

# **POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA**

Dr inż. Barbara KACZMARCZYK

## **ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMU ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

Istotną cechą grup społecznych, społeczeństw, jest to, iż mogą one funkcjonować według reguł przymusowych, bądź dobrowolnych wzajemnych powiązań jej członków. „Każda jednostka stara się strzec, ile może, swych własnych dóbr i ochraniać je przed wszelką szkodą. Ale zdana na własne siły, nie byłaby w stanie trzymać nad nimi straży bez przerwy(...). Człowiek chroni swe dobra przed niebezpieczeństwem, gdy stwarza swym działaniem taki stan rzeczy, że albo zgoła nie może zniszczyć tego dobra żadne działanie szkodliwe czy wręcz rozmyślnie nieprzyjazne; albo że jest to poważnie utrudnione”<sup>1</sup>.

T. Jemioło zauważa, iż w „opracowaniach z obszaru nauk społecznych przedstawia się bezpieczeństwo jako zdolność przetrwania, niezależność, tożsamość czy też pewność rozwoju. W analizach dotyczących bezpieczeństwa rozpatruje się występowanie dwóch zjawisk negatywnie wartościowanych, do których zalicza się wyzwania i zagrożenia. Przez „wyzwania” rozumie się pojawienie nowych sytuacji, w których występują niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcie stosownych działań przez państwo w celu zapewnienia określonego stanu bezpieczeństwa. Nierozwiązane wyzwania mogą dopiero przekształcić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Dlatego też w badaniach dotyczących bezpieczeństwa należy dążyć do wyraźnego rozróżniania wyzwań i zagrożeń, co często nie znajduje odzwierciedlenia w licznych analizach dotyczących zwłaszcza bezpieczeństwa międzynarodowego”<sup>2</sup>. W innych opracowaniach naukowych wskazuje się na to, że bezpieczeństwo państwa to „element jego bytu i rozwoju określony stosunkiem

---

<sup>1</sup> Cz. Znamierowski, *Szkola prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1988, s. 80, 83.

<sup>2</sup> T. Jemioło, *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski [w:] Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, materiały z konferencji zorganizowanej przez Wyższą

potencjału obronnego do skali zagrożeń<sup>3</sup> lub „stan wywołujący poczucie możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego, jak też możliwości obrony przed tymi zagrożeniami”<sup>4</sup>, a także „stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”<sup>5</sup>.

Każde państwo „w trosce o własne bezpieczeństwo narodowe ustala zbiór wartości wewnętrznych, które jego zdaniem powinny być chronione przed zagrożeniami i przyjmuje odpowiedni do nich zespół środków zabezpieczających owe wartości przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami. Środki narodowej polityki bezpieczeństwa są zróżnicowane, zależnie od charakteru, rozmiarów i siły zagrożeń dla wartości uznanych za ważne z punktu widzenia przetrwania i rozwoju państwa. Mogą to być przedsięwzięcia podejmowane w ramach wewnętrznej funkcji państwa, takie jak wzmacnianie jego siły militarnej, gospodarczej, optymalizacja systemu społeczno-politycznego i stabilności politycznej oraz działania realizowane w ramach funkcji zewnętrznej (międzynarodowej)”<sup>6</sup>.

„Realizacja celów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zależy od jego organizacji, od systemu prawnego obowiązującego w państwie, od zorganizowania aparatu zarządzającego państwem, potrzeb społecznych w dziedzinie bezpieczeństwa, a także właściwego zrozumienia istoty bezpieczeństwa narodowego oraz funkcji i zadań organów władzy i administracji”<sup>7</sup>.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa zrealizowano wiele przedsięwzięć. Powołano do życia różne instytucje państwowe oraz wdrożono systemy bezpieczeństwa. Z punktu widzenia istoty rozważanych problemów nadrzędnym dla wszystkich jest system bezpieczeństwa państwa, nadrzędny między innymi dla systemu zarządzania kryzysowego.

---

Szkołę Administracji w Bielsku-Białej 23 listopada 2006 roku, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Bielsko-Biała 2007, s. 57.

<sup>3</sup> J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa*, Studium, Warszawa 1991, s. 9.

<sup>4</sup> *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*, Studium, Warszawa 1991, s. 7.

<sup>5</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Studia i materiały, nr 40, Warszawa 1996, s. 14.

<sup>6</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Warszawa 1997, s. 11.

<sup>7</sup> R. Szynowski, *Organizacja zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP [w:] Współdziałanie administracji wojskowej z administracją cywilną i podmiotami gospodarczymi w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego (wybrane problemy)*, red. nauk. R. Szynowski, Warszawa 2008, s. 26.

Należy zatem wyjaśnić na wstępie prezentowanych rozważań, co kryje się pod pojęciem „system bezpieczeństwa narodowego”. Według S. Kozieja system bezpieczeństwa to „zasoby podmiotu wydzielone do realizacji przyjętych koncepcji i zadań, odpowiednio do tych zadań zorganizowane i przygotowane”<sup>8</sup>. Należy jednocześnie zauważyć, że „za system bezpieczeństwa państwa, jako całość, a także za kształtowanie poszczególnych podsystemów i tworzenie określonych modeli ich funkcjonowania odpowiada państwo, jako instytucja”<sup>9</sup>. Należy jednocześnie zauważyć, że „organizacja zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP stanowi naturalną konsekwencję organizacji bezpieczeństwa narodowego, a więc uwarunkowana jest strukturą organizacyjną i funkcjonalną szczegółowych systemów działających w dziedzinie bezpieczeństwa. Najważniejsze z nich, to systemy: obronny państwa; ochrony granicy państwowej; bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony przeciwpożarowej; ochrony państwa i porządku konstytucyjnego; ochrony informacji niejawnych; danych osobowych, ochrony zabytków oraz ochrony środowiska”<sup>10</sup>.

Zgodnie z postanowieniami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego „System Bezpieczeństwa Narodowego RP jako w pełni zintegrowana, spójna i uporządkowana całość, musi być zorganizowany i wyposażony w sposób gwarantujący jego szybkość i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy”<sup>11</sup>.

Przywoływane powyżej wielokrotnie pojęcie „zagrożenie”, jest „z jednej strony subiektywnym odczuciem wynikającym z oceny występujących zjawisk, fizycznych lub społecznych, z drugiej zaś obiektywnym czynnikiem powodującym stan niepewności i obaw. Rozwijając powyższą myśl możemy stwierdzić, że to, czy dane zjawisko fizyczne, społeczne lub spłot tych zjawisk (sytuacja) stanowią dla nas zagrożenie wynika jedynie z naszej subiektywnej oceny. Są jednak zjawiska, które w ocenie wielu ludzi stanowią zagrożenie, zatem wobec powszechności oceny, zjawiska te nazywamy zagrożeniami rzeczywistymi”<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> S. Koziej, *Teoria i historia bezpieczeństwa międzynarodowego* (skrypt internetowy), Warszawa/Ursynów 2010, s. 11.

<sup>9</sup> R. Socha, *System bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej*, W. Kaczmarek, R. Socha, J. Grzyb, Elk 2010, s. 32.

<sup>10</sup> W. Kitler, *Organizacja zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym RP*, red. E. Nowak, Warszawa 2007, s. 27.

<sup>11</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

<sup>12</sup> J. Prońko, *Filozoficzny i utylitarny aspekt bezpieczeństwa w skali mikro i makro* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, Bielsko-Biała 2006, s. 8.

W Polsce ostatnimi czasy obserwuje się coraz częstsze występowanie m.in. powodzi, pożarów, silnych wiatrów, wypadków, czy katastrof komunikacyjnych. Wyżej wymienione zjawiska przybierają często rozmiar kataklizmu. W związku z dynamicznym rozwojem cywilizacyjnym oraz towarzyszącymi zmianami klimatycznymi, istnieje duże prawdopodobieństwo, że omawiane zjawiska będą występować częściej i z większym natężeniem. W przyszłości spodziewać się należy też zjawisk jeszcze niezdefiniowanych. Akty terroru nie stanowią zdziewienia na arenie międzynarodowej, dlatego też biorąc pod uwagę położenie geopolityczne Polski oraz sposób prowadzenia polityki zagranicznej, należy brać realnie pod uwagę, iż ten problem może również dotyczyć nas. Chęć osiągnięcia dużych korzyści finansowych w krótkim czasie, przekonania religijne mogą być przyczyną stworzenia sytuacji dotąd jeszcze nieznanych. Określenie różnych kombinacji możliwych zagrożeń stanowi podstawę do podjęcia prac nad stworzeniem odpowiednich procedur w zakresie zarządzania kryzysowego, mających na celu zapobieganie, bądź likwidację już występującego zjawiska. Powoduje to, że od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku „bezpieczeństwo zaczęto pojmować przede wszystkim w kategoriach zapewnienia spokojnego rozwoju społeczeństwa, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zagrożenia niemilitarne, w szczególności katastrofy i inne zdarzenia związane z działaniami sił natury lub samego człowieka”<sup>13</sup>. Coraz większą rolę odgrywa przeciwdziałanie destabilizacji rozwoju społecznego oraz przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym i przeciwdziałanie skutkom ich wystąpienia, które pojawiają się w coraz większej liczbie i odnoszą się systematycznie do wzrastającej liczby dziedzin życia i działalności człowieka<sup>14</sup>. Troska o bezpieczeństwo postrzegana jest, jako urzędowy obszarów związanych z bezpieczeństwem. Pierwszy z nich obejmuje elementy związane z ochroną i obroną wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami<sup>16</sup>, drugi dotyczy budowania „(...) wewnętrz-

---

<sup>13</sup> M. Nepelski, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa [w:] Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej*, W. Kaczmarek, R. Socha, J. Grzyb, Elk 2010, s. 32.

<sup>14</sup> M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, L. Etel, S. Srocki, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Raporty z badań, Warszawa 1999.

<sup>15</sup> A. Tyburska, M. Nepelski, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szczytno 2008, s. 8–9; *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2003, s. 61–62; *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis Warszawa 2006,

<sup>16</sup> M. Nepelski, *Współczesne...*, op. cit., s. 10.

nych i zewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwaniom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność i postęp cywilizacyjny”<sup>17</sup>.

Zaprezentowane do tej pory rozważania uprawniają do podjęcia próby wyjaśnienia pojęcia „system zarządzania kryzysowego”. „Występujący w zwrocie „system zarządzania kryzysowego” przymiotnik „kryzysowego” określa rodzaj sytuacji, w jakich aparat zarządzający musi realizować swoje funkcje kierownicze. Myliłby się jednak ten, kto utożsamiałby zarządzanie kryzysowe jedynie z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, ponieważ podstawowym warunkiem skuteczności zarządzania w takich sytuacjach, ze względu na ich specyfikę, jest wcześniejsze przygotowanie odpowiednich struktur i procedur postępowania w czasie zagrożenia i kryzysu. Uwzględniając wnioski płynące z analizy literatury naukowej z zakresu bezpieczeństwa można przyjąć, że „system zarządzania kryzysowego stanowi integralną częścią systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych i kryzysów”<sup>18</sup>.

Porównanie przedstawionych do tej pory dwóch systemów (bezpieczeństwa państwa i zarządzania kryzysowego), wskazuje na ich wspólne cechy. Oba systemy to dające się wyodrębnić dynamiczne układy, składające się z<sup>19</sup>:

- organów zarządzających;
- powiązań informacyjnych;
- (oraz) metod i działań zmierzających do obniżenia stopnia oddziaływania zagrożeń na funkcjonowanie organizacji oraz podejmowania w tym celu odpowiednich czynności zapobiegawczych, bądź też minimalizujących wpływ i skutki pojawiających się zagrożeń.

Można również oba systemy określić, jako skoordynowane i tworzące pewną całość dynamiczne układy trzech zasadniczych podsystemów<sup>20</sup>:

- podsystemu organów zarządzających (aparatu zarządzającego);
- podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji;
- podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji.

Ponadto skuteczność funkcjonowania obu systemów zależy od wiedzy i umiejętności aparatu zarządzającego (w obu przypadkach to ten sam aparat – wtrące-

---

<sup>17</sup> *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit., s. 22.

<sup>18</sup> W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie – studium*, Warszawa 2000, s. 55.

<sup>19</sup> Tamże, s. 56.

<sup>20</sup> Por. tamże.

nie B.K), a także jakości i precyzyjności określenia zasad funkcjonowania państwa, w różnych możliwych do przewidzenia warunkach (sytuacjach) zagrożeń<sup>21</sup>.

Należy także zauważyć, że zarządzanie w obydwu systemach odbywa się w sposób jednakowy, ponieważ:<sup>22</sup>

- dotyczy przede wszystkim ludzi, którzy są najważniejszym zasobem państwa;
- cele funkcjonowania obydwu systemów są z uwagi na podmiot tożsame i charakteryzują się emocjonalnym zaangażowaniem;
- w obydwu przypadkach istotą zarządzania jest wypracowanie nowych umiejętności, możliwości oraz wzorców działania;
- zarządzanie w obydwu systemach wymaga komunikowania się;
- oba systemy wymagają rozbudowanego systemu wskaźników, pozwalających stale i wszechstronnie monitorować, oceniać i poprawiać efektywność ich działania.

Dokonując analizy zaprezentowanych powyżej zasad funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego można uznać, że system zarządzania bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego w Polsce funkcjonują według niżej wymienionych reguł:

- funkcjonowanie obu systemów oparte jest na przepisach prawa;
- obydwa systemy oparte są również na istniejących elementach systemu zarządzania państwem;
- podstawą funkcjonowania systemów jest strategia bezpieczeństwa narodowego, regulująca również kwestie zarządzania kryzysowego;
- obydwa systemy przygotowywane są na możliwe do zidentyfikowania zagrożenia.

Zasadniczymi kwestiami różniącymi oba te systemy są istoty ich funkcjonowania, a tym samym nadrzędność systemu bezpieczeństwa państwa nad systemem zarządzania kryzysowego.

## Bibliografia

*Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Studium, Warszawa 1991.

*Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis  
Warszawa 2006.

Bolesta-Kukuła K., Chrostowski A., Kostera M. i inni, *Zarządzanie, teoria i praktyka*, Warszawa 1997.

---

<sup>21</sup> Por. tamże.

<sup>22</sup> Por. K. Bolesta-Kukuła, A. Chrostowski, M. Kostera i inni, *Zarządzanie, teoria i praktyka*, Warszawa 1997, s. 136–141.

- Jemiolo T., *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski* [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, materiały z konferencji zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Administracji w Bielsku-Białej 23 listopada 2006 r., red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Bielsko-Biała 2007.
- Kitler W., *Organizacja zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym RP*, red. E. Nowak, Warszawa 2007.
- Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie – studium*, Warszawa 2000.
- Koziej S., *Teoria i historia bezpieczeństwa międzynarodowego* (skrypt internetowy), Warszawa/Ursynów 2010.
- Nepelski M., *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa* [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej*, W. Kaczmarek, R. Socha, J. Grzyb, Elk 2010.
- Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2003.
- Prońko J., *Filozoficzny i utylitarny aspekt bezpieczeństwa w skali mikro i makro* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, Bielsko-Biała 2006.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „Studia i materiały”, nr 40, Warszawa 1996.
- Socha R., *System bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej*, W. Kaczmarek, R. Socha, J. Grzyb, Elk 2010.
- Stec M., Płoskonka J., Prutis S., Etel L., Srocki S., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Raporty z badań, Warszawa 1999.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Synowski R., *Organizacja zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP* [w:] *Współdziałanie administracji wojskowej z administracją cywilną i podmiotami gospodarczymi w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego (wybrane problemy)*, red. nauk. R. Synowski, Warszawa 2008.
- Tyburka A., Nepelski M., *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szczytno 2008.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo narodowe* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Warszawa 1997.
- Znamierowski Cz., *Szkola prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1988.
- Zubek J., *Doktryny bezpieczeństwa*, Studium, Warszawa 1991.