodów publicznych do PKB. Od kilkunastu lat utrzymuje się ona na poziomie ok. 40% PKB, czyli nawet o 1/5 wyższym niż w Rumunii, na Litwie, Łotwie czy w Irlandii (a także niż w USA, Japonii czy Australii), gdzie dochody publiczne od lat oscylują na średnim poziomie ok. 32–34% PKB.

Notorycznie ekspansywny charakter polityki fiskalnej w Polsce wraz z dodatkowo obserwowanym ostatnio wzrostem wydatków publicznych będą istotnie ograniczać tempo rozwoju gospodarczego w następnych dekadach i **elastyczność polityki gospodarczej** w Polsce, tj. zdolność do znaczącego wzrostu wydatków publicznych w sytuacji kryzysu (spadku dochodów publicznych), czyli do skutecznego złagodzenia jego negatywnych skutków. Dlatego wydaje się, że w sytuacji od lat powolnego tempa wzrostu gospodarczego w Europie i dynamicznie rosnącego zainteresowania krótkoterminowymi inwestycjami finansowymi kosztem inwestycji w badania podstawowe, należałoby ograniczyć ekspansję fiskalną w Polsce i wielu państwach UE z troski o przyszły roz-

wój społeczno-gospodarczy Europy i jej bezpieczeństwo ekonomiczne. W sytuacji, gdy nieporównywalnie zasobny świat rynków finansowych wyjątkowo trafnie ocenia perspektywy rozwoju, przewiduje tendencje rynkowe, wycenia ryzyko, identyfikuje zagrożenia i rewiduje decyzje, jest to jedyny sposób na odzyskanie kontroli nad przebiegiem procesów gospodarczych i wzmocnienie bezpieczeństwa finansowego państwa. Dotyczy to w szczególności silnie uzależnionych od zewnętrznego finansowania mniej wiarygodnych państw rozwijających się – jak Polska, które nie dość, że na co dzień charakteryzuje mniej stabilny dostęp do zewnętrznego finansowania i wyższy jego koszt, to na dodatek narażone są szczególnie silnie na zjawisko *sudden stop*. Co oczywiście rynek bezbłędnie i boleśnie dyskontuje w bieżącej i przyszłej premii za ryzyko inwestycyjne. Potwierdza to czwarta najwyższa rentowność polskich długoterminowych obligacji skarbowych wśród wszystkich państw UE (ponad dwukrotnie przewyższająca średnią rentowność w UE; według stanu na wrzesień 2018 r.), czego konsekwencją jest droga obsługa długu publicznego (obciążająca podatników) i drogie kredyty w Polsce na tle pozostałych państw UE. Podkreślić w tym miejscu należy, że konieczność ograniczenia ekspansji fiskalnej dostrzega coraz większa liczba osób, nie tylko ekonomistów. Przejawem tego jest coraz większa liczba państw UE zamykających swe budżety nadwyżkami (w 2017 r. 13 państw UE wykazało nadwyżki w swych budżetach, w 2016 r. – 11 państw; przed kryzysem z 2008 r. w latach 2004–2008 liczba państw UE z nadwyżkami *general government* oscylowała każdego roku między 7 a 11). Ograniczenie aktywnego, a przede wszystkim ekspansywnego charakteru polityki fiskalnej umożliwiłoby wyhamowanie przyrostu wysokiego na tle gospodarki światowej zadłużenia publicznego w Europie (nominalnie lub w stosunku do posiadanej wiarygodności kredytowej), pozwoliło na redukcję wysokich danin publicznych i ograniczyło regularne odsysanie z krajowych rynków kapitałowych ogromnych ilości kapitału. Przyczyniłoby się więc także do rozwoju rynków finansowych w Europie i podniesienia ich atrakcyjności, a przez to ułatwiło dostęp do kapitału i obniżyło jego koszt, poprawiając możliwości i perspektywy rozwojowe, a przede wszystkim bezpieczeństwo ekonomiczne.

ROZDZIAŁ V

KSZTAŁTOWANIE BEZPIECZEŃSTWA CZŁOWIEKA WOBEC POJAWIAJĄCEGO SIĘ RYZYKA I OGRANICZONEJ WOLNOŚCI

5.1. DEFINICJA RYZYKA

Cechy współczesnego świata niosą ze sobą wiele sprzeczności, utrudniając człowiekowi, szczególnie młodemu, odnalezienie własnej tożsamości i określenie swego miejsca w świecie, ze względu na rosnącą różnorodność wzorców zachowań oraz konkurencyjnych wartości i stylów życia, które często wzajemnie się wykluczają.

Sytuację współczesnych ludzi implikuje niedający się wyeliminować poziom ryzyka. Każde działanie, dokonany wybór, przecieranie szlaku wynika z konieczności i rodzi niepewność. W czasach „późnej” nowoczesności ryzyko jest permanentnym elementem podejmowanej przez ludzi aktywności. „Uznanie istnienia ryzyka jako takiego, do czego w jakimś stopniu zmuszają nas abstrakcyjne systemy nowoczesności, oznacza przyjęcie do wiadomości i akceptację tego, że nasze działania w żadnej mierze nie układają się w określony z góry przebieg i zawsze pozostają otwarte na przygodne zdarzenia”¹.

Ryzyko dotyczy podstawowych obszarów działalności, a mianowicie: produkcji, handlu i finansów. W gospodarce rynkowej produkuje się towary i świadczy usługi, które następnie się sprzedaje, a jedno i drugie zwykle trzeba finansować. W teorii zarządzania ryzykiem istnieje wiele podziałów ryzyka.

¹ T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010, s. 41.

Jeden z nich to podział na ryzyko strategiczne, operacyjne, finansowe, osobowe, projektowe, ubezpieczeniowe². Każdy z obszarów ryzyka można podzielić na podgrupy, np. ryzyko finansowe można podzielić na ryzyko bankowe, giełdowe, ryzyko kapitałowe, inwestycji finansowej, walutowe, kredytowe, płynności, zmiany stopy procentowej .

Etymologia ryzyka nie została dotąd jednoznacznie wyjaśniona. W języku perskim *rozi(k)* oznacza – los, dzienną zapłatę, a także chleb. W języku arabskim znaczy los, dopust boży. W języku hiszpańskim *ar-risco* oznacza odwagę i niebezpieczeństwo, podobnie jest w języku francuskim. W języku angielskim *risk* oznacza sytuację powodującą niebezpieczeństwo lub możliwość, że zdarzy się coś złego. Równocześnie w języku angielskim używane jest słowo *hazard*, jest synonimem ryzyka, niebezpieczeństwa lub potencjalnego źródła niebezpieczeństwa. Dalsze znaczenie, to prawdopodobieństwo i szansa, która jest jednak wątpliwa z uwagi na arbitralnie ustalane zasady działania³.

Źródłem ryzyka są ludzie, którzy świadomie podejmują decyzje, natomiast niebezpieczeństwa zagrażają z zewnątrz i trudno jest na nie wpływać. Okazuje się, że wskutek technicznego postępu powstaje obecnie więcej niebezpieczeństw niż ryzyk. Definicja ryzyka nie jest obiektywną kategorią, i dlatego wymaga wielu kompromisów, uzgodnień i społecznej akceptacji. Najczęściej to, co jest uznawane za niebezpieczeństwo albo szkodę zależy od uwarunkowań ekonomicznych i kulturowych, które historycznie stale się zmieniają. Brak jest zatem stałego punktu odniesienia dla sformułowania jednej obiektywnej i uniwersalnej definicji ryzyka występującego w różnych dziedzinach działalności⁴.

Świat, w którym żyjemy, jest światem wartości. Można w nim wyróżnić wartości ekonomiczne, estetyczne, moralne, prawne, poznawcze i religijne. Wszystkie te wartości tworzą system określany mianem sieci wartości. Jeśli niektóre z nich są przez człowieka preferowane i szczególnie wysoko cenione, tworzy się wówczas hierarchia wartości. Poszukiwanie wartości zdaje się być podstawą funkcjonowania jednostki w społeczeństwie, a skutek tego poszukiwania będzie miał wpływ na dalsze losy jednostki dokonującej wyboru.

Edukacja wobec niepewności i bezpieczeństwa człowieka zagrożonego ma ścisły związek z wychowaniem do wartości społecznych i egzystencjalnych. Wychowanie to polega głównie na budzeniu u ludzi głębszej refleksji nad war-

² B. Rudolph, *Handbuch Risikomanagement*, t. 2, Uhlenbruchverlag, Bad Soden 2000.

³ *The New Oxford Dictionary of English*, pod red. J. Pearsall, Oxford 1998, s. 844, 1602.

⁴ T. Kaczmarek, op. cit., s. 63.

tościami, a nie jedynie na przekazywaniu ich w sposób podobny do przekazywania wiedzy. Doniosłość wychowania do wartości we współczesnym świecie uzasadnia się przede wszystkim tym, że stanowi ono na ogół udaną próbę przeciwstawienia się łatwo zauważalnemu obecnie i z dnia na dzień nasilającemu się kryzysowi wartości. Kryzys ten przejawia się już nie tylko w różnego rodzaju okrucieństwach i zbrodniach popełnianych przez dorosłych, lecz także w karygodnych i ohydnych występkach coraz większej liczby nieletnich. Nawet u dzieci przybierają one niekiedy postać okrutnych i wyrafinowanych przestępstw. Nie ulega wątpliwości, że jednym z głównych powodów takich przewinień jest brak uwewnętrznionych wartości podstawowych. To one bowiem są na ogół poważnym ostrzeżeniem i hamulcem przed wyrządzeniem krzywdy innym i brakiem poszanowania dla życia jako najwyższego dobra każdego człowieka, i nie tylko⁵. Poza tym wychowanie do wartości uczy nie tylko umiejętności odróżniania tego, co dobre, od tego, co złe. Umożliwia także ocenę ogólnej sytuacji życiowej, w jakiej aktualnie znajdują się wychowankowie. Skłania ich do podejmowania pracy nad sobą, czyli wdraża ich do samokontroli i samowychowania. Przede wszystkim jednak dzięki wychowaniu do wartości ludzie uczą się szacunku dla wartości uniwersalnych (ogólnoludzkich), takich jak dobro, prawda i piękno. Utwierdzają się w przekonaniu, że warto być uczciwym, pomimo iż nie zawsze zachowanie takie zapewnia korzyści materialne i spotyka się z wdzięcznością ludzi.

Niedocenywanie wartości w wychowaniu na ogół prowadzi do wzrostu zjawiska brutalizacji życia, a także różnych innych przejawów patologii społecznej w postaci: arogancji, pijaństwa, narkomanii, ksenofobii, agresji itp. Dlatego tak ważne jest wpajanie wychowankom już do najmłodszych lat wartości wpływających na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli, takich jak: wolność, odpowiedzialność, sprawiedliwość oraz tolerancja i altruizm.

Człowiek musiał wybierać zawsze, lecz obecnie ma tę świadomość, że nie istnieją już żadne stałe odniesienia, cele czy założenia. Jedynym słusznym i mogącym przetrwać konstruktem jest *homo eligens*, czyli człowiek wybierający. Zygmunt Bauman uzasadnia, że (...) nigdy wcześniej nie odczuwano tak silnie konieczności dokonywania wyborów. Nigdy wcześniej świadomość dokonywania wyborów nie była tak dojmująca jak dzisiaj, nigdy wcześniej nie trzeba było wybierać w warunkach tak bolesnej, lecz nieuniknionej niepewności, w ciągłym lęku przed „pozostaniem w tyle” i przed nieodwracalnym

⁵ M. Łobocki, *W trosce o wychowanie w szkole*, Kraków 2007, s. 84.

wykluczeniem z gry z powodu niemożności sprostania nowym wymogom i standardom⁶.

Konsekwencją niczym nieograniczonej swobody wyboru jest niewątpliwie paradoks redukcjonizmu tożsamości: człowiek zredukowany został do fizyczności (ciała), a także do intelektualizmu (dyplomu akademickiego)⁷.

O życiu w dwóch rzeczywistościach jednocześnie pisze też Zbyszko Melosik. W jednej rzeczywistości współczesny człowiek ma ogromną wolność w kreacji swojej tożsamości, w drugiej natomiast (...) jego życie i tożsamość są dyscyplinowane przez skodyfikowane zasady i normy narzucane przez system prawny oraz biurokratyczne i medyczne instytucje. Oba te światy przenikają się ze sobą, wytwarzając nieustannie nowe lęki i niepokoje, realne i upozorowane⁸.

Słowo „wolność” i blisko z nim związany termin „tolerancja” należą do kategorii słów i pojęć bardzo często obecnie używanych i nadużywanych. Naruszenie cudzej wolności jest jednoznacznie i słusznie potępiane. Programowe mówienie o ograniczaniu cudzej lub własnej wolności wyboru zawsze znajdzie gorliwych i krzykliwych krytyków. Najgłośniejszy słychać zwykle tych, którzy domagają się niczym nieograniczonej wolności w naruszaniu uznanych wartości etycznych, czyli w czynieniu i propagowaniu zła. Odmówienie komuś prawa do czynienia zła często uznane zostaje za naruszenie godności (czytaj: natury) człowieka. Znacznie słabiej i zdecydowanie mniej nagłaśniana jest wolność człowieka do swobodnego, niewymuszonego opowiadania się za dobrem i w obronie dobra.

Wolność jest kategorią, która przynajmniej od czasów starożytnej Grecji towarzyszyła człowiekowi w jego próbach samopoznania, samookreślenia, a także opisu świata i ujęcia siebie na jego tle. Jednakże, jak wiadomo, nie jest kategorią jednoznaczną i precyzyjną, a wprost przeciwnie, jej znaczenia i desygnaty mieszczą się w przeogromnym spectrum sensów, opcji, interpretacji.

⁶ Z. Bauman, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007, s. 187.

⁷ A. Gromkowska-Melosik, T. Gmerek, *Problemy nierówności społecznej w teorii i praktyce edukacyjnej*, Kraków 2008, s. 89.

⁸ Z. Melosik, *Kultura popularna i tożsamość młodzieży. W niewoli władzy i wolności*, Kraków 2014, s. 421.

5.2. BEZPIECZEŃSTWO CZŁOWIEKA WOBEC KONIECZNOŚCI PODEJMOWANIA RYZYKA

Człowiek zawsze żyje w warunkach ryzyka, które jest od niego niezależne lub zostaje przez niego samego spowodowane. W przeszłości możliwość kontrolowania ryzyka była ograniczona. Człowiek nie potrafił dokładnie identyfikować związków przyczynowych, nie potrafił przewidywać groźących niebezpieczeństw ani zabezpieczać się przed nimi. Stąd ryzyko kojarzyło się z fatalizmem. Odpowiedzi szukano poza możliwościami człowieka, mówiąc o losie, woli bożej, szczęściu, pechu itp. Niekiedy wyjaśnieniem była indywidualna inicjatywa albo spryt czy też przedsiębiorczość.

Ryzyko łączy się z każdą działalnością człowieka. W globalnej gospodarce stało się jedną z najważniejszych kategorii. Badania prowadzone nad zdywersyfikowanym ryzykiem opierają się na wielu źródłach informacji i obejmują różne dziedziny życia. Jedną z takich dziedzin jest bezpieczeństwo społeczne człowieka. Można zatem uważać, że w pewnym sensie pojęcie to ma charakter socjologiczny, ponieważ dotyczy charakterystycznych cech współczesnego człowieka w rozwiniętym społeczeństwie, które podlega coraz częściej zdywersyfikowanym niebezpieczeństwom (np. terroryzm) i katastrofom, a z drugiej strony dąży do bezpieczeństwa społecznego.

Ryzyko jest kategorią wszechobecną w życiu człowieka i obejmuje wszystkie dziedziny jego działalności. Nie jest ono zjawiskiem jednorodnym, dlatego trudno jest podać jedną uniwersalną definicję. Ryzyko można badać w aspekcie obiektywnym oraz w aspekcie subiektywnym, pamiętając jednak, że jest ono kategorią zmienną, czyli bardziej procesem niż stanem świata zewnętrznego. Można zatem badać i definiować ryzyko w zależności od określonego aspektu, czyli ujęcia oraz kontekstu⁹.

Ryzyko i ryzykowanie są bowiem nieodłącznym czynnikiem transgresji. Zdaniem Józefa Kozieleckiego, głównym celem działań transgresyjnych jest „przekroczenie granicy dotychczasowych osiągnięć i wychodzenie poza to, co jednostka posiada i czym jest”¹⁰. Jednak, jak zauważa autor, ryzyko tych decyzji pozostaje wyższe niż ryzyko powtarzalnych i stereotypowych decyzji zachowawczych, ponieważ prawdopodobieństwo osiągnięcia celu jest niewielkie, wyniki wartościowe są dość przypadkowe, a dystans czasowy między działaniem a jego skutkiem bywa bardzo duży. W działaniach transgresyjnych waż-

⁹ W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 2001.

¹⁰ J. Kozielecki, *Koncepcja transgresyjna człowieka*, Warszawa 1987, s. 23.

na jest przede wszystkim akceptacja niepewności i ryzyka. Najprawdopodobniej o akceptowaniu tych zmiennych decyduje specyficzna kalkulacja kosztów, zysków i strat, zgodnie z którą wraz ze wzrostem wartości przewidywanych korzyści wzrasta poziom akceptowanego przez jednostkę ryzyka. Te wysokie koszty wpisane w działania transgresyjne są ceną za możliwość wyjścia poza to, czym człowiek jest i co posiada.

Kategoria ryzyka, do której Anthony Giddens się odwołuje, nie ogranicza się tylko do nowych zagrożeń, jakie pojawiają się aktualnie przed człowiekiem. Giddens traktuje ją jako pewną postawę wobec rzeczywistości, co wyjaśnia w następujący sposób: „życie w społeczeństwie ryzyka to życie z analitycznym nastawieniem do możliwych sposobów działania, pozytywnych i negatywnych, wobec których, jako jednostki i globalnie, stajemy w toku naszej społecznej egzystencji”¹¹. Ryzyko jest tym większe, że zdewaluowało się pojęcie „kontrola”, bowiem „zmiany wykraczają poza wszelkie oczekiwania człowieka i wymykają się jego kontroli”¹². Ryzyko jest zatem wpisane w życie współczesnego człowieka, towarzyszy mu w życiu codziennym. Należałoby nawet mówić o świadomości ryzyka, które towarzyszy wszelkim jego inicjatywom i działaniom, nawet w sytuacjach, gdy wszystko idzie zgodnie z planem. Jednostka musi dzisiaj żyć ze świadomością, że coś się może nie udać, że czegoś nie udało się przewidzieć, że coś jednak zawsze może zaskoczyć.

Kwestia ryzyka jest także przedmiotem analizy Ulricha Becka, który uznaje je za immanentny czynnik kształtowania dzisiejszych społeczeństw¹³. Niepewność i ryzyko – jego zdaniem – to kategorie, które stale towarzyszą ludziom w ich biografiach. Społeczeństwo ponowoczesne postawiło przed ludźmi nowe wyzwania, które nie są związane już tylko z koniecznością pokonania biedy czy degradacji społecznej w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i zbiorowym. W społeczeństwie ryzyka musi wytworzyć się refleksyjna myśl nad minimalizowaniem ryzyka oraz formami jego kanalizowania. Za najważniejszy aspekt paradygmatu społeczeństwa ryzyka uznaje „(...) to, jak w zaawansowanych procesach modernizacji można uniknąć systematycznie produkowanego ryzyka i zagrożeń, jak je skanalizować, zbagatelizować lub udratyzować, zaś tam, gdzie ujrzały już one światło dzienne w postaci ukrytych skutków ubocznych, tak je ograniczyć i rozdzielić, żeby nie przeszkodziły procesowi

¹¹ A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2001, s. 40–41.

¹² Ibidem.

¹³ U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002, s. 28.

modernizacji (...). „Obiecywanie bezpieczeństwa wzmaga się wraz ze wzrostem ryzyka i musi być wobec czujnej i krytycznej opinii publicznej stale potwierdzane przez kosmetyczną, czy też faktyczną ingerencję w rozwój techniczno-ekonomiczny”¹⁴.

W społeczeństwie ryzyka jednostka musi posiadać specyficzne umiejętności i zdolności, aby w nim sprawnie funkcjonować. „Istotnego znaczenia nabiera tu umiejętność antycypowania niebezpieczeństw, tolerowania ich, radzenia sobie z nimi w sensie biograficznym i politycznym”¹⁵. Radzenie sobie z lękiem w społeczeństwie ryzyka jest na razie raczej sprawą indywidualną, jednakże – jak przewiduje Ulrich Beck: „ta rosnąca konieczność radzenia sobie z niepewnością prędzej czy później stanie się przyczyną stawiania nowych wymagań wobec publicznych instytucji w dziedzinie kształcenia, terapii i polityki. W społeczeństwie ryzyka obchodzenie się z lękiem i niepewnością staje się biograficznie i politycznie podstawową kwalifikacją cywilizacyjną”¹⁶. Człowiek musi umieć dzisiaj kalkulować ryzyko oraz szanse i zagrożenia, z którymi przychodzi mu się konfrontować.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem możliwe jest dzięki realizowanej na wielu poziomach edukacji dla bezpieczeństwa. Poziomy te mają swoje odniesienie do środowiska rodzinnego i rówieśniczego, szkół, ale także zakładów pracy. Można zatem stwierdzić, że droga do lepszego poznania i rozumienia świata wiedzie właśnie przez edukację, opartą jednak o nowy paradygmat – poznanie sposobów i możliwości zdobywania wiedzy niezbędnej do dobrego funkcjonowania w zmiennej oraz napiętnowanej ryzykiem rzeczywistości.

Edukacja wobec konieczności podejmowania ryzyka i minimalizowania niepewności człowieka powinna głównie ewaluować w kierunku podejmowania słusznych decyzji. Problematyką tą zajmuje się teoria podejmowania decyzji, która dotyczy racjonalnych działań ludzi, które prowadzą podmioty działające do osiągnięcia pozytywnych i korzystnych wyników¹⁷.

Jak każda teoria, tak i teoria podejmowania decyzji systematyzuje pojęcia związane z decyzjami. Teoria decyzji zajmuje się sytuacją problemową, w której podmiot (decydent), staje przed koniecznością wyboru jednego z przynajmniej dwóch wariantów działania (decyzji). W pierwszym kroku należy usta-

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ B. Nogalski, H. Macinkiewicz, *Zarządzanie antykryzysowe przedsiębiorstwem*, Warszawa 2004.

lić cel i warunki ograniczające decyzję, w rezultacie buduje się zbiór decyzji dopuszczalnych. Najpierw wyodrębnić należy wszystkie istotne kryteria oceny decyzji i dokonujemy oceny każdej decyzji na podstawie kryteriów. Następnie budujemy model decyzyjny, czyli sposób wybrania decyzji optymalnej lub wystarczającej.

W prowadzonych analizach dotyczących związku ryzyka z niepewnością i bezpieczeństwem człowieka warto zastanowić się nad poziomem lęku. Większość ludzi instynktownie myśli o zagrożeniu, o możliwych lękach, które wystąpią, a przynajmniej o niemiłej niepewności. Myśli te mają podłoże emocjonalne i towarzyszy im lęk. Lęk (synonimy: strach, obawa) jest kategorią psychologiczną. Pod wpływem lęku wiele osób bierze na siebie niepotrzebnie zbędne obowiązki lub ponosi koszty, aby uniknąć ryzyka. Z obawy przed starością niektóre osoby zawierają zbędne kontrakty ubezpieczeniowe, które poza stratą pieniędzy i tak niczego im nie dadzą w wymiarze finansowym.

Wedle wybitnych znawców problematyki lęku – Richarda Lazarusa i Susan Folkman, o rozmiarach i przebiegu stresu czy traumy decyduje subiektywna ocena sytuacji¹⁸. Teoria ta, określana niekiedy jako relacyjna, podkreśla, iż w transakcji zachodzącej między jednostką a otoczeniem ważny jest element oceny i to on decyduje w zasadniczym wymiarze o poziomie przeżywanego lęku oraz o tym, czy jednostka poradzi sobie ze stresującymi zdarzeniami. Richard Lazarus i Susan Folkman podkreślają tu także znaczenie osobowościowych predyspozycji jednostki¹⁹. Zjawisko lęku z postawą aktualnego wartościowania łączą także inni zwolennicy poznawczej koncepcji człowieka. Podobne sytuacyjne i oceniające podejście do zagadnień związanych z odczuwaniem zagrożeń można zauważyć w socjologii. „Mediujące matryce interpretacyjne” to sformułowanie, które według P. Sztompki oznacza istniejący w danej zbiorowości czy kulturze „zasób sposobów” patrzenia na zmiany społeczne i interpretowania ich²⁰.

Przeciwdziałanie zagrożeniom związane jest z kształtowaniem poczucia bezpieczeństwa obywateli w zakresie przestrzegania kultury bycia, kultury bezpieczeństwa. Możliwe jest to poprzez uznanie i przestrzeganie istotnych wartości uniwersalnych i społecznych. Marian Cieślarczyk uważa, że „kultura bezpieczeństwa to wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, sym-

¹⁸ R.S. Lazarus, S. Folkman, *Stress, Appraisal and Coping*, New York 1984.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ P. Sztompka, *Trauma kulturowa. Druga strona zmiany społecznej*, „Master of Business Administration” 2000, nr 5, s. 44.

boli i przekonań charakterystycznych dla danego podmiotu, wpływających na sposób postrzegania przez niego wyzwań, szans i/lub zagrożeń w bliższym i dalszym otoczeniu, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim (...) oraz związany z tym sposób zachowania i działania (współdziałania), w różny sposób przez ten podmiot „wyuczonych” i wyartykułowanych, w procesach szeroko rozumianej edukacji, w tym również w naturalnych procesach wewnętrznej integracji i zewnętrznej adaptacji oraz w innych procesach organizacyjnych (...), a także w procesie umacniania szeroko (nie tylko militarnie) rozumianej obronności (...), służących w miarę harmonijnemu rozwojowi tego podmiotu i osiągnięciu przez nie najszerzej rozumianego bezpieczeństwa, z pożytkiem dla siebie, ale i dla otoczenia”²¹.

Z kolei Agnieszka Filipek twierdzi, że „Kulturę bezpieczeństwa można traktować jako specyficzne tendencje poszczególnych społeczności czy grup społecznych, warunkowane akceptowaną hierarchią wartości, służące budowaniu szeroko rozumianej obronności, której wypadkową będzie faktyczna umiejętność zapobiegania zagrożeniom, a także zdolność kreowania własnego rozwoju, sprzyjającego zachowaniu i odnawianiu tożsamości”²². Mimo pewnych różnic w interpretacji pojęcia „kultura bezpieczeństwa” można zauważyć, że obydwie definicje duże znaczenie przypisują problematyce wartości. Oznacza to, że organizowanie szeroko rozumianego bezpieczeństwa przez dany podmiot, w oparciu o wewnętrzną hierarchię wartości, będzie przejawem ważnego aspektu jego kultury bezpieczeństwa.

Na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli, oprócz wartości służących budowaniu kultury bezpieczeństwa, mają też wpływ różnego rodzaju środki i narzędzia bezpieczeństwa. Środki bezpieczeństwa narodowego – w ujęciu przedmiotowym – mogą obejmować działania: dyplomatyczne, ekonomiczne, wojskowe, wewnętrzne (poczynania podejmowane w zakresie działania straży, służb i inspekcji, m.in. na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i powszechnego), kulturowe (ideologiczne), naukowo-techniczne, ekologiczne, normatywne, specjalne itp.), przy czym środki należy tu odróżnić od narzędzi polityki. Te pierwsze bowiem to przedsięwzięcia podejmowane w celu zmiany lub utrzymania stanu rzeczy, zaś drugie to przedmioty używane do realizacji owych przedsięwzięć.

²¹ Za: *Bezpieczeństwo i prawa człowieka. Edukacja dla bezpieczeństwa i praw człowieka*, cz. 2, pod red. M. Ożóg-Radew, R. Rosa, Siedlce 2004, s. 157.

²² A. Filipek, *Poziom i charakter kultury bezpieczeństwa młodzieży akademickiej*, Siedlce 2008, s. 164.

5.3. BEZPIECZEŃSTWO CZŁOWIEKA WOBEC DEPRECJONOWANIA JEGO WOLNOŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚCI

Niepewne i zmieniające się otoczenie, stawia przed człowiekiem takie problemy oraz obszary działań, jak: problematyka ekologiczna, zdrowotna, społeczno-moralna, kultura, tożsamość i humanizacja stosunków społecznych, sprawy bezpieczeństwa i „ładu w świecie”, kształtowanie zdolności egzystencjalnej ludzi do sterowania własnym życiem.

W sytuacji kryzysu wartości i krytyki systemów edukacji oraz zagrożeń procesów wychowawczych, niezbędne jest poszukiwanie i formułowanie nowej „filozofii i aksjologii edukacji” oraz przyjęcie takich orientacji, które pozwolą na ukierunkowanie działań na problemy „współczesności” i cywilizacyjne „wyzwania przyszłości”, a także na rozwijanie postaw demokratycznych i uspołecznionych. Zasadniczego znaczenia nabiera przyjęcie takiej strategii postępowania przez ludzi, która wychodziłaby od ich osobowości i postaw, następnie formułowała umiejętności i kompetencje, a na końcu dobierała treści, metody i środki pracy pedagogicznej.

W kształtowaniu bezpieczeństwa, człowiek powinien być przygotowany do dialogu kultur i wartości, do obrony wartości cywilizacji humanistycznej oraz do przeciwstawiania się relatywizmowi wartości. Dlatego edukacja humanistyczna, filozoficzna, etyczna i kulturalna powinny dostarczać nie tylko nowoczesnej i atrakcyjnej wiedzy, ale także uczyć doświadczeń życiowych przez właściwe działanie w różnych sytuacjach życia społecznego.

„Wolność” jest jednym z kluczowych haseł współczesności. Bywa różnie pojmowana. W dzisiejszych czasach dominuje liberalna koncepcja wolności. Rozumiana jest przede wszystkim jako niezależność: od przymusu, arbitralnej woli innych, ingerencji zewnętrznych. Jest to wolność w rozumieniu negatywnym, wolność „od”. Bycie wolnym – pisał Isaiah Berlin – oznacza, że „nikt nie wtrąca się w moje sprawy. Im większy jest obszar niewtrącania się, tym większa jest moja wolność”²³.

Wolność w rozumieniu liberalnym opiera na indywidualizmie, przekonaniu, że każda jednostka jest podmiotem obdarzonym niepowtarzalną osobowością. Jej podstawowym przywilejem jest prawo do samodzielnego konstruowania własnej tożsamości, kierowania się takimi zasadami, jakie sprawiają jej osobistą satysfakcję. Każda jednostka powinna mieć możliwość urzeczy-

²³ I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, Poznań 2000, s. 189.

wistniania własnej wizji dobrego życia, kształtowania i rozwijania osobowości według własnego uznania, samorealizacji, ekspresji swego „ja”. Wolność jednostki nie może być ograniczana z innego powodu, niż potrzeba ochrony wolności innych jednostek. Każdy decyduje o sobie. Jak wskazywał jeden z twórców liberalizmu „ani jedna osoba, ani pewna liczba osób nie ma prawa powiedzieć innej dojrzałej istocie, że nie wolno jej robić ze sobą dla swego własnego dobra, co się jej żywnie podoba”²⁴.

Zwolennicy liberalizmu są przekonani, że wolność osobista jest źródłem postępu społecznego. Wyzwala energię, rozwija inwencję, kreatywność, staje się motorem aktywności człowieka. Stan, w którym jednostki cieszą się pełną niezależnością, daje im nie tylko szansę na samorealizację, ale przyczynia się także do dobra społecznego. Kiedy ludzie są wolni i mogą podążać za swoimi sprawami nie niepokojeni, kiedy mogą w dowolny sposób używać swej pomysłowości w poszukiwaniu lepszego życia, wtedy są niezmiernie płodni.

Pojęcie wolności ma więc bardzo szerokie znaczenie. Jest to zagadnienie, dla którego niezwykle trudno jest określić definicję, podobnie jak trudno jest nazwać co to jest szczęście, miłość, dobroć. Artur Schopenhauer dzieli wolność na wolność fizyczną najbardziej prostą i oczywistą, wolność intelektualną i wolność moralną przy wyjaśnianiu której posługuje się zagadnieniami woli i samowiedzy²⁵.

W słowniku psychologicznym można znaleźć wyjaśnienie pojęcia wolności. „Wolność w znaczeniu psychologicznym to bardzo istotne dla człowieka poczucie, że w sytuacjach alternatywnych, decyzyjnych – jako jednostka, jako podmiot aktywności – jest on decydentem, ostateczną instancją, od której zależy ustosunkowanie się do sytuacji, wybór; poczucie, że choć mógłby postąpić inaczej, to jednak podejmuje własną, nie wymuszoną przez żadne czynniki niezależne od niego, decyzję; to poczucie nie oznacza wcale indeterministycznego charakteru decyzji; poczucie subiektywne wolności wyboru jest możliwe w sytuacji obiektywnego zdeterminowania tego wyboru”²⁶. Oznacza to, że wolność nie jest żadnym konkretnym modelem zachowania, postępowania tylko subiektywnymi odczuciami każdej indywidualnej osoby. Wolność to nie tylko możliwości wykonywania jakichś czynności przez człowieka, to sposób myślenia o sytuacji, wewnętrzny spokój, równowaga i poczucie sprawiedliwości.

²⁴ J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959, s. 226.

²⁵ A. Schopenhauer, *O wolności ludzkiej woli*, tłum. A. Stögbauer, Warszawa 1991.

²⁶ W. Szewczuk, *Słownik psychologiczny*, Warszawa 1985.

Intencjonalność jest psychologicznym określeniem wolności. Kazimierz Obuchowski w jednym z rozdziałów swojej pracy podkreśla, żeby być wolnym trzeba i można wyzwolić się z lęków, urazów, a w każdym razie uzyskać wobec nich należy dystans²⁷. Na tym polega osiągnięcie „wolności psychicznej”. Jest to bardzo trudne, nieraz niemożliwe bez pomocy z zewnątrz, ale przede wszystkim niemożliwe bez odwagi. Nie mamy szansy na wolność psychiczną bez zdecydowanej intencji zaakceptowania siebie, nawet za cenę bólu i wstydu. Zdaniem autora człowiek ma do wyboru tylko dwie możliwości – zmieniać lub być zmienianym. Gdy chcemy nie być zmienianymi, manipulowanymi, degradowanymi, musimy określić swój wyraźny cel i dążyć do jego realizacji. Gdy już mamy cel, nakłada on logiką swojego istnienia określone ograniczenia. Tak więc, aby być zdolnym do wolności, warunkiem *sine qua non* wydaje się gotowość do zaakceptowania wynikających z niej konsekwencji. Wolność psychiczna oznacza nieraz gotowość akceptacji strat, przykrości i rezygnacji. Dotyczy to każdego rodzaju wolności. Również społecznej i fizycznej. Człowiek akceptujący własną wolność nie może tym samym obciążać nikogo winą za przyczynę i skutki własnego działania.

Dobro jednostki nie zależy wyłącznie od jej indywidualnej aktywności. Wolność jednostki realizuje się zawsze w ramach jakiejś wspólnoty, poza nią nie ma sensu. Członkowie wspólnoty powiązani są systemem praw i obowiązków. Istotne wydaje się zatem uwzględnianie interesu wspólnoty przy podejmowaniu indywidualnych decyzji. Wolność to umiejętność wyrzeczenia się części własnych praw dla zapewnienia ładu społecznego. Nie dlatego, że tak stanowi prawo, że wymusza takie zachowanie urzędnik, ale dlatego, że ja uważam to za słuszne. I to ja sam podejmuję o tym decyzję. Być wolnym oznacza, że to ja sam decyduję, w jakim stopniu przysługująca mi wolność powinna być ograniczona. Członkowie dobrowolnie przyjmują na siebie pewne obowiązki, które prowadzą do wzmocnienia wspólnoty. Wspólnota staje się wówczas instrumentem ochrony i realizacji interesów jednostki.

Pierwszym mechanizmem ucieczki od wolności, którym się zajmuje Erich Fromm, jest tendencja do rezygnacji z niezależności swego indywidualnego „ja” i wtopienie się w kogoś albo w coś znajdującego się na zewnątrz, aby na tej drodze uzyskać siłę, której brak się odczuwa samemu. Wyrażając to inaczej, idzie o szukanie nowych, wtórnych więzów jako zastępstwa utraconej więzi pierwotnej²⁸.

²⁷ K. Obuchowski, *Człowiek intencjonalny, czyli o tym, jak być sobą*, Poznań 2000, s. 149.

²⁸ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Warszawa 2005, s. 142.

Najbardziej wyraziste postaci tego mechanizmu ujawniają się w dążeniu do podporządkowania się i do dominacji albo mówiąc inaczej – w dążnościach masochistycznych i sadystycznych, które spotyka się u osób normalnych i neurotyków, oczywiście w odpowiednio różnym stopniu.

Wyrazem bliskoznacznym wolności jednostki jest jej zniewolenie. Może ono przybierać różne formy. Z jednej strony zniewolenie – to horyzont okrojony i unieruchomiony – to przestrzeń celi, spacernika, murów z wieżyczkami wartowniczymi – to ograniczenie nie tylko do „tu”, ale i do „teraz” – amputacja przeszłości (zepchniętej w sferę snów i marzeń) i przyszłości (rozpoczynającej się w niedookreślonym momencie wyjścia na wolność). Dodatkowo, jest to czasoprzestrzeń wydzielana w niewielkich, ściśle określonych dawkach: wycinkach przestrzeni i interwałach czasu. Z drugiej strony zniewolenie może być dotyczyć choroby, która zamyka nas w murach szpitala czy przykuwa do łóżka – to przypadek podobny do poprzedniego, a rolę zniewalających nas ludzi przejmuje bezduszny los. Inne zniewolenie: mamy pełną swobodę ruchu, ale nie wiemy, w którą stronę się obrócić. Przyszły bieg zdarzeń, w każdym możliwym wariantcie, jawi się jako niemożliwy do przyjęcia. Czujemy się jak schwytni w pułapkę. Zniewala też amputacja przeszłości – zamazanie tożsamości, niezajomość własnych dziejów (technika ze znanstwem stosowana przez różnorodnych despotów). Nie uważamy się też za wolnych wówczas, gdy sądzimy, że nie istnieje alternatywa dla pewnego sposobu postępowania.

Wolność ściśle się wiąże z poczuciem odpowiedzialności. Człowiek świadomie podejmujący jakieś zachowanie powinien być świadomy także skutków swojego postępowania, biorąc pod uwagę jego zarówno pozytywne jak i negatywne następstwa. Człowiek akceptujący własną wolność nie może obciążać nikogo winą za przyczyny i skutki własnego działania. „Oskarżanie innych jest prawem niewolnika” napisał Kazimierz Obuchowski²⁹. Wolność to umiejętność podejmowania wyborów „wolność psychiczna jest możliwa tylko w warunkach odpowiedzialności osobistej, gdyż bez własnej odpowiedzialności za swoje czyny wolność jest dowolnością. Te trzy kategorie – podmiotowość, wolność, odpowiedzialność – wydają się pozostawać ze sobą w związku bezwzględny”. Bardzo często postępujemy nie zgodnie ze swoimi przekonaniem, wcale nie dlatego, że ktoś nas do tego zmusza grożąc nam czy stosując inne drastyczne metody. Często kieruje nami strach, wygodność, łatwość osiągnięcia krótkotrwałych korzyści, a potem próbujemy uniknąć konsekwencji swojego postępowania.

²⁹ K. Obuchowski, *Psychologia dążeń ludzkich*, Warszawa 1967.

Wolność zdecydowanie łączy się z koniecznością bycia sobą, można wyzwoić się z lęków, urazów, lub przynajmniej uzyskać wobec nich właściwy dystans. Jest to trudne i niemożliwe bez odwagi jakiej wymaga spojrzenie prawdzie w oczy i zaakceptowania siebie. Zaakceptowanie siebie jest uwolnieniem od ciągłego ukrywania i maskowania prawdy. Ludzie którzy otwarcie dążą do wolności w sytuacji gdy mają możliwości, aby żyć zgodnie z założeniami wolności, uciekają od niej. Dochodzi do konfliktu wewnętrznego, człowiek jest pozbawiony alibi wobec siebie nie może już tłumaczyć swojej nieudolności przyczynami zewnętrznymi, tzn. ktoś mi nie pozwolił, zabronił, przeszkadzał. Człowiek często pozostaje w ograniczających go okolicznościach tylko po to, aby w razie czego móc zepchnąć na kogoś odpowiedzialność. Czyli tak naprawdę wielu ludzi nie chce być wolnymi, albo próbują oni akceptować tylko wybrane elementy składające się na pełną wolność. Takie pojęcie wolności pozwala zsunąć odpowiedzialność na innych ludzi, okoliczności lub w drugim przypadku na tzw. wyższe ideowe wartości, np. dobro ludzkości. Ludzie traktują wolność jako narzędzie a nie wartość.

Odpowiedzialność jednostki jest właśnie tym, co różni wolność od samowoli. Być odpowiedzialnym to szanować i uwzględniać w swych decyzjach, a w szczególności w analizie ich konsekwencji wobec drugiego człowieka. Zatem wolność jest zawsze ograniczona. Naturalna, nieograniczona wolność oznacza ostatecznie władzę silniejszego³⁰.

5.4. KONKLUZJE

Podsumowując należy stwierdzić, że dla kształtowania bezpieczeństwa człowieka wobec pojawiającego się ryzyka i ograniczonej wolności, niezbędnym jest upowszechnienie wiedzy o współczesnych zagrożeniach i wyzwaniach. Wiedza ta winna dotrzeć do wszystkich obywateli Ziemi, jako diagnoza sytuacji, w której istniejemy.

Wychowanie dla bezpieczeństwa to wychowanie ludzi do pracy i do walki. Bowiem aby przetrwać, należy być aktywnym. Trzeba być nie tylko konsumentem, ale także i twórcą bezpieczeństwa. Należy rozumieć, czym jest zagrożenie, rozpoznawać je i, co najważniejsze, umieć unikać i eliminować zagrożenia. To są właśnie najważniejsze problemy, którymi zająć się winniśmy w ramach edukacji dla bezpieczeństwa.

³⁰ E. Böckenförde, *Wolność – państwo – Kościół*, Kraków 1994, s. 150.

W ramach edukacji winniśmy kształtować świadomość społeczno-polityczną i świadomość globalną. Fundamentalną kwestią w życiu każdej osoby i narodu jest świadomość rangi zapewnienia bezpieczeństwa jako nadrzędnej wartości i nadrzędnego celu działania każdej osoby, każdej społeczności i każdego państwa. Podkreślany jest również problem mądrości myślenia o bezpieczeństwie, rozumianej jako: 1) postrzeganie przyszłości i 2) to, kto tworzy wiedzę, prawa, zasady, reguły społeczne. Przyszłość jest zmienna i nieprzewidywalna, regułą jest więc zaskoczenie. Proponuje się więc odrzucenie sformułowania: co będzie, a zastąpić go innym: co czynić. Budowanie natomiast wizji przyszłości ma odbywać się nie na podstawie doświadczenia, a na podstawie mądrości ludzi.

ROZDZIAŁ VI

KSZTAŁTOWANIE BEZPIECZEŃSTWA W SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ NA PRZYKŁADZIE SŁUPSKA

6.1. WYZWANIA W ZAKRESIE BADAŃ SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Bezpieczeństwo jest przedmiotem zainteresowania w wymiarze globalnym, regionalnym, państwa, społeczności lokalnych a także w wymiarze podmiotowym. Odpowiedzialność za kształtowanie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych w dużej mierze ponoszą podmioty administracji rządowej, samorządowej oraz podmioty pozarządowe. Wobec powyższego komisja ministerialna Rady Europy w rekomendacji nr R 87/19 w sprawie organizacji zapobiegania przestępczości wskazuje na potrzebę:

- a) zbierania informacji o przestępstwach i trendach kryminalnych, o grupach wysokiego zagrożenia przestępczymi oraz o eksperymentach prewencyjnych i ich efektach,
- b) planowania i realizacji programów prewencyjnych, ich oceny,
- c) koordynowania działalności prewencyjnej policji i innych agend do zapobiegania przestępczości,
- d) zapewnienia aktywnej partycypacji publicznej w działalności prewencyjnej, poprzez informowanie o potrzebie i sposobach działania,
- e) szukania wsparcia i współpracy mass mediów w działalności prewencyjnej,
- f) inicjowania lub propagowania badań nad występowaniem niektórych typów przestępstw oraz innych kwestii istotnych dla działań zapobiegawczych,
- g) współpracy z decydentami przy opracowaniu racjonalnej i skutecznej polityki antyprzestępczej,

h) realizacji programów szkoleniowych w dziedzinie prewencji¹.

Programy prewencyjne angażują społeczności lokalne do działań ograniczających przestępczość. Bezpieczeństwo jest wspólną sprawą wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za eliminowanie zagrożeń w społecznościach lokalnych. Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych nt.: Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna,² wskazuje „że przestępczość ogranicza edukację, obniża standard życia, szkodzi gospodarce, przyczynia się do rozprzestrzeniania nędzy, pogłębia nierówności, niszczy zdrowie, zwiększa populację zagrożoną głodem, finansuje terroryzm, powoduje zanieczyszczenie wody pitnej, niszczy naturalne środowisko (łącznie z dziką naturą), a w konsekwencji dotyka nas wszystkich”³. Czyli poczucie bezpieczeństwa jest nieodzowne w realizacji swoich planów i aspiracji życiowych. Im wyższy stopień przestępczości tym słabsze państwo. Dlatego wszystkie przedsięwzięcia państwa w kierunku ograniczania przestępczości służą wszystkim zainteresowanym w zrównoważonym rozwoju kraju. Przestępczość ogranicza możliwości rozwój gospodarczego państwa, ponadto „działania przestępcze podważają autorytet państwa poprzez zachowania korupcyjne i szkodzą legalnym przedsięwzięciom ekonomicznym. W konsekwencji wywierają także negatywny wpływ na jakość życia obywateli, w szczególności ubogich, w tym kobiet oraz dzieci. Podstawowe ludzkie dążenia harmonizują ze wzrostem świadomości społeczności międzynarodowej, że przestępczość nie stanowi tylko zwyczajnego problemu społecznego, lecz jest poważną przeszkodą na drodze do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju”⁴.

Podejmowanie badań socjologicznych jest niezbędne w diagnozowaniu poczucia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych. Natomiast analiza wyników badań przyczynia się do podejmowania decyzji w ograniczaniu przestępczości a tym samym w podwyższaniu jakości życia społecznego oraz gospodarczego.

¹ *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, stan prawny na 30 kwietnia 2004 r. Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego, materiał informacyjny opracowany przez Departament Porządku Publicznego i Departament Administracji Publicznej MSWiA oraz Komendę Główną Policji, s. 37.

² E.W. Pływaczewski, *Sprawozdanie z XIII Kongresu Organizacji Narodów Zjednoczonych nt.: Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna*, Doha, Katar, 12–19 kwietnia 2015r., „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 11.

³ *Ibidem*, s. 177.

⁴ *Ibidem*.

6.2. ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PROJEKTU BADAWCZEGO

Projekt badawczy pt.: Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena działań Policji w percepcji mieszkańców Słupska był realizowany w pięciu edycjach (2006, 2007, 2008, 2012, 2015). Każda edycja została naukowo opracowana w pozycjach zwartych⁵. Natomiast wyniki badań powyższych projektów badawczych zostaną poddane naukowej analizie. Dlatego przedmiotowy artykuł jest jednocześnie podsumowaniem pięciu edycji badawczych. Wszystkie projekty były realizowane tą samą metodologią badawczą.

Metodą badawczą jest sondaż diagnostyczny, techniką ankieta a narzędziem badawczym kwestionariusz ankiety. Problem badawczy w projektach został określony w podstawowych pytaniach⁶:

- jak słuszczenie oceniają pracę policji?
- jak mieszkańcy Słupska oceniają poczucie bezpieczeństwa?
- jakiego rodzaju zagrożenia są najbardziej dokuczliwe dla mieszkańców Słupska?
- jak oceniana jest współpraca mieszkańców Słupska z funkcjonariuszami policji?

Rozwiązanie problemu badawczego wyznaczyło zmienne zależne, którymi są: poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Słupska, ocena pracy policji i jej wizerunek, współpraca z Policją, kompetencje zawodowe policjantów, ich kultura osobista, umiejętności interpersonalne, zaangażowanie i pomoc przy rozwiązywaniu problemów rodzaje zagrożeń naruszających poczucie bezpieczeństwa. Zmiennymi niezależnymi są: wiek, wykształcenie, płeć, praca zawodowa, miejsce zamieszkania, sytuacja materialna respondentów⁷.

Jako hipotezy przyjęto:

- słuszczenie dobrze oceniają pracę Policji,

⁵ M. Stefański, A. Jaworska (red.), *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska* (1), Słupsk 2007, M. Stefański, G. Durka (red.), *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska* (2), Słupsk 2008, M. Stefański, R. Parol (red.), *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska* (3), Toruń 2009, M. Stefański (red.), *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska* (4), Słupsk 2012, M. Stefański (red.), *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska* (5), Słupsk 2015.

⁶ A. Jaworska, *Prewencja zagrożeń społecznych w percepcji społeczności lokalnej*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*, pod red. M. Stefański, R. Parol, Toruń 2009, s. 41.

⁷ *Ibidem*, s. 42.

- mieszkańcy Słupska w dużym stopniu czują się bezpiecznie,
- mieszkańcy najbardziej obawiają się zachowań agresywnych, wandalizmu, rozbojów,
- współpraca mieszkańców Słupska z Policją wymaga większego zaangażowania zarówno ze strony samych słupszczytan, jak i Policji.

Komitet naukowy projektów badawczych osobowo zmieniał się z wyjątkiem kierownika badań z 2012 i 2015 roku. Partnerami projektu badawczego są Akademia Pomorska w Słupsku, Komenda Miejska Policji w Słupsku, Stowarzyszenie Bezpieczny Region Słupski, Szkoła Policji w Słupsku natomiast Prezydent Słupska każdorazowo obejmował badania swoim patronatem. Należy wskazać, że inspiratorem projektu badawczego był ówczesny Komendant Miejski Policji w Słupsku⁸.

We wszystkich badaniach pt.: Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy Policji w percepcji mieszkańców Słupska podzielono teren Słupska na cztery różne rejony: Śródmieście (SR), Osiedla Mieszkaniowe (OM), Stare Budownictwo (SB), Domki Jednorodzinne (DJ). Powyższe rejony Słupska zostały granicznie określone przez Komendę Miejską Policji w Słupsku. Tworzą one swoiste społeczności lokalne ze swoimi oczekiwaniami oraz potrzebami, biorąc pod uwagę różnice socjologiczno-demograficzne, stopień oraz rodzaj przestępczości.

Każdorazowo studenci Akademii Pomorskiej w Słupsku byli ankieterami. Studenci przed przystąpieniem do ankietowania byli do tej funkcji profesjonalnie przygotowani. Ponadto studenci losowo udawali się do osób prowadzących działalność gospodarczą w Słupsku. Nad bezpieczeństwem studentów podczas przeprowadzania badań ankietowych wśród mieszkańców Słupska czuwała Komenda Miejska Policji w Słupsku.

6.3. INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jednostka realizuje swoje plany życiowe w ściśle określonej społeczności lokalnej, którą określają m. in. granice, formalna przynależność, infrastruktura, podział administracyjny, grupy społeczne w tym sąsiedzkie, rówieśnicze, towarzyskie, zawodowe, kategorie wiekowe, instytucje edukacyjne,

⁸ insp. mgr Krzysztof Zgłobicki, Komendant Miejski Policji w Słupsku.

podmioty rządowe i samorządowe, uwarunkowania społeczno-demograficzne⁹. Poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych daje gwarancję homeostazy, kształtowania więzi społecznych w interakcjach oraz realizacji aspiracji życiowych. Przykładem społeczności lokalnej może być gmina.

Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku przedstawia katalog zadań, do realizacji których gmina zobowiązana jest do realizacji bezpieczeństwa społecznego, czyli:

- 1) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.
- 2) ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.
- 3) przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji¹⁰.

Kształtowanie poczucia bezpieczeństwa w społeczności lokalnej jest zadaniem nie tylko administracji rządowej w tym policji, ale również administracji samorządowej, podmiotów pozarządowych, które w zakresie swojej działalności zajmują się bezpieczeństwem. Również placówki oświatowe, sportowo-rekreacyjne oraz każdy obywatel uczestnicząc choćby w programach prewencyjnych. Program: Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa¹¹ daje każdemu obywatelowi możliwość reagowania na zagrożenia w społecznościach lokalnych. Aktywne uczestnictwo w programie może wpłynąć nawet na powstanie posterunku policji. Kształtowanie poczucia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych dokonuje się przy udziale np. takich programów prewencyjnych jak:

- Razem bezpieczniej,
- Narodowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego 2013–2020.

Administracja rządowa i samorządowa oraz podmioty pozarządowe w dużej mierze odpowiadają za kształtowanie bezpieczeństwa społecznego. Podstawowym zadaniem bezpieczeństwa społecznego „jest przetrwanie, dobrobyt oraz zróżnicowany rozwój społeczeństwa przez zapewnienie: wysokiej jakości życia obywateli, rodzin i osób wymagających szczególnej troski, ich warunków bytowych, pracy, wypoczynku i dostępu do dóbr powszechnego użytku (można do nich zaliczyć m. in. dostęp do powszechnej edukacji, świadczeń

⁹ N. Sillami, *Słownik psychologiczny*, 1989, s. 344

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 (z późn. zm.), art. 7.

¹¹ www.policja.pl [dostęp: 24.04.2017].

socjalnych, Internetu, ośrodków kultury, bibliotek, muzeów, jak też baz sportowych i rekreacyjnych), a także przeciwdziałanie bezrobociu, rozwarstwieniu społecznemu i konfliktom społecznym¹². Za bezpieczeństwo społeczne w społecznościach lokalnych w dużej mierze odpowiadają podmioty rządowe oraz samorządowe, wójt gminy, burmistrz, prezydent.

Komisja bezpieczeństwa i porządku inicjuje aktywność obywatelską oraz właściwych podmiotów na rzecz kształtowania poczucia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych. Policja jest ustawowo odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny¹³, ale również straż gminna/miejska¹⁴, Państwowa Straż Pożarna, Ochotnicza Straż Pożarna¹⁵.

6.4. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Analiza wyników badań zagrożeń bezpieczeństwa z jakimi spotykają się mieszkańcy Słupska i ocena pracy policji to jeden z ważniejszych elementów kształtowania poczucia bezpieczeństwa w społeczności lokalnej. Analiza wyników badań projektów (2006, 2007, 2008, 2012, 2015) pt.: Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy Policji w percepcji mieszkańców Słupska, przedstawia jak kształtuje się poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców Słupska.

Tab. 1. Struktura demograficzno-społeczna respondentów w latach 2006–2015

Rodzaj zmiennej	Charakter zmiennej	2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Płeć	Kobieta	527	61	563	57	493	60	395	51	252	52
	Mężczyzna	336	39	427	43	325	40	384	49	233	48
	Suma końcowa	863	100	990	100	818	100	779	100	485	100

¹² W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 167.

¹³ Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179 (z późn. zm.), art. 1.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 779.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 1991, nr 88, poz. 400.

Tab. 1 – cd.

Rodzaj zmiennej	Charakter zmiennej	2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Wiek	do 24 lat	180	21	189	19	142	17	145	19	145	30
	25–40 lat	197	23	189	19	191	23	198	25	126	26
	41–65 lat	448	39	405	41	330	41	267	34	133	27
	powyżej 65 lat	149	17	207	21	155	19	169	22	81	17
	Suma końcowa	82	100	990	100	818	100	77	100	485	100
Wykształcenie	podstawowe	65	8	93	9	96	12	64	8	22	5
	gimnazjum	14	2	17	1	16	2	23	3	16	3
	zasadnicze zawodowe	159	18	179	19	160	20	138	18	117	25
	średnie (liceum, technikum)	367	43	450	46	318	38	317	41	156	32
	pomaturalne/ /policealne	57	6	52	5	26	3	58	7	47	10
	licencjat	26	3	26	2	34	4	–	–	35	7
	wyższe	175	20	173	18	168	21	179	23	87	18
	Suma końcowa	82	100	990	100	818	100	77	100	485	100

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Analiza struktury demograficzno-społecznej respondentów wskazuje, iż liczba kobiet jest większa niż mężczyzn. Największą różnicę płci na korzyść kobiet odnotowano w 2006 roku, która wynosi 22% i w 2008 roku 20%. Statystycznie w Słupsku (również w Polsce¹⁶) jest więcej kobiet niż mężczyzn z tego również wynikają różnice. Natomiast odnośnie do wieku należy zwrócić szczególną uwagę, ponieważ młodsza generacja inaczej odnosi się do bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych niż starsza generacja, o czym będzie jeszcze mowa. W pierwszych czterech edycjach największą grupą są respondenci w przedziale wiekowym 41–65 (2006 – 39%, 2007 – 41%, 2008 – 41%, 2012 – 34%). Natomiast w ostatniej edycji badań (w 2015 roku) największą grupą są badani w przedziale wiekowym do 24 lat – 30%. Będzie to miało duże znaczenie w dalszej analizie problemu badawczego.

Największa grupa respondentów jest z wykształceniem średnim 2006 – 43%, 2007 – 46%, 2008 – 38%, 2012 – 41%, 2015 – 32%. Następną największą grupą są badani w 2006 roku z wykształceniem wyższym 20%, 2007 z zasad-

¹⁶ www.gus.gov.pl [dostęp: 11.04.2017].

niczym zawodowym 19%, 2008 z wyższym 21%, 2012 z wyższym 23%, 2015 z zasadniczym zawodowym 25%.

Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Słupska jest istotne ze względu na ich możliwości rozwoju.

Tab. 2. Subiektywne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Słupska w ciągu dnia w latach 2006–2015

Rodzaj zmiennej	Poziom zmiennej	Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców w ciągu dnia									
		2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Poczucie bezpieczeństwa w ciągu dnia	Zdecydowanie wysoki	360	42	439	45	413	51	355	46	117	24
	Raczej wysoki	389	45	430	44	299	37	361	46	144	30
	Przeciętny	54	6	62	6	59	7	26	3	209	43
	Raczej niski	43	5	26	3	27	4	30	4	11	2
	Zdecydowanie niski	17	2	19	2	6	1	7	1	4	1
	SUMA	863	100	976	100	804	100	779	100	485	100

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Tab. 3. Subiektywne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Słupska po zmierzchu w latach 2006–2015

Rodzaj zmiennej	Poziom zmiennej	Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców po zmierzchu									
		2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Poczucie bezpieczeństwa po zmierzchu	Zdecydowanie wysoki	140	16	186	19	182	23	147	19	76	16
	Raczej wysoki	312	36	342	35	279	34	313	40	121	25
	Przeciętny	162	19	159	16	138	17	132	17	207	43
	Raczej niski	140	16	160	16	153	19	132	17	51	10
	Zdecydowanie niski	109	13	138	14	57	7	55	7	30	6
	SUMA	863	100	985	100	809	100	779	100	485	100

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Słupska w ciągu dnia przedstawia się bardzo pozytywnie. W czterech pierwszych edycjach respondenci wysoko oceniają swoje poczucie bezpieczeństwa w 2006 – 87%, 2007 – 89%, 2008 –

88%, 2012 – 92%. Natomiast w 2015 tylko w 54%. Ciekawe zestawienie dotyczy niskiego poczucia bezpieczeństwa badanych, ponieważ wynosi ono w 2006 – 7%, 2007 – 5%, 2008 – 5%, 2012 – 5%, 2015 – 3%. Na uwagę zasługuje, iż w 2015 roku 43% badanych nie ma określonego zdania odnośnie do poczucia bezpieczeństwa. Różnice statystyczne wynikają w dużej mierze z tego, że zdecydowana część respondentów w piątej edycji badań (2015r.) jest do 24 roku życia a w czterech pierwszych edycjach największa grupa respondentów jest w przedziale wiekowym 41–65.

Z analizy danych w tabeli nr 3 wynika, że poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Słupska po zmiernych jest dość wysoki i wynosi w 2006 – 52%, 2007 – 54%, 2008 – 57%, 2012 – 59%, 2015 – 41%. Natomiast zagrożenie badani odczuwają w 2006 – 29%, 2007 – 30%, 2008 – 26%, 2012 – 24%, 2015 – 16%. Dane statystycznie są porównywalne z wynikami ogólnopolskimi¹⁷. Wynik badań z 2015 roku (16%) wskazują, że młodzi respondenci do 24 lat nie odczuwają zagrożenia po zmiernych w takim stopniu jak w badaniach z 2006, 2007, 2008, 2012 roku.

Tab. 4. Rodzaje zagrożeń naruszających poczucie bezpieczeństwa w latach 2006–2015

Charakter zmiennej	Rodzaj zagrożenia	Analizowane lata									
		2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Subiektywne poczucie zagrożenia	Włamania do mieszkania	313	36	283	29	139	17	195	25	175	36
	Włamania do samochodu	269	31	258	26	249	30	188	24	135	28
	Włamania do piwnicy	225	26	244	25	192	24	167	21	97	20
	Napady/rozboje	241	28	261	26	215	26	173	22	126	26
	Agresywne zaczepki	326	38	354	36	354	44	290	37	231	48
	Pobicia/pobicia bliskich	136	16	137	14	183	23	97	13	137	28
	Przemoc w rodzinie*	–	–	–	–	–	–	22	3	39	8
	Zachowania nieobyczajne	42	5	37	4	70	8,6	66	9	49	11
	Pobicia moich dzieci*	–	–	–	–	–	–	48	6	75	15

¹⁷ www.cobos.pl [dostęp: 24.04.2017].

Tab. 4 – cd.

Charakter zmiennej	Rodzaj zagrożenia	Analizowane lata									
		2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Subiektywne poczucie zagrożenia – cd.	Drobne kradzieże/ /kradzieże kieszonkowe	75	9	98	10	70	8,6	131	17	83	17
	Wandalizm/ /niszczenie mienia	218	25	253	26	155	19	278	36	174	36
	Handel narkotykami	93	11	61	6	50	6,2	82	11	83	17
	Niebezpiecznie szybka i brawurowa jazda kierowców	139	16	206	21	120	15	216	28	139	29
	Nie występują zagrożenia	69	8	90	10	51	6,3	133	17	51	10

* w poprzednich badaniach nie uwzględniano tego rodzaju zagrożenia

Odsetki nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Analiza danych w tabeli nr 4, dotycząca zagrożeń naruszających poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Słupska w latach 2006–2015 wskazuje, że w roku 2006 respondenci najbardziej obawiali się agresywnych zaczepek – 38%, włamań do mieszkań – 36%, włamań do samochodu – 31%. W 2007 roku obawiali się agresywnych zaczepek – 36%, włamań do mieszkań – 29%, włamań do samochodu – 26%, napady/rozboje – 26%, wandalizm/niszczenie mienia – 26%. W 2008 roku respondenci obawiali się agresywnych zaczepek – 44%, włamań do samochodu – 30%, napady/rozboje – 26%. W 2012 roku obawiali się agresywnych zaczepek – 37%, wandalizm/niszczenie mienia – 36%, niebezpiecznie szybka i brawurowa jazda kierowców – 28%, w 2015 obawiali się agresywnych zaczepek – 48%, włamań do mieszkania – 36%, wandalizm/niszczenie mienia – 36%. Z powyższego wynika, że mieszkańcy Słupska najbardziej obawiają się agresywnych zaczepek, włamań do mieszkania, wandalizmu/niszczenia mienia. Przestępstwa te powinny stać się dla policji przedmiotem szczególnego zainteresowania. Również sami mieszkańcy powinni zwracać uwagę na najczęściej popełniane przestępstwa, których obawiają się najbardziej.

Tab. 5. Osobiste doświadczenia zagrożeń naruszające poczucie bezpieczeństwa w latach 2006–2015

Charakter zmiennej	Rodzaj zagrożenia	Analizowane lata									
		2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Osobiste doświadczenie zagrożenia	Włamania do mieszkania	20	2	9	1	5	1	4	1	12	2
	Włamania do samochodu	38	4	30	3	17	2	22	3	18	3
	Włamania do piwnicy	33	4	30	3	15	2	26	3	21	4
	Napady/rozboje	15	2	17	2	5	1	9	1	18	3
	Agresywne zaczepki	40	5	38	4	50	6	38	5	91	19
	Pobicia/pobicia bliskich	20	2	19	2	16	2	12	2	41	8
	Przemoc w rodzinie*	–	–	–	–			2	0	15	3
	Zachowania nieobyczajne	19	2	8	1	11	1	8	1	24	5
	Pobicia moich dzieci*	–	–	–	–			5	1	4	1
	Drobne kradzieże/ /kradzieże kieszonkowe	22	3	12	1	8	1	10	1	25	5
	Wandalizm/ /niszczenie mienia	45	5	34	3	38	5	27	4	67	14
	Handel narkotykami	4	1	7	1	5	1	7	1	28	6
	Niebezpiecznie szybka i brawurowa jazda kierowców	36	4	35	4	25	3	25	3	95	20
Nie występują zagrożenia	532	62	600	61	653	80	596	77	186	38	

* w poprzednich badaniach nie uwzględniano tego rodzaju zagrożenia

Odsetki nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Osobiste doświadczenia związane z zagrożeniami mają zasadnicze znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Słupska. Badani odnosząc się do osobistych doświadczeń zagrożeń naruszających poczucie bezpieczeństwa w największym procencie zaznaczyli, że nie spotykają się z zagrożeniami w 2006 – 62%, 2007 – 61%, 2008 – 80%, 2012 – 77%, 2015 – 38%. Charakterystyczne jest, że w 2015 roku tylko 38% nie odczuwa osobistego zagrożenia.

Respondenci osobiście najczęściej spotykali się z zagrożeniami w 2006 agresywnymi zaczepkami – 5%, wandalizmem, niszczeniem mienia – 5%, włamaniami do samochodu – 4%, włamaniami do piwnicy – 4%, niebezpiecznie szybko i brawurową jazdą kierowców – 4%, 2007 agresywnymi zaczepkami – 4%, wandalizmem, niszczeniem mienia – 4%, włamaniami do samochodu – 3%, włamaniami do piwnicy – 3%, niebezpiecznie szybko i brawurową jazdą kierowców – 3%, 2008 agresywnymi zaczepkami – 6%, wandalizmem, niszczeniem mienia – 5%, niebezpiecznie szybko i brawurową jazdą kierowców – 3%, 2012 agresywnymi zaczepkami – 5%, wandalizmem, niszczeniem mienia – 4%, włamaniami do samochodu – 3%, włamaniami do piwnicy – 3%, niebezpiecznie szybko i brawurową jazdą kierowców – 3%, 2015 niebezpiecznie szybko i brawurową jazdą kierowców – 20%, agresywnymi zaczepkami – 19%, wandalizmem, niszczeniem mienia – 14%, pobiciami, pobiciami bliskich – 8%. Z powyższego wynika, że respondenci z piątej edycji badań (2015r.) statystycznie najczęściej osobiście spotykają się z zagrożeniami naruszającymi porządek publiczny.

Tab. 6. Osobiste doświadczenia bycia świadkiem zagrożeń naruszających poczucie bezpieczeństwa w latach 2006–2015

Charakter zmiennej	Rodzaj zagrożenia	Analizowane lata									
		2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bycie świadkiem zagrożenia	Włamania do mieszkania	11	1	8	1	5	1	6	1	15	3
	Włamania do samochodu	17	2	20	2	11	1	16	2	26	5
	Włamania do piwnicy	12	1	12	1	9	1	12	2	19	4
	Napady/rozboje	19	2	21	2	13	1	21	3	36	7
	Agresywne zaczepki	44	5	57	6	116	13	85	11	154	32

Tab. 6 – cd.

Charakter zmiennej	Rodzaj zagrożenia	Analizowane lata									
		2006		2007		2008		2012		2015	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bycie świadkiem zagrożenia – cd.	Pobicia/pobicia bliskich	42	5	35	4	79	8	41	5	88	18
	Przemoc w rodzinie*	-	-	-	-	-	-	12	2	38	8
	Zachowania nieobyczajne	13	2	9	1	9	1	16	2	29	6
	Drobne kradzieże/ /kradzieże kieszonkowe	18	2	17	2	43	5	11	1	37	8
	Wandalizm/ /niszczenie mienia	60	7	59	6	13	2	62	8	109	22
	Handel narkotykami	22	3	10	1	100	12	20	3	30	6
	Niebezpiecznie szybka i brawurowa jazda kierowców	77	9	67	7	26	3	70	9	126	26
	Nie byłem świadkiem	525	61	557	56	502	62	497	63	128	26

* w poprzednich badaniach nie uwzględniano tego rodzaju zagrożenia

Odsetki nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Osobiste doświadczenia bycia świadkiem zagrożeń naruszających poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Słupska jest bardzo istotne ze względu na jakość życia społecznego. Respondenci byli najczęściej świadkami następujących zagrożeń: w roku 2006 niebezpiecznie szybkiej i brawurowej jazdy kierowców – 9%, wandalizmu, niszczenia mienia – 7%, agresywnych zaczepk – 5%, pobicie, pobicia bliskich – 5%, w 2007 niebezpiecznie szybkiej i brawurowej jazdy kierowców – 7%, wandalizmu, niszczenia mienia – 6%, agresywnych zaczepk – 6%, 2008 agresywnych zaczepk – 13%, handlem narkotykami – 12%, pobicie, pobicia bliskich – 8%, drobnych kradzieży, kradzieży kieszonkowych – 5%, w 2012 agresywnych zaczepk – 11%, niebezpiecznie szybkiej i brawurowej jazdy kierowców – 9%, wandalizmu, niszczenia mienia – 8%, w 2015 agresywnych zaczepk – 32%, niebezpiecznie szybkiej i brawurowej jazdy kierowców

– 26%, wandalizmu, niszczenia mienia – 22%, pobić, pobicia bliskich – 18%. Z analizy wynika, że osobiste doświadczenia bycia świadkiem zagrożeń poczucia bezpieczeństwa dla mieszkańców Słupska dotyczą najczęściej agresywnych zaczepek, wandalizmu, niszczenia mienia, niebezpiecznie szybkiej i brawurowej jazdy kierowców.

Badani zadeklarowali, że nie byli świadkami zdarzeń naruszających poczucie bezpieczeństwa w roku 2006 – 61%, 2007 – 56%, 2008 – 62%, 2012 – 63%, 2015 – 26%. Charakterystyczne jest, że respondenci z 2015 roku nie byli świadkami sytuacji naruszających poczucie bezpieczeństwa tylko w 26%. Czyli 74% badanych w jakiejś formie uczestniczyła w zdarzeniach, które mogły być zagrożeniem w interakcjach społecznych. Należy pamiętać, że największą grupą wiekową z 2015 roku są badani do 24 roku życia.

Tab. 7. Negatywne zjawiska społeczne zakłócające porządek publiczny w opinii respondentów w badanych latach 2006–2015

Rodzaj zjawiska patologicznego	Analizowane lata									
	2006		2007		2008		2012		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Chuligaństwo	438	51	486	49	411	51	283	36	258	53
Nadużywanie alkoholu/narkotyki	336	39	452	46	396	49	307	39	221	45
Włóczęgostwo/bezdomność	124	14	182	18	125	15	147	19	84	17
Bójki międzyosiedlowe	63	7	90	9	55	7	56	7	96	20
Dewastacja klatek schodowych	250	29	265	27	248	31	146	19	80	16
Wulgarnie zachowania młodzieży	349	40	328	33	392	48	295	38	215	44
Zaczepianie osób starszych*	–	–	–	–	–	–	97	13	111	23
Wyłudzenie pieniędzy od dzieci*	–	–	–	–	–	–	34	4	26	5
Żebractwo	121	14	122	13	103	13	127	16	75	15
Niebezpiecznie szybka i brawurowa jazda kierowców*	–	–	–	–	–	–	230	30	144	30
Uciążliwość sąsiadów	106	12	87	9	87	9	124	16	–	–
Zakłócenia ciszy nocnej**	180	21	203	21	170	21	–	–	165	34

* w poprzednich badaniach nie uwzględniano tego rodzaju negatywnych zjawisk

** w ostatnich badaniach nie było uwzględniane

Odsetki nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Należy z dużą uwagą analizować negatywne zjawiska społeczne zakłócające porządek publiczny w opinii mieszkańców Słupska. Obawy respondentów powinny być brane pod uwagę nie tylko przez policję czy straż gminną/miejską, ale również administrację samorządową oraz podmioty pozarządowe.

Według badanych czynnikami najbardziej obniżającymi poczucie bezpieczeństwa w Słupsku były: w 2006 roku chuligaństwo – 51%, wulgarne zachowanie młodzieży – 40%, nadużywanie alkoholu i narkotyków – 39%, dewastacja klatek schodowych – 29%, 2007 chuligaństwo – 49%, nadużywanie alkoholu i narkotyków – 46%, wulgarne zachowania młodzieży – 33%, dewastacja klatek schodowych – 27%, 2008 chuligaństwo – 51%, nadużywanie alkoholu i narkotyków – 49%, wulgarne zachowania młodzieży – 48%, dewastacja klatek schodowych – 31%, 2012 nadużywanie alkoholu i narkotyków – 39%, wulgarne zachowania młodzieży – 38%, chuligaństwo – 36%, niebezpiecznie szybka i brawurowa jazda kierowców – 30%, 2015 chuligaństwo – 53%, nadużywanie alkoholu i narkotyków – 45%, wulgarne zachowania młodzieży – 44%, zakłócenia ciszy nocnej – 34%. Mieszkańcy Słupska w pięciu edycjach badawczych (2006, 2007, 2008, 2012, 2015) wskazali, iż w największym stopniu negatywne zjawiska społeczne zakłócające porządek publiczny dotyczą chuligaństwa, wulgarnych zachowań młodzieży, nadużywanie alkoholu i narkotyków. Tego rodzaju zachowania powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za proces wychowawczo-dydaktyczny, kształtowanie poczucia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych. Programy prewencyjne realizowane w placówkach oświatowych, społecznościach lokalnych powinny powstawać m. in. na podstawie wyników badań naukowych. Ponieważ dopiero wtedy mają swoje uzasadnienie w oczekiwaniach społecznych. Programy prewencyjne kierowane do młodzieży i nie tylko powinny dotyczyć pozytywnych zachowań, umiejętności radzenia sobie z emocjami czy niebezpieczeństw wykluczenia społecznego związanego z nadużywaniem alkoholu oraz narkotyków.

Tab. 8. Czynniki determinujące obniżone poczucie bezpieczeństwa na terenie Słupska w badanych latach 2006–2015

Rodzaj zjawiska patologicznego	Analizowane lata									
	2006		2007		2008		2012		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brak pracy	314	36	335	34	225	28	196	25	158	33
Brak właściwego nadzoru policji	294	34	316	32	278	34	210	27	154	32

Tab. 8 – cd.

Rodzaj zjawiska patologicznego	Analizowane lata									
	2006		2007		2008		2012		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Zbyt liberalne wychowanie w rodzinie	226	26	287	29	287	35	187	24	80	16
Niekompetencja policji	104	12	129	13	106	13	91	12	79	16
Brak współpracy z policją	231	27	278	28	257	32	248	32	136	28
Ubóstwo	213	25	259	26	156	19	160	21	106	22
Brak zainteresowania ze strony rodziców	407	47	440	44	321	40	289	37	144	30
Niewydolność policji	112	13	100	10	91	11	74	10	74	15
Zbyt łagodne prawo karne	320	37	278	28	306	38	264	34	167	34
Środki masowego przekazu	139	16	115	12	166	20	128	16	85	18
Zbyt mała otwartość policji	70	8	88	9	75	9	84	11	78	16
Brak nadzoru ze strony szkoły	94	11	103	10	69	9	74	10	58	12
Brak współpracy policji ze szkołą	109	13	129	13	89	11	82	11	35	7
Zbyt surowe wychowanie w rodzinie	18	2	22	2	29	4	22	3	–	–
Nadużywanie alkoholu/narkotyki	293	34	310	31	346	43	–	–	178	37
Jest bezpiecznie	–	–	–	–	–	–	83	11	24	5

Odsetki nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Następnym badanym zagadnieniem są czynniki, które według mieszkańców Słupska obniżają poczucie bezpieczeństwa. Analiza danych w tabeli 8 wskazuje, że dla respondentów czynnikami najbardziej zagrażającymi poczuciu bezpieczeństwa są: w 2006 roku brak zainteresowania ze strony rodziców – 47%, zbyt łagodne prawo karne – 37%, brak pracy – 36%, nadużywanie alkoholu, narkotyków – 34%, w 2007 roku brak zainteresowania ze strony rodziców – 44%, brak pracy – 34%, brak właściwego nadzoru policji 32%, nadużywanie alkoholu, narkotyków – 31%, w 2008 roku nadużywanie alkoholu, narkotyków

– 43%, brak zainteresowania ze strony rodziców – 40%, zbyt łagodne prawo karne – 38%, zbyt liberalne wychowanie w rodzinie – 35%, w 2012 brak zainteresowania ze strony rodziców – 37%, zbyt łagodne prawo karne – 34%, brak współpracy z policją 32%, brak właściwego nadzoru policji – 27%, w 2015 nadużywanie alkoholu, narkotyków – 37%, zbyt łagodne prawo karne – 34%, brak pracy – 33%, brak właściwego nadzoru policji – 32%. Powyższe wyniki wskazują, że dla mieszkańców Słupska zjawiskami najbardziej obniżającymi poczucie bezpieczeństwa są brak zainteresowania dziećmi ze strony rodziców, zbyt łagodne prawo karne, nadużywanie alkoholu, narkotyków, brak właściwego nadzoru ze strony policji. Ten rodzaj zachowań powinien stać się przedmiotem zainteresowania ze strony administracji rządowej, samorządowej oraz podmiotów pozarządowych.

Tab. 9. Częstotliwość patroli policyjnych w percepcji mieszkańców Słupska w badanych latach 2006–2015

Częstotliwość patroli policyjnych w mieście	Analizowane lata									
	2006		2007		2008		2012		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Prawie codziennie	177	21	209	21	102	22	174	22	113	24
Co kilka dni	107	12	115	12	181	13	112	14	67	14
Kilka razy w miesiącu	103	12	131	13	120	15	–	–	77	16
Okazjonalnie	341	40	389	40	327	40	378	49	161	35
Wcale	135	15	139	14	83	10	115	15	53	11
SUMA	863	100	983	100	813	100	779	100	471*	100

* Ogólna liczba respondentów została pomniejszona o respondentów, którzy nie odpowiedzieli na pytanie.

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Badania ogólnopolskie¹⁸ wskazują, że Polacy w ramach zwiększania poczucia bezpieczeństwa oczekują od policji większej ilości patroli w przestrzeni publicznej. Tabela 9 wyraźnie wskazuje, że mieszkańcy Słupska najczęściej widują patrole policyjne okazjonalnie w 2006 – 40%, 2007 – 40%, 2008 – 40%, 2012 – 49%, 2015 – 35%. We wszystkich pięciu projektach badawczych respondenci na drugim miejscu – po widywaniu patroli policyjnych okazjonalnie – zaznaczyli, że widują patrole prawie codziennie w 2006 – 21%, 2007 – 21%, 2008

¹⁸ www.cobos.pl; www.obop.pl [dostęp: 24.04.2017].

– 22%, 2012 – 22%, 2015 – 24%. Czyli prawie co czwarty mieszkaniec Słupska widuje patrole policyjne z dużą częstotliwością (prawie codziennie). Na dość częste widywanie patroli zapewne ma wpływ Szkoła Policji w Słupsku. Ponieważ policjanci w ramach realizacji policyjnego kursu podstawowego odbywają praktyki zawodowe między innymi na terenie Słupska i okolic. Należy uznać, że w Słupsku w porównaniu z ogólnopolskimi badaniami patrole policyjne są częściej widywane w przestrzeni publicznej niż w innych miejscowościach.

Tab. 10. Oczekiwania mieszkańców Słupska w odniesieniu do organów policji w zakresie dbałości o poprawę bezpieczeństwa publicznego w badanych latach 2006–2015

Oczekiwania społeczne w stosunku do organów policji	Analizowane lata									
	2006		2007		2008		2012		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Zwiększenie liczby patroli policyjnych	387	45	532	54	542	30	253	33	248	51
Organizowanie programów	117	14	202	20	147	8	71	9	70	14
Organizowanie dialogu	118	14	199	20	176	10	69	9	67	14
Działania informujące o zagrożeniach	140	16	163	17	212	12	72	9	115	24
Działania informujące o miejscach szczególnie zagrożonych	115	13	178	18	209	12	57	7	109	22
Kontrola miejsc szczególnie zagrożonych	471	55	557	56	523	29	195	25	226	47

Odsetki nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Najczęstszymi oczekiwaniami społecznymi mieszkańców Słupska wobec policji pod względem kształtowania poczucia bezpieczeństwa jest: w 2006 kontrola miejsc szczególnie zagrożonych – 55%, w 2007 kontrola miejsc szczególnie zagrożonych – 56%, w 2008 zwiększenie liczby patroli policyjnych – 30%, w 2012 zwiększenie liczby patroli policyjnych – 33%, w 2015 zwiększenie liczby patroli policyjnych – 51%. Na drugim miejscu respondenci wymieniali następujące oczekiwania wobec policji: w 2006 zwiększenie liczby patroli policyjnych – 45%, w 2007 zwiększenie liczby patroli policyjnych – 54%, w 2008 kontrola miejsc szczególnie zagrożonych – 29%, w 2012 kontrola miejsc szczególnie zagrożonych – 25%, w 2015 kontrola miejsc szczególnie zagrożonych –

47%. Analiza wyników tabeli 10 wskazuje, że mieszkańcy Słupska najczęściej oczekują od policji kontroli miejsc szczególnie zagrożonych oraz zwiększenia liczby patroli policyjnych. Jest to informacja dla Komendy Miejskiej Policji w Słupsku jakie działania powinna podejmować spełniając oczekiwania respondentów.

Tab. 11. Społeczna ocena kompetencji zawodowych, kultury osobistej, umiejętności interpersonalnych oraz gotowości do pomocy policjantów KMP w Słupsku w badanych latach 2006–2015

Rodzaj zmiennej	Poziom zmiennej w %																								
	Wysokie					Raczej wysokie					Przeciętne					Raczej niskie					Niskie				
	2006	2007	2008	2012	2015	2006	2007	2008	2012	2015	2006	2007	2008	2012	2015	2006	2007	2008	2012	2015	2006	2007	2008	2012	2015
Kompetencje zawodowe	19	21	25	15	21	39	39	39	47	25	22	22	17	20	32	11	10	14	8	14	10	8	5	9	25
Kultura osobista	29	33	32	21	32	43	41	42	53	27	10	12	8	13	20	10	9	12	8	20	8	5	6	5	25
Umiejętności interpersonalne	25	32	33	19	25	39	38	39	46	27	17	15	9	21	21	12	10	13	9	31	7	6	5	5	12
Pomocność	17	21	23	12	22	33	28	32	34	23	26	28	20	30	27	14	14	17	13	34	11	9	7	11	37

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Społeczne umiejętności funkcjonariuszy policji w tym zawodowe oraz interpersonalne są bardzo istotne w bezpośrednich kontaktach z obywatelami. Mieszkańcy Słupska najwyższej ocenili umiejętności społeczne policjantów w stopniu wysokim i raczej wysokim kulturę osobistą w 2006 – 71%, 2007 – 75%, 2008 – 74%, 2012 – 74%, 2015 – 74%. Analiza danych w tabeli 11 wskazuje, że mieszkańcy Słupska najwyższej w omawianych projektach badawczych ocenili kulturę osobistą funkcjonariuszy policji. Natomiast w umiejętnościach społecznych najniżej oceniają pomocniczość ze strony funkcjonariuszy po-

licji w 2006 – 50%, 2007 – 49%, 2008 – 55%, 2012 – 46%, 2015 – 45%. Respondenci dość wysoko oceniają kulturę osobistą, umiejętności interpersonalne, kompetencje zawodowe natomiast dość nisko pomocniczość. Analiza wyników badań jednoznacznie wskazuje, że policjanci powinni większą uwagę zwrócić na pomoc mieszkańcom Słupska podczas przeprowadzania interwencji policyjnych.

Tab. 12. Znajomość dzielnicowego na terenie miasta w badanych latach 2006–2015

Znajomość dzielnicowego	Analizowane lata							
	2006		2007		2008		2012	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Tak	185	21	205	21	169	21	156	20
Nie	678	79	777	79	644	79	623	80
SUMA	863	100	982	100	813	100	779	100

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych

Tab. 13. Znajomość możliwości kontaktu respondenta z dzielnicowym

Możliwość kontaktu z dzielnicowym	Analizowany rok	
	2015	
	N	%
Tak	190	42
Nie	258	58
SUMA	448	100

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych

Służba dzielnicowego w społecznościach lokalnych jest bardzo ważna. Ponieważ jest to policjant pierwszego kontaktu ze społeczeństwem. Jego podstawowym zadaniem jest współpraca z mieszkańcami społeczności lokalnych. Dlatego powinien być znany w swoim rejonie służbowym. Analiza danych w tabeli 12 wskazuje, że prawie 80% respondentów nie zna swojego dzielnicowego. Nie jest to dobra sytuacja dla mieszkańców społeczności lokalnych ponieważ nie mają możliwości bezpośredniego kontaktu z dzielnicowym. Jest to problem bardzo złożony, ponieważ dzielnicowy najczęściej oprócz swoich podstawowych zadań wykonuje inne zlecone przez swoich przełożonych.

W projekcie badawczym w 2015 roku pytanie dotyczyło wiedzy respondentów dotyczącej możliwości kontaktu z dzielnicowym. Tylko 42% responden-

tów wie jak skontaktować się z dzielnicowym. Z powyższego wynika, że policja powinna zwrócić uwagę na działania, które doprowadziłyby do większej znajomości dzielnicowego w społecznościach lokalnych.

6.5. PODSUMOWANIE WYNIKÓW BADAŃ

Zapewnienie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych jest zadaniem wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za ograniczanie, czy wręcz eliminowanie zagrożeń w przestrzeni publicznej. Mieszkańcy Słupska najbardziej obawiają się chuligaństwa, agresywnych zachowań, nadużywania alkoholu i narkotyków, szybkiej i brawurowej jazdy kierowców. Natomiast czynnikami obniżającymi poczucie bezpieczeństwa w opinii mieszkańców Słupska jest brak nadzoru wychowawczego rodziców nad dziećmi, zbyt łagodne prawo, brak pracy, brak właściwego nadzoru ze strony policji, nadużywanie alkoholu, narkotyków, zbyt liberalne wychowanie w rodzinie. Słuszczenie oczekują większej liczby patroli policyjnych ponadto większej aktywności w pomocniczości w czasie przeprowadzania interwencji policyjnej. Respondenci bardzo wysoko oceniają umiejętności interpersonalne funkcjonariuszy policji.

Badania nauk o bezpieczeństwie odnoszące się do społeczności lokalnych wskazują m.in. na zagrożenia, które powinny być analizowane przez administrację rządową, samorządową oraz podmioty pozarządowe. Również same społeczności lokalne jak i ich mieszkańcy powinni podejmować działania na rzecz kształtowania poczucia bezpieczeństwa. Zdecydowana większość mieszkańców Słupska deklaruje wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa. Jest to bardzo dobra sytuacja, która daje możliwości rozwoju osobistego i zawodowego. Hipotezy badawcze zostały pozytywnie zweryfikowane.

ROZDZIAŁ VII

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA POTENCJAŁU WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ PODCZAS SYTUACJI KRYZYSOWYCH

7.1. TŁO HISTORYCZNE OBRONY TERYTORIALNEJ W POLSCE

Wstąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego w 1999 roku sprawiło, że polityka rozwoju Obrony Terytorialnej spadła na dalszy plan, gdyż skupiono się na profesjonalizacji wojska, zwiększeniu liczby żołnierzy oraz na zmianie systemu dowodzenia. Do tego czasu uznawano, że Wojska Obrony Terytorialnej są istotnym ogniwem bezpieczeństwa państwa, gdyż Polska nie była członkiem żadnego sojuszu i była zmuszona do samodzielności w kwestii obronnej. Jedynie defensywa prowadzona przez wszystkich obywateli mogła być sposobem na odparcie potencjalnego napastnika¹.

Historia Polski w XX wieku skłoniła do zapewnienia niezależności terytorialnej kraju. Oprócz wzmacniania i unowocześniania wojsk operacyjnych powstała konieczność stworzenia ogólnokrajowej formy działalności obywateli Polski, którzy będą odpowiedzialni za obronę swojego terytorium. Utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej okazało się najważniejszym celem polityki bezpieczeństwa Polski. Było to spowodowane zmianami systemu politycznego w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa Polski, mianowicie zmianą poglądów odnośnie sensu istnienia i formy działalności Obrony Terytorialnej².

¹ S. Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016, s. 199.

² E. Maj, *Obrona terytorialna i wojska obrony terytorialnej w myśli politycznej Polski współczesnej*, [w:] „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 3 (XXVII), Kraków 2017, s. 297.

Uzasadnieniem utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej były niskie możliwości obronne Polski oraz położenie geopolityczne. Rozpoczęto wskazywać możliwe zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i kraju. Zaczęto zastanawiać się nad znaczeniem Obrony Terytorialnej dla wsparcia ludności cywilnej podczas wystąpienia klęsk żywiołowych.

Chcąc skutecznie przeciwstawić się potencjalnym zagrożeniom wymagane jest posiadanie odpowiednio dobrze uformowanego systemu bezpieczeństwa państwa, który daje gwarancję sprawnego wykonywania zadań w momencie wystąpienia niebezpieczeństwa. Odpowiednim systemem dającym wsparcie dla głównych sił obronnych kraju, przy równoczesnym zapewnieniu efektu odstraszenia potencjalnego agresora jest Obrona Terytorialna. Formacja ta jest obecnie postrzegana jako nowoczesna odpowiedź na potencjalne zagrożenia a jej odpowiednie połączenie z systemem obronnym państwa może zapewnić wsparcie na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej, czy też wojny. Podstawowymi warunkami dla odpowiedniego funkcjonowania takiego systemu obronnego są szkolenia rezerw, dobrowolne udziały mieszkańców w przeszkoleniu wojskowym oraz istnienie grup o charakterze obronnym. Mogą one na wypadek wystąpienia kryzysu zapewniać ochronę ludności i mienia, a w przypadku wojny bronić strategicznych budynków lub obszarów oraz współpracować z wojskami głównymi, a także samorządami lokalnymi. Uporanie się z obecnymi zagrożeniami militarnymi oraz niemilitarnym jest dla każdego państwa ważną kwestią, która wymaga nowoczesnego systemu bezpieczeństwa opartego o współpracę organizacji rządowych jak i pozarządowych.

Połączenie Obrony Terytorialnej z systemem obronnym kraju oznacza polepszenie możliwości defensywnych, a także zwiększenie przewidywania i zapobiegania możliwym zagrożeniom militarnym oraz niemilitarnym. System obronny państwa, w który wchodzi Wojska Obrony Terytorialnej składa się z części, które posiadają zdolności do biernego oraz czynnego oddziaływania na przeciwnika. Obejmują one struktury dowódcze, jednostki Obrony Terytorialnej, system kooperacji z organizacjami administracji publicznej i lokalną społecznością oraz pozamilitarne formacje obronne.

7.2. NOWOPOWSTAŁE WOJSKA OBRONY TERYTORIALNEJ W POLSCE

Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce to piąty, samodzielny rodzaj Sił Zbrojnych, który jest uzupełnieniem systemu obronnego państwa. Jego celem jest obrona oraz pomoc dla lokalnych obywateli w czasie wystąpienia zagrożenia kryzysowego lub wojny. Obrona Terytorialna w Polsce po osiągnięciu pełnego rozwinięcia będzie liczyć około 53 000 żołnierzy, którzy będą służyć w 68 batalionach wchodzących w skład 17 brygad podporządkowanych Dowództwu Wojsk Obrony Terytorialnej³.

Szczegółowa struktura jednostek Obrony Terytorialnej, ich wyposażenie oraz system szkolenia są uzależnione od zadań. Najważniejszą cechą Wojsk Obrony Terytorialnej jest ich wielowątkowość. Oprócz działań militarnych formacja ta ma wykonywać zadania społeczne, kulturalne oraz ekonomiczne. Niezależnie od zaistniałej sytuacji w państwie jej głównym przeznaczeniem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej⁴.

Sposób realizacji zadań przez Wojska Obrony Terytorialnej jest powiązany z ich Stałym Rejonem Odpowiedzialności. Dzięki temu żołnierze Obrony Terytorialnej doskonale znają teren, w którym przyjdzie im wykonywać zadania.

Żołnierze tej formacji będą pełnili swoją służbę na podstawie sześciomiesięcznych kontraktów. Z kolei żołnierze zawodowi, których łącznie ma być około 10%, pełnić będą funkcje dowódcze, szkoleniowe i administracyjne. Służba żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej będzie pełniona w dwóch wariantach, jako dyspozycyjna oraz rotacyjna. Służba rotacyjna będzie pełniona w dniach, które wyznaczy dowódca danej jednostki Obrony Terytorialnej, natomiast służba dyspozycyjna odbywać się będzie poza jednostką. Wezwanie do takiej służby może pojawić się podczas kontrolowania gotowości mobilizacyjnej jednostki, zwalczania skutków klęsk żywiołowych oraz wsparcia wojsk operacyjnych w przypadku wystąpienia zagrożenia wojennego.

Podczas szkolenia żołnierzy Obrony Terytorialnej wykorzystywany jest program szkoleń i doświadczenia innych państw, opierający się na taktyce działań lekkiej piechoty. Przy planowaniu szkolenia kluczową rolę miały uwarunkowania topograficzne i historyczne Polski. Największe szanse na „dostanie się” do tej formacji mają specjaliści potrzebni danej jednostce, do których

³ Strona internetowa Ministerstwa Obrony Narodowej, <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/> [dostęp: 01.08.2018].

⁴ G. Kwaśniak, *Wojska Obrony Terytorialnej w środowisku bezpieczeństwa Polski, wystąpienie na debacie pt. Kształt Obrony Terytorialnej*, Warszawa 2017.

najczęściej zaliczani są byli żołnierze jednostek specjalnych oraz członkowie grup proobronnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu pierwsi chętni będą już mieli jakieś doświadczenie i umiejętności, co znacznie ułatwi utworzenie oddziału z przypisanymi zadaniami⁵.

Zgodnie z ustawą, aby móc wstąpić do Wojsk Obrony Terytorialnej należy spełniać następujące wymogi:

- posiadać obywatelstwo polskie;
- posiadać odpowiednią zdolność fizyczną oraz predyspozycje psychiczne;
- ukończyć co najmniej 18 rok życia;
- nie być karanym za przestępstwo umyślne;
- nie posiadać nadanego przydziału kryzysowego;
- nie posiadać zwolnienia z obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny;
- posiadać odpowiednie wykształcenie (co najmniej wyższe w przypadku oficerów, co najmniej średnie w przypadku podoficerów oraz co najmniej podstawowe w przypadku szeregowych)⁶.

Podczas przyjmowania ochotników sprawdza się ich poziom sprawności fizycznej i psychicznej. Po 3 latach szkolenia żołnierz Obrony Terytorialnej powinien osiągnąć końcowy status wyszkolenia i pozytywnie zdać egzamin sprawnościowy, w takim samym stopniu jak żołnierz zawodowy. Przy czym:

- szkoleniem dowódców oraz instruktorów Wojsk Obrony Terytorialnej mają się zająć Mobilne Zespoły Szkoleniowe z Warszawy, Lublińca oraz Pruszcza Gdańskiego, które będą się składać z byłych żołnierzy zawodowych. Będą oni specjalizować się w nauczaniu taktyki w różnych środowiskach walki. Głównym celem jest wyszkolenie żołnierza w umiejętnościach praktycznych;
- szkolenie rekrutów zostało podzielone na 3 etapy i realizowane jest metodą praktyczną oraz teoretyczną. Pierwszy etap szkolenia to szkolenie podstawowe przeznaczone dla ochotników, którzy nigdy wcześniej nie mieli do czynienia z armią, trwające 16 dni. Ma ono na celu przeszkolenie rekruta z zasad obowiązujących na polu bitwy. Natomiast dla byłych żołnierzy realizowane jest szkolenie trwające 8 dni, którego istotą jest uściślenie poziomu wyszkolenia rezerwistów;

⁵ M. Grzegorzółka, *Wojska Obrony Terytorialnej – wczoraj, dziś i jutro*, http://wiis.org.pl/images/publikacje/WOT---wczoraj_dzis_i_jutro.pdf [dostęp: 01.08.2018].

⁶ Strona internetowa Ministerstwa Obrony Narodowej, <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/pytania-i-odpowiedzi/procedura-powolania-do-ot-i2016-12-28> [dostęp: 01.08.2018].

- szkolenie rozpoczyna się od nauki teorii, a następnie żołnierze zapoznawani są z musztrą, ćwiczeniem ataku, sposobami maskowania oraz zachowaniem się w przypadku wystąpienia zagrożenia. Na początku szkolenia rekrut zapoznawany jest z bronią bez amunicji. Dopiero później na strzelnicach otrzymuje on amunicję ślepą, w celu nabrania odpowiednich nawyków celowania oraz zajmowania odpowiedniej postawy strzeleckiej. Po opanowaniu tych umiejętności rekrut odbywa swoje pierwsze strzelanie amunicją bojową. Ważną kwestią jest szkolenie z przetrwania w nieznanym terenie oraz udzielanie pierwszej pomocy na polu walki;
- kolejnym etapem szkolenia jest szkolenie zasadnicze, które podzielono na 3 elementy. Pierwszy – indywidualny, który trwa rok i ma na celu szkolenie z zakresu wiedzy ogólnowojskowej. Druga część to szkolenie specjalistyczne, którego zadaniem jest przydzielenie odpowiedniej specjalizacji żołnierzowi. Ostatnim elementem jest zgrywanie całego pododdziału;
- w zależności od Stałego Rejonu Odpowiedzialności jednostki Obrony Terytorialnej schemat szkolenia będzie się różnił. W przypadku jednostek o profilu wodnym szkolenie będzie odbywać się również z zakresu ratownictwa wodnego oraz przepraw wodnych;
- w związku z tym, że żołnierze Obrony Terytorialnej mają wspomagać wojska operacyjne powstaje Centrum Szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej w Toruniu, w którym to będą oni mogli zdobyć potrzebne umiejętności i wiedzę, między innymi z zakresu stawiania pól minowych, czy naprowadzania śmigłowców. Taki proces szkolenia we wstępnym etapie powstawania Wojsk Obrony Terytorialnej można uznać za odpowiedni ze względu na ochotników, którzy wcześniej nie odbyli przeszkolenia wojskowego;
- aktualny system szkolenia jest tymczasowy, gdyż Ministerstwo Obrony Narodowej zakłada zmianę systemu szkolenia na 9 tygodniowy stacjonarny kurs lekkiej piechoty, który będą musieli ukończyć wszyscy nowi rekruci;
- w 2017 roku Ministerstwo Obrony Narodowej przeznaczyło 1 mld złotych na Wojska Obrony Terytorialnej, a do 2019 roku łączne wydatki mają wynosić 3,4 mld złotych. Jest to kwota przeznaczona na rozbudowę nowego rodzaju Sił Zbrojnych;
- w związku z tym, że podstawowym zadaniem Obrony Terytorialnej jest obrona, struktura, zadania i funkcjonowanie jednostki są zgodne ze Stałym Rejonem Odpowiedzialności, co będzie miało także znaczenie dla jej wyposażenia oraz wyposażenia poszczególnych żołnierzy;

- opierając się o koncepcję utworzenia lekkich oddziałów Obrony Terytorialnej, obecnie nie planuje się wyposażania tej formacji w ciężki sprzęt bojowy. Podstawowym pododdziałem ma być 12 osobowa drużyna, w której skład mają wchodzić dowódca, zastępca, strzelec wyborowy, zwiadowca, 2 saperów, 2 medyków, 2 łącznościowców oraz 2 strzelców. Na poziomie brygady mają powstawać sekcje wsparcia składające się ze snajperów czy obsługi moździerzy;
 - wyposażenie jednostek Wojsk Obrony Terytorialnej opiera się o Przenośne Przeciwlotnicze Zestawy Rakietowe „Piorun”, pojazdy terenowe, sprzęt optyczny oraz wyposażenie indywidualne żołnierza (5,56 mm karabinki szturmowe BERYL oraz mini BERYL, karabinki MSBS – 5,56, pistolety PR – 15 Ragun oraz karabiny maszynowe UKM – 2000P);
- Transport w jednostkach Obrony Terytorialnej będzie zapewniony przez samochody ciężarowe JELCZ 442.32, które będą przystosowane do przewozu osób i ładunków. Jednostki o charakterystyce górskiej mają być wyposażone w quady oraz skutery śnieżne⁷.

7.3. ROLA WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W CZASIE KRYZYSU MILITARNEGO, WOJNY I POKOJU

Czas wojny jest okresem, kiedy to zarówno państwo jak i jego obywatele muszą odpowiednio wysoko zmobilizować swoje siły, aby być w stanie przeciwstawić się napastnikowi. Ogromne doświadczenie, jakie przez lata nabyło państwo polskie w tej dziedzinie ukazuje, że Obrona Terytorialna może uczestniczyć w działaniach wojennych. Szczególnie wsparcie wojsk operacyjnych przez Wojska Obrony Terytorialnej jest ważną kwestią, gdyż to właśnie głównie siły zbrojne będą obarczone walką z przeciwnikiem. W tym samym czasie do zadań Obrony Terytorialnej będzie należała obserwacja przeciwnika, prowadzenie zwiadowczych i dywersyjnych działań oraz udzielanie pomocy ludności cywilnej, która w zależności od skutków wojny może potrzebować wsparcia. Głównym obowiązkiem Wojsk Obrony Terytorialnej w czasie wojny jest ochrona granic, miejscowości oraz infrastruktury ważnej dla bezpieczeństwa państwa⁸.

⁷ Ibidem.

⁸ J. Marczak, R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, K. Przeworski, *Doświadczenia organizacji bezpieczeństwa narodowego Polski od X do XX wieku. Wnioski dla Polski w XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 39–40.

Do zadań Wojsk Obrony Terytorialnej w tym czasie można zaliczyć:

- obronę granic oraz infrastruktury ważnej dla bezpieczeństwa państwa,
- osiągnięcie pełnej gotowości bojowej i mobilizacyjnej,
- walkę z grupami rozpoznawczymi i dywersyjnymi,
- wspieranie w walce wojsk operacyjnych,
- pomoc ludności cywilnej oraz władzom samorządowym⁹.

Wojska Obrony Terytorialnej, które są zorganizowane w bataliony oraz brygady powinny być zdolne do samodzielnych działań obronnych polegających na opóźnieniu wrogich sił w rejonach działań oraz na kierunkach, gdzie można prowadzić działania charakteryzujące się dużą mobilnością. W terenie geograficznie zróżnicowanym charakteryzującym się dużą ilością lasów, przeszkód wodnych, czy też wyżyn, jakim jest Polska, istnieje duża możliwość tworzenia blokad opóźniających działania wroga czy też rubieży obronnych.

Podczas działań wojennych jednostki Obrony Terytorialnej będą wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem operacyjnym. Jednak w tym czasie nie ma konieczności utrzymywać Wojsk Obrony Terytorialnej na tyłach, gdyż mogą one być potrzebne w innych rejonach, jak na przykład dla obrony wybrzeża morskiego przed desantem. Ponadto w tylnej części działań wojennych będą powstawały nowe oddziały, które mają uzupełniać straty poniesione podczas walk przez wojska operacyjne.

Jeżeli chodzi o wsparcie udzielane przez Wojska Obrony Terytorialnej dla wojsk operacyjnych to należy odnieść się do zadań tej formacji w strategii obronnej. Obrona Terytorialna może zostać wykorzystana na całkiem innym kierunku działań obronnych, niż wojska operacyjne i prowadzić je samodzielnie oskrzydając siły główne przeciwnika. Takimi miejscami powinny być: wybrzeże morskie z portami, pasma jezior szczególnie na Mazurach, południowo-wschodnie obszary górskie, tereny ważne dla przemysłu, kluczowe miejsca przepraw wodnych, ważne obiekty oraz infrastruktura.

Jednostki Obrony Terytorialnej będą prowadzić obronę w terenie dobrze im znanym, przez co obszary te powinny być operacyjnie przygotowane i rozpoznane¹⁰. Wojska Obrony Terytorialnej to formacja, która została powołana na podstawie ustawy z dnia 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Według niej formacja ta ma za zadanie prowadzić operacje militarne współ-

⁹ Ibidem, s. 80–82.

¹⁰ W. Skrzypczak, *Analiza: Wojska Obrony Terytorialnej – rola, miejsce i zadania*, Warszawa 2017, s. 2–4.

działając z wojskami operacyjnymi, a także działać w sytuacjach zagrożenia kryzysowego lub terrorystycznego. Obrona Terytorialna ma współdziałać z lokalnymi władzami oraz społecznościami, gdyż służyć tam będą żołnierze zamieszkujący dany teren¹¹.

Podczas pokoju zadaniem Wojsk Obrony Terytorialnej jest ochrona i obrona państwa, obywateli, środowiska i mienia w sytuacjach klęsk żywiołowych oraz sytuacjach kryzysowych. Do ich głównych zadań należy:

- zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnych;
- wspieranie organizacji o charakterze patriotyczno-obronnym;
- wsparcie władz samorządowych i społeczeństwa w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych lub sytuacji kryzysowych;
- szkolenie wojskowe osób, które chcą wstąpić w szeregi Obrony Terytorialnej;
- szkolenie rezerwistów do ochrony i obrony rejonów odpowiedzialności;
- prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z innymi formacjami;
- kontynuacja tradycji niepodległościowych, wojskowych i społecznych przez wychowywanie patriotyczne obywateli;
- tworzenie więzi społecznych i obywatelskich;
- przygotowanie i koordynacja planów cywilno-wojskowych do obrony kraju¹².

Ze względu na różnorodność terenu w Polsce, na jakim będą musieli działać żołnierze Obrony Terytorialnej, przewidziane jest utworzenie 4 profili formacji: ogólny, wodny, miejski i górski. Dzięki temu uzyska się bardziej skuteczne przygotowanie do odparcia ewentualnych zagrożeń militarnych oraz wspierania lokalnych społeczności podczas klęsk żywiołowych lub innych zdarzeń, które wymagają podjęcia akcji pomocniczych. Żołnierze Obrony Terytorialnej pełniąc będą służbę na znanym terenie, co da możliwość utrzymania zdolności operacyjnej, dzięki czemu będzie można wykorzystać ich w przypadku wystąpienia zagrożeń, przez co inne służby ratunkowe będą odciążone¹³.

Zgodnie z Art. 7 ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz niektórych innych ustaw Wojska Obrony Terytorialnej mogą

¹¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 2138.

¹² J. Marczak, R. Jakubczak, A. Skrabacz, op. cit., s. 78–89.

¹³ N. Wilczyński, *Współpraca Wojsk Obrony Terytorialnej z instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] „Bezpieczeństwo...”, op. cit., s. 415–416.

współpracować z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi podczas realizacji powierzonych zadań po zawarciu porozumienia pomiędzy ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, a Ministrem Obrony Narodowej, który decyduje o tym jak współpraca będzie wyglądać¹⁴.

Według Art. 8 tej samej ustawy określono, że Straż Leśna również może współpracować z Obroną Terytorialną w realizacji zadań, po porozumieniu ministra właściwego do spraw środowiska z Ministrem Obrony Narodowej, który określa metody współpracy oraz wymiany informacji¹⁵.

Także Art. 17 stanowi, że Minister Obrony Narodowej upoważnia dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych do wyrażania zgody na współpracę w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy lądowej, morskiej lub lotniczej i usuwania ich skutków, udzielania pomocy humanitarnej oraz współdziałania w czasie ćwiczeń wojskowych¹⁶. W ustawie można również wyczytać, że Wojska Obrony Terytorialnej mogą współpracować ze Strażą Ochrony Kolei, co może przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa w komunikacji i transporcie kolejowym¹⁷.

Dzięki zmianom wprowadzonym w ustawie można wnioskować, że poza podniesieniem zdolności obronnych państwa zapewniono wzrost bezpieczeństwa wobec zagrożeń, które mogą wystąpić wewnątrz państwa. Jest to możliwe dzięki odpowiedniej organizacji oraz współpracy sił, które zapewniają bezpieczeństwo.

W 2014 roku podpisano porozumienie między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, a Ministerstwem Obrony Narodowej, w związku z czym wojsko i Policja mogą wymieniać pomiędzy sobą informacje o sytuacjach, które zagrażają państwu i obywatelom. Nawiązana współpraca dała także możliwość wsparcia logistycznego oraz medycznego, zapewnienia łączności, a także umożliwiła udostępnianie strzelnic, terenów poligonowych i sprzętu do przewozu sił¹⁸.

Obecna współpraca pomiędzy resortami zawierana jest głównie na szczeblu centralnym. Dzięki temu Wojska Obrony Terytorialnej mogą współdziałać z Policją na takiej samej zasadzie jak wojska operacyjne. Należy podkreślić dużą skuteczność formacji, gdyż jest ona powiązana z lokalnymi władzami i społecznością. Żołnierze Obrony Terytorialnej doskonale znają topografię

¹⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. ..., op. cit.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/106291,Policja-i-wojsko-podpisaly-porozumienia-owspoldzialaniu.html> [dostęp: 31.07.2018].

oraz sytuację na terenie, na którym prowadzą działania w przypadku zagrożenia. Dzięki temu mogą oni podzielić się informacjami z innymi służbami ratunkowymi.

Wojska Obrony Terytorialnej nadal pozostają w procesie osiągania gotowości operacyjnej, w związku z tym należy opracować konkretne zasady współdziałania z innymi formacjami¹⁹.

Obecnie kraje, realizując swoje obowiązki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa swoich mieszkańców, podejmują działania, które mają za zadanie wykluczanie i redukcję potencjalnych zagrożeń. Powstające klęski żywiołowe wywołane przez naturę, jak i przez szkodliwą działalność obywateli, powodują zakłócenia w funkcjonowaniu państwa jak i pochłaniają znaczną liczbę ofiar.

W Polsce podmiotem odpowiedzialnym za zapobieganie oraz likwidację skutków klęsk żywiołowych jest administracja publiczna, do której obowiązków należy kierowanie działaniami jednostek ratowniczych i udzielanie pomocy społeczności poszkodowanej wskutek klęsk żywiołowej. Tworzona obecnie Obrona Terytorialna, ma stać się elementem wspierającym administrację publiczną i obywateli podczas likwidacji skutków klęsk żywiołowych, jednak potrzebne jest ustanowienie zakresu współpracy pomiędzy tymi instytucjami²⁰.

Wojska Obrony Terytorialnej mają być zdolne do podejmowania działań mających na celu wzmocnienie obronny państwa oraz udzielanie pomocy obywatelom. Dzięki charakterystyce Obrony Terytorialnej, jaką jest terytorialność oraz masowość, formacja ta powinna posiadać stałą gotowość do likwidacji potencjalnych zagrożeń. Oddziały i pododdziały mają możliwość szybkiej mobilizacji i rozpoczęcia działań. Dodatkowym czynnikiem, który pozytywnie wpływa na możliwości użycia tej formacji jest fakt, iż żołnierze ci zamieszkują tereny, które są ich Stałym Rejonem Odpowiedzialności. Wykonywanie zadań w znanym terenie, które mają na celu wspieranie własnej społeczności podnosi możliwości tej formacji. Dzięki temu Wojska Obrony Terytorialnej mogą się stać częścią struktur militarnych państwa, która w znaczny sposób może podnieść poziom bezpieczeństwa naszego społeczeństwa²¹.

Oddziały Wojsk Obrony Terytorialnej powstają adekwatnie do podziału administracyjnego państwa, co pozwala na natychmiastowe udzielanie wsparcia lokalnym władzom i obywatelom. Decentralizacja struktur dowódczych

¹⁹ N. Wilczyński, op. cit., s. 415–420.

²⁰ I. Wróbel, *Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu klęsk żywiołowych*, [w:] *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 138–140.

²¹ J. Marczak, R. Jakubczak, A. Skrabacz, op. cit., s. 79–80.

Obrony Terytorialnej, sięgających poziomu powiatu, sprawia, że formacja ta będzie lepiej współpracować z lokalną administracją publiczną, która to jest odpowiedzialna za wykonywanie działań mających na celu likwidację skutków klęsk żywiołowych oraz ich zapobieganie. Oddziały Wojsk Obrony Terytorialnej w swoich Stałych Rejonach Odpowiedzialności mają być w gotowości do podejmowania działań związanych z zarządzaniem kryzysowym, szczególnie zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych oraz współpracy w zadaniach udzielania pomocy i ewakuacji obywateli²².

W związku z tym, że Wojska Obrony Terytorialnej są piątym rodzajem Sił Zbrojnych, podlegają one ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Określa ona, że Siły Zbrojne mogą być użyte w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych i ich likwidacji²³.

Również Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa zadania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej:

- współpraca w ramach obserwacji potencjalnych niebezpieczeństw;
- działania poszukiwawczo-ratownicze;
- ewakuacja obywateli i mienia z zagrożonego terytorium;
- przygotowanie tymczasowych miejsc dla ewakuowanych obywateli;
- ochrona mienia, które pozostało na terytorium zagrożonym;
- odbudowa infrastruktury²⁴.

Podobne zadania dla Sił Zbrojnych określa Ustawa o stanie klęski żywiołowej²⁵. Zgodnie z tymi ustawami Wojska Obrony Terytorialnej mogą być wsparciem dla administracji publicznej podczas klęsk żywiołowych i innych zagrożeń. Jednakże nie powinny one zastępować obecnych służb ratunkowych, a jedynie wspierać ich działania. Udzielanie pierwszej pomocy, ewakuacja, zadania poszukiwawczo-ratownicze, organizacja tymczasowych miejsc dla poszkodowanych, oczyszczenie obszaru objętego klęską, zapewnienie energii, dostępu do wody czy pożywienia, ochrona mienia, monitorowanie stanu infrastruktury, czy zapewnienie łączności to tylko niektóre zadania tej formacji. Spektrum obowiązków Wojsk Obrony Terytorialnej wymaga od tej formacji posiadania odpowiedniego wyposażenia oraz wyszkolenia²⁶.

²² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Warszawa 2014.

²³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. ... op. cit.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.

²⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558.

²⁶ I. Wróbel, op. cit., s. 141–143.

7.4. KONKLUZJE

Potencjał Wojsk Obrony Terytorialnej oraz możliwości i zaangażowanie żołnierzy tej formacji dają możliwość odpowiedniego oraz natychmiastowego użycia sił oraz środków dla wsparcia lokalnych obywateli podczas wystąpienia klęsk żywiołowych. Jednakże, aby zwiększyć skuteczność formacji powinno się uprościć procedurę aktywacji Obrony Terytorialnej na wypadek wystąpienia zagrożenia, tak aby stanowiły one rodzaj sił szybkiego reagowania.

Podstawowym warunkiem odpowiedniego działania Wojsk Obrony Terytorialnej w wypadku wystąpienia klęsk żywiołowych jest współdziałanie z administracją samorządową oraz służbami ratunkowymi w rejonach odpowiedzialności. W związku z tym powinna być zapewniona wymiana informacji pomiędzy różnymi podmiotami. Administracja publiczna zapewnia współdziałanie dzięki centrom zarządzania kryzysowego, które znajdują się w poszczególnych gminach, powiatach, województwach oraz na poziomie krajowym. Do ich obowiązków należy informacja o aktualnym poziomie zagrożenia oraz stanie udziału służb ratunkowych²⁷.

Za odpowiednią organizację działań na wypadek wystąpienia zagrożenia klęską żywiołową odpowiadają zespoły zarządzania kryzysowego, które powinny współdziałać z odpowiednimi przedstawicielami poszczególnych jednostek Wojsk Obrony Terytorialnej. Dzięki temu możliwa jest wspólna analiza potencjalnych zagrożeń oraz ustalenie sposobu działania na wypadek wystąpienia kryzysu.

Koniecznym warunkiem współdziałania jest przeprowadzanie wzajemnych szkoleń oraz ćwiczeń, co pozwoli na zwiększenie zdolności podczas sytuacji kryzysowych²⁸.

²⁷ *Zasady użycia Wojsk Obrony Terytorialnej – DT – 3.40.1 (projekt końcowy)*, CDiS SZ, Bydgoszcz 2016.

²⁸ I. Wróbel, op. cit., s. 145–147.

ROZDZIAŁ VIII

MODERNIZACJA I CYFRYZACJA USŁUG W SŁUŻBY CELNEJ PRZED REFORMĄ Z 2017 ROKU

8.1. ROZWÓJ SŁUŻBY CELNEJ W POLSCE

Instytucje celne są elementem każdego państwa od najdawniejszych niemal lat. Pierwszą wzmiankę na temat zawodu celnika, można znaleźć już w Biblii, w której mowa jest o św. Mateuszu, który ściągał opłaty celne na rzecz Rzymian i właśnie on jest dziś patronem celników na całym świecie.

Historia Służby Celnej (SC) w Polsce sięga prawie tysiąca lat. Już w rozkazach króla Bolesława Śmiałego pojawił się przekaz dotyczący tej formacji, bowiem władca ten nakazał pobierać cło od towarów przeprawianych rzeką Bug. Ówczesne regulacja celne były ukierunkowane na cel fiskalny. Rozliczne rodzaje opłat miały przynosić dochody dla skarbu książęcego bądź królewskiego, z rozwijającego się na ziemiach polskich handlu¹. Pierwszym dokumentem mówiącym o systemie celnym w Polsce, jest Bulla Gnieźnieńska, wydana 7 lipca 1136 r. Od tego momentu wiele aspektów pracy funkcjonariuszy celnych uległo przeobrażeniu, jednak samo sedno pozostało bez zmian, a mianowicie służba na rzecz skarbu państwa i ochrona jego interesu.

Służba Celna była częścią administracji publicznej, wchodząc w skład niespolonej administracji rządowej. Brak zespolenia oznaczał, że administracja ta znajdowała się poza organizacyjnym układem wojewódzkim i nie była

¹ S. Waschko, *Handel zagraniczny Polski (od czasów najdawniejszych do najnowszych)*, Sopot 1963, s. 4.

włączona do budżetu wojewody². Do 28 lutego 2017 roku, omawiana formacja funkcjonowała samodzielnie, jednakże uznano, iż trzy niezależne od siebie pioniry: administracja podatkowa, Służba Celna i kontrola skarbowa powodowały rozproszenie i powielanie niektórych zadań, związanych z poborem podatków i ceł – co utrudniało lub uniemożliwiało spójne i skuteczne wykonywanie tych zadań. Ponadto funkcjonujące wtedy przepisy prawa, w odmienny sposób regulowały kwestie kontroli, przeprowadzanych przez organy podatkowe, kontroli skarbowej oraz celne. Struktury sprzed reformy funkcjonowały w tym kształcie w Polsce, z pewnymi modyfikacjami, od ponad trzydziestu lat. Dlatego należało je dostosować do aktualnych realiów globalnej gospodarki i oczekiwań klientów. Reforma pozwoliła na optymalne wykorzystanie dostępnej kadry oraz zasobów organizacyjnych i finansowych.

Z racji tego, że obecnie Służba Celna nie istnieje już w dawnym kształcie, warto przyjrzeć się jak funkcjonowała od początku jej założenia aż do reformy z 2017 r. Służba Celna w Polsce podlegała ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Takie umiejscowienie formacji nie powinno dziwić zważywszy na zakres zadań służby oraz jej znaczenia dla realizacji funkcji fiskalnej. Rozwiązanie to nie odbiega od zasad podporządkowania administracji celnej w innych państwach członkowskich UE³. Warto mieć na uwadze, że Służba Celna nie powinna być utożsamiana z administracją celną, ponieważ stanowi ona jedynie jeden z jej komponentów pracowniczych⁴. Pojęcie administracji celnej jest szersze, gdyż w jej skład wchodzi także pracownicy służby cywilnej. Często administracja celna zaliczana jest do administracji specjalnej, gdyż ma ona szczególny charakter, a do jej kompetencji należą zadania wąskie, często o charakterze specjalistycznym.

Służba Celna była służbą mundurową, ale nie była formacją uzbrojoną. Uprawnienia do posiadania i posługiwania się bronią palną zostało przyznane jedynie części tej formacji. Prawo posiadania, a także użycia broni palnej pod rygorystycznymi, ustawowymi warunkami przysługuje funkcjonariuszowi wykonującemu czynności związane z realizacją zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy o Służbie Celnej oraz pełniącemu służbę w wyodrębnio-

² *Institucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 58.

³ M. Korolewska, U. Smółkowska, J. Strzelecka, *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

⁴ W. Gołubowski, *Służba Celna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Cła i Logistyki” 2008, nr 19, s. 142.

nych komórkach organizacyjnych Służby Celnej lub funkcjonariuszowi upoważnionemu przez Szefa Służby Celnej do wykonywania tych zadań.

Można zetknąć się z poglądem, według którego Służba Celna zaliczana była do służb porządku publicznego bądź instytucji zabezpieczających⁵ (tj. istniejący system wartości). Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i tym samym zintegrowanie administracji celnej ze strukturami Wspólnoty przemawiało z kolei za określeniem jej, jako administracji gospodarczej, ukierunkowanej nie tylko na wymiar i pobór należności, ale również na ochronę i wspieranie rozwoju gospodarki UE w warunkach liberalnej światowej wymiany handlowej⁶. Funkcjonowanie polskiej Służby Celnej we wspólnotowym makrosystemie organizacyjnym administracji celnych postawiło przed nią ogromne wyzwanie. Bieżąca współpraca z państwami członkowskimi Unii Europejskiej odbywała się w ramach struktur wspólnotowych. W dziedzinie zwalczania przestępczości granicznej wspólne operacje celne służyły doskonaleniu i zwiększeniu skuteczności współpracy służb celnych państw członkowskich.

Służba Celna w ciągu kilkunastu lat wprowadziła zauważalne zmiany, zarówno w kreacji swojego wizerunku, jak również sposobu pracy funkcjonariuszy. Na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Finansów, któremu podlega SC, można było znaleźć wiele projektów świadczących o czynionych staraniach, które mają na celu wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań, służących poprawie usług świadczonych przez tą formację.

8.2. MODERNIZACJA I CYFRYZACJA W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH SŁUŻBY CELNEJ

Służba Celna realizowała swoje zadania od 1999 roku w oparciu o dokumenty strategiczne. Każde z nich były tworzone w odniesieniu do istotnych wyzwań zewnętrznych, takich jak np. wejście Polski do Unii Europejskiej oraz przejmowanie nowych zadań ustawowych (np. wymiar i pobór podatku akcyzowego, podatku od gier hazardowych czy podatku od wydobycia niektórych kopalin). Ostatnia z realizowanych strategii odnosiła się do standardów nowoczesnej administracji. Odwołując się do wieloletniego planu strategicznego dla

⁵ *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 295.

⁶ A. Drwiłło, *Prawo celne*, Gdańsk 2001, s. 67.

elektronicznej administracji celnej (Multi-Annual Strategic Plan – MASP⁷), dokument ten położył nacisk na oczekiwania wewnętrzne (modernizacyjne) w samej Służbie Celnej. Autorzy tej strategii podkreślili wagę modernizacji zasobów ludzkich, doposażenia Służby Celnej w sprzęt do kontroli oraz realizację programu e-Cło, czyli kompleksowego i wzajemnie powiązanego pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych, który ma służyć osiągnięciu i wdrożeniu usług elektronicznego cła. W dzisiejszych czasach szczególnego znaczenia nabierają uwarunkowania gospodarcze, budżetowe i technologiczne. Ma to swoje przełożenie na sytuację, w której przedsiębiorcy dążyć będą do podniesienia swojej efektywności poprzez wykorzystanie nowoczesnych metod zarządzania i wspierających je technologii informatycznych. Ponadto szybki postęp technologiczny w gospodarce sprzyja innowacyjnym zmianom po stronie administracji publicznej. Wszystko to będzie zatem rzutować na oczekiwania interesariuszy wobec Służby Celnej.

Dlatego też na przestrzeni ostatnich lat – widząc że cyfryzacja, jest jednym z filarów nowoczesnej administracji celnej obok legislacji i organizacji – Służba Celna w sposób aktywny realizowała m.in. inicjatywę bezpapierowego środowiska dla handlu. Dążono również do synergii, a następnie budowy oraz rozwoju wspólnotowych systemów informatycznych. W ostatnich kilku latach wdrożono również informatyczny System Kontroli Importu (ICS), obsługujący procedury związane z wprowadzaniem towarów na obszar celny Unii Europejskiej. Oprócz tego zaczęto używać informatycznego Systemu Kontroli Eksportu (ECS) obsługującego procedury eksportowe oraz procedury uproszczone w wywozie towarów. Służba Celna uruchomiła również informatyczny system wykorzystywany do monitorowania przemieszczania na terytorium UE wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy – System Przemieszczania Wyrobów Akcyzowych EMCS (Excise Movement and Control System). Powyższe rozwiązanie było możliwe dzięki generatorom i interfejsom niewizualnym udostępnianym przez Służbę Celną. Dzięki temu jak najszerszy krąg osób mógł składać dokumenty w formie elektronicznej, unikając wizyty w urzędzie i tym samym oszczędzając swój czas. Trzeba dodać, iż w omawianych dokumentach strategicznych podkreślono, iż temu podobne praktyki będą kontynuowane w przyszłości.

⁷ MASP, http://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en, [dostęp: 12.01.2017].

W 2012 roku, Służba Celna wydała dokument „Służba Celna 3i (Internet, Intelligence, Innovation) od modernizacji do innowacji”⁸, w którym podkreślono priorytety na najbliższe lata. Warto pokrótce przeanalizować założenia w nim zawarte, gdyż to posłuży porównaniu ich z działaniami wprowadzonymi w życie, w dalszej części artykułu. W ramach założenia o nazwie *Intelligence* szczególny nacisk został położony na obszar przeciwdziałania szarej strefie oraz e-ułatwień, czyli m.in. możliwości dokonywania zgłoszeń celnych drogą elektroniczną. Autorzy tego dokumentu trafnie zauważyli, iż niezbędnym wobec tego jest postęp technologiczny w samej Służbie Celnej oraz dostosowanie jej do nowych rozwiązań technicznych. W dalszej części dodano, iż w ramach procesu cyfryzacji Służby Celnej wdrożone powinny zostać narzędzia analityczne, które będą stanowiły implementację nowych metod analitycznych do wykorzystania w identyfikowaniu nowych zjawisk i obserwacji istniejących trendów w obszarze działania Służby Celnej. Jako pewnego rodzaju *novum* zauważono, iż dużo korzyści może przysporzyć bliższy kontakt z przedstawicielami świata biznesu. Współpraca z przedstawicielami pracodawców, stowarzyszeniami, zrzeszeniami, izbami zawodowymi pozwoli Służbie Celnej wykorzystywać informacje o szczegółach procesów gospodarczych, w celu szerszego stosowania ułatwień dostosowanych do potrzeb klienta (przedsiębiorcy), a także wiedzę środowisk biznesowych o nieprawidłowościach na rynku w celu precyzyjnego im przeciwdziałania. Zaakcentowano także, że niezbędna jest również intensyfikacja współpracy z instytucjami naukowymi. Ważnym elementem tych kontaktów powinna być budowa nowych narzędzi analitycznych, pozwalających na optymalne wykorzystywanie posiadanych przez Służbę Celną informacji. Ważnym, z punktu widzenia realizacji zadań rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw oraz wykroczeń skarbowych, było zwiększenie komunikacji ze społeczeństwem w celu likwidacji szarej strefy. Priorytet rozwojowy *Intelligence* był szczególnie istotny z punktu widzenia obsługi klienta realizowanej przez Służbę Celną. Miało to związek z przyszłymi zmianami w prawie dotyczącymi akcyzy, cła i gier hazardowych, oczekiwaniami przedsiębiorców oraz poszerzeniem działań o charakterze audytowym przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby kontroli. Wobec powyższego potrzebne jest systemowe spojrzenie i całościowe podejście do przedsiębiorcy, łączenie obsługi firmy i oferowania ułatwień z jednoczesnym monitorowaniem ewentualnych zagrożeń, w oparciu

⁸ Inicjatywa 3i od modernizacji do innowacji, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/inicjatywa_3i_od_modernizacji_do_innowacji.pdf, [dostęp: 12.01.2017].

o wszelkie źródła informacji. Długofalowym celem powinna być wobec tego wirtualizacja Służby Celnej, rozumiana jako stan, w którym niniejsza formacja działa w tle, bez ingerencji w legalne procesy gospodarcze – a jednocześnie, dzięki szerokiej analizie posiadanych danych, potrafi przeprowadzać kontrole tam gdzie rzeczywiście były one potrzebne.

Kolejnym założeniem w omawianym dokumencie było *Innovation*. Służba Celna jako podmiot administracji publicznej nie funkcjonowała sama dla siebie, ale służyła konkretnej społeczności oferując przy tym jak najlepiej świadczone usługi. Dlatego też działalność Służby Celnej powinna prowadzić do wdrożenia innowacyjnych rozwiązań, które w swej istocie będą zmierzać do przysporzenia społeczeństwu korzyści w postaci lepszych i powszechnie dostępnych usług. Podjęcie działań o charakterze innowacyjnym w administracji celnej wymagało właściwej korelacji pomiędzy nastawieniem na „zarządzanie teraźniejszością”, a skupieniem się na „tworzeniu przyszłości”. Innowacyjność tak rozumiana nie oznacza odrzucenia, czy pomniejszania roli doświadczenia, jakie Służba Celna posiadała. Nie oznaczało też odchodzenia od dążenia do poprawy sprawności i jakości świadczonych usług. Mianowicie intencją tego założenia było wprowadzenie rozwiązań dających pełniejszą akceptację działań Służby Celnej przez obywateli oraz przedsiębiorców poprzez świadczenie usług bardziej wartościowych dla społeczności, stwarzających nowe możliwości w zakresie obsługi biznesu, przy wykorzystaniu już istniejących zasobów. Współtworzenie jest swoistym wyznacznikiem dla innowacyjności w sektorze publicznym łączącym czynnik społeczny z projektowanym myśleniem, którego sednem powinna być zdolność do wyważania dwóch stylów poznawczych: analityczno-logicznego, który charakteryzuje administrację publiczną oraz interpretującego, bardziej intuicyjnego, który z kolei był typowy dla prywatnego biznesu czy sztuki. Współtworzenie wyrażało się poprzez utrzymywanie dialogu z interesariuszami, w trakcie którego dochodziło do wyrażania potrzeb ze strony otoczenia oraz pomysłów pozwalających na ich zaspokojenie przez Służbę Celną. Trzeba pamiętać, że społeczne zaangażowanie powinno przyczynić się do inicjacji działań innowacyjnych, bądź weryfikacji pod kątem innowacyjności wprowadzanych przez Służbę Celną rozwiązań. Celem takiego zaangażowania było odkrycie oczekiwań i potrzeb, a następnie ich uszczegóławianie oraz dyskusja na temat sposobów zaspokojenia potrzeb i odpowiedzi na oczekiwania.

Po przeanalizowaniu dokumentów strategicznych nasuwa się wniosek, iż Służba Celna trafnie zdefiniowała swoje cele oraz sposoby do ich osiągnięcia.

Dlatego warto też zweryfikować jak to zostało wprowadzone w życie poprzez przytoczenie kilku usług, które zaczęto świadczyć na przestrzeni ostatnich 10 lat.

8.3. CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH NOWYCH USŁUG I UŁATWIEŃ ŚWIADCZONYCH PRZEZ SŁUŻBĘ CELNĄ

W najnowszej strategii Służby Celnej na lata 2014–2020, podkreślono, iż formacja ta dążyła do stosowania kompleksowego podejścia do klienta, łącząc funkcję obsługową ukierunkowaną na podniesienie standardów obsługi klienta z działalnością w obszarze kontroli. Wdrażane były też rozwiązania mające na celu wspieranie przedsiębiorców poprzez wprowadzanie szeregu ułatwień i uproszczeń poprawiających jakość świadczonych usług. Należy nadmienić, iż administracja celna przyczyniała się znacząco do ograniczania szarej strefy w gospodarce poprzez monitorowanie zagrożeń, stosując analizę ryzyka w stosunku do poszczególnych klientów i przeprowadzając kontrole tam, gdzie rzeczywiście były one niezbędne. W strategii tej zadeklarowano także, iż Służba Celna dążyła do jak największej otwartości na współpracę z otoczeniem, ukierunkowując się na potrzeby bezpośrednich odbiorców jej usług poprzez doskonalenie i zmiany dostosowane do potrzeb. Dzięki kreatywności swoich funkcjonariuszy i pracowników, Służba Celna miała świadczyć usługi w sposób nowoczesny i efektywny przy zastosowaniu elektronicznych zintegrowanych systemów obsługi klienta w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej. W omawianym dokumencie zaznaczono, iż do 2020 r. formacja ta zamierza oferować szeroki zakres usług świadczonych drogą elektroniczną, opartych o spójny System Informacyjny Służby Celnej.

Aktywne wspieranie przedsiębiorczości to zadanie nie mieszczące się w stereotypowym obrazie Służby Celnej, gdyż panuje w opinii publicznej przekonanie, że formacja ta ukierunkowana była przede wszystkim na pobór opłat celnych oraz walkę z przemytem. Jednakże celnicy od ponad 10 lat wychodzą na przeciw oczekiwaniom środowiska biznesowego tworząc warunki ułatwiające funkcjonowanie uczciwego przedsiębiorstwa, bez uszczerbku dla pełnionej przez nich funkcji fiskalnej. Współcześni funkcjonariusze w codziennej pracy byli otwarci na współpracę z przedsiębiorcami. Powołując się na informacje zawarte na oficjalnej stronie internetowej Służby Celnej⁹ oraz wydawane przez

⁹ Strona internetowa Służby Celnej, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna> [dostęp: 13.01.2017].

nią Wiadomości Celne¹⁰ poniżej zostały przedstawione usługi modernizujące pracę celników.

W dokumentach strategicznych wielokrotnie podkreślano wprowadzenie systemu e-Cło, dlatego też warto od niego zacząć. Należy zaznaczyć, iż e-Cło składało się łącznie z 25 projektów oraz 22 systemów informatycznych, w tym 12 służących realizacji e-usług przeznaczonych nie tylko dla firm, ale również osób prywatnych. Główną składową omawianego systemu jest platforma CELINA, która wspomagała pracę organów celnych nie tylko w zakresie obsługi zgłoszeń celnych, gdyż była ona również wykorzystywana m.in. do rejestrowania i przetwarzania danych pochodzących z przekazywanych organom celnym elektronicznych deklaracji INTRASTAT, tj. deklaracji ułatwienia i przyspieszenia obsługi zgłoszeń celnych. Warto dodać, iż w lipcu 2010 r. w systemie CELINA udostępniona została usługa polegająca na „bezpapierowej” obsłudze zgłoszenia celnego przywozowego. Zgłoszenie celne składane jest w formie elektronicznego komunikatu podpisanego kluczem do bezpiecznej transmisji danych. Przedsiębiorcy przesyłający do Systemu CELINA elektroniczne zgłoszenie celne nie przedkładają organom celnym zgłoszenia w formie papierowej a co za tym idzie także większości towarzyszących takiemu zgłoszeniu dokumentów. W pierwszym kwartale 2011 r. zaimplementowano rozwiązania techniczne, które w znacznym stopniu poprawiły działanie aplikacji w zakresie odsyłania komunikatów zwrotnych. Dane z lipca 2011 r. wskazują że 42,7% zgłoszeń przywozowych w systemie CELINA obsługiwanych jest wyłącznie w formie elektronicznej¹¹.

Często organizowane były różnorakie inicjatywy, mające na celu zbudowanie trwałej współpracy z przedstawicielami sektora biznesowego, na przykład tzw. stoliki biznesowe, czyli bieżące spotkania z ekspertami, podczas których istniała możliwość zapoznania się z obowiązującymi przepisami i procedurami celnymi. Ponadto, aby usprawnić formalności wielu przedsiębiorcom nadano status szczególnie wiarygodnych przekazując świadectwo AEO (*Authorised Economic Operator*), bądź też pozwolenie na stosowanie procedury uproszczonej. Dzięki wspomnianym działaniom, można było zredukować poziom kontrolowanych przesyłek z 9% do niecałych 2%.

¹⁰ Serwis Wiadomości Celnych, http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/publikacje/-/asset_publisher/1EtN/content/wiadomosci-celne?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fsluzba-celna%2Fdzialalnosc%2Fpublikacje%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_1EtN%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_1EtN_ [dostęp: 13.01.2017].

¹¹ *Modernizacja dla przedsiębiorców – CŁA*, „Wiadomości Celne” 2011, nr 8, s. 4.

Nie można pominąć faktu, że tempo odpraw, poprawa komfortu przekraczania granicy, jak również związana z tym satysfakcja podróżnych i przedsiębiorców, były głównymi tematami skupiającymi uwagę opinii publicznej. Służba Celna starała się sprostać tym oczekiwaniom i dlatego też systematycznie wprowadzała nowe rozwiązania, mające poprawić zaistniałą sytuację. Wcześniej został już wspomniany system AEO, dlatego teraz warto odnieść się do trybu kontroli *Fast Way* – była to odprawa wjeżdżających do kraju pustych samochodów ciężarowych, które w obrębie przejścia granicznego poruszały się wydzielonym pasem. Niniejsza kontrola celna oparta była całkowicie na zasadach analizy ryzyka i ograniczała się do niezbędnego minimum. Dzięki wprowadzonej zmianie, odprawa celna pojazdów ciężarowych wjeżdżających na terytorium Polski bez ładunku skróciła się niejednokrotnie do zaledwie kilku minut. W przypadku przejścia granicznego w Hrebennem w woj. lubelskim czas odprawy celnej dla tego rodzaju pojazdów (bez czasu kontroli przez Straż Graniczną) wynosi teraz około 2–3 min. Odsetek pustych środków przewozowych wjeżdżających do Polski przez to przejście graniczne sięga nawet 80%¹². *Fast Way* funkcjonowało na takich towarowych przejściach granicznych jak: Dorohusk, Hrebenne, Korczowa, Grzechotki, Bezledy.

Kolejnym istotnym ułatwieniem dla przedsiębiorców było wprowadzenie Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw (CUDO). Dzięki temu importery nie musieli udawać się z towarem do oddziału celnego. Mogli go pokazać celnikom w dogodnym dla siebie miejscu, gdyż funkcjonariusze mieli obowiązek przyjechać pod wskazany adres, a sama odprawa odbywała się elektronicznie w CUDO. Rozwiązanie to przyniosło wymierne efekty, ponieważ skrócił się czas odprawy z 36 na 15 min¹³. Wzrosła także o 85% liczba samych odpraw celnych w porównaniu z poprzednim rokiem, co poskutkowało dla Polski rosnącymi wpływami z tytułu opłat akcyzowych i podatku VAT.

Ostatnim zagadnieniem, które warto poruszyć, gdyż znacznie przyczyniło się do usprawnienia regulowania należności związanych z wywozem i przywozem towarów, jest tzw. „Jedno okienko”. Wcześniej przedsiębiorcy, którzy prowadzili działalność w kilku miejscach w kraju, byli zobowiązani wpłacać należności na kilka rachunków, bowiem każda izba celna prowadziła odrębne rachunki bankowe. Dzięki uruchomieniu jednego okienka przedsiębiorcy mogli załatwiać sprawy celne w jednym miejscu, dokładnie w Izbie Celnej w Kra-

¹² A. Krawczyk, *W służbie przedsiębiorcom – nowe usługi Służby Celnej*, „Infrastruktura: Ludzie, Innowacje Technologie” 2014, nr 3, s. 23.

¹³ Ibidem.

kwie, gdyż to ona nadzorowała cały system poboru wymienionych wcześniej należności. Uruchomienie jednego okienka rozliczeniowego zostało również poprzedzone udostępnieniem usługi e-Klienta, która tworzyła bazę użytkowników zewnętrznych i pozwalała na ich jednoznaczną identyfikację pod kątem rozliczeń cel i podatków obsługiwanych przez Służbę Celną. W związku z powyższym 1 września 2015 r. ruszyła również zintegrowana obsługa składania deklaracji INTRASTAT, czyli raportowania do systemu statystyki handlu towarami pomiędzy państwami Unii Europejskiej¹⁴. Posunięcie to pozwoliło na przygotowanie oraz przesyłanie zgłoszeń INTRASTAT w oparciu o interaktywny formularz oraz wprowadzenie mechanizmu automatycznej korekty, co jednocześnie przyczyniło się do zminimalizowania konieczności kontaktowania się w tej sprawie z przedsiębiorcami.

8.4. KONKLUZJE

Służba Celną była kojarzona z przekraczaniem granic i padającym na lotniskach pytaniem o posiadanie przedmiotów podlegających ocenie. Stereotyp ten jest bardzo krzywdzący, gdyż znacznie spłyca i wypacza obraz obowiązków zawodowych funkcjonariuszy celnych. Mało kto wie, że podatki i cła pobierane przez Służbę Celną stanowią 1/3 dochodów budżetu państwa polskiego¹⁵. Samo to świadczy, że jest to bardzo ważna gałąź administracji publicznej, dlatego też warto poznać mechanizmy jej działania oraz przyjrzeć się wprowadzanym przez lata zmianom i usprawnieniom modernizacyjnym. Po przeanalizowaniu dostępnych materiałów dotyczących cyfryzacji usług w Służbie Celnej można dojść do następujących wniosków:

1. Służba Celną starała się realizować swoje zadania w sposób przyjazny dla obywateli i przedsiębiorców.
2. Skuteczność i sprawność Służby Celnej w dużej mierze zależała od funkcjonalnej infrastruktury, nowoczesnych urządzeń kontrolnych, niezawodnego systemu łączności oraz innowacyjnych rozwiązań informatycznych. Dlatego też od wielu lat modernizowane były urzędy i oddziały celne, aby zapewnić obywatelom najwyższy standard usług.

¹⁴ Komunikat z oficjalnej strony internetowej Służby Celnej http://www.cpd.mf.gov.pl/web/bip/sluzba-celna/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/2UWl/content/id/4774619, [dostęp: 13.01.2017].

¹⁵ Dokument Służba Celną lepsze usługi w erze cyfrowego stylu życia, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1526196/folder_SC_PL_podglad.pdf, [dostęp: 13.01.2017].

3. Służba Celna wspierała i ułatwiała prowadzenie legalnej działalności gospodarczej, stosując procedury uproszczone, które ograniczały ingerencję celnika w obrót towarowy, umożliwiając tym samym dostarczanie towarów bezpośrednio do przedsiębiorcy, który sam dokonywał formalności celnych.
4. Służba Celna przyczyniała się także do zwalczania przestępczości, poprzez walkę z nieuczciwą konkurencją, jak również zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim obywatelom Polski i Unii Europejskiej przez ograniczenie napływu towarów podrabianych, niezbadanych, toksycznych i szkodliwych.

Reasumując powyższe rozważania można z pewnością stwierdzić, że polska Służba Celna, mimo pewnych problemów, działała profesjonalnie i z pełnym zaangażowaniem wypełniała nałożone na nią obowiązki.

ROZDZIAŁ IX

KSZTAŁCENIE STUDENTÓW Z PRZEDMIOTÓW SPECJALISTYCZNYCH NA KIERUNKU BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE WYDZIAŁU EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersYTETU ZIELONOGÓRSKIEGO

9.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁCENIA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO I NARODOWEGO

Zmiany zachodzące w otaczającej nas rzeczywistości mają wpływ na wiele obszarów funkcjonowania państwa, w tym edukacji na wielu poziomach kształcenia, także wyższym. Stąd też, koniecznym jest nieustanne obserwowanie zachodzących zmian i właściwe reagowanie na pojawiające się zagrożenia. Brak w odpowiednim czasie reakcji na przemiany, często doprowadza do powstania różnego rodzaju zagrożeń, których następstwem mogą być zakłócenia w funkcjonowaniu istniejących rozwiązań. W niniejszej publikacji poruszona została problematyka z obszaru dydaktyki szkoły wyższej. Jednak niektóre spostrzeżenia, wnioski – mogą w pewnym zakresie mieć wpływ nie tylko na proces dydaktyczny na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe. Celem rozważań było pokazanie różnych, niekiedy innowacyjnych, metod kształcenia stosowanych w przedmiotach specjalistycznych przez wykładowców Katedry/Zakładu Zarządzania Bezpieczeństwem¹ Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego (K/ZZB WEZ UZ). Należy również dodać, że jest to kontynuacja prowadzonych od pięciu lat badań przez autorów w tym zakresie.

¹ Katedra Zarządzania Bezpieczeństwem istniała w latach 2008–2016, następnie zgodnie z Uchwałą Senatu Uniwersytetu Zielonogórskiego została przemianowana na Zakład Zarządzania Bezpieczeństwem – przyp. aut.

Bardzo szybki rozwój technik i technologii informacyjnych, a przede wszystkim ułatwienie dostępności do Internetu, spowodowały wzrost obszarów wielorakich zainteresowań przez różne grupy społeczne, w tym młodzież. Jeszcze kilka lat wcześniej wydawało się, że istnieją takie obszary zainteresowań młodzieży, które są niezmiennie lub podlegają powolnym zmianom. Istotny wpływ na takie, a nie inne pojmowanie otaczającej rzeczywistości miał również obowiązujący model kształcenia w szkolnictwie średnim. Wpływało to wprost na wybór pewnych kierunków i związaną z tym liczbą kandydatów. Kierunki o „modnych i chwytliwych” nazwach zaczęły przeżywać prawdziwe obłędzenie. Nie inaczej też było na Uniwersytecie Zielonogórskim. Powstawały nowe kierunki i specjalizacje dostosowane do istniejących potrzeb. Jednym z nich było Bezpieczeństwo Narodowe. Po uzyskaniu akredytacji na poziomie studiów I stopnia – pierwszy nabór na ten kierunek na Wydziale Ekonomii i Zarządzania (WEZ) został zrealizowany w 2008 był roku. Wówczas zostało przyjętych 180 studentów (6 grup szkoleniowych). Wzrastające lawinowo zainteresowanie nowoottwartym kierunkiem i wynikające w tym czasie zapotrzebowanie, wymusiło otwarcie w roku 2010 studiów II stopnia (120 studentów – 4 grupy). Przez pierwsze lata istnienia liczba kandydatów na dwóch poziomach kształcenia przekraczała znacznie założone limity. Jednak z czasem, liczba kandydatów na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe zaczęła systematycznie maleć tak, aby w 2014 roku ukształtować się na poziomie: 90 studentów – studia licencjackie i 60 studentów – studia magisterskie. Wpłynęło na to wiele czynników zewnętrznych, praktycznie niezależnych od Uczelni. Głównym z nich był i nadal jest niż demograficzny. Jednak były i są też inne czynniki.

Do istotnych, zdaniem autorów, można zaliczyć: dużą liczbę uczelni mających w swojej ofercie podobne lub identyczne kierunki kształcenia (bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, zarządzanie kryzysowe itp., itd.). Otwieranie przez uczelnie innych atrakcyjnych w nazewnictwie i co jest z tym związane – z możliwością znalezienia zatrudnienia po ukończeniu studiów – kierunków (np. logistyka, zarządzanie w administracji itd.), które odciągnęły kandydatów z kierunku Bezpieczeństwo Narodowe. Stało się oczywistym, że bezpieczeństwo narodowe stosunkowo szybko przestało być atrakcyjne wśród wybieranych kierunków do kształcenia.

9.2. ZASTOSOWANIE PRAKTYCZNYCH METOD KSZTAŁCENIA W PRZEDMIOTACH SPECJALISTYCZNYCH

Od początku istnienia kierunku studiów Bezpieczeństwo Narodowe na Uniwersytecie Zielonogórskim – kadra naukowo-dydaktyczna Katedry/Zakładu Zarządzania Bezpieczeństwem podczas opracowywania ram programowych, sylabusów i wreszcie form realizowania zajęć, przyjęła założenia w myśl których prowadzone przedmioty powinny być urozmaicone w jak największym stopniu treściami praktycznymi, umożliwiającymi przybliżenie procesów zachodzących w otaczającej rzeczywistości. Takie podejście wynikało także z przeświadczenia, że absolwent tego kierunku, niezależnie od poziomu uzyskanego wykształcenia – powinien móc bez większych problemów przystosować się do pracy na różnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej, jak i w organizacjach gospodarczych, szczególnie w sferze zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa publicznego. Aby osiągnąć takie efekty końcowe w kształceniu studentów postanowiono stosować powiązanie teorii z praktyką. Było to o tyle łatwiejsze, że większość kadry naukowo-dydaktycznej Katedry/Zakładu posiadała długoletnie doświadczenia praktyczne związane przede wszystkim z zarządzaniem. Dodatkowo od samego początku istnienia kierunku przyjęto też założenie, że pracownicy Katedry/Zakładu powinni nawiązać i utrzymywać kontakty z różnymi ogniwami ochrony państwa, w różnych częściach Polski, na różnych poziomach. Takie podejście umożliwiło z czasem korygowanie na bieżąco treści programowych z prowadzonych przedmiotów specjalistycznych. Należy wspomnieć w tym miejscu również, że dynamicznie zachodzące zmiany w funkcjonowaniu państwa nie zawsze szybko były odzwierciedlone w publikacjach naukowych, monografiach, podręcznikach. Tłumacząc inaczej – praktyka czasami wyprzedzała teorię. Stąd też, tak istotne były wspomniane wyżej kontakty pomiędzy kadrami naukowo-dydaktyczną a pracownikami/funkcjonariuszami struktur państwowo-samorządowych.

Możliwa była w sposób bezpośredni weryfikacja, czy też modyfikacja przyjętych założeń i rozwiązań systemowych. Jednym z przykładów potwierdzających słuszność takiego podejścia było i jest kształcenie z przedmiotów kierunkowych prowadzonych w Katedrze/Zakładzie Zarządzania Bezpieczeństwem, takich jak: bezpieczeństwo wewnętrzne/publiczne, podstawy zarządzania kryzysowego/zarządzanie kryzysowe (poziom licencjacki/poziom magisterski). Na obydwu poziomach kształcenia student/absolwent oprócz

wiedzy teoretycznej w tym zakresie – powinien nabyć również umiejętności praktyczne. Dzięki kontaktom i współpracy z osobami funkcyjnymi z różnych poziomów systemu zarządzania kryzysowego (ZK) oraz udziałowi w licznych konferencjach naukowych i sympozjach zostały opracowane ćwiczenia grupowe, w ramach których studenci podzieleni na zespoły wykonują te same zadania, jednak w zupełnie różnych obszarach kraju. Z nabytych bowiem doświadczeń wynikało, że prowadzenie takich ćwiczeń w miejscach zamieszkania studentów prowadziło często do zdobywania i kopiowania dokumentów z odpowiednich szczebli ZK. Ćwiczenie kończy się wykonaniem odpowiedniej dokumentacji (elementy planu zarządzania kryzysowego i mapy – załącznika do planu) oraz publicznym referowaniem przed grupą opracowanych, zrealizowanych założeń.

Powiązano w ten sposób nie tylko nabywanie umiejętności wykonywania odpowiednich dokumentów, ale również tak prozaiczne i z pozoru proste czynności, jak chociażby właściwe prezentowanie uzyskanych efektów pracy. W czasach Internetu, wynikającego wprost wsparcia informatycznego i informacyjnego wydawać się może, że takie prowadzenie zajęć nie ma sensu, nie jest przydatne. Rzeczywiście, wydaje się, że przy napływie olbrzymiej ilości informacji ze zdarzeń, dynamicznie zmieniającej się sytuacji – bez wsparcia informatycznego – nie można podjąć właściwych decyzji. Jednak nabyte doświadczenia w przeszłości (chociażby powódź „stulecia” z 1997 roku, czy awaria energetyczna w okolicach Szczecina w 2008 roku) potwierdzają słuszność podejścia, jakie zostało przyjęte przez kadrę naukowo-dydaktyczną katedry/zakładu. Ciężko, wręcz niemożliwym jest bowiem podjęcie jakiegokolwiek decyzji, gdy w wyniku zalania wodą wystąpił brak dostępu do bazy informatycznej² lub gdy nastąpiła regionalna awaria zasilania w energię elektryczną skutkująca wraz z upływem czasu wyłączaniem się poszczególnych ogniw informacji z powodu wyczerpania się akumulatorów³. W tak złożonych sytuacjach często nieocenione jest doświadczenie oraz nabyte umiejętności praktyczne podczas studiowania, a więc między innymi:

- dobranie i wykonanie odpowiednich map topograficznych,
- orientacja w terenie (znajomość układów współrzędnych i dowiązywanie terenu do mapy,

² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 148.

³ W. Redmer, *Wnioski z awarii energetycznej w województwie zachodniopomorskim kwiecień 2008*, Olsztyn 2009, s. 2–32.

- znajomość obowiązujących znaków umownych.

Studenci na początku ćwiczenia zostają od podstaw interaktywnie kształceni w wyborze właściwych obszarów zgodnie z posiadanymi wytycznymi do danego ćwiczenia, poznają system oznakowania arkuszy map. Ma to na celu właściwie dobranie i samodzielne wydrukowanie arkuszy map oraz właściwe ich przycięcie i sklejenie w słupy i pasy, a następnie w mapy⁴.

W następnym etapie ćwiczeń są opisywane mapy, wyjaśniane jest znaczenie poszczególnych znaków taktycznych oraz zasady ich nanoszenia. Końcowy etap tej części ćwiczenia, w połączeniu z wcześniej wykonanym planem zarządzania kryzysowego, polega na referowaniu przed całą grupą efektów wykonanej pracy. Podczas każdego z etapów ćwiczenia prowadzący wykładowca na bieżąco koryguje błędy i wskazuje, sugeruje właściwe rozwiązania. Od roku akademickiego 2017/2018 ćwiczenia przeprowadzane są w sposób ciągły – to znaczy całość godzin do tego przeznaczonych jest realizowana w jak najkrótszym czasie, możliwie bez dłuższych przerw – od godzin rannych do wieczornych przez około 3 dni. Celem takiego czasowego rozkładu ćwiczeń jest pokazanie studentom zasady ciągłości prowadzenia działań, tak jak to jest w sytuacjach rzeczywistych. Przeprowadzone rokrocznie badania wśród absolwentów studiów licencjackich, a przede wszystkim magisterskich na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe w Uniwersytecie Zielonogórskim potwierdziły celowość takiego, a nie innego sposobu kształcenia.

9.3. INNOWACJE W KSZTAŁCENIU STUDENTÓW Z PRZEDMIOTÓW SPECJALISTYCZNYCH

W roku 2013, pracownicy Katedry Zarządzania Bezpieczeństwem WEZ UZ, nawiązali współpracę z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego i Obronności Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego (DUW) we Wrocławiu. Efektem tych działań było podpisanie pomiędzy Wojewodą Wrocławskim, a Rektorem Uniwersytetu Zielonogórskiego porozumienia umożliwiającego wykorzystywanie do celów dydaktycznych Platformy Operacyjnej Zarządzania Kryzysowego (POZK) „Kleopatra”. Z dostępnych informacji wynika, że w niedalekiej przyszłości do POZK uzyska dostęp Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze oraz podległe jednostki organizacyjne, a więc często

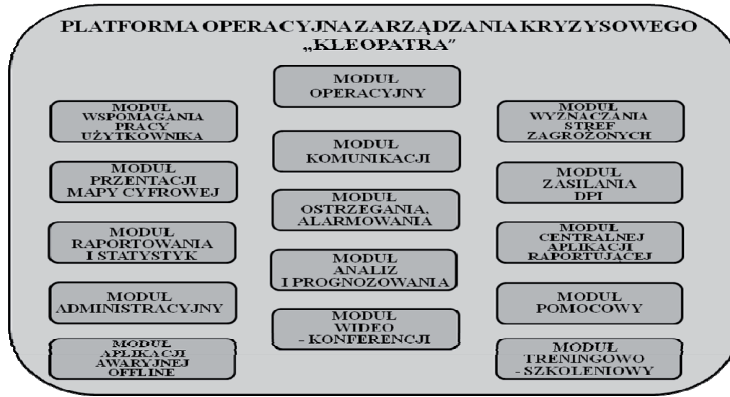
⁴ Ze względów finansowych studenci korzystają z map udostępnionych przez wykładowców. Jednak wszelkie procedury i zasady są identyczne, jak w czasie pobierania godel map np. z CODGIK.

miejsca praktyk i pracy dla absolwentów kierunku Bezpieczeństwo Narodowe WEZ UZ.

Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego „Kleopatra” jest to działający wyłącznie na terenie województwa dolnośląskiego system umożliwiający zbieranie, przechowywanie, analizę informacji dotyczących zasobów gmin, powiatów i województwa w zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych oraz zapewniający możliwość doprowadzenia informacji dotyczących tego typu zdarzeń do większości mieszkańców Dolnego Śląska. Aplikacja umożliwia przedstawianie zebranych informacji w formie graficznej na mapach gmin (powiatów, województwa), generowanie raportów o stanie sił i środków oraz zliczanie zasobów w układzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim lub wybranych jednostek administracji samorządowej.

Przy pomocy Platformy Operacyjnej Zarządzania Kryzysowego (POZK) rozwiązany został problem kompleksowego gromadzenia danych od szczebla gminy do szczebla województwa i transferu danych z gmin poprzez powiaty do województwa. Podstawowym źródłem informacji w bazie jest gmina. Platforma umożliwia przegląd „Bazy Sił i Środków”, aktualizowanie jej zasobów. Wpisywanie i zapisywanie powoduje automatyczną obecność danych w POZK każdego zalogowanego użytkownika. Dostęp do POZK posiadają wyłącznie wskazane przez gminy, powiaty, służby i inspekcje – osoby. W ramach systemu współpracują ze sobą: WCZK/WBiZK DUW, PCZK, GCZK województwa, Urząd Marszałkowski, KW/KP/KM Policji, KW/KP/KM PSP, PRM, SG, WSzW, IMGW, RZGW oraz pozostałe służby, inspekcje straże, a także zakłady dużego ryzyka z terenu Dolnego Śląska. Ogółem w systemie jest umieszczonych około 320 podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego województwa dolnośląskiego. Platforma posiada między innymi moduły: komunikacji, operacyjnego ostrzegania, alarmowania i postępowania w sytuacji kryzysowej, analiz i prognozowania, wspomaganie pracy użytkownika, raportowania i statystyk, zasilania Dolnośląskiego Portalu Informacyjnego, wyznaczania stref zagrożonych rozprzestrzeniania się substancji chemicznych oraz treningowo-szkoleniowego (rys. 1).

Rys.1. Schemat modułowy POZK



Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Romanowski, *System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania dla województwa dolnośląskiego*, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Wrocław 2012, s. 2–3.

Platforma składa się z portali:

1. Operacyjnego Zarządzania Kryzysowego (OZK) – przeznaczony wyłącznie dla poszczególnych szczebli zarządzania kryzysowego, służb, inspekcji oraz straży. Służy do zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz koordynowania działań w sytuacjach kryzysowych. Portal OZK umożliwia wykorzystywanie posiadanych zasobów przez autoryzowanych użytkowników systemu online (przez internet) – 24h/dobę. W przypadku braku dostępu do Internetu istnieje możliwość pracy w trybie offline.
2. Dolnośląskiego Portalu Informacyjnego (DPI) – przeznaczony do informowania ludności Dolnego Śląska o aktualnym stanie bezpieczeństwa, obowiązujących ostrzeżeniach, alarmach oraz prezentacji wszelkich informacji, zaleceń i porad dotyczących postępowania na wypadek wystąpienia zagrożenia. Dolnośląski Portal Informacyjny przekazuje także informacje zamieszczane w Regionalnym Systemie Ostrzegania (RSO) i na odwrót.

Platforma jest jedną z niewielu aplikacji posiadających moduł treningowy, umożliwiający uruchomienie systemu przez administratora, a następnie udostępnienie wybranym użytkownikom w trybie treningowym. Różnica w funkcjonowaniu platformy w trybie treningowym, a rzeczywistym polega tylko na braku możliwości wysyłania generowanych sytuacji, zdarzeń itd. na zewnątrz

modułu treningowego. Jednym z niewielu mankamentów POZK jest to, że w trybie treningowym nie można korzystać z kilku aplikacji zewnętrznych np. Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR), czy RSO – ponieważ nie posiadają trybu pracy treningowej. Jednak w efekcie prowadzonych działań przez pracowników ZZB istnieje realna szansa na uzyskanie do celów szkoleniowych wersji ćwiczebnej CAR, tak jak to jest w innych aplikacjach. Przedstawione powyżej możliwości aplikacji są bardzo przydatne pod kątem wykorzystania w procesie kształcenia studentów w zakresie wykonywanych obowiązków na przyszlých stanowiskach pracy. Wykorzystując aplikację można stworzyć dowolny, otwarty scenariusz ćwiczeń bez ograniczeń liczby ćwiczących studentów. Otwartość scenariusza ćwiczenia polega na tym, że można wykorzystać sytuację bieżącą lub elementy z obszaru województwa. Ze względu na poziom zaawansowania specjalistycznego (a nie wszyscy studenci studiów magisterskich posiadają licencjaty z BN lub zbliżonych kierunków) można generować proste sytuacje treningowe jednakowe dla wszystkich. Jednak, gdy poziom wiedzy uczestników jest wysoki – dla każdego z nich można generować inne tło taktyczne. W celach dydaktycznych – przyjęte rozwiązania, a następnie podjęte decyzje mogą być na zakończenie ćwiczenia – udostępniane wszystkim uczestnikom treningu. Od roku akademickiego 2018/2019 prowadzone są laboratoria z wykorzystaniem POZK na poziomie magisterskim (kierunek BN). Natomiast na poziomie licencjackim studenci kształceni są tylko w zakresie obsługi aplikacji.

Inną ciekawą aplikacją, wykorzystywaną również w zajęciach laboratoryjnych z przedmiotu Zarządzanie Kryzysowe na studiach II stopnia, jest *Arcus 2015.Net*⁵. Aplikacja *Arcus 2015.Net*⁶ jest kontynuacją i rozwinięciem aplikacji *Arcus 2005* – zachowuje jej dane oraz funkcjonalności, które zostały poszerzone w zakresie zobrazowania zasobów i sytuacji na mapie.

Aplikacja umożliwia zbieranie i przechowywanie danych o zasobach gmin, zobrazowanie ich na mapie, tworzenie własnych projektów na mapie jak również korzystanie z zewnętrznych baz danych przygotowanych w „Excel’u”, w pliku tekstowym w formacie .csv lub w pliku w formacie .shp. W module mapa można zobrazować tereny zalewowe (TZ) jak i numeryczny model te-

⁵ Program – pod względem koncepcyjnym i programowania – został opracowany przez zespół Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu pod kierownictwem D. Dymka w składzie: projekt programowanie G. Szymański, konsultanci: W. Choryński, J. Dembny.

⁶ <http://wzk.poznan.uw.gov.pl/aplikacja-arcus-2015-net> [dostęp: 26.11.2018].

renu (NMT). Aplikacja może korzystać z bazy danych postawionej w sieci na MySQL lub lokalnej.

Dodatkową funkcjonalnością jest moduł *Instytucje* umożliwiający gromadzenie danych teleadresowych instytucji, które można agregować w grupy (np.: administracja niezespolona lub inna dowolna wg uznania operatora). Dane nie są eksportowane w pliku aktualizacyjnym. Przy pomocy *ARCUS 2015.Net* studenci rozwiązują (ćwiczą) problem kompleksowego gromadzenia danych od szczebla gminy do szczebla województwa i transferu danych z gminy do powiatu i województwa.

Podstawowym źródłem informacji w bazie jest gmina, która po wprowadzeniu danych, dokonuje ich transferu do szyfrowanego, binarnego pliku wymiany. Plik (wielkość od kilku do stukilkudziesięciu KB w zależności od ilości informacji) przesyłany jest jako załącznik poczty elektronicznej do starostwa powiatowego i WCZK. Operator bazy wczytuje dane z pliku, które aktualizują dane w jego bazie co jest sygnalizowane w polach informacyjnych obrazujących datę dokonanych w gminie zmian oraz datę transferu.

Możliwości grafiki można zapisać jako projekt i wykorzystać w późniejszym okresie w zajęciach. Stan mapy t.j. wgrane warstwy z baz zewnętrznych i grafikę z zachowaniem ich zobrazowania, utworzonych zakładek przestrzennych, widoczności można zapisać w *Projekcie Arcus* do późniejszego wykorzystania np.: jako scenariusz działań, dynamikę narastania sytuacji kryzysowej, podstawę do opracowania dokumentów planistycznych. Okno mapy lub wybrany obszar można również zapisać i wydrukować.

Studenci podczas zajęć, za pomocą powyższej aplikacji mogą wyświetlić Numeryczny Model Terenu, na wybranym obszarze, wysokości, punktów, linii (różnie zobrazowanych), znaki taktyczne oraz dołączania obrazów, a także wykreślać orientacyjnie – prognozowane strefy zalewowe na wybranym obszarze, przy określonej rzędnej poziomu rzeki.

Inną aplikacją stosowaną w dydaktyce na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe WEiZ UZ są mapy zagrożeń bezpieczeństwa. Poczucie bezpieczeństwa należy do podstawowych potrzeb każdego człowieka i ma decydujący wpływ na funkcjonowanie każdej społeczności. Dlatego ważnym było stworzenie narzędzi, które pozwolą na rzetelne i czytelne zidentyfikowanie i przedstawienie, w tym społecznościom lokalnym, skali i rodzaju zagrożeń oraz instytucji współodpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Identyfikacja ta nie może przebiegać bez uwzględnienia oczekiwań społecznych. Takim narzędziem są mapy zagrożeń bezpieczeństwa. Mapy

zagrożeń należy traktować jako istotny element procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym, realizowanym w partnerstwie międzyinstytucjonalnym i społecznym i stanowią innowacyjne podejście do rozwiązania istotnych problemów związanych z bezpieczeństwem publicznym. Służą również do optymalnej alokacji zasobów sprzętowo-kadrowych służb, w szczególności do podejmowania decyzji co do tworzenia komisariatów i posterunków Policji.

Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa opiera się głównie o informacje skatalogowane w trzech płaszczyznach:

- 1) informacje gromadzone w policyjnych systemach informatycznych,
- 2) informacje pozyskiwane od społeczeństwa w trakcie:
 - bezpośrednich kontaktów z obywatelami, z przedstawicielami samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp.;
 - w trakcie realizowanych debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu,
- 3) informacje pozyskiwane od obywateli (internautów) z wykorzystaniem platformy wymiany informacji.

Informacje prezentowane na mapach uwzględniają zarówno wybrane kategorie przestępstw i wykroczeń jak i zagrożenia, które w subiektywnym odczuciu mieszkańców negatywnie wpływają na ich poczucie bezpieczeństwa. Strona nie służy do zgłaszania potrzeby pilnej interwencji Policji. Każde naniesione na mapę zagrożenie wywoła, po sprawdzeniu, odpowiednią reakcję Policji (rys. 2).

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa⁷ to interaktywne narzędzie, dzięki któremu mieszkańcy mają możliwość zapoznania się z najważniejszymi informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i zagrożeń w danym regionie kraju. Mapy zostały opracowane nie tylko w oparciu o informacje zgromadzone w policyjnych systemach informatycznych, ale również na podstawie informacji przekazanych przez podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych, wyników badań opinii publicznej oraz informacji przekazywanych przez różne instytucje.

⁷ <http://zachodniopomorska.policja.gov.pl/sz/aktualnosci/prewencja-i-profilaktyk/mapy/5975,Mapa-zagrozen-bezpieczenstwa.html> (dostęp: 23.09.2016).

Rys. 2. Aplikacja Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, dostępnej w sieci Internet

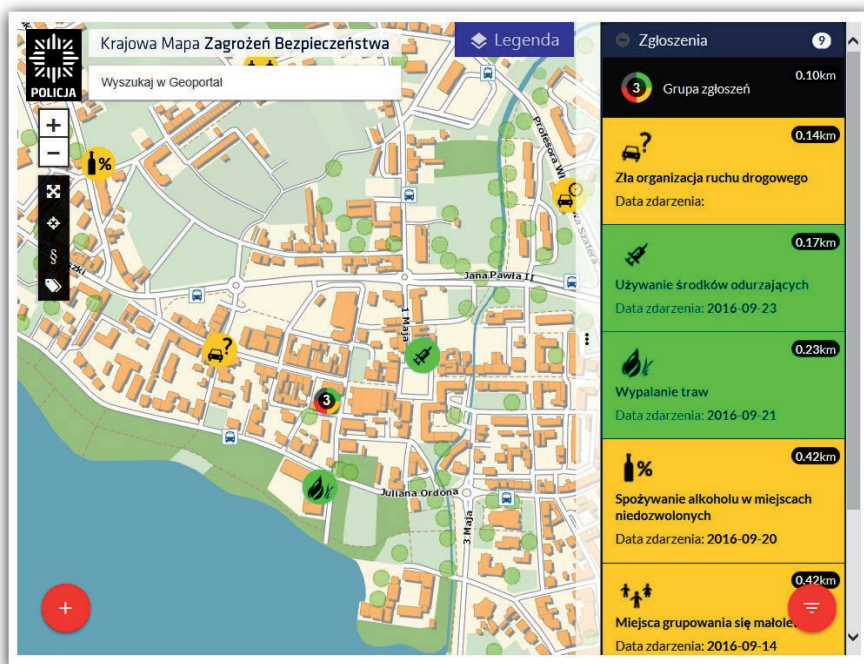


Źródło: <http://zachodniopomorska.policja.gov.pl/sz/aktualnosci/prewencja-i-profilaktyk/mapy/5975,Mapa-zagrozen-bezpieczenstwa.html> (dostęp: 23.09.2016).

Mapa zawiera również informacje m.in. o przestępstwach najbardziej uciążliwych społecznie: kradzież cudzej rzeczy, kradzież z włamaniem, rozbój, uszkodzenie rzeczy, wymuszenie, bójka, pobicie, uszczerbek na zdrowiu, oszustwo na wnuczka i na policjanta oraz przestępstwa na tle seksualnym, przestępstwa narkotykowe związane z posiadaniem i udzielaniem innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, przestępczość nieletnich⁸. Uwzględnia ona również wybrane kategorie przestępstw gospodarczych, informacje o zagrożeniach w ruchu drogowym i wypadkach drogowych. Przykład zobrazowania takiej mapy przedstawiono na rysunku 3.

⁸ <https://policja.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=b5fc08aaa8a54296b418383584313263> [dostęp: 22.09.2018].

Rys. 3. Aplikacja Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa z uwzględnieniem wybranych kategorii przestępstw



Źródło: <http://zachodniopomorska.policja.gov.pl/sz/aktualnosci/prewencja-i-profilaktyk/mapy/5975,Mapa-zagrozen-bezpieczenstwa.html> (dostęp: 22.09.2018).

Za pomocą interaktywnej strony studenci (występujący jako mieszkańcy) mogą przekazywać informację o zagrożeniach występujących w ich okolicy. Policja będzie weryfikować te sygnały, a jeżeli przekazane informacje się potwierdzą, wtedy zostaną wprowadzone do mapy. Takie rozwiązanie umożliwia uszczegółowienie informacji nie tylko dotyczących samego miasta lub powiatu ale dzielnicy, ulic czy nawet osiedli.

Innowacyjność prowadzonych ćwiczeń polega przede wszystkim na tym, że do przeprowadzenia ćwiczenia nie są potrzebne pracownie komputerowe z wewnętrznymi sieciami. Aplikacja POZK jest tak skonfigurowana, aby każdy użytkownik otrzymał swój osobisty login i kod dostępu, dzięki czemu może wykorzystywać zasoby danych bez konieczności łączenia się z siecią wewnętrzną. Stąd też do prowadzenia ćwiczeń z przedmiotu Zarządzanie Kryzysowe lub innych, podobnych – wystarczy tylko dostęp do Internetu oraz dowolne urządzenie mogące pracować w środowisku Windows lub podobnym i

mającym moduł WiFi. Odpowiednie opracowanie stopniowego przebiegu laboratorium/ćwiczenia pozwala na jego realizację, a także późniejszą ocenę bez konieczności fizycznej obecności studenta na sali ćwiczeniowej. Wiadomym jest to, że obecność przynosi o wiele większą efektywność kształcenia studenta, chociażby ze względu na bezpośredni kontakt z wykładowcą i możliwość natychmiastowego wyjaśnienia powstałych wątpliwości, czy niezrozumień związanych z zadaną pracą do wykonania. Jednak nabyte przez kadrę naukowo-dydaktyczną zakładu w poprzednich latach doświadczenia oraz wynikające z obserwacji prowadzonych zajęć wnioski – mogą wyeliminować jedną z przyczyn nie najwyższego poziomu wiedzy tj. absencje na zajęciach. Nie jest bowiem tajemnicą, że większość studentów studiów stacjonarnych pracuje zarobkowo. To skutkuje niską jawną lub ukrytą frekwencją na zajęciach. Ukryta nieobecność wyrażona jest w dość dużej liczbie wydawanych przez dziekanat pozwoleń na indywidualne odbywanie studiów (IOS). Wprowadzając powyższy model prowadzenia zajęć, eliminuje się fizyczną nieobecność, natomiast preferuje obecność intelektualną. Nie jest bowiem tak istotne, jak to ma miejsce de facto w zarządzaniu kryzysowym – kto, gdzie pracuje, funkcjonuje. Natomiast staje się bardzo istotnym działaniem w systemie, realizowanie postawionych zadań, a przede wszystkim podejmowanie szybkich i trafnych decyzji w czasie zmieniających się dynamicznie sytuacji kryzysowych.

Jednak nie wszystko możliwe jest i będzie do przeprowadzenia w takim niekiedy wirtualnym układzie zajęć. Zakłada się, że około 10–20 % całości ćwiczeń będzie przeprowadzanych tradycyjnie, to znaczy przy koniecznej fizycznej obecności studentów na sali. To też jest efektem nabytych doświadczeń przez kadrę naukowo-dydaktyczną Katedry/Zakładu Zarządzania Bezpieczeństwem przez minione lata kształcenia. Pomimo tego, że studenci praktycznie od urodzenia rozwijają się w otoczeniu nowoczesnych technologii – nie wszyscy posiadają minimalny zasób wiedzy w zakresie posługiwania się specjalistycznym oprogramowaniem. Nie wynaleziono, póki co, innej metody niż nauczanie się posługiwania takim oprogramowaniem, poprzez spędzenie odpowiedniej ilości czasu przy komputerze, jednocześnie ucząc się zasad posługiwania się danym programem pod nadzorem wykładowcy.

9.4. KONKLUZJE

Prowadzone od wielu lat na studiach I stopnia treningi grupowe z wykorzystaniem planów zarządzania kryzysowego oraz jego załącznikiem – mapy, pozwoliły na nabycie odpowiednich doświadczeń przez kadre naukowo-dydaktyczną Katedry/Zakładu Zarządzania Bezpieczeństwem oraz wprowadzanie nowych, innowacyjnych metod kształcenia.

Głównym problemem we wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych jest zapewnienie zgodności efektów planowanych do osiągnięcia z efektami realnymi, będącymi wynikiem realizacji procesu zmodyfikowanego (udoskonalonego). Rzeczą oczywistą jest, że innowacja ma sens wówczas, jeśli istnieje możliwość jednoznacznego określenia wzrostu efektów. Dlatego wdrażanie innowacji powinno skłaniać osoby odpowiedzialne za to przedsięwzięcie do identyfikacji i integracji działań na wszystkich etapach doskonalenia procesu, począwszy od jednoznacznej identyfikacji procesu, analizy i oceny podstaw teoretycznych i dotychczas stosowanych rozwiązań praktycznych, po pomiar efektów i koncepcję postępowania w wypadku niepowodzenia innowacyjnego (aspekty związane z zarządzaniem ryzykiem).

Rokrocznie wykonywane badania ankietowe wśród studentów ostatniego roku nauczania i uzyskane wyniki w tym zakresie – jednoznacznie pokazują, że przyjęty model ma istotny wpływ na wybór dalszego rozwoju naukowego przez absolwentów studiów I stopnia. Wpływać to może w pewnym stopniu na wybór przez licencjatów – studiów magisterskich na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe WEZ UZ. Można też przyjąć, że ze względu na swoisty regionalizm, poczucie więzi oraz przyczyny ekonomiczne, większość studentów, późniejsi absolwenci Uniwersytetu Zielonogórskiego kontynuują swoje kariery zawodowe na Ziemi Lubuskiej.

Wynosząc takie, a nie inne doświadczenia ze studiów, konfrontując uzyskaną wiedzę i kwalifikacje z rzeczywistością, w przypadku dobrze przeprowadzonego procesu kształcenia, w jakimś sensie – stają się ambasadorami Uczelni. Tym samym mogą przyciągać na uczelnię swoich następców – młodzież ze szkół średnich. I to też jest dodatkową zachętą dla kadry naukowo-dydaktycznej Zakładu Zarządzania Bezpieczeństwem WEZ UZ do rozwijania coraz to nowszych form i metod kształcenia.

ROZDZIAŁ X

OBYWATELE POLSKI WOBEC E-ADMINISTRACJI. SZANSE I ZAGROŻENIA NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

10.1. WYZWANIA W ZAKRESIE BADANIA E-ADMINISTRACJI

Technologie informacyjno-komunikacyjne są nieodzownym elementem życia współczesnego człowieka. Zdecydowana większość polskiego społeczeństwa nie wyobraża sobie życia bez dostępu do internetu, usług online, mediów społecznościowych czy też nowych urządzeń, elektronicznych. e-Usługi są oferowane nie tylko przez podmioty komercyjne (e-bankowość, zakupy online, raporty o jakości powietrza itp.), ale również przez administrację szczebla centralnego (mDokumenty, e-recepta, dostęp do rejestrów publicznych np. EKW [Elektroniczne Księgi Wieczyste] itp.) czy samorządowego (np. aplikacja BLISKO). Odbiorcy usług świadczonych elektronicznie są coraz bardziej wymagający, także w obszarze oferowanych przez administrację, stąd chociażby część z nich jest dostępna już w formie aplikacji mobilnych. Na informatyzację administracji wydaje się z budżetu państwa, jak i funduszy unijnych spore kwoty, np. w latach 2005–2015 na e-PUAP wydano ponad 150 milionów złotych. Wydatki na pozostałe systemy kształtują się na podobnym poziomie. Ważne jest to, aby poniesione koszty zwróciły się, a jest to możliwe wtedy, gdy systemy te będą powszechnie wykorzystywane, a ich sprawność będzie wysoka.

Stąd ważne są badania nad e-administracją, zdiagnozowanie jakie usługi są popularne, a jakie nie, z jakich powodów obywatele nie chcą z nich korzystać, jakie rozwiązania technologiczne są oczekiwane itp. Szeroka diagnoza pozwoli

m.in. na korektę specyfikacji oprogramowania, czyniąc je bardziej przyjaznymi, stworzenie programów edukacyjnych i akcji informacyjnych¹.

10.2. E-ADMINISTRACJA W POLSCE

Dostępna literatura przynosi wiele określeń pojęcia e-administracja, różnią się one między sobą, ale można wyznaczyć wspólne cechy. Najprostsza definicja opisuje e-administrację jako świadczenie usług administracyjnych za pośrednictwem technologii informacyjno-komunikacyjnych. To forma krótka i zwięzła. Można również przyjąć określenie występujące w dokumentach rządowych np. Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, które brzmi „elektroniczna usługa publiczna to działanie podejmowane przez podmiot publiczny, polegające na umożliwieniu obywatelom lub przedsiębiorcom realizacji obowiązku lub uprawnienia określonego przepisem prawa, realizowane z udziałem tychże podmiotów za pomocą środków, komunikacji elektronicznej na odległość, tzn. bez jednoczesnej obecności stron”².

Rozwiązania z obszaru e-administracji powinny cechować się pewnymi właściwościami. Po pierwsze, mają być łatwe w użyciu, tak aby były dostępne dla zdecydowanej większości obywateli, którzy niekoniecznie muszą dysponować zaawansowanymi umiejętnościami, wiedzą oraz kompetencjami w zakresie ICT. Po drugie, powinny gwarantować możliwość korzystania z nich w trybie 24/7, wyłączając okresy konserwacji systemów. Po trzecie, mają prowadzić do wymiernych oszczędności finansowych, związanych nie tylko ze zużyciem papieru, toneru, energii, ale również z przechowywaniem, tychże dokumentów, a później ich niszczeniem. Czwartą, ważną cechą jest dostępność z dowolnego miejsca i z wielu platform oraz maksymalnie szerokiego spektrum urządzeń. Co prawda w Polsce dominują użytkownicy platformy Windows i Android³, przewagę tę można nawet określić jako miążdzącą, lecz nie

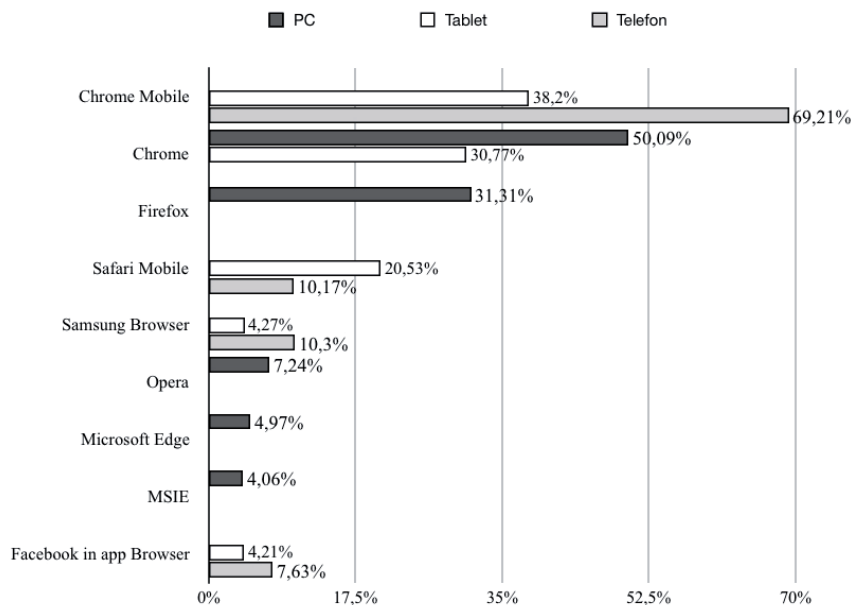
¹ Pierwsza wersja systemu e-PUAP nie cieszyła się popularnością, sytuacja zmieniła się gdy umożliwiono logowanie się do systemu za pośrednictwem bankowości elektronicznej oraz wydzielono z systemu profil zaufany.

² Andrzejewska M., Pieczunko A., Rogalski M., *Standard opisu elektronicznej usługi publicznej w działaniu 2.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”*, Warszawa 2018, s. 5.

³ Dane dla marca 2019 wskazują na to, że w kategorii komputerów osobistych 95,69% stanowią użytkownicy Windows, 2,95% Apple OS, 1,36% Unix. Z kolei w przypadku tabletów aż 76,32% używa systemu Android, a 23,65% Apple OS, w grupie telefonów komórkowych 85,4%

można zapominać o użytkownikach korzystających z innych systemów. Najlepszym rozwiązaniem są aplikacje webowe, które nie mają już takich ograniczeń. Lecz i w tym przypadku, należy pamiętać o tym, że przeglądarki mają swoją specyfikę. A ich popularność jest zróżnicowana, na wykresie 1. przedstawiono dane dotyczące popularności przeglądarek w marcu 2019 roku. Po piąte, e-administracja powinna być dostępna, chociażby część rozwiązań za pośrednictwem urządzeń mobilnych. Po szóste, aplikacje z obszaru administracji publicznej muszą być bezpieczne, korzystający z nich winni mieć pewność, że dane przekazywane za ich pośrednictwem nie wejdą w posiadanie niepowołanych osób. Po siódme, wartością dodaną wprowadzenia e-administracji może być uproszczenie procedur administracyjnych, zwiększenie ich przejrzystości oraz zapobieganie korupcji. Po ósme, e-usługi w sektorze publicznym mogą prowadzić do nowego spojrzenia na zasady funkcjonowania administracji publicznej.

Wykres 1. Użytkownicy przeglądarek internetowych w Polsce z podziałem na urządzenia

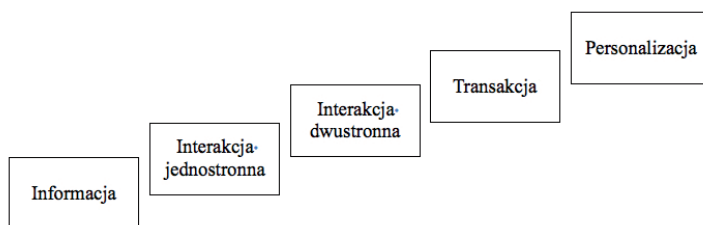


Źródło: Genius, marzec 2019. Więcej na ranking.genius.com

stanowią użytkownicy Androida, a 14,51% Apple OS (Źródło: Gemius, marzec 2019. Więcej na www.ranking.genius.com).

W innych publikacjach autorzy zwracają uwagę na to, że zastosowane rozwiązania powinny spełniać następujące zasady: domyślną cyfrowość, jednorazowość, powszechność i dostępność, otwartość i przejrzystość, domyślną transgraniczność, domyślna interoperacyjność, niezawodność i bezpieczeństwo. Poziom zaawansowania usług świadczonych w sektorze publicznym jest zróżnicowany, wystarczy porównać np. usługę Twój e-PIT i ZIP, czyli Zintegrowany Informator Pacjenta. Obecnie Komisja Europejska przyjmuje pięciostopniową skalę dojrzałości e-usług, którą przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Poziomy świadczenia usług w administracji publicznej



Źródło: Opracowania własne.

Według tej klasyfikacji, najniższym poziomem rozwoju jest informacja, wystarczy aby w internecie były prezentowane informacje niezbędne do wszczęcia procedury, nie są konieczne nawet formularze do pobrania. Nieco wyższym stopniem jest interakcja jednostronna, o tym poziomie dojrzałości można mówić wtedy, gdy na publicznie dostępnej stronie internetowej są do pobrania formularze, które zainteresowany może pobrać, wydrukować, wypełnić. Sprawa może być realizowana w sposób tradycyjny tj. wymagać w kolejnych krokach osobistego stawiennictwa w urzędzie. Trzeci stopień rozwoju nosi nazwę interakcji dwustronnej, aby zakwalifikować się na ten poziom dojrzałości urząd musi udostępniać na stronie internetowej formularze do wypełnienia, zapewniać uwierzytelnianie w systemie teleinformatycznym, umożliwiać złożenie wniosku wraz z załącznikami w formie elektronicznej. Kolejnym, czwartym poziomem dojrzałości jest transakcja, na tym etapie całość usługi jest realizowana na drodze elektronicznej, w szczególności dostarczanie wszystkich dokumentów i doręczeń odbywa się w ten sposób, nie ma jakichkolwiek czynności, które należałoby wykonać w postaci papierowej. Również w przypadku płatności istnieje możliwość jej dokonania w postaci

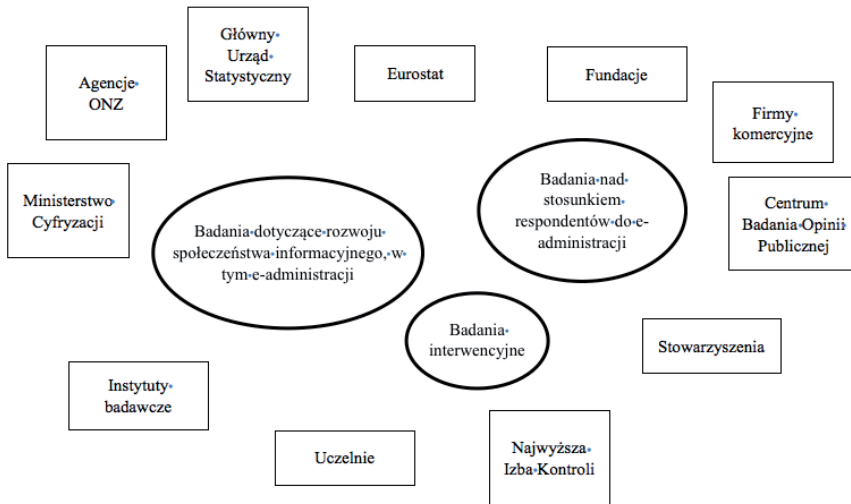
elektronicznej. Ostatnim, piątym stopniem rozwoju jest jak na razie personalizacja, na tym etapie zakłada się, że formularze w postaci elektronicznej są już częściowo wypełnione danymi posiadanymi przez podmiot publiczny świadczący usługę. Urząd może automatycznie załatwić sprawę, jeśli nie ma konieczności dokonania płatności. Natomiast gdy musi być ona zrealizowana, to wszystkie pola niezbędne do jej realizacji są wypełnione automatycznie.

O wadze jaką od lat przykładano do rozwiązań e-administracji świadczy również fakt, że już w roku 2003 sformułowano listę usług priorytetowych dla społeczeństwa informacyjnego⁴, uwzględniając skalę dojrzałości e-usług znajdowały się one na różnych poziomach. Wśród dwudziestu, w tym dwunastu kierowanych do obywateli, a ośmiu usług do przedsiębiorców znalazły się między innymi: rozliczanie podatków osobistych, składanie wniosków o dowód osobisty, kwestie meldunkowe, składanie wniosków o pomoc socjalną, składanie deklaracji VAT, składanie deklaracji celnych, rejestracja na wyższe uczelnie, informacja o zamówieniach publicznych, możliwość składania stosownej dokumentacji przetargowej online. Obecnie w Polsce funkcjonują rozwiązania na różnych poziomach rozwoju, przykładowo procedura o nazwie: Decyzja o uznaniu za żołnierza samotnego w Urzędzie Miasta Torunia reprezentuje drugi stopień, a uruchomiona w roku 2019 usługa Twój e-PIT znajduje się na piątym szczeblu rozwoju. W Polsce usługi z obszaru administracji publicznej były i są udostępniane etapami np. system e-Deklaracje został uruchomiony 1 stycznia 2008 roku, e-PUAP1 został uruchomiony 14 kwietnia 2008 roku, w sierpniu 2015 uruchomiono e-PUAP2, we wrześniu 2016 wyodrębniono profil zaufany z systemu e-PUAP2, w roku 2014 udostępniono Zintegrowany Informator Pacjenta, od sierpnia 2017 roku 80% klientów bankowości internetowej ma możliwość logowania się do e-PUAP przez bankowość, od 1 grudnia 2018 roku wprowadzono obowiązek wystawiania zwolnień lekarskich w systemie elektronicznym, w styczniu 2019 uruchomiono e-receptę.

Eksploatacja nad nad e-administracją prowadzone są przez wiele podmiotów, na rysunku 2. przedstawiono zależności na linii podmioty a najważniejsze obszary badań. Ich problematyka jest bardzo szeroka, leży w kręgu zainteresowań wielu dyscyplin naukowych, to nie tylko informatyka techniczna i telekomunikacja, ale nauki prawne, nauki o zarządzaniu i jakości, informatyka, nauki o bezpieczeństwie, nauki o polityce i administracji itd.

⁴ Lista została opublikowana w roku 2003, kiedy to na zlecenie Komisji Europejskiej firma Cap Gemini Ernst & Young przygotowała raport Web-based Survey on Electronic Public Services.

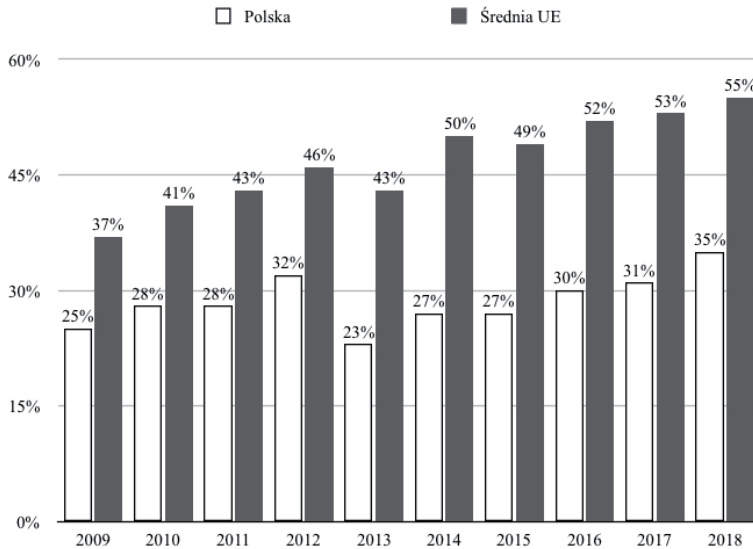
Rysunek 2. Najważniejsze obszary badań nad e-administracją wraz z podmiotami prowadzącymi badania



Źródło: Opracowanie własne.

Poziom zaawansowania rozwoju e-administracji można prześledzić m.in. na podstawie badań Eurostatu, są one interesujące ponieważ ich metodologia jest jednakowa dla wszystkich państw, stąd pełnią funkcję porównawczą. W ciągu ostatnich dziesięciu lat wskaźniki dla Polski, zawsze były poniżej przeciętnej unijnej, osiągają one w przybliżeniu zaledwie połowę średniej dla UE. Na wykresie 2. Przedstawiono dane dotyczące korzystania z e-administracji dla respondentów w wieku 16–74 lata. Unia Europejska jest bardzo zróżnicowana pod względem tej cechy. Wystarczy wskazać, że w roku 2018 maksymalna wartość tego parametru wynosiła 92 (dla Danii), a minimalna 9 (dla Rumunii), Unia Europejska jest pod tym względem zróżnicowana w sposób statystycznie istotny, gdyż wskaźnik zmienności w przedziale czasowym od 2009 do 2018 roku wahał się od 35% do 47%, co jednoznacznie wskazuje na znaczne zróżnicowanie zbiorowości statystycznej, jaką są państwa Unii Europejskiej.

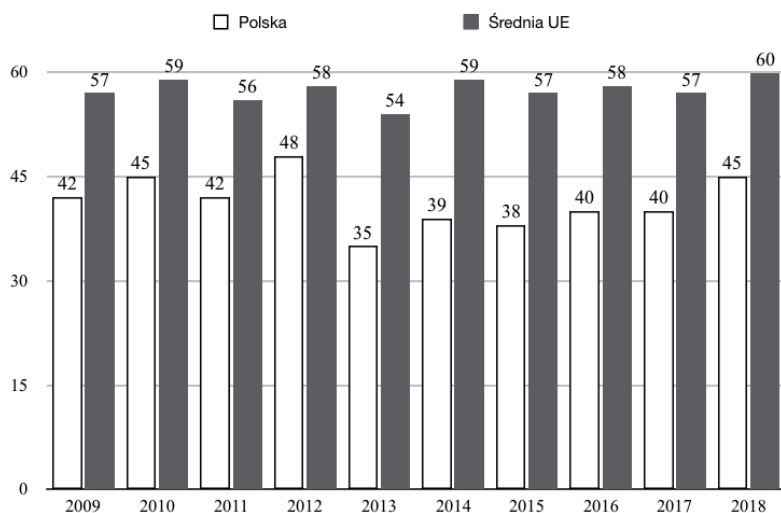
Wykres 2. Wskaźnik procentowy korzystających z e-administracji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu, Digital Economy and Society, więcej na www.ec.europa.eu.

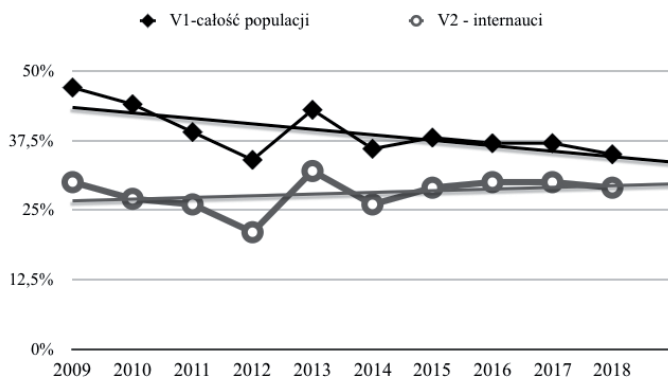
W wielu badaniach wydziela się specyficzną grupę respondentów, jakimi są internauci, w przypadku badań nad e-administracją to osoby, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy korzystały z internetu. Także w tej grupie ankietowanych dane dla Polski są niższe niż średnia unijna, szczegóły na wykresie 3. Unia Europejska jest zróżnicowana w tej kategorii, maksymalna wartość tego parametru wynosi 94 (dla Danii), a minimalna 12 (dla Rumunii). To zróżnicowanie jest statystycznie istotne. Na wykresie 4. Przedstawiono szczegółowe wartości współczynnika zmienności w latach 2009–2018 dla danych w dwóch przedstawianych kategoriach wraz z liniami trendu. Wartość współczynnika zawsze przekracza 10%, natomiast od dziesięciu lat jest obserwowany trend spadkowy, lecz poziom zróżnicowania jest ciągle znaczący

Wykres 3. Wskaźnik procentowy internatów korzystających z e-administracji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu, Digital Economy and Society, więcej na www.ec.europa.eu.

Wykres 4. Współczynnik zmienności dla krajów UE w kategorii korzystanie z e-administracji z liniami trendu

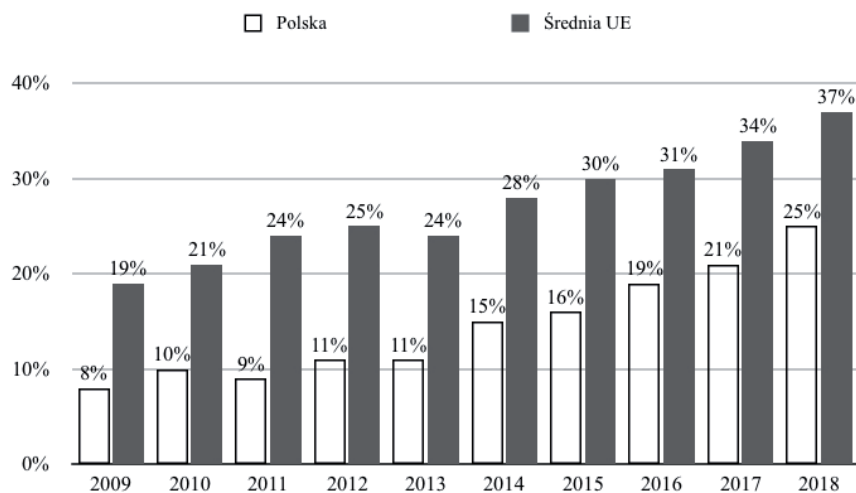


Źródło: Opracowanie własne.

Założeniem e-administracji jest dążenie do tego, aby usługa była świadczona od początku do końca online. Na wykresie 5. zostały przedstawione dane, dotyczące wskaźnika procentowego użytkowników, którzy załatwili spr-

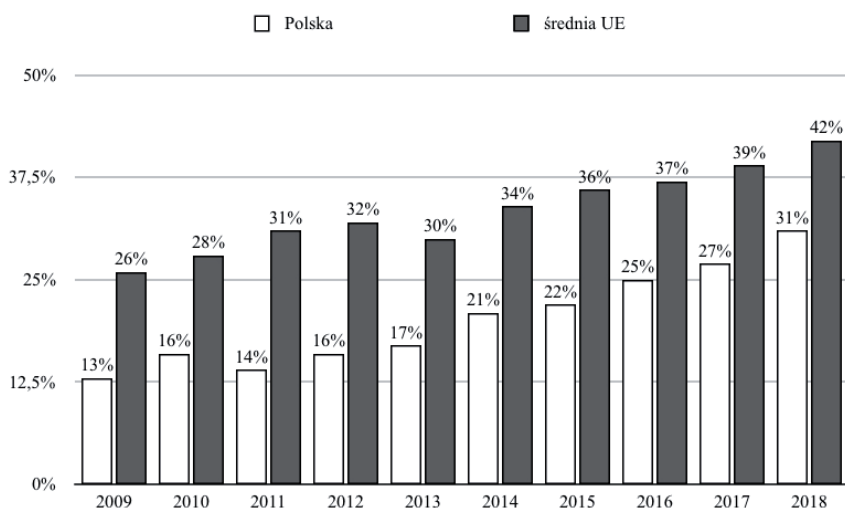
wę urzędową całkowicie na drodze elektronicznej, a na wykresie 6. ten sam wskaźnik, lecz w grupie internautów. Analiza danych z wykresów 5. oraz 6. wskazuje na to, że również i w tych kategoriach wyniki Polski są poniżej średniej unijnej, wnioski dotyczące zróżnicowania UE są podobne. Ponadto widoczna jest pewna zależność, część usług w obszarze e-administracji ma charakter hybrydowy, wystarczy spojrzeć na dane dla Polski w latach 2009–2018 w kategorii internauci, różnica waha się od 13 do 29 punktów procentowych. Oznacza to, że część usług nie osiągnęła poziomu czwartego i piątego.

Wykres 5. Wskaźnik procentowy respondentów, którzy korzystali z e-administracji od a do z



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu, Digital Economy and Society, więcej na www.ec.europa.eu.

Wykres 6. Wskaźnik procentowy osób, które załatwiły sprawę od a do z elektronicznie wśród internautów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu, Digital Economy and Society, więcej na www.ec.europa.eu.

Badania nad e-administracją mają nie tylko wymiar krajowy, czy europejski przykładem może być e-Government Development Index, w skrócie EGDI, składający się z trzech elementów: OSI, TII oraz HCI, szczegóły zostały przedstawione na rysunku 3.

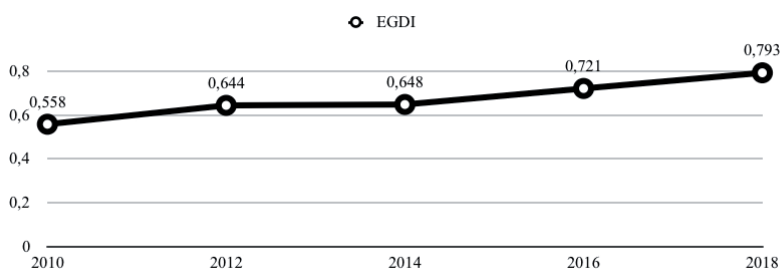
Rysunek 3. Składniki wskaźnika EGDI

EDGI		
OSI Online Servis Index	TII Telecommunication Infrastructure Index	HCI Human Capital Index
Zakres i jakość usług internetowych	Stan rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej	Kapitał ludzki
Określa możliwości i skłonność administracji publicznej do dostarczania usług elektronicznej i komunikowania się z obywatelami za pośrednictwem ICT	Wyznacza stopień dostępności istniejącej infrastruktury niezbędnej do korzystania z e-administracji	Określa poziom kompetencji i umiejętności użytkowników e-administracji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie UN E-Government Survey 2010–2018.

Dane z ostatnich dziewięciu lat, z pięciu badań, które są prowadzone co dwa lata wskazują, że wyniki dla Polski poprawiają się, szczegóły są przedstawione na wykresie 7. Co jest o tyle ważne, że dane są rozpatrywane w kontekście międzynarodowym, rośnie również pozycja Polski w tym międzynarodowym rankingu, w roku 2010 była to lokata 45, 2012 – 47, 2014 – 42, 2016 – 36, a w 2018 – 33.

Wykres 7. Wartości wskaźnika EGDI w latach 2010–2018



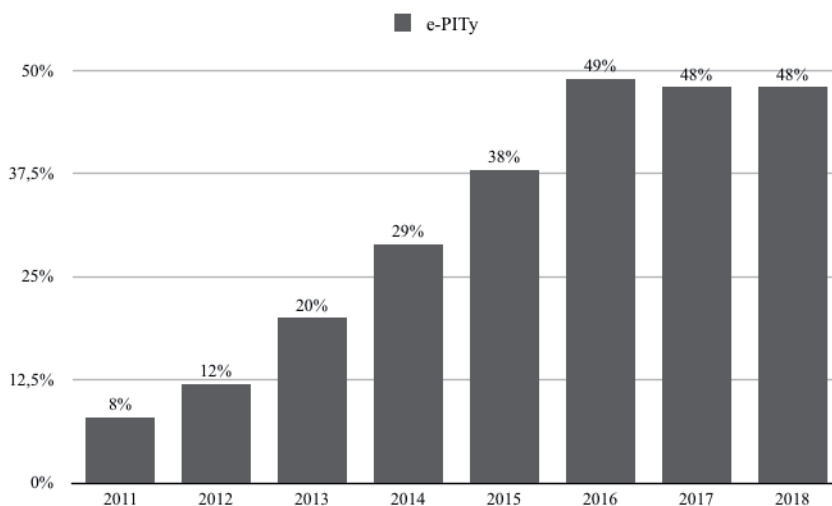
Źródło: Opracowanie własne na podstawie UN E-Government Survey 2010–2018.

W Polsce badania w obszarze e-administracji prowadzi, jak już zostało wspomniane, wiele podmiotów, to nie tylko Główny Urząd Statystyczny, ale i Centrum Badania Opinii Społecznej. Treść publikacji CBOSu z 2018 roku wskazuje, że wskaźnik procentowy osób składających deklaracje w sposób elektroniczny rośnie, jednak powoli zbliża się do punktu nasycenia oscylującego na poziomie 50%, szczegóły na wykresie 8. Eksploracje wskazują, że za pośrednictwem internetu zdecydowanie częściej deklaracje składają osoby z wyższym wykształceniem – 60%, należące do kadry kierowniczej i specjalistów – 65%, prowadzący działalność gospodarczą – 58% oraz uczniowie i studenci – 58%⁵. Komunikat CBOSu z roku 2018 sygnalizuje jeszcze pewną nową tendencję, a mianowicie spadek zainteresowania programami komputerowymi dostępnymi w internecie czy na płytach CD na rzecz opcji PIT-WZ oraz PFR⁶.

⁵ Centrum Badania Opinii Społecznej, PIT-y 2017, materiał dostępny pod adresem: https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_069_18.PDF, [dostęp: 3 maja 2019].

⁶ PIT-WZ – wniosek o sporządzenie rocznego zeznania podatkowego PIT-37 przez urząd skarbowy. PFR – to usługa polegająca na wstępnym wypełnieniu zeznania podatkowego przygotowanego przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 8. Wskaźnik procentowy wśród osób fizycznych, które złożyły rozliczenie roczne na pośrednictwem internetu w latach 2011–2018



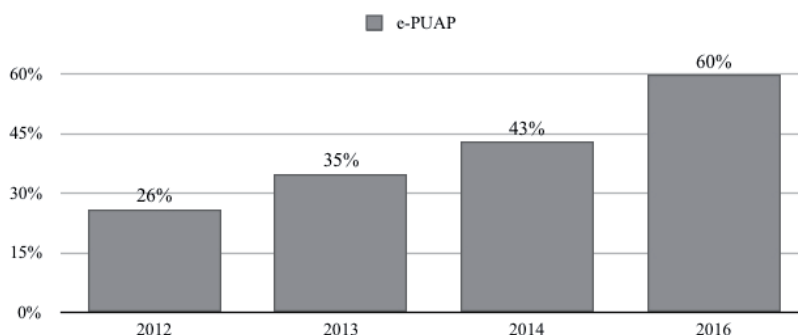
Źródło: CBOS, Komunikat z badań 69/2018, PIT-y 2017.

Analiza statystyczna za okres 8 lat wskazuje że istnieje statystyczna różnica w liczbie składanych elektronicznie indywidualnych zeznań rocznych podatkowych, chi-kwadrat wynosi 63,563 przy wartości krytycznej 14,0671 na poziomie istotności $\alpha=0,05$. Natomiast analiza z lat 2014–2018 wykazuje, że takich różnic statystycznie istotnych nie ma. Wartość chi-kwadrat wynosi 7,697 przy wartości krytycznej 9,488 na poziomie istotności $\alpha=0,05$. Eksploracje czynione przez CBOS są interesujące, gdyż są przeprowadzane na reprezentatywnej grupie mieszkańców Polski. W roku 2017 CBOS przeprowadził ankietę dotyczącą oceny funkcjonowania polskich urzędów i urzędników, jedno z pytań dotyczyło e-administracji. Wyniki wskazują na to, że 58% respondentów stwierdziło, że wiele spraw urzędowych można załatwić za pomocą internetu (13% odpowiedzi zdecydowanie tak oraz 45% raczej tak, łącznie 58%), w roku 2012 ten wskaźnik wynosił łącznie 45%⁷.

⁷ Centrum Badania Opinii Społecznej, materiał dostępny pod adresem: Oceny funkcjonowania polskich urzędów i urzędników A.D. 2017, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_162_17.PDF, [dostęp: 3 maja 2019].

Stosowne kwerendy nad e-administracją także prowadzi Ministerstwo Cyfryzacji⁸, np. w latach 2012–2016 badano internautów w tym względzie. To dość specyficzna grupa respondentów, często są to osoby poszukujące nowych rozwiązań technologicznych, testujące je jako pierwsze w środowisku. Znajomość e-usług w obszarze e-administracji jest w tym środowisku wyższa niż ogółu społeczeństwa. I tak, w roku 2016 ankietowani przez Ministerstwo Cyfryzacji przyznawali się do znajomości systemu Elektronicznych Ksiąg Wieczystych – 45% odpowiedzi twierdzących, e-PUAPu – 60% wskazań. Wykres 9. ukazuje wskaźnik pozytywnej deklaracji w stosunku do e-PUAPu w latach 2012–2016, różnica jest wyraźna, lecz należy pamiętać o tym że fakt znajomości, nie jest równoznaczny z użytkowaniem tego rozwiązania.

Wykres 9. Znajomość e-PUAPu przez internautów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Cyfryzacji

Ważnym nurtem badań nad e-administracją są także audyty Najwyższej Izby Kontroli, dotyczą one między innymi: bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych⁹, wdrażaniu systemu CEPiK 2.0¹⁰, wdrażaniu e-administracji w wybranych gminach¹¹, itd. Wnioski płynące z działań kontrolnych nie są zbyt napa-

⁸ W latach 2003–2005 istniało Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, 2011–2015 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, od 2015 roku Ministerstwo Cyfryzacji.

⁹ Kontrola P/15/042, materiał pokontrolny dostępny pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10771,vp,13104.pdf> [dostęp: 3 maja 2019].

¹⁰ Kontrola P/17/003, materiał pokontrolny dostępny pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16469,vp,18999.pdf> [dostęp: 3 maja 2019].

¹¹ Kontrola dotycząca P/14/004, materiał pokontrolny dostępny pod adresem <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8126,vp,10155.pdf> [dostęp: 3 maja 2019].

wające optymizmem, np. wyniki kontroli P/15/042 wskazały na to, że w żadnej z kontrolowanej jednostce nie opracowano rzetelnego planu zapewnienia bezpieczeństwa danych, a kontrolowane systemy należały do kluczowych dla państwa (Zintegrowany System Informatyczny w MSP, Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych w MSW, Nowa Księga Wieczysta w MS, Centralna Baza Danych Straży Granicznej w Komendzie Głównej Straży Granicznej, Elektroniczna Weryfikacja Upoważnień Świadczeniobiorców w NFZ, Farmer w KRUS). Co więcej procesy zapewnienia bezpieczeństwa informacji były prowadzone w sposób chaotycznych, w pięciostopniowej skali oceny poziomu bezpieczeństwa od 1 do 5, kontrolowane systemy osiągały maksymalnie ocenę równą 2. NIK również w roku 2017 negatywnie ocenił sposób budowy systemu CEPiK 2.0, mimo podjętych w połowie 2016 r. działań naprawczych. Zwrócono między innymi uwagę na, że po uruchomieniu części systemu CEPiK 2.0 w listopadzie 2017 r. w zakresie rejestracji pojazdów wystąpiły liczne utrudnienia dla obywateli i urzędów, a budżet tego przedsięwzięcia wzrósł o nieplanowane 42,6 milionów złotych. Z kolei kontrola NIK obejmująca lata 2012–2014 dotycząca jednostek samorządu terytorialnego pozytywnie oceniła działania podjęte przez burmistrzów i prezydentów miast w celu dostosowania objętych kontrolą systemów teleinformatycznych do współpracy z innymi systemami/rejestracjami, lecz zauważyła również braki i niedociągnięcia w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji w urzędach, zarządzaniem uprawnieniami, nieprzeprowadzaniem audytu. Działaniu NIKu doprowadziły także, do stwierdzenia że zarządzana przez Centrum Projektów Informatycznych platforma ePUAP1 charakteryzowała się niezadowalającą dostępnością dla użytkowników, co skutkowało niekorzystaniem z e-usług oferowanych za jej pośrednictwem. NIK także stwierdził liczne bariery natury rozwiązań e-administracji polegających na tym, że obywatele w licznych przypadkach byli zobowiązani do przedkładania dokumentów w formie papierowej, co stało w sprzeczności z ideą e-administracji.

10.3. METODOLOGIA PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Podstawowym celem badań było poznanie stosunku mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego do e-administracji w wybranych płaszczyznach np. BIP, e-PUAP, e-Deklaracje. Systemy te są to projektami ogólnopolskimi,

do których każdy obywatel ma dostęp. Ponadto przedmiotem badań było wyznaczenie skali popularności usług oraz determinantów, które mogą wpływać na korzystanie z e-administracji. Badania były prowadzone w dwóch etapach, tura pierwsza obejmowała przełom 2015–2016 roku, a druga 2018–2019. Interwał czasowy jest ważny, ponieważ w tym okresie uruchomiono szereg nowych usług online lub zmodernizowano istniejące, czyniąc je bardziej przyjaznymi dla użytkownika. Dobór prób był nielosowy, okolicznościowy. Do ostatecznego opracowania w pierwszej turze badań zakwalifikowano 2101, a w drugiej 432 ankiet. W tabeli 1. przedstawiono dane szczegółowe.

Tabela 1. Charakterystyka ankietowanych w I oraz II turze badań

Cecha	I tura badań	II tura badań
Udział procentowy kobiet biorących udział w badaniach	51,8	53,5
Średni wiek badanych	33,9	33,3
Mediana wieku badanych	28	27
Współczynnik zmienności dla wieku badanych	44,63%	45,5%
Średnia ocena własnych umiejętności w zakresie użytkowania ICT (w skali 1–5)	3,62	3,78
Wskaźnik niekorzystających z internetu w ogóle	6,8%	4,2%
Wskaźnik korzystających z internetu codziennie	56,1%	63,4%
Wskaźnik respondentów tylko uczących się	21,06%	25,08%
Wskaźnik respondentów aktywnych zawodowo	62,04%	57,36%
Wskaźnik ankietowanych biernych zawodowo i nieuczących się	16,0%	17,56%

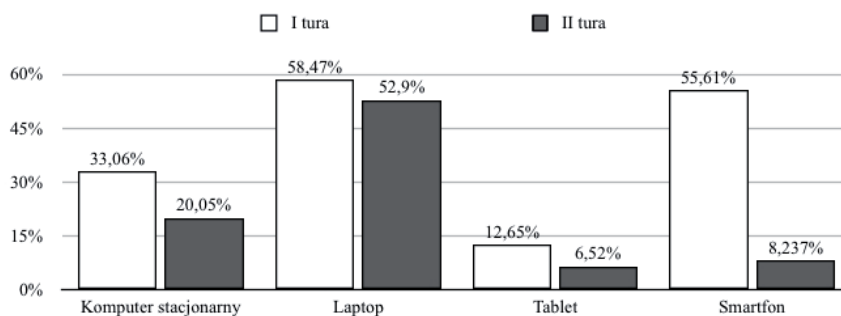
Źródło: Badania własne.

Do badanych skierowano anonimową ankietę zawierającą sześć pytań i metryczkę, w której respondent określał m.in. swój status zawodowy, częstotliwość korzystania z internetu, poziom swoich umiejętności czy też wiek. Pytania ankietowe pozwalały na określenie stosunku ankietowanych do e-administracji oraz szczegółowo do wybranych rozwiązań, takich jak Biuletyn Informacji Publicznej, e-Platformy Usług Administracji Publicznej, e-Deklaracji, pobierania formularzy urzędowych, głosowań np. w zakresie budżetu partycypacyjnego itp. Ostatnie pytanie dotyczyło określenia źródeł kontrowersji czy też wątpliwości i niepokoju, które w rezultacie prowadzą do tego, że obywatele nie korzystają z dostępnych e-usług. Badania przeprowadzono

wśród mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego, które opisać jako przeciętne na tle Polski pod względem rozwoju w zakresie ICT.

Zbiorowości badane w obu turach różniły się w niektórych kategoriach w sposób statystycznie istotny, m.in. w ocenie własnych umiejętności (chi kwadrat=19,86 przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$) oraz częstotliwości korzystania z internetu (chi kwadrat=9,1686 przy wartości krytycznej 7,8147 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$). Respondenci ankietowani na przełomie 2018–2019 deklarowali częstsze korzystanie z sieci oraz wyższą ocenę własnych umiejętności w zakresie ICT. Z kolei nie różniły się np. pod względem statusu tj. podziału na uczących się, aktywnych zawodowo oraz biernych (chi kwadrat=3,70 przy wartości krytycznej 5,9915 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$).

Wykres 10. Badani pod względem wyboru urządzeń do korzystania z internetu



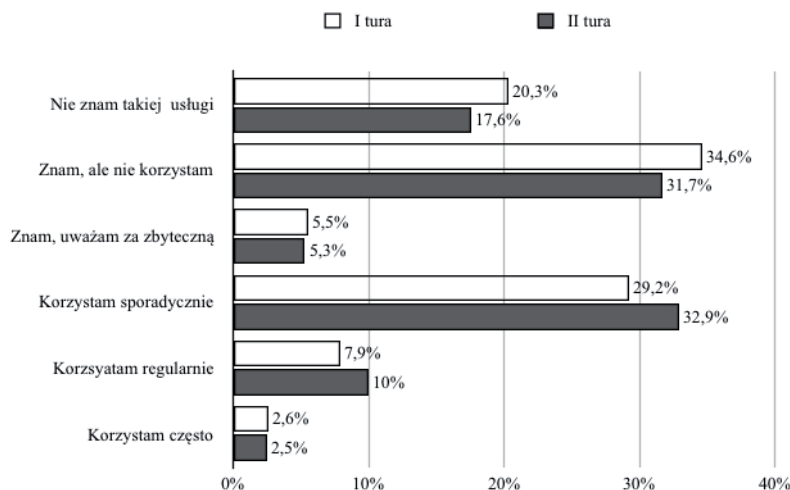
Źródło: Badania własne.

W okresie między turami badań zmieniła się także struktura w kategorii dwóch najczęściej wykorzystywanych urządzeń podczas surfowania po internecie, o prawie 30 punktów procentowych wzrósł wskaźnik deklaracji dotyczących smartfonów, o 13 punktów procentowych mniej w wariancie komputera stacjonarny. Szczegóły przedstawia wykres 10.

10.4. MIESZKAŃCY WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO WOBEC E-ADMINISTRACJI Z PERSPEKTYWY ROKU 2016 I 2019

Pierwsze z pytań dotyczyło określenia przez ankietowych stosunku do e-administracji. W roku 2016 39,7% deklarowało korzystanie z tego udogodnienia (bez względu na to, czy czyni to sporadycznie, regularnie czy często). W roku 2019 wskaźnik ten wzrósł o niecałe 6 punktów procentowych do wartości 45,4%. Czy jednak ta zmiana jest statystycznie istotna? Nie (chi kwadrat=6,025 przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$). Szczegółowe dane o rozkładzie odpowiedzi respondentów przedstawia wykres 11.

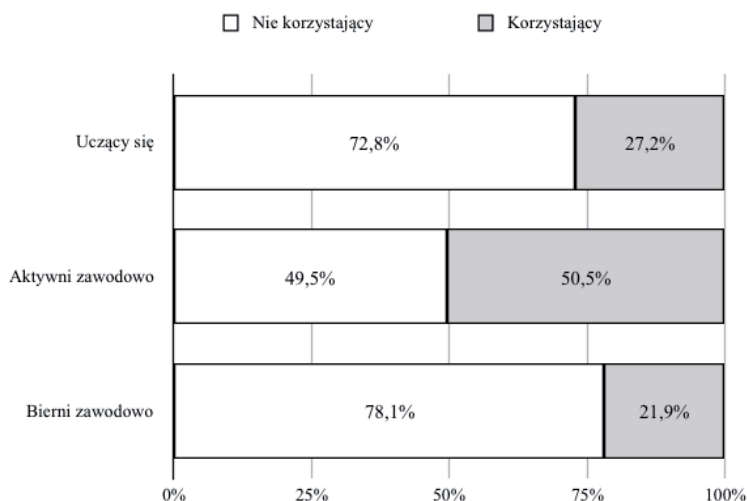
Wykres 11. Stosunek ankietowanych do e-administracji



Źródło: Badania własne.

Dokładniejsze analizy statystyczne testami nieparametrycznymi wskazują na to, w I turze badań na stosunek do e-administracji nie wpływała płeć (chi kwadrat=0,918 przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$), natomiast istniała zależność między częstotliwością korzystania z internetu (chi kwadrat=481,707 przy wartości krytycznej 24,9958 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$) oraz statusu ankietowanych (chi kwadrat=218,7503 przy wartości krytycznej 24,9958 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$). Wykres 12. wskazuje w sposób jednoznaczny, że najwięcej korzystających z e-administracji podczas I tury badań było w grupie aktywnych zawodowo.

Wykres 12. Korzystanie z e-administracji z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas I tury badań

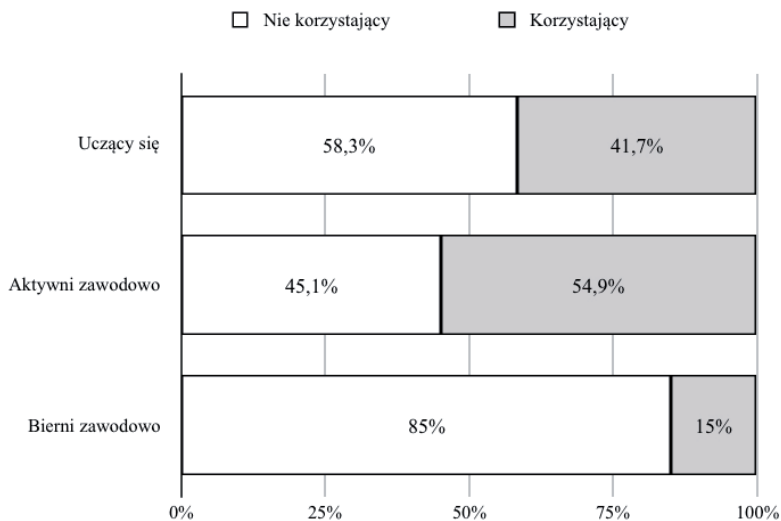


Źródło: Badania własne.

10.5. KONKLUZJE

Analiza wyników badań z II tury wskazuje, że tym razem na stosunek do e-administracji płeć wpływała ($\chi^2 = 14,584$ przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha = 0,05$), natomiast nie można było przeprowadzić testu badającego zależność między częstotliwością korzystania z internetu a wykorzystywaniem e-administracji. Natomiast podobnie, jak w I turze badań okazało się, że status ankietowanych wpływa na stosunek do e-administracji ($\chi^2 = 61,1152$ przy wartości krytycznej 24,9958 dla poziomu istotności $\alpha = 0,05$). Wykres 13. wskazuje w sposób jednoznaczny, że najwięcej korzystających z e-administracji podczas II tury badań jest w grupie aktywnych zawodowo.

Wykres 13. Korzystanie z e-administracji z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas I tury badań



Źródło: Badania własne.

Kolejne pytanie dotyczyło Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), który został wprowadzony w Polsce w 2001 roku, gdyż w artykule 8.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej zapisano, że „tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, zwanym dalej „Biuletynem Informacji Publicznej”. W pierwszym roku przeprowadzania badań, minęło 15 lat od wprowadzenia tej usługi, w roku 2019 można powiedzieć, że BIP osiągnął pełnoletność. Jednak w I turze badań deklarowało korzystanie z niego 38,6%, a w II tylko 35,1%. Czy wobec tak niewielkiej różnicy procentowej, są różnice statystycznie istotne? Okazuje się że w ciągu 3 lat stosunek respondentów do BIPu nie zmienił się w sposób statystycznie istotny (chi-kwadrat=10,126 przy wartości krytycznej 11,071 dla $\alpha=0,05$). Wśród osób które deklarowały korzystanie z BIPu pewne aktywności były przez respondentów częściej wybierane niż inne, tabela 2.

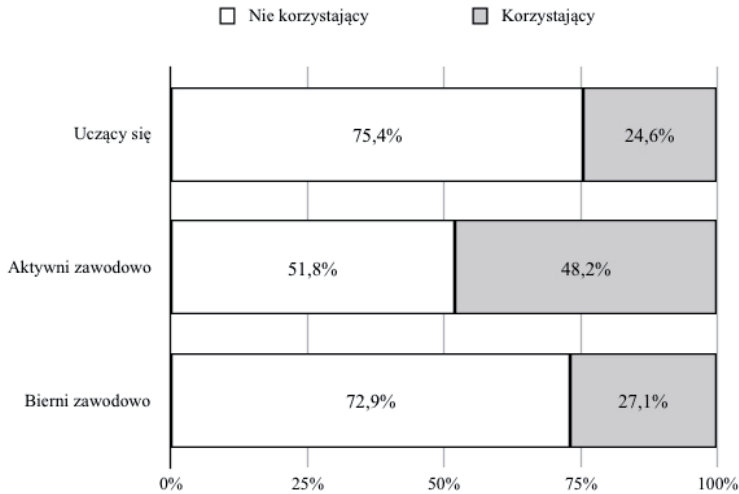
Tabela 2. Formy aktywności ankietowanych w obszarze korzystania z BIPu

Czynności	I tura	II tura
	%	
Godziny urzędowania, sposób kontaktowania	39,7	39,6
Tryb załatwiania spraw	22,8	23,6
Przetargi i zamówienia publiczne	7,7	9,7
Informacje o ofertach pracy	19,4	21,0
Informacje o podatkach lokalnych	7,0	3,9
Elektroniczna skrzynka podawcza	4,8	6,4
Oświadczenie majątkowe	4,8	4,7
Inne	0,9	2,3

Źródło: Badania własne.

Respondenci z obu tur badań najczęściej deklarowali sprawdzanie godzin urzędowania i sposobów kontaktowania, weryfikowanie trybu załatwiania spraw oraz pozyskiwanie informacji o ofertach pracy, czyli respondenci korzystają z usług będących na pierwszym oraz drugim stopniu rozwoju e-administracji. Szczegółowe analizy statystyczne testami nieparametrycznymi wskazują na to, w I turze badań na stosunek do BIPu nie wpływała płeć (chi kwadrat=6,043 przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$), natomiast istniała zależność między częstotliwością korzystania z internetu (chi kwadrat=271,821 przy wartości krytycznej 24,9958 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$) oraz statusu ankietowanych (chi kwadrat=166,9754 przy wartości krytycznej 24,9958 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$). Wykres 14. wskazuje w sposób jednoznaczny, że najwięcej korzystających z BIPu podczas I tury badań jest w grupie aktywnych zawodowo.

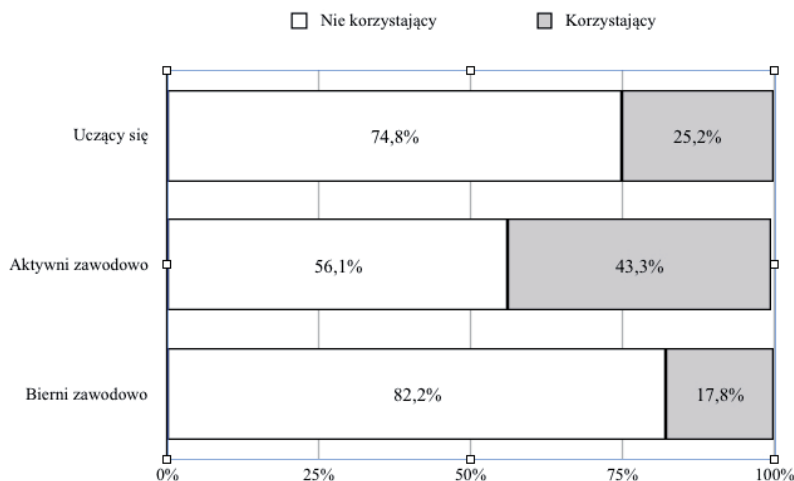
Wykres 14. Korzystanie z BIPu z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas I tury badań



Źródło: Badania własne.

Analiza wyników badań z II tury wskazuje, że tym razem na stosunek do BIPu płeć nie wpływała w sposób statystycznie istotny ($\chi^2=2,694$ przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$), natomiast nie było możliwe przeprowadzenie testu badającego zależność między częstotliwością korzystania z internetu oraz statusem ankietowanego a wykorzystywaniem z BIPu. Wykres 15. wskazuje w sposób jednoznaczny, że najwięcej korzystających z BIPu podczas II tury badań jest w grupie aktywnych zawodowo.

Wykres 15. Korzystanie z BIPu z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas II tury badań

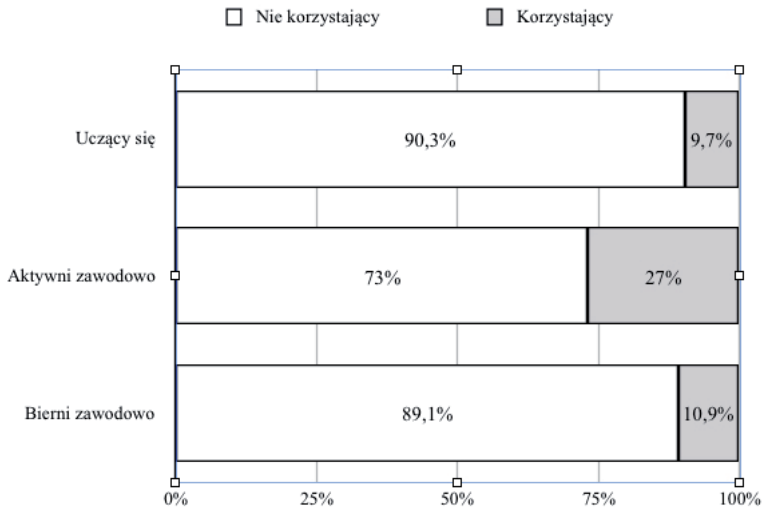


Źródło: Badania własne.

Podczas badań określano także stosunek do e-PUAPu. To usługa, z której respondenci korzystają najrzadziej. W I turze badań jej użytkowanie deklaroowało jedynie 19,9% ankietowanych, w tym 15,9% sporadycznie, a niecały procent stwierdzał, że korzysta z niej często. Podczas II tury badań wyniki nie były dużo lepsze, zaledwie 21,3% respondentów przyznaje się do korzystania z e-PUAPu. Wzrost deklaracji pozytywnych to niecałe 2 punkty procentowe. Jak można się spodziewać, nie ma różnic statystycznie istotnych między turami badań (chi kwadrat=4,5463 przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$).

Szczegółowe analizy statystyczne testami nieparametrycznymi wskazują również na to, że w I turze badań na stosunek do e-PUAPu nie wpływała płeć (chi kwadrat=9,084 przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$), natomiast istniała zależność między częstotliwością korzystania z internetu (chi kwadrat=191,256 przy wartości krytycznej 24,9958 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$) oraz statusem ankietowanych (chi kwadrat=132,1599 przy wartości krytycznej 24,9958 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$). Także i w przypadku tej usługi najwięcej korzystających należało do grupy aktywnych zawodowo, pokazuje to wykres 16.

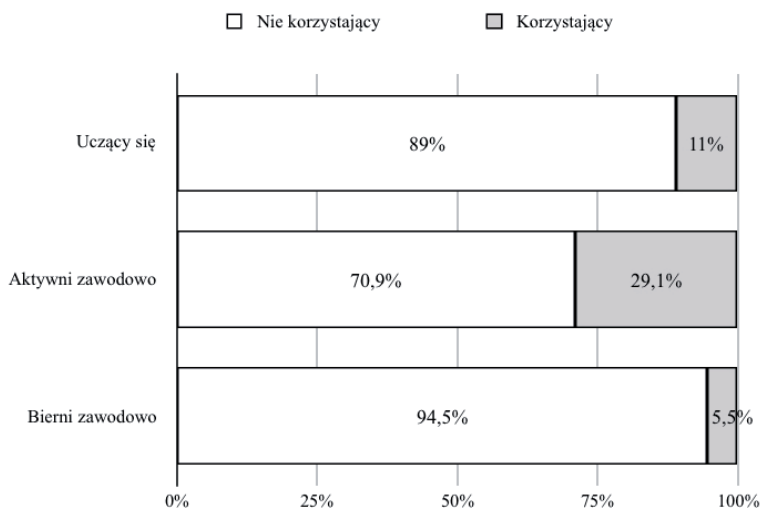
Wykres 16. Korzystanie z e-PUAPu z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas I tury badań



Źródło: Badania własne.

Analiza rezultatów badań z II tury jest skromna, ponieważ nie można przeprowadzić testów w zakresie zależności między korzystaniem z e-PUAPu a płcią, częstotliwością korzystania z internetu oraz statusem ankietowanego. Wykres 17. wskazuje jednak w sposób jednoznaczny, że najwięcej korzystających z e-PUAPu podczas II tury badań jest w grupie aktywnych zawodowo, co nie powinno dziwić

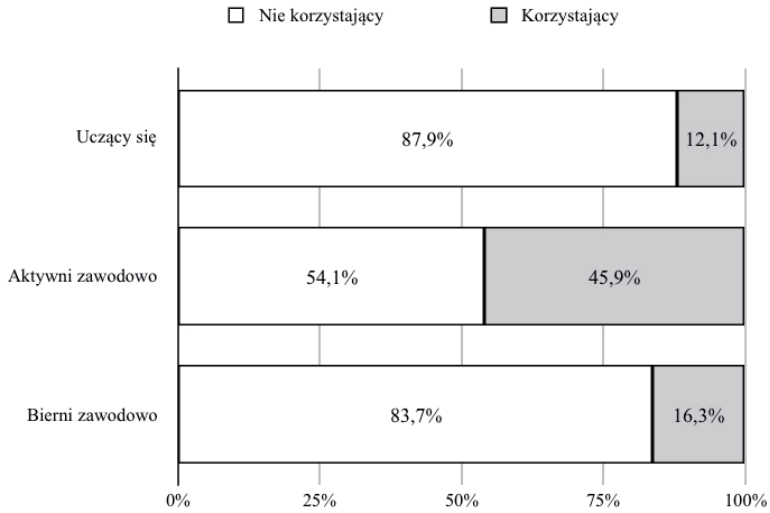
Wykres 17. Korzystanie z e-PUAPu z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas I tury badań



Źródło: Badania własne.

Ostatnią badaną usługą o zasięgu ogólnokrajowym były e-Deklaracje, w I turze badań 32,9% respondentów stwierdziło że korzystało z tej usługi, w II wskaźnik wzrósł do 38,2%, wyniki badań różniły się między sobą w sposób statystycznie istotny ($\chi^2=15,2557$ przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$). Szczegóły analizy wykazały, że płeć nie wpływa na fakt korzystania z e-Deklaracji ($\chi^2=3,3221$ przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$) podobnie jak częstotliwość ($\chi^2=319,203$ przy wartości krytycznej 11,0705 dla poziomu istotności $\alpha=0,05$). W przypadku statusu analizy testami nieparametrycznymi nie można wykonać. Podobnie, jak w poprzednich usługach osoby aktywne zawodowe częściej niż inne grupy korzystają z e-Deklaracji, szczegóły przedstawia wykres 18.

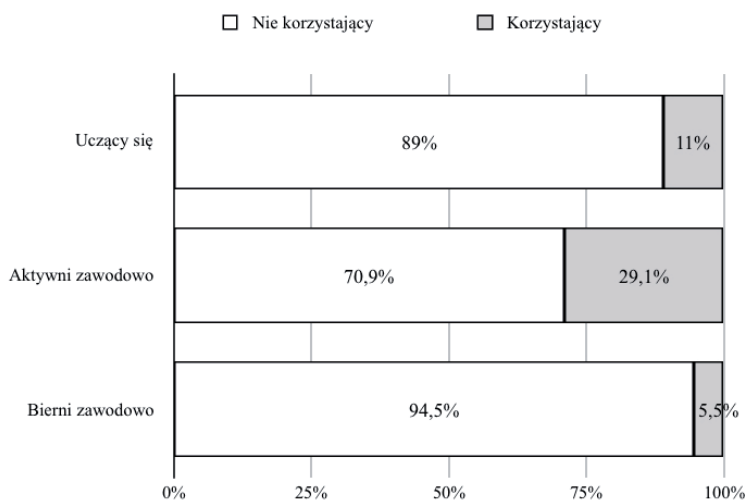
Wykres 18. Korzystanie z e-Deklaracji z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas I tury badań



Źródło: Badania własne.

Dla danych z II tury badań, nie można sprawdzić czy istnieje zależność między korzystaniem z e-Deklaracji a płcią, częstotliwością korzystania z internetu i statusem. Także w tym przypadku, najczęściej z tej usługi korzystają osoby aktywne zawodowe.

Wykres 19. Korzystanie z e-Deklaracji z uwzględnieniem statusu ankietowanych podczas II tury badań



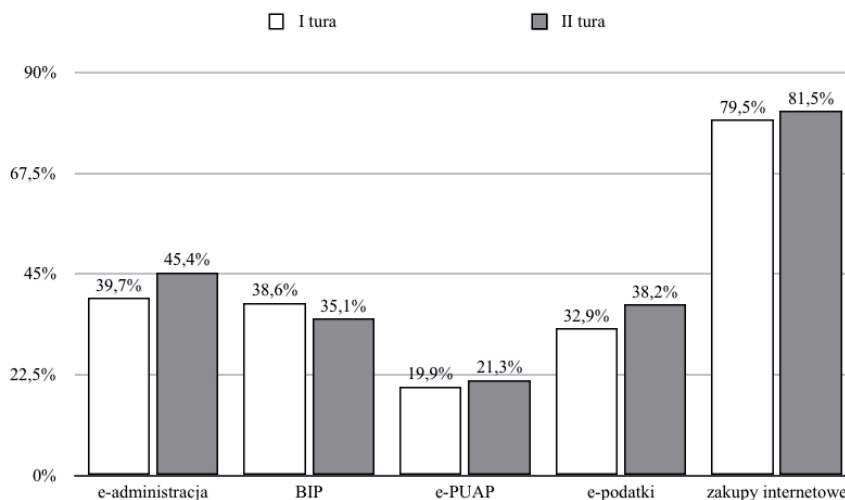
Źródło: Badania własne.

Ostatnim elementem, zaprezentowanym w tej publikacji, badań jest przedstawienie jakie czynniki budzą niepokój, wątpliwości czy kontrowersje w stosunku do e-usług w zakresie administracji. Budujące jest to, że tylko 1,8% w I turze badań oraz 0,23% w II nie udzieliło odpowiedzi, ankietowani mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi. Najwięcej wskazań uzyskała opcja dotycząca poziomu bezpieczeństwa danych przekazywanych online, 46,8% wskazań w I turze oraz 49,2% w II. Na drugim miejscu w obu turach badań znalazł się brak umiejętności u obywateli z tymże, przełom 2015–2016 charakteryzował się wskaźnikiem 32,1%, a 2018–2019 29,2%. Na trzecim miejscu pojawił się brak informacji o możliwościach systemów informatycznych dla obywateli 22,5% w I turze badań, po 3 latach lokatę trzecią uzyskało nieprzystosowanie polskich urzędów do rozwiązań informatycznych 22,7% wskazań.

Budującym jest fakt, że respondenci tak dużą wagę przykładają do kwestii dotyczących bezpieczeństwa danych. Zapewne jest to związane z tym, że spora część z ankietowanych korzysta z usług komercyjnych takich jak bankowość elektroniczna czy też zakupy internetowe. W tym obszarze zdecydowana większość połączeń jest szyfrowana. Dużą wagę na kwestie informowania o sprawach związanych z bezpieczeństwem danych przykładają banki. Jak

duża jest dysproporcja między wykorzystywaniem e-gov a chociażby zakupami internetowymi wśród ankietowanych pokazuje wykres 20.

Wykres 20. Zestawienie korzystających z wybranych e-usług w dwóch turach badań



Źródło: Badania własne.

Respondenci także zauważają braki w umiejętnościach obywateli, przecież część z nich nie była objęta edukacją informatyczną, a ci którzy zaliczyli takie zajęcia zapewne w swoim otoczeniu mają osoby, które nie posiadają umiejętności w zakresie ICT. Ponadto należy pamiętać o tym, że wiedza i umiejętności na tej płaszczyźnie szybko się dezaktualizują. Ankietowani mieszkańcy województwa kujawsko-pomorskiego widzą także problem w niedostatecznym informowaniu obywateli o e-administracji. Istotnie brakuje takich akcji, które powinny być prowadzone w różnych formach, chociażby w postaci pewnych wątków w serialach oglądanych przez część społeczeństwa. Badania z II tury potwierdzają także, że w opinii respondentów polskie urzędy nie są dostatecznie przygotowane do rozwiązań informatycznych. Przez co są spostrzegane jako nieco zapóźnione, aby nie rzec archaiczne struktury.

Wyniki badań zarysowują obszary szans i zagrożeń. Po pozytywnej stronie na pewno znajduje się fakt, że korzystanie z e-usług nie jest powiązane z płcią respondenta. To ważne, jeszcze kilka lat temu w awangardzie ICT znajdowali się mężczyźni, to oni częściej korzystali z komputera i oprogramowania, a tak-

że wyżej oceniali swoje umiejętności. Nadal determinantem jest częstotliwość korzystania z internetu oraz status ankietowanego, respondenci aktywni zawodowo częściej sięgają po rozwiązania e-gov. W obszar szans wpisuje się również fakt, że rośnie, aczkolwiek powoli wskaźnik osób korzystających w tych usług. Wzrost ten mógłby być bardziej dynamiczny, gdyby do społeczeństwa kierowano akcje informacyjne. Zagrożeń autorka widzi więcej, niepokojącym jest to, że spora grupa respondentów uważa, iż rozwiązania w zakresie e-administracji nie są bezpieczne. Blisko 50% z nich kwestie bezpieczeństwa, a właściwie jego braku widzi jako barierę w stosowaniu e-administracji. Po stronie negatywnej lokuje się także niski odsetek korzystających z usług e-gov, ostatecznie na informatyzację wydaje się niebagatelne kwoty, a wskaźnik deklarujących korzystanie z tychże udogodnień często nie przekracza 40%, wiele osób deklarując nawet ich użytkowanie, określa częstotliwość mianem sporadycznego. To marnowanie funduszy, a właściwie poniekąd nich niewłaściwy podział, gdyż niewielką ich część można byłoby przeznaczyć na akcje informacyjne i edukacyjne. Niepokojące jest także to, że ciągle wśród respondentów znajduje się grupa przekonanych o tym, że e-usługi administracyjne są zbyteczne i niepotrzebne.

ZAKOŃCZENIE

Niniejsza monografia dotyczy kilku wybranych obszarów badań nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa. Treść książki jest dowodem na to jak różne może być ujęcie prezentowanego obszaru nauki. Są to zagadnienia poczynając od spraw związanych z polityką historyczną, ekonomicznym ujęciem zagrożeń, aż po problemy związane z delimitacją badań nad bezpieczeństwem. Obszary badań bezpieczeństwa państwa i jednostki będą zapewne podlegać ciągłej ewolucji, z uwagi na specyfikę dyscypliny i zagadnień, które są przedmiotem jej zainteresowań. Jednak niezmiennym pozostaje fakt, że bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych potrzeb człowieka. W związku z tym dążenie do zapewnienia określonego jego poziomu zawsze będzie głównym celem polityki państwa.

Oprócz dynamicznych zmian w otoczeniu bezpieczeństwa obecnie następują również istotne zmiany warunków prowadzenia badań naukowych w Polsce, w tym w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie. Władze dokonują właśnie kolejnej, gruntownej reformy nauki i szkolnictwa wyższego, która istotnie zmienia zasady funkcjonowania poszczególnych dyscyplin naukowych w ramach uczelni wyższych. Na zakończenie warto pochylić się jeszcze nad wyzwaniem dyscypliny nauki o bezpieczeństwie związanym z reformą nauki i szkolnictwa wyższego, wprowadzoną w 2018 roku.

Jak wspomniano w pierwszym rozdziale, system nauki i szkolnictwa wyższego po raz kolejny poddany zostały gruntownym reformom. Z jednej strony wprowadzane zmiany uważane są za kontynuację/pogłębienie wcześniej wdrożonych już reform, z drugiej zaś budzą pewne kontrowersje, związane na przykład z systemem oceny pracowników naukowych, czy ewaluacji dys-

cyplin. Niezależnie od oceny jakości wprowadzanych zmian ustawodawca postawił przed środowiskiem naukowym szereg wyzwań, z którymi będą musieli się zmieni także przedstawiciele nauk o bezpieczeństwie. Oznacza to zatem, że oprócz opisanych wyżej dylematów i problemów związanych z wypracowaniem własnej tożsamości, nauki o bezpieczeństwie muszą pokonywać również bieżące trudności natury administracyjnej.

Do największych wyzwań, z którymi już w najbliższej przyszłości zmierzą się przedstawiciele nauk o bezpieczeństwie zaliczyć można:

- a) związany z naturą reformy napływ przedstawicieli innych dyscyplin naukowych, którzy dobrowolnie lub w sposób administracyjny zadeklarują przynależność do dyscypliny i w niej będą ewaluowani;
 - problemy w postępowaniach awansowych;
 - wielonurtowość i mała spójność publikacji;
 - niebezpieczeństwo uzyskania uprawnień do nadawania stopni przez ośrodki, które *de facto* nie zajmują się badaniem tradycyjnych obszarów bezpieczeństwa;
- b) spadek liczby studentów na kierunkach zwyczajowo przypisanych do dyscypliny (bezpieczeństwo wewnętrzne, czy też narodowe);
- c) konieczność publikowania w wysokopunktowanych czasopismach zagranicznych¹, również w odniesieniu do badań o charakterze bardziej lokalnym jak np. zarządzanie kryzysowe czy bezpieczeństwo społeczności lokalnych;
- d) konieczność znaczącego podniesienia poziomu krajowych, tematycznych czasopism i wprowadzenia ich na międzynarodowe listy;
- e) brak wiodących, uznanych na świecie, polskich czasopism tematycznych;
- f) dezintegracja środowiska badaczy nauk o bezpieczeństwie;
- g) mała liczba wspólnych szerokokrojonych projektów badawczych;
- h) brak ogólnie przyjętych założeń metodologicznych w naukach o bezpieczeństwie;
- i) konieczność rywalizacji w szkołach doktorskich z innymi dyscyplinami w ramach dziedziny nauk społeczne.

¹ Tu w ramach wspomnianego na wstępie rozdziału I podziału OECD mamy przypisanie bezpieczeństwa do nauk o polityce i znaczna część badaczy bezpieczeństwa będzie musiało podporządkować się rygorom publikacyjnym nauk pokrewnych przede wszystkim nauki o polityce ale również socjologii, czy też ekonomii.

Powyższe wyzwania, a także wiele innych, w konsekwencji muszą doprowadzić do większej wymiany myśli między ośrodkami badawczymi, integracji środowiska, a także działań na rzecz budowy interdyscyplinarnych zespołów badawczych, prowadzących duże granty, a mogących stanowić think tanki dla otoczenia politycznego, samorządowego, a także służb i instytucji zajmujących się różnymi sferami bezpieczeństwa.

Mamy nadzieję, oddając do rąk czytelnika niniejszą publikację, że wypełni ona pewne luki na rynku wydawniczym, a przede wszystkim stanie się przyczynkiem do dyskusji zarówno na tematy teoretyczne, dotyczące chociażby ram metodologicznych w naukach o bezpieczeństwie, jak i o kwestiach praktycznych, związanych przede wszystkim z wyzwaniami nowej ustawy o szkolnictwie wyższym.

BIBLIOGRAFIA

ROZDZIAŁ I

- Aleksandrowicz T.R., *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015.
- Balcerowicz B., *O tożsamości metodologicznej nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015.
- Bartosiak J., *Rzeczpospolita między lądem a morzem. O wojnie i pokoju*, Warszawa 2018.
- Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, pod red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2013.
- Ciszek M., *Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa państwa*, „Doctrina”, 2012, nr 9.
- Czaputowicz J., *Paradygmaty w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015.
- Czernicka M., *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Europejski”, 2018, nr 1.
- Fehler W., *O pojęciu polityki wewnętrznej bezpieczeństwa państwa*, „Studia Prawno-ustrojowe”, 2014, nr 23.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Glen A., *Model procesu poznania w naukach o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2014, nr 4.
- Glen A., *Paradygmat poznania w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015.
- Halizak E., Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006.
- Halizak E., *Międzynarodowe studia bezpieczeństwa – subdyscyplina nauk o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2017, nr 3, tom 53.

- Kiltler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2013, nr. 4.
- Korzeniowski L.F., *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, Kraków 2008.
- Koziej S., *Bezpieczeństwo: podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, z. 2.
- Koziej S., Brzozowski A., *Nauki o bezpieczeństwie: potrzeby i oczekiwania praktyki bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015.
- Kuc B., Ściborek Z., *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Toruń 2018.
- Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2012, nr 7.
- Mikiewicz P., *Kategoria bezpieczeństwa w polskiej myśli politycznej lat 90.*, Wrocław 2005.
- Mini słownik bezpieczeństwa narodowego*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>
- Misiuk A., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Historia i Polityka”, 2018, nr 23.
- Nowak E., Nowak R., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
- Pokruszyński W., *Polityka, a strategia bezpieczeństwa*, Józefów 2011.
- Siemiątkowski P., Tomaszewski P., *Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2018, t. XIX, z. 8, cz. II.
- Stańczyk J., *Formułowanie kategorii pojęciowej bezpieczeństwa*, Poznań 2017.
- Stańczyk J., *Istota współczesnego pojmowania bezpieczeństwa – zasadnicze tendencje*, „Rocznik Bezpieczeństwa Narodowego” 2010/2011, nr 5.
- Sulowski S., *O rozwoju badań i postulacie interdyscyplinarności w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015.
- Sykułski L., *Geopolityka, skrypt dla początkujących*, Częstochowa 2014.
- Sykułski L., *Geopolityka a bezpieczeństwo Polski*, Warszawa 2018.
- Szulc W.M., *Metodologiczne i epitemiologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności*, [w:] K. Raczkowski, K. Żukowska, M. Żuber, *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Warszawa 2013.
- Ściborek Z., *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*, pod red. Z. Ściborek, Z. Zamiar, Toruń 2016.
- Wawrzusiszyn A., *Metodologiczne konteksty badań bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo i edukacja w zmieniającej się rzeczywistości*, pod red. A. Wawrzusiszyn, J. Grzyb, Ełk 2015.
- Wróblewski R., *Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego*, pod red. W. Kitler, T. Kośmider, Warszawa 2015.
- Wróblewski R., *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*, Siedlce 2017.

- Ziarko J., *Wieloparadygmatyczność nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, pod red. S. Sulowski, Toruń 2015.
- Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2012, nr 1.
- Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1989, z. 10.
- Zięba R., *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2006.
- Zięba R., *Treść i zakres pojęcia „bezpieczeństwo Polski”*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, pod red. S. Wojciechowski, A. Potyrała, Warszawa 2014.

ROZDZIAŁ II

- Balcerowicz B., *Pokój i nie-pokój na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2002.
- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013.
- Dawidczyk A., *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2001.
- Drgas M., *Kryzys migracyjny 2014–2016 w Europie a spór o przyszły kształt Unii Europejskiej*, [w:] *Kryzys migracyjny a bezpieczeństwo Polski i Unii Europejskiej*, pod red. A. Lewandowski, I. Monaloti, M. Polakowski, Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock 2017.
- Harpen M., *Wojny Putina. Czeczenia, Gruzja, Ukraina 2014*, Wydawnictwo Prószyński Media Sp. z o.o., Warszawa 2014.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2011.
- Huzarski M., *Zmienne podstawy obronności i bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2009.
- Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej (The Concept of Defence of the Republic of Poland)*, MON, Warszawa 2017.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Koziej S., *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, (skrypt internetowy), Warszawa – Ursynów 2010.
- Krause J., *The proliferation of weapons of mass destruction: The risks for Europe*, „Chaillot Paper”, nr 24, maj 1996.
- Rotfeld A., *Polska polityka zagraniczna: Nowe wyzwania – nowe zadania*, dostęp 25.04.2018, dostępny na: http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/wystapienia/20080903_Rotfeld.pdf z dnia 12.12.2011 r.
- Sabak J., *Sankcje opóźnią modernizację rosyjskiej armii?* Defence 24 z 17 sierpnia 2014, dostęp 30.01.2019, dostępny na: <http://www.defence24.pl/sankcje-opoznia-modernizacje-rosyjskiej-armii>

- SIPRI Yearbook 2018. *Armaments, Disarmament and International Security. Summary*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm 2018.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2014.
- Szpakowicz R., *Wojna w Iraku a koncepcja wojny sieciocentrycznej*, „Przegląd Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej”, 2003, nr 11.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985.

ROZDZIAŁ III

- Frycz Modrzewski A., *O poprawie Rzeczypospolitej*, [w:] *700 lat myśli polskiej. Filozofia i myśl społeczna XVI wieku*, pod red. L. Szczucki, Warszawa 1978.
- Hayek F.A., *Droga do zniewolenia*, Kraków 2015.
- Heywood A., *Ideologie Polityczne. Wprowadzenie*, Warszawa 2007.
- Jachymek J., *Współczesna myśl polityczna ruchu ludowego*, [w:] *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008.
- Kagan R., *Powrót historii i koniec marzeń*, Poznań 2009.
- Kurski J., Semka P., *Lewy czerwcowy*, Warszawa 1992.
- Lieber D., Schwartz F., *Druzowie zdradzeni przez Izrael*, „The Wall Street Journal”, 1.08.2018.
- Lipset S.M., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998.
- Maj E., *Myśl narodowa i nacjonalistyczna*, [w:] *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008.
- Mannheim K., *Ideologia i utopia*, Lublin 1992.
- Mieczkowski A., *Wizja państwa w myśli politycznej Porozumienia Centrum (1990–1997)*, [w:] *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008.
- Morgenthau H.J., *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010.
- Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008.
- Platon, *Państwo*, t. 2, Warszawa 1999.
- Ponczek E., *Polityka historyczna a racja stanu państwa. Nadzieje – złudzenia – rozczarowania*, [w:] *Mity historyczno-polityczne, wyobrażenia zbiorowe, polityka historyczna. Studium i materiały*, t. II, pod red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń 2012.
- Popper K., *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, Warszawa 2010.
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2014.
- Sand S., *Kiedy i jak wynaleziono naród żydowski*, Warszawa 2011.
- Sepkowski A., *Ideologie w przestrzeni mitycznej*, [w:] *Mity historyczno-polityczne, wyobrażenia zbiorowe, polityka historyczna. Studia i materiały*, pod red. E. Ponczek, A. Sepkowski, Toruń 2012.
- Sepkowski A., *Zbawić się na ziemi. O soteriologii immanentnej*, Łódź 2014.
- Sowa A.L., *Historia polityczna Polski 1944–1941*, Kraków 2011.

- Wójcik A., *Mysł polityczna ugrupowań liberalno-demokratycznych*, [w:] *Mysł polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, pod red. E. Maj, A. Wójcik, Lublin 2008.
- Yuval I.J., *Mit wygnania z kraju: czas żydowski i czas chrześcijański*, „Alpayim Journal”, 2005, nr 29.
- Żurawski vel Grajewski P., *Geopolityka I Rzeczypospolitej*, [w:] *Przeklęte miejsce Europy. Dylematy polskiej geopolityki*, pod red. A. Kuczkiewicz-Fraś, Kraków 2008.

ROZDZIAŁ IV

- Alesina A., Ardagna S., Perotti R., Schiantarelli F., *Fiscal policy, profits, and investment*, “NBER Working Paper”, 1999, no. 7207, July.
- Alesina A.F., Ardagna S., *The design of fiscal adjustments*, “NBER Working Paper”, 2012, no. 18423, September.
- Alesina A.F., Ardagna S., *Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending*, “NBER Working Paper”, 2009, no. 15438, October.
- Baldacci E., Gupta S., Mati A., *Is it (Still) Mostly Fiscal? Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets*, “IMF Working Paper”, November, 2008, no. 259.
- Barry F., Devereux M.B., *Expansionary fiscal contraction: A theoretical exploration*, „Journal of Macroeconomics”, 2003, t. 25, nr 1.
- Bernoth K., von Hagen J., Schuknecht L., *Sovereign risk premia in the European government bond market*, “ECB Working Paper”, 2004, no. 369.
- Bernoth K., Wolff G.B., *Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia*, “CESifo Working Paper”, 2006, May, no. 1732.
- Blanchard O., Perotti R., *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*, „NBER Working Paper”, 1999, nr 7269.
- Canzoneri M.B., Cumba R., Diba B., *Should the European Central Bank and the Federal Reserve be concerned about fiscal policy?*, Rethinking stabilization policy: a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, 2002, August 29–31.
- DeLong B.J., Summers L.H., *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, “Brookings Papers on Economic Activity”, 2012, vol. 43.
- Dziekański P., *Bezpieczeństwo ekonomiczne wyzwaniem współczesnego regionu – próba oceny syntetycznej*, „Kultura Bezpieczeństwa”, 2016, nr 16.
- Edelberg W., Eichenbaum M., Fisher J.D.M., *Understanding the effects of a shock to government purchases*, „Review of Economic Dynamics”, 1999, t. 2, nr 1.
- Faini R., *Fiscal policy and interest rates in Europe*, “Economic Policy”, 2006, no. 21 (47).
- Fels G., Froehlich H.P., *Germany and the world economy: A German view*, „Economic Policy”, 1987, t. 2, nr 4.
- Giavazzi F., Pagano M., *Can severe fiscal contractions be expansionary tales from two small European economies*, „NBER Macroeconomics Annual”, 1990, t. 5.

- Giudice G., Turrini A., in't Veld J., *Non-keynesian fiscal adjustments? A close look at expansionary fiscal consolidations in the EU*, „Open Economies Review”, 2007, t. 18, nr 5.
- Gołębiewski J., *Anatomia bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.
- Heppke-Falk K.H., Tenhofen J., Wolff G.B., *The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: A disaggregated SVAR analysis*, „Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Economic Studies”, 2006, nr 41.
- Hjelm G., *Effects of Fiscal Contractions: The importance of preceding exchange rate movements*, „The Scandinavian Journal of Economics”, 2002, t. 104, nr 3.
- IMF, *High Government Debt Threatens Growth Prospects*, “IMF Survey”, 2013, January 8.
- Irons J., Bivens J., *Government Debt and Economic Growth*, “EPI Briefing Paper”, 2010, no. 271.
- Jażwiński I., *Polityka bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Wybrane zagadnienia teoretyczne i uwarunkowania realizacyjne*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, pod red. S. Wojciechowski, A. Potyrała, Warszawa 2014.
- Kandil M., Morsy H., *Fiscal stimulus and credibility in emerging countries*, „IMF Working Paper”, 2010, nr 123 (10).
- Krugman P., *Self-defeating Austerity*, “New York Times”, 2011, July 7.
- Kurek S.T., *Gospodarka obronna państwa*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, pod red. J. Płaczek, Warszawa 2014.
- Lambertini L., Tavares J.A., *Exchange rates and fiscal adjustments: Evidence from the OECD and implications for the EMU*, „Contributions in Macroeconomics”, 2005, t. 5, nr 1.
- Laubach T., *New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt*, “Journal of the European Economic Association”, 2009, no. 7 (6).
- Perotti R., *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*, „IGIER Working Paper”, 2004, nr 276.
- Potulski J., *Geopolityka w świecie ponowoczesnym*, Częstochowa 2011.
- Raczkowski K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012.
- Redo M., *Analiza korelacji pomiędzy zmianą wielkości wydatków oraz dochodów general government (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych w 28 państwach Unii Europejskiej (w relacji do PKB) w latach 2001–2015*, [w:] *Prognozowanie w naukach społecznych. Wymiar narodowy i międzynarodowy*, pod red. H. Świeboda, Warszawa 2018.
- Redo M., *Analiza zależności pomiędzy poziomem dochodów publicznych oraz wydatków publicznych (w relacji do PKB) a wielkością inwestycji w latach 2001–2015 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2017, nr 15, z. 1.
- Redo M., *Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, pod red. A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch, Warszawa 2017.

- Redo M., *Comparison of the external exposure of Central and Eastern Europe states as a factor threatening the financial security of their economies*, „Historia i Polityka”, 2018, no. 24 (31).
- Redo M., *Deficyty budżetowe zagrożeniem dla rynkowego kosztu kapitału? Analiza zależności pomiędzy rentownością skarbowych obligacji a saldem w finansach publicznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej w latach 2001–2015*, [w:] *Wymiary bezpieczeństwa europejskiego*, pod red. M. Leszczyński, M. Molendowska, T. Pawłuszko, Kielce 2017.
- Redo M., *Economic growth in a time of even higher public debt in the European Union countries in the years of 2001–2015*, “Confrontation and Cooperation: 1000 Years of Polish–German–Russian Relations”, 2018 (w druku).
- Redo M., *High public debt servicing costs for the agency model of debt management in Poland*, “Law and Administration in Post-Soviet Europe”, 2017, vol. 1.
- Redo M., *Niek Keynesowska zależność pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a wielkością dochodów i wydatków publicznych (w relacji do PKB) w latach 2001–2015 w 11 państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej*, „Finanse”, 2017, nr 1 (10).
- Redo M., *Poziom opodatkowania oraz kondycja finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej czynnikiem zagrażającym rozwojowi gospodarczemu w Europie*, [w:] *Kryzysy we współczesnej Europie i próby ich przewyciężenia*, pod red. K. Garczewski, Toruń 2017.
- Redo M., *Shutting down of the quantitative easing programme by European Central Bank as a threat to the market cost of capital among less credible EU member states*, “Torun International Studies”, 2017, no. 1 (10).
- Redo M., Siemiątkowski P., *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Toruń 2017.
- Redo M., *Sustaining government budget deficits as a cause for the cost of public debt service increase in Western European countries in the 1995–2015 period*, “Torun International Studies”, 2016, no. 1 (9), December 2016.
- Redo M., *The issue of VAT gap in Poland in contrast to the European Union member states as a threat to financial security of the state*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2018, tom XIX, zeszyt 2, część 3.
- Redo M., *The VAT gap as a limiting factor for economic development of the Central and Eastern European countries belonging to the EU*, 2018 (w druku).
- Redo M., Wójtowicz K., Ciak J.M., *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, Warszawa 2018.
- Redo M., *Zmiany w rentowności skarbowych obligacji argumentem za zwiększeniem wartości elastycznej linii kredytowej dla Polski w MFW*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2017, tom XVIII, zeszyt 11, część III.
- Redo M., *Znaczenie skuteczności polityki pieniężnej dla bezpieczeństwa państwa*, Toruń 2019.
- Rzońca A., Ciżkowicz P., *Non-keynesian effects of fiscal contraction in new member states*, „European Central Bank Working Paper”, 2005, nr 519.

- Stachowiak Z., Kurek St., Kurek S., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, 2004.
- Stachowiak Z., *Wyznaczniki, wskaźniki i mierniki bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, pod red. J. Płaczek, Warszawa 2014.
- Szubrycht T., *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Marynarki Wojennej”, 2006, rok XLVII, nr 4 (167).
- Wojtaszczyk K.A., *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, pod red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sośnowska, Warszawa 2009.

ROZDZIAŁ V

- Bauman Z., *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007.
- Beck U., *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002.
- Berlin I., *Cztery eseje o wolności*, Poznań 2000.
- Bezpieczeństwo i prawa człowieka. Edukacja dla bezpieczeństwa i praw człowieka*, cz. 2., pod red. M. Ożóg-Radew, R. Rosa, Siedlce 2004.
- Böckenförde E., *Wolność – państwo – Kościół*, Kraków 1994.
- Filipek A., *Poziom i charakter kultury bezpieczeństwa młodzieży akademickiej*, Siedlce 2008.
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, Warszawa 2005.
- Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2001.
- Gromkowska-Melosik A., Gmerek T., *Problemy nierówności społecznej w teorii i praktyce edukacyjnej*, Kraków 2008.
- Kaczmarek T., *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010.
- Kozielecki J., *Koncepcja transgresyjna człowieka*, Warszawa 1987.
- Lazarus R.S., Folkman S., *Stress, Appraisal and Coping*, New York 1984.
- Melosik Z., *Kultura popularna i tożsamość młodzieży. W niewoli władzy i wolności*, Kraków 2014.
- Mill J.S., *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959.
- Nogalski B., Macinkiewicz H., *Zarządzanie antykryzysowe przedsiębiorstwem*, Warszawa 2004.
- Obuchowski K., *Człowiek intencjonalny, czyli o tym, jak być sobą*, Poznań 2000.
- Obuchowski K., *Psychologia dążeń ludzkich*, Warszawa 1967.
- Rudolph B., *Handbuch Risikomanagement*, t. 2, Bad Soden 2000.
- Schopenhauer A., *O wolności ludzkiej woli*, Warszawa 1991.
- Szewczuk W., *Słownik psychologiczny*, Warszawa 1985.
- Sztompka P., *Trauma kulturowa. Druga strona zmiany społecznej*, „Master of Business Administration” 2000, nr 5.
- Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 2001.

- The New Oxford Dictionary of English*, pod red. Pearsall J., Oxford 1998.
Tłokiński W., *Lęk, zjawisko umotywowane*, Warszawa 1995.
Łobocki M., *W trosce o wychowanie w szkole*, Kraków 2007.

ROZDZIAŁ VI

- Jaworska A., *Prewencja zagrożeń społecznych w percepcji społeczności lokalnej*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*, pod red. M. Stefański, R. Parol, Toruń 2009.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- Metodologia i metody badań psychologicznych*, pod red. Czarnecki K., Katowice 1992.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009.
- Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*, pod red. M. Stefański, G. Durka, Słupsk 2008.
- Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*, pod red. M. Stefański, G. Durka, Toruń 2009.
- Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*, pod red. M. Stefański, Słupsk 2012.
- Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*, pod red. M. Stefański, Słupsk 2015.
- Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*, pod red. Stefański M., Jaworska A., Słupsk 2007.
- Pływaczewski E.W., *Sprawozdanie z XIII Kongresu Organizacji Narodów Zjednoczonych nt.: Zapobieganie przestępczości i sprawiedliwość karna*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 11.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011.
- Sillami N., *Słownik psychologiczny*, Librairie Larousse, 1989.
- Sprawozdanie z działalności Komendanta Miejskiego Policji w Słupsku za rok 2011*.
- Stefański M., *Prewencyjno-edukacyjne działania policji w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Słupsk 2012.
- Stefański M., *Uspołecznienie policji jako proces kształtowania poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym. Kierunki rozwoju służb prewencyjnych policji w Polsce*, Szczytno 2007.
- Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179 (z późn. zm.), art. 1.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 (z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 (z późn. zm.).

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, stan prawny na 30 kwietnia 2004 roku, Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego, materiał informacyjny opracowany przez Departament Porządku Publicznego i Departament Administracji Publicznej MSWiA oraz Komendę Główną Policji, www.cobos.pl; www.obop.pl (dostęp: 24.04.2017).

ROZDZIAŁ VII

- Grzegorzka M., *Wojska Obrony Terytorialnej – wczoraj, dziś i jutro*, http://wiis.org.pl/images/publikacje/WOT--wczoraj_dzis_i_jutro.pdf.
- Koziej S., *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2010.
- Kwaśniak G., *Wojska Obrony Terytorialnej w środowisku bezpieczeństwa polski, wystąpienie na debacie pt. Kształt Obrony Terytorialnej*, Warszawski Instytut Inicjatyw Strategicznych, Warszawa 2017.
- Maj E., *Obrona terytorialna i wojska obrony terytorialnej w myśli politycznej Polski współczesnej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 3 (XXVI).
- Marczak J., Jakubczak R., Skrabacz A., Gąsiorek K., Przeworski K., *Doświadczenia organizacji bezpieczeństwa narodowego Polski od X do XX wieku. Wnioski dla Polski w XXI wieku*, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/pytania-i-odpowiedzi/procedura-powolania-do-ot-i2016-12-28/>.
- Ministerstwo Obrony Narodowej <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/>.
- Policja i wojsko podpisały porozumienie o współdziałaniu*, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/106291,Policja-i-wojsko-podpisaly-porozumienia-owspoldzialaniu.html>.
- Skrzypczak W., *Analiza: Wojska Obrony Terytorialnej – rola, miejsce i zadania*, Warszawa 2017.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 2138.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz. U. 2002, nr 62 poz., 558.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.
- Wilczyński N., *Współpraca Wojsk Obrony Terytorialnej z instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 3 (XXVI).
- Wróbel I., *Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu kłesk żywiolowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 3 (XXVI).
- Zasady użycia Wojsk Obrony Terytorialnej – DT – 3.40.1 (projekt końcowy)*, CDiS SZ, Bydgoszcz 2016.

ROZDZIAŁ VIII

- Dokument Inicjatywa 3i od modernizacji do innowacji*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/inicjatywa_3i_od_modernizacji_do_innowacji.pdf.
- Dokument Służba Celna lepsze usługi w erze cyfrowego stylu życia*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1526196/folder_SC_PL_podglad.pdf, (dostęp: 13.01.2017).
- Drwiłło A., *Prawo celne*, Gdańsk 2001.
- Gołubowski W., *Służba Celna*, „ZN WSiC” 2008, nr 19.
- Halicki A., *Służba celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*, Szczecin 2013.
- Institucje bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.
- Institucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa, 2009.
- Komunikat z oficjalnej strony internetowej Służby Celnej http://www.cpd.mf.gov.pl/web/bip/sluzba-celna/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/2UW1/content/id/4774619.
- Korolewska M., Smołkowska U., Strzelecka J., *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Krawczyk A., *W służbie przedsiębiorcom – nowe usługi Służby Celnej*, „Infrastruktura: Ludzie Innowacje Technologie” 2014, nr 3.
- MASP, http://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en.
- Oficjalna strona internetowa Służby Celnej, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna>.
- Serwis Wiadomości Celnych, http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/publikacje/-/asset_publisher/1EtN/content/wiadomosci_celne?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fsluzba%2Fcelna%2Fdzialalnosc%2Fpublikacje%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_1EtN%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_1EtN_.
- Waschko S., *Handel zagraniczny Polski (od czasów najdawniejszych do najnowszych)*, Sopot 1963.

ROZDZIAŁ IX

- Bezpieczne miasta. Współczesne zagrożenia i wyzwania*, pod red. W. Kustra, L. Smolak, Warszawa 2016.
- Informator Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, System Ostrzegania, Alarmowania i informowania Województwa Dolnośląskiego*, Wrocław 2014.
- Mapa topograficzna, <http://www.bg.agh.edu.pl/node/601>.
- Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym*, pod red. D. Majrzak, Z. Sobejko, G. Sobolewski, Warszawa 2016.
- Platforma operacyjna zarządzania <https://poz33.duw.pl/Trening/Pages/Private/Default.aspx>.

- Redmer W., *Wnioski z awarii energetycznej w województwie Zachodniopomorskim kwiecień 2008*, ZUW WBiZK, Olsztyn 2009.
- Romanowski B., *System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania dla województwa dolnośląskiego*, Wrocław 2012.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Grocki F., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego*, DUW, Wrocław 2015.
- Zbiór zasadniczych umówionych znaków operacyjnych właściwych dla komórek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (do przetwarzania w zautomatyzowanych systemach obrazowania)*, MSWiA, Warszawa 2007.
- Zieliński T.M., *Zarządzanie procesowe i mapowanie procesów logistycznych, Materiały szkoleniowe Akademii Menedżera*, Warszawa 2008.

ROZDZIAŁ X

- Andrzejewska M., Pieczunko A., Rogalski M., *Standard opisu elektronicznej usługi publicznej w działaniu 2.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”*, Warszawa 2018.
- E-administracja w oczach internautów*, https://www.gov.pl/documents/31305/0/raport_pbs_mc_e_administracja_12.09.2016+%281%29.pdf/3a827e95-b933-8add-7c1e-5382be43e824.
- e-Administracja w oczach internautów*, MC, Sopot 2016.
- Oceny funkcjonowania polskich urzędów i urzędników A.D. 2017*, CBOS, Warszawa 2017.
- PIT-y 2017*, CBOS, Warszawa 2018.
- Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców*, NIK, Warszawa 2018.
- Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych*, NIK, Warszawa 2016.
- Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnej*, NIK, Warszawa 2015.

