

**insp. dr Rafał Kochańczyk**

*Szkoła Policji w Katowicach*

## **Racjonalizacja działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w obliczu niekorzystnego zjawiska demograficznego w Polsce**

### **Abstrakt**

Od wielu lat demografowie zwracają uwagę na niekorzystny trend, jakim jest depopulacja. Zjawisko to nie dotyczy jedynie Polski, ale i też prawie całej Europy. Należy zdać sobie sprawę, że kryzys demograficzny będzie miał wpływ na wiele dziedzin naszego życia, takich jak na przykład ekonomiczne, społeczne, medyczne, kulturowe i co będzie tematem poniższego artykułu – szeroko pojęte bezpieczeństwo. Niekorzystne wskaźniki demograficzne mogą skutkować wyludnianiem się obszarów mniej zurbanizowanych, migracją ludzi z mniejszych ośrodków do większych, emigracją zarobkową, ograniczonym dostępem do edukacji itp. Każde państwo w ramach stworzonego systemu bezpieczeństwa wykorzystuje zasoby ludzkie, jednak co będzie w przypadku, gdy zacznie brakować ludzi chcących podjąć służbę w Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej? Jakie kroki należy przedsięwziąć już teraz, aby te służby były przygotowane na reakcję, w przypadku gdy diagnoza demografów potwierdzi się? Tego typu zagadnienie powinno zainteresować badaczy zajmujących się bezpieczeństwem.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, depopulacja, Policja, zarządzanie, system

**Przyjęty: 29.09.2020; Zrecenzowany: 22.11.2020; Zatwierdzony: 04.12.2020**

## **Rationalization of Activities in the Field of Ensuring Security in Situations of Unfavourable Demographic Phenomena In Poland**

### **Abstract**

For years now demographers have been drawing attention to the adverse trend of depopulation. This phenomenon does not only concern Poland but also almost all of Europe. It should be recognised that the demographic crisis will affect many areas of our life, such as, for example,

economic, social, medical and cultural aspects along with broadly understood security, which is the subject of this article. Adverse demographic indicators may cause the depopulation of less urbanized areas, migration of people from smaller centres to larger ones, labour emigration, limited access to education etc. Each country makes use of human resources as part of the established security system, yet what would happen if a shortage of people willing to serve in the police, the fire brigade or border guards happens? What activities could possibly be undertaken now so that these services are prepared for appropriate actions should the diagnosis of demographers prove to be right? This type of issue should be of interest to security researchers.

**Keywords:** security, depopulation, Police, management, system

**Received: 29.09.2020; Reviewed: 22.11.2020; Accepted: 04.12.2020**

## Wprowadzenie

Inspiracją do napisania niniejszego artykułu jest zapis w zatwierdzonej 12 maja 2020 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, który brzmi „utrzymujący się w Polsce brak zastępowalności pokoleń, zmieniająca się struktura wiekowa społeczeństwa, w tym znaczący wzrost liczby osób starszych, stanowi coraz większe wyzwanie dla finansów publicznych, w szczególności w zakresie realizacji zadań w obszarze systemu emerytalnego oraz opieki zdrowotnej i instytucjonalnej” [1, s. 9]. Należy zauważyć, że sprowadzanie problemu depopulacji społeczeństwa w Polsce jedynie do czynnika ekonomicznego w obliczu współczesnych zagrożeń, jak i też prognoz demograficznych, jest co najmniej niewystarczające.

Porównując obecną diagnozę z zapisem z poprzedniej strategii z 2014 r., można odnieść wrażenie, że opisana kwestia została zawężona. Warto wspomnieć, że w poprzedniej strategii wyraźnie wskazano, iż malejący przyrost naturalny wraz z emigracją zarobkową mogą stanowić zagrożenie dla rozwoju Polski charakteryzujące się m.in. niedoborem siły roboczej, znacznym obciążeniem dla systemu ubezpieczeń społecznych, a także koniecznością zapewnienia przez państwo warunków do dłuższej aktywności zawodowej, jak i też społecznej osób starszych [2, s. 24].

Dlaczego warto bliżej przyjrzeć się tej sytuacji? Wynika to między innymi z tego, że współczesne państwo, co do zasady, powinno kierować się następującymi kryteriami:

- bezpieczeństwo, wynikające z uniwersalnego prawa przeżycia i bezpieczeństwa, co oznacza suwerenność oraz monopol państwa na użycie przymusu fizycznego;

- wolność, będąca osobistym prawem wolnościowym, której konsekwencją są niezbywalne prawa ludzkie, podział władzy oraz parlamentarna zasada większości;
- równość, przejawiająca się prawem politycznego udziału i współdziałania, utożsamiania z polityczną demokracją, suwerennością narodu oraz powszechnością i równością prawa wyborczego;
- braterstwo, będące wyrazem prawa socjalnego, czyli nowoczesnego dobrobytu państwowego;
- ochrona środowiska ekologicznego, spowodowana ekologicznym prawem życia oraz prawem i właściwością natury, oznaczającą konstytucjonalizację ochrony środowiska [3, s. 28–29].

Powyższe kryteria tworzą podstawę do zapewnienia bezpieczeństwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Termin bezpieczeństwo jest trudne do scharakteryzowania, gdyż pojęcie to jest wieloznaczne i bardzo trudne do usadowienia w jednolitych ramach, głównie za sprawą tego, że uzależnione jest od wielu czynników, takich jak polityczne, gospodarcze, finansowe, technologiczne, ekologiczne, informacyjne, militarne, a także będące tematem poniższych rozważań – demograficzne. Dodatkowym elementem utrudniającym ustalenie w miarę jednolitej definicji jest fakt, iż podmiotem bezpieczeństwa mogą być zarówno pojedyncze osoby, jak i też grupy społeczne, narody, społeczności narodowe [6, s. 19]. Istotną rzeczą jest to, że państwo posiada odpowiednie mechanizmy prawne, struktury, zasoby, aby zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom poprzez zapobieganie, ograniczanie, reagowanie czy też usuwanie skutków zagrożeń powstałych w wyniku działań sił natury (np. klęski żywiołowe, epidemie chorób zakaźnych, itp.), awarii technicznych (np. katastrofy techniczne) czy też spowodowanych konfliktami społecznymi (np. wojny, strajki, przestępczość, itp.). Aby w takich sytuacjach skutecznie działać, państwo musi stworzyć odpowiedni system służący między innymi do redukcji obaw, lęków, strachu przed zagrożeniami wszelkiego rodzaju, zarówno tymi realnymi, jak i też pozostającymi na wysokim poziomie abstrakcji. Skuteczność takiego systemu uzależniona jest między innymi od następujących elementów:

- określonej struktury złożonej z pojedynczych jednostek oraz powiązań między nimi;
- wyodrębniony z większej całości oraz wyznaczenie granic tej odrębności;
- ustalonych reguły funkcjonowania takiego systemu [7, s. 119].

System ten musi uwzględniać wszystkie podmioty, zarówno władze administracyjne na szczeblu rządowym, jak i też samorządowym, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, związki, a także samych obywateli. Dzięki takiemu podejściu można się spodziewać

osiągnięcia zamierzonego efektu w postaci akceptowalnego poziomu zagrożenia zarówno dla jednostki, jaki i też większej zbiorowości.

Dywagacje na ten temat należy rozpocząć od tego, że nauki o bezpieczeństwie powstały na mocy uchwały Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów w 2011 r. [ 8 ]. Mając na uwadze to, że okres funkcjonowania tej nauki nie jest długi, naturalnym jest, iż w takich sytuacjach trwają spory badaczy o przedmiot badań nauk o bezpieczeństwie. Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, między innymi z tego względu, że przedmiotem badań może być wszystko, co wiąże się z bezpieczeństwem, zarówno w skali makro – (globalne zagrożenia), jak i mikro – (odnoszących się do zdarzeń mogących dotknąć pojedynczego człowieka) [9, s. 14].

Bez względu na wynik rozważań w powyższym temacie warto mieć na uwadze słowa K. Poppera, który stwierdził, że „...celem nauki jest poszukiwanie wyjaśnień dla wszystkiego, co według nas potrzebuje wyjaśnienia [...] musi to być wyjaśnione za pomocą sprawdzalnych i falsyfikowanych praw uniwersalnych oraz warunków początkowych...” [10, s. 252].

W przypadku nauk o bezpieczeństwie problem o przedmiot badań nie jest jedyny. Dotyczy to również wykorzystywanych technik i metod badawczych, głównie przez to, że nauki o bezpieczeństwie nie mają ugruntowanej, własnej metodologii badań. Oczywiście jest, że w takiej sytuacji, jak słusznie zauważył A. Czupryński, dopuszczalne jest wykorzystywanie metod badawczych stosowanych w innych dyscyplinach, mając na uwadze, że przedmiot badań mieści się ramach naukach o bezpieczeństwie, obejmując zjawiska społeczno-polityczne, które charakteryzują się następującymi funkcjami:

- deskryptywną, która opisuje określoną rzeczywistość, w aspekcie postawionego pytania badawczego – jak jest;
- eksplanacyjną, której istotą jest wyjaśnienie – dlaczego tak jest;
- diagnostyczną, która ocenia określony stan badanej rzeczywistości społecznej – dlaczego tak jest, jak jest i co jest tego przyczyną;
- prognostyczną, która na podstawie wniosków z deskrypcji, eksplanacji i diagnozy określa przewidywany stan rzeczy – jak może być;
- metodologiczną, wskazuje, jak badać rzeczywistość odnoszącą się do epistemologii w danej dyscyplinie;
- systematyzującą, która porządkuje wiedzę o rzeczywistości – tworzy aparat pojęciowy – system wiedzy [11, s. 43]:

Nie można również zapominać, że od metod badawczych wymaga się spełnienia takich warunków jak: celowości, jasności, jednoznaczności, ukierunkowania, skuteczności, owocności, niezawodności, ekonomiczności [ 12, s. 71–71].

Podsumowując powyższe rozważania, jeżeli przyjmemy, że nauki o bezpieczeństwie powinny zajmować się analizą zjawisk i procesów społecznych mających wpływ na poziom bezpieczeństwa i ich uwarunkowaniami i konsekwencjami, to z pewnością dorobek badaczy zajmujących się demografią znajdzie zastosowanie w którymś z poniższych problemów badawczych, które absorbują badaczy z zakresu bezpieczeństwa:

- I. Ogólna teoria bezpieczeństwa: – teoria bezpieczeństwa, – historia bezpieczeństwa, – filozofia bezpieczeństwa, – metodologia badań nad bezpieczeństwem.
- II. Rodzaje bezpieczeństwa: – bezpieczeństwo globalne, – bezpieczeństwo narodowe, – bezpieczeństwo publiczne, – bezpieczeństwo społeczne, – bezpieczeństwo ekonomiczne, – bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.
- III. Instytucje bezpieczeństwa: – polityka bezpieczeństwa, – projektowanie i ocena systemów bezpieczeństwa, – instytucje rządowe na poziomie centralnym i terenowym, – instytucje samorządu terytorialnego, – organizacje pozarządowe, – podmioty prawa prywatnego, – instytucje Unii Europejskiej, – organizacje międzynarodowe.
- IV. Obszary zagrożeń: – identyfikacja i ocena zagrożeń w skali globalnej, krajowej i lokalnej, – identyfikacja i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, – terroryzm międzynarodowy, – przestępczość i patologie społeczne, – kataklizmy naturalne i awarie techniczne [13, s. 16].

Wracając do kwestii związanej z tytułem niniejszego artykułu, oczywistym jest, że spełnienie przez państwo wobec swoich obywateli zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa [4, art. 5] nie będzie łatwe bez zapewnienia sobie odpowiednich zasobów ludzkich. Podkreślając, że bezpieczeństwo jest podstawowym warunkiem zarówno dla właściwego rozwój kraju, jak i dla funkcjonowania społeczeństwa, o czym wspomina m.in. B. Wiśniewski, który stwierdził, że „ bez bezpieczeństwa zbiorowość ludzka (państwo) nie zapewniłaby (zapewniłoby) istnienia dóbr powszechnych oraz nie mogłaby (mogłoby) się rozwijać. Państwo może rozwijać swą aktywność skierowaną na osiągnięcie dóbr wyłącznie wtedy, gdy ma pewność, że nie grozi mu żadne niebezpieczeństwo...” [5, s. 12], tym bardziej należy rozpocząć dyskusję na temat tego, w jaki sposób można usprawnić działania w sferze bezpieczeństwa w obliczu postępującego kryzysu demograficznego? Pomocnym w tym zakresie może być połączenie dorobku naukowców zajmujących się zagadnieniami związanymi z bezpieczeństwem, jak i demografii.

## 1. Charakterystyka sytuacji demograficznej w Polsce i potencjalne związane z nią zagrożenia

Wracając do racjonalizacji rozumianej jako stosowanie środków zmierzających do usprawnienia określonej działalności [14, s. 7], w tym przypadku działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w obliczu niekorzystnych trendów demograficznych zachodzących w naszym kraju, dla porządku prowadzonych dalszych rozważań należy przedstawić kilka terminów, które będą wykorzystywane w dalszej części artykułu:

- depopulacja – to zjawisko polegające na wyludnianiu danego obszaru na skutek ujemnego salda przyrostu ludności, na który składają się przyrost naturalny oraz saldo migracji [15, s. 1];
- dzietność – oznacza przeciętną liczbę dzieci, które urodziłyby kobieta w ciągu całego swojego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłyby z intensywnością obserwowaną wśród kobiet w badanym wieku;
- ludność w wieku produkcyjnym – to ludność w wieku zdolności do pracy, dla mężczyzn przyjęto wiek 18–64 lat, dla kobiet 18–59 lat [16, s. 22];
- ludność w wieku nieprodukcyjnym – to ludność w wieku przedprodukcyjnym tj. 0–17 lat oraz ludność w wieku poprodukcyjnym, tj. mężczyźni, którzy osiągnęli 65 lat i więcej oraz kobiety w wieku 60 lat i więcej [16, s. 22];
- potencjalne zasoby pracy – to liczba ludności w wieku produkcyjnym [16, s. 299];

Przyrost naturalny – to różnica między liczbą urodzeń, a liczbą zgonów w badanym okresie na określonym terytorium [16, s. 299]; ruch wędrowny – oznacza ruch ludności wynikający ze zmian miejsca zamieszkania (np. ze wsi do miasta, z miasta do miasta, a także imigrację i repatriację – rozumianą jako przyjazd na stałe do danego obszaru oraz emigrację, czyli wyjazd na stałe z danego obszaru) [16].

Zmiany w potencjale demograficznym występują w naszym kraju od lat, były i są nadal sygnalizowane przez naukowców zajmujących się tą dziedziną. Sytuacja demograficzna w naszym kraju, na skutek wielu czynników, do których z pewnością należy zaliczyć niski przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa, migracje, nowoczesne osiągnięcia medycyny w zakresie leczenia chorób i poprawy chorym komfortu życia, będzie miała już w nieodległej przyszłości znaczny wpływ na zmiany w przestrzeni ekonomicznej, społecznej, politycznej, a także szeroko pojętego bezpieczeństwa. To, że jest to proces postępujący o negatywnej tendencji, wskazują dane zbierane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), które zostały zaprezentowane w poniższej tabeli.

**Tabela 1. Liczba ludności Polski w latach 1960–2018 oraz prognozowana w 2030 r.**

Lata	Ludność Polski – stan na dzień 31 grudnia (w tys.)
1960	29 795
1970	32 658
1980	35 735
1990	38 073
2000	38 254
2010	38 530
2018	38 383
2030 (prognozowana)	35 693

Źródło: opracowanie własne na podstawie [16] i [19].

Powyższe dane wskazują, że trend wzrostu ludności na terenie Polski rozwijał się intensywnie do 1990 r. Od 1990 r. liczba ludności jest praktycznie na tym samym poziomie, z tendencją spadkową odnotowaną w 2018 r. Według analityków spadek liczby ludności będzie się utrzymywał i w 2030 r. odnotujemy ok. 2,7 miliona ludności mniej w porównaniu do 2018 r. Tak znaczny ubytek zasobów ludzkich rzeczywiście powinien niepokoić, gdyż będzie on miał wyraźny wpływ na funkcjonowanie gospodarki, regionów, społeczności lokalnych, nie tylko pod względem ekonomicznym, ale i też edukacyjnym czy kulturowym.

Jednym z najbardziej istotnych czynników mających wpływ na depopulację społeczeństwa jest tak zwana dzietność. Przyjmuje się, że aby nastąpiła zastępowalność pokoleń, czyli sytuacja, w której typowi rodzice wydają na świat liczbę dzieci, która w danych warunkach umieralności wystarcza do pełnego zastąpienia rodziców w dziele prokreacji, niezbędny jest współczynnik dzietności na poziomie 2,1 dziecka na kobietę [17, s. 59]. Jeżeli chodzi o Europę, najwyższym współczynnikiem mogą poszczycić się takie kraje jak Francja – 2,08, Irlandia – 2,0, Islandia – 1,88. W Polsce współczynnik ten w 2014 r. wyniósł 1,36 [18]. Według danych GUS w 1980 r. urodziło się 633 530 dzieci, w tym 319 773 chłopców oraz 313 757 dziewcząt. W następnych pełnych latach sytuacja związana z urodzeniami wyglądała następująco: 1990 r. – 541 812, w tym 275 771 chłopców i 266 041 dziewcząt, w 2000 r. – 375 590, w tym 192 315 chłopców i 183 275 dziewcząt [19]. Z zaprezentowanych danych wynika, że w 2000 r. liczba

urodzeń spadła prawie o połowę w porównaniu do 1980 r. Zauważalne jest również, że liczba urodzeń chłopców w porównywanym okresie zmniejszyła się o 127 458, natomiast w przypadku dziewcząt różnica ta wyniosła 130 482. Oczywiście jest, że zmniejszona liczba urodzeń ma znaczący wpływ na potencjał ilościowy pracowników na rynku pracy, nie wyłączając sektora związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa.

Kolejną kwestią, którą należy poruszyć przy charakteryzowaniu niniejszego tematu, jest posiadanie przez państwo zasobów ludzkich w wieku produkcyjnym, czyli osób zdolnych do pracy. Poniższe zestawienie prezentuje niepokojące zjawisko polegające na zwiększeniu się liczby osób w wieku poprodukcyjnym, a zmniejszeniu się liczby osób w wieku produkcyjnym. W tym miejscu należy zgodzić się z prognozą przedstawioną przez autorów Strategii Bezpieczeństwa z 2020 r., przytoczoną na wstępie niniejszego artykułu, że taka sytuacja będzie stanowić wyzwanie dla finansów publicznych, zarówno w zakresie realizacji zadań w obszarze systemu emerytalnego, jak i też opieki zdrowotnej i socjalnej.

**Tabela 2. Dane dotyczące liczby ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym w wybranych latach**

Rok	Ludność w wieku ( w tys.)			Ogółem (w tys.)
	przedprodukcyjnym	produkcyjnym	poprodukcyjnym	
1988	11 352	21 821	4 711	37 884
2002	7 863	24 405	5 888	38 218
2010	7 188	24 620	6 377	38 186
2015	6 901	24 002	7 533	38 437
2019	6 949	23 026	8 408	38 383

Źródło: opracowanie własne na podstawie [16]

Depopulacja będzie miała również wpływ na funkcjonowanie gmin, gdyż według prognozy sporządzonej przez GUS zjawisko to może w 2030 r. spośród 2478 gmin dotyczyć aż 1665, w tym powyżej 5% 1007 gmin, natomiast powyżej 10 % 322 gmin [19, s. 6].

Jak to określili analitycy GUS, największy ubytek dotknie gminy zlokalizowane na wschodzie Polski, w tym sześciu gmin na terenie Podlasia, z czego aż trzy gmin wchodzące w skład powiatu siemiatyckiego (Milejczyce – 24,3%, Nurzec-Stacja – 19,1%,



Grodzisk – 18,2% obecnej liczby ludności), dwie gminy z powiatu hajnowskiego (Dubicze Cerkiewne – 25,1%, Czyże – 21,2% obecnej liczby mieszkańców) oraz trzy gminy zlokalizowane na Lubelszczyźnie, w tym dwie gminy tworzące powiat hrubieszowski (Dołhobuczów – 21%, Trzeszczany – 18,9% obecnej liczby mieszkańców). Powyższa sytuacja musi skłaniać do refleksji, gdyż gminy z mocy ustawy mają obowiązek realizować zadania związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców, a nie jest to proste w sytuacji gdy następuje odpływ ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, z jej terenu. Należy pamiętać, że zmniejszenie gęstości zaludnienia nie zwolni z obowiązku samorządu, w tym przypadku gminnego, z utrzymania na przykład gminnych dróg, ulic, mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą, gaz czy też dbania o porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową [20, art. 7]. Sytuacja, jaka powstanie na skutek wyludnienia, może się przełożyć na stan finansów gmin, gdyż zmniejszone zostaną wpływy do budżetu tytułem podatków, a zwiększone będą musiały być wydatki na opiekę socjalną osób w podeszłym wieku. A to z kolei będzie wymagać przemodelowania aktualnego systemu zarządzania bezpieczeństwem lokalnym [21].

Według demografów depopulacja częściej może występować na obszarach słabo rozwiniętych gospodarczo, oddalonych od większych ośrodków miejskich [22, s. 62–63]. Nie można zapominać również, że powyższe zjawisko będzie prawdopodobnie pogłębione z uwagi na fakt, iż ludzie będą przenosić się do większych ośrodków w celu poszukiwania lepszych warunków życia, łatwiejszego dostępu do edukacji, opieki medycznej, pomocy społecznej, miejsc pracy, itp. Co prawda zauważalne jest zjawisko suburbanizacji, czyli odpływu ludzi z miast na obszar pozamiejski, zwłaszcza wokół dużych aglomeracji. Spowodowane to jest wieloma czynnikami, do których możemy zaliczyć chociażby lokowanie nowych inwestycji na obrzeżach dużych ośrodków miejskich, a także tym, że ludzie, którzy osiągnęli pewien poziom zamożności, poszukują bardziej komfortowych warunków życia, których nie będą mieć, pozostając w mieście. Z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa taka sytuacja będzie skutkowałą koniecznością opracowania nowych założeń działań na wypadek sytuacji kryzysowych, rozbudową struktur i infrastruktury odpowiedzialnych za bezpieczeństwo służb, jak i też systemu ich działania [23].

Za podsumowanie rozważań w zakresie depopulacji gmin niech posłużą dane zawarte w tabeli nr 3. To zestawienie, w którym przedstawiono dane pochodzące z gmin, w których w 2016 r. utworzono nowe (zaadaptowano dotychczasowe obiekty

lub wybudowano nowe) posterunki Policji. Największą liczbę posterunków Policji otworzono na terenie województwa mazowieckiego 9, następnie podlaskiego – 5. Po jednym posterunku otwarto na terenie województwa śląskiego i świętokrzyskiego. W tym zestawieniu widać różnice w wielkości gmin pod względem każdego z przyjętych kryteriów, gdyż największe gminy liczą ponad 11 tysięcy mieszkańców (Czarna Białostocka, Koszęcin, Korczyna), najmniejsza zaś to gmina Bakałarzewo, licząca prawie 3100 mieszkańców. Przytoczone dane statystyczne zostały celowo uzupełnione o wysokość budżetu w poszczególnej gminie, aby zobrazować, że małe gminy będą musiały, w przypadku wystąpienia na ich terenie depopulacji, liczyć się z trudnościami z zakresu realizacji zadań własnych. Dla porównania, gmina Bakałarzewo z budżetem na poziomie 13,5 miliona złotych realizuje dokładnie takie same ustawowe zadania co Chmielnik z budżetem 60 mln złotych, a należy zwrócić uwagę, że różnica w powierzchni gmin wynosi zaledwie 20 km<sup>2</sup> na korzyść Chmielnika, ale jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę miejscowości w gminie, to takich na terenie gminy Bakałarzewo jest 32, natomiast w gminie Chmielnik – 26 [24]. Kolejny wniosek, jaki można wysunąć na podstawie poniższego zestawienia, to taki, że w ciągu 10 lat na 29 gmin w 16 nastąpił spadek ludności, natomiast w 13 liczba mieszkańców zwiększyła się. Przyrost naturalny w 2018 r. w analizowanych gminach wyglądał następująco: większą liczbę urodzin od zgonów odnotowano w 15 gminach, mniejszą w 13, w jednej gminie liczba urodzeń i zgonów była taka sama. Warto zaznaczyć, że jeżeli chodzi o inwestycje związane z utworzeniem posterunków Policji; to w czterech przypadkach powstały one na terenie, na których spadek liczby mieszkańców w ciągu 10 lat wyniósł ok. 300 osób.

Na podstawie powyższych informacji można stwierdzić, że zasadnym jest podjęcie prac badawczych w zakresie bezpieczeństwa dla danego obszaru z elementami demografii w celu wskazania samorządom, instytucjom publicznym, służbom właściwych rozwiązań w zakresie np. projektowania i oceny systemów bezpieczeństwa, identyfikacji i ocen zagrożenia na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem sytuacji kryzysowych w przypadku zaistnienia katastrofy naturalnej czy też awarii technicznej, przestępczości i patologii społecznych.

Będzie to bardzo istotne, zwłaszcza z punktu widzenia funkcjonowania takich instytucji jak na przykład Policja, Państwowa Straż Pożarna, chociażby ze względu na fakt, iż obiekty będące siedzibami tych służb muszą być zlokalizowane w takim rejonie, aby działania tych formacji były efektywne na rzecz społeczności lokalnej, zarówno pod względem dyslokowanych sił, jak i też możliwości reagowania na zaistniałe zdarzenia [25, s. 53–82].

**Tabela 3. Zestawienie liczby ludności, liczby urodzeń i zgonów oraz wysokości budżetu gmin, w których w 2016 r. utworzono nowe posterunki Policji.**

Gmina	Powiat	Ludność		Liczba (2018 r.):		Wysokość budżetu w mln. (2018 r.)
		2008	2018	Urodzeń żywych	Zgonów	
<b>woj. kujawsko-pomorskie</b>						
Bukowiec	świecki	5139	5140	64	44	28,6
Chodecz	włocławski	6319	6042	57	60	34,1
Lubień Krajew.	włocławski	7392	7390	67	89	36,4
Lubraniec	włocławski	9906	9505	69	117	43,8
<b>woj. lubuskie</b>						
Dobiegniew	strzelecko-drezdenecki	6864	6597	53	106	32,7
Kargowa	zielonogórski	5778	5829	52	57	27,4
Szlichtyngowa	wschowski	5147	5078	62	55	21,2
<b>woj. mazowieckie</b>						
Jastrzębia	radomski	6521	7000	76	76	36,3
Kampinos	warszawsko-zachodni	4042	4354	45	42	29,0
Korytnica	mazowieckie	6623	6250	65	77	36,5
Łyse	ostrołęcki	7995	8434	89	75	48,9
Maciejowice	garwoliński	7218	6966	73	89	31,7
Miastków Kościel.	garwoliński	4949	4889	82	52	22,8
Sobolew	garwoliński	8328	8283	121	81	38,9
Zbuczyn	siedlecki	9956	10074	127	104	50,5
Zabrodzie	wyszkowski	5575	5933	71	56	28,1
<b>woj. podlaskie</b>						
Bakałarzewo	suwalski	3036	3097	33	30	13,5
Czarna Białost.	białostocki	11669	11414	96	130	52,4
Czyżew	wysokomazowiecki	6639	6393	75	72	33,3
Knyszyn	moniecki	4840	4781	51	71	22,3
Szumowo	zambrowski	4831	4851	44	68	24,0

cd. Tabeli 3.

Gmina	Powiat	Ludność		Liczba (2018 r.):		Wysokość budżetu w mln. (2018 r.)
		2008	2018	Urodzeń żywych	Zgonów	
<b>woj. podkarpackie</b>						
Korczyna	krośniński	10882	11212	127	100	47,9
Wiśniowa	strzyżowski	8383	8048	86	99	39,4
<b>woj. śląskie</b>						
Koszęcin	lubliniecki	11523	11861	135	126	50,7
<b>woj. świętokrzyskie</b>						
Chmielnik	kielecki	11543	11320	113	137	60,0
<b>woj. wielkopolskie</b>						
Blizanów	kaliski	9373	9892	92	81	42,5
Godziesze Wlk.	kaliski	8612	9524	108	87	46,4
Lisków	kaliski	5370	5260	52	61	25,6
Lubasz	czarnkowsko-trzcianecki	7159	7733	94	64	40,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie [24]

## 2. Perspektywa zatrudnienia cudzoziemców w sektorze bezpieczeństwa w przypadku pogłębiającej się depopulacji

Kolejną z kwestii, z jaką przyjdzie się zmierzyć decydom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo państwa w ramach racjonalizacji działań w reakcji na depopulację, będzie sprawa zatrudnienia w wybranych służbach, strażach, inspekcjach osób pochodzących z innych państw. Dlaczego o tym wspomniano? Należy zauważyć, że na przestrzeni lat stanowisko Polaków w tej sprawie uległo znacznej zmianie, gdyż w 1992 r. zwolenników, którzy twierdzili, że cudzoziemcom powinno się pozwolić na podjęcie każdej pracy, było zaledwie 9%, natomiast po 10 latach już 31%, zaś w 2019 r. odsetek takich ludzi wyniósł 62%. Widać również znaczną różnicę, jeżeli chodzi o odsetek osób udzielających odpowiedzi, że cudzoziemcy w ogóle nie powinni w Polsce pracować – z 42%

w 1992 r. do 4% w 2019 r. W tym przypadku warto zwrócić uwagę, że liczba głosów wyrażających negatywne stanowisko w opisywanej sprawie jest mniejsza aniżeli liczba osób, która nie potrafiła w tej sprawie zająć konkretnego stanowiska [26, s. 5].

**Tabela 4. Jak sądzi Pan(i), czy cudzoziemcom powinno się pozwolić na podjęcie pracy w Polsce (%)?**

	1992	1999	2004	2010	2016	2019
Tak, powinno się im pozwolić na podjęcie każdej pracy	9	18	31	50	55	62
Tak, ale jedynie niektórych rodzajów prac	39	46	42	31	30	29
W ogóle nie powinno im się pozwalać pracować w Polsce	42	31	22	14	10	4
Trudno powiedzieć	9	5	5	5	5	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie [26]

Uzupełnieniem powyższej tabeli są dane zabrane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wskazują one, z jakiego potencjału można skorzystać, przyjmując do pracy cudzoziemców w segmencie bezpieczeństwa. W zestawieniu celowo zamieszczono tylko dane dotyczące roczników, które z punktu widzenia służb, inspekcji, straży są najbardziej efektywne. Jeżeli podsumujemy łącznie liczbę cudzoziemców, którzy w sposób legalny przebywali i pracowali na terenie Polski, to w 2019 r. wyniosła ona 390 704 osób [27, s. 13]. Trzeba przyznać, że jest to potężny potencjał, który należy poważnie brać pod uwagę jako ewentualny zasób ludzki mogący znaleźć zatrudnienie w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy mieć na względzie, że cudzoziemcy legalnie pracujący w Polsce odprowadzają podatki, asymilują się ze społeczeństwem, uczą się języka polskiego, wchodzą w związki małżeńskie. Dzieci emigrantów chodzą do polskich szkół, uczą się na polskich uczelniach, rozwijają się wśród polskich rówieśników, przejmując od nich polską kulturę, obyczaje, tradycje.

Dlaczego powyższe rozwiązanie warto już teraz rozważać? Problem związany ze stale zmniejszającą się liczbą osób w wieku produkcyjnym będzie dotyczył również formacji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy wspomnieć, że tylko w samych strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stan etatowy w Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej, Służbie Ochrony Państwa wynosi ponad 153 tysiące funkcjonariuszy [28]. Do tego trzeba dodać osoby zatrudnione w podmiotach realizujących zadania z zakresu ochrony osób i mienia. Jak widać, jest to dość duży rynek, który co roku wymaga zasilenia przez nowych pracowników.

Zatrudnienie cudzoziemców w sektorze związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa na chwilę obecną jest dość odległą kwestią, jednak nie można jej odrzucać i już teraz podjąć odpowiednie przedsięwzięcia, gdyż wymaga to odpowiednich analiz, uchwalenia stosownych regulacji prawnych i wdrożenia odpowiedniej polityki migracyjnej, opracowania procedur, ze wszelkimi konsekwencjami, jak i ewentualnymi zagrożeniami [29].

## **Podsumowanie**

Według demografów obecna niekorzystna sytuacja demograficzna w Polsce wynika przede wszystkim z niskiej dzietności, wydłużenia życia osób starszych, migracji ludności. Zjawisko to w sposób szczególny może dotknąć wiele gmin zlokalizowanych na peryferyjnych obszarach, zwłaszcza w województwach wschodniej i południowo-wschodniej Polski, Pomorzu Zachodnim, a także terenach górskich południowo-zachodniej części kraju. Powyższe czynniki, jak i zmniejszenie się zasobów ludzi w wieku produkcyjnym, jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie działania, mogą doprowadzić do kryzysu ekonomicznego i osłabienia poczucia bezpieczeństwa. Oczywistym jest, że depopulacja, mająca miejsce szczególnie w mniejszych gminach, wpłynie na jakość funkcjonowania zamieszkałych tam osób. Zapewnienie przez władze samorządowe odpowiednich warunków życia przy zmniejszonych wpływach do lokalnych budżetów na skutek mniejszej ilości rodzących się dzieci, odpływu ludzi w wieku produkcyjnym, a także zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną i pomoc socjalną starszych osób będzie bardzo trudne. Dlatego też istotnym jest, aby rozważania w tej kategorii zainteresowały również badaczy zajmujących się naukami o bezpieczeństwie, gdyż problem ze zmniejszającą się liczbą osób w wieku produkcyjnym może dotknąć również bezpośrednio funkcjonujące w Polsce służby, inspekcje i straże, chociażby za sprawą zmniejszonej ilości chętnych do podjęcia służby w takich formacjach jak Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa, nie zapominając o podmiotach komercyjnych realizujących zadania związane z ochroną i zabezpieczeniem osób i mienia. Aby zapobiec takiej sytuacji, już teraz należy poszu-

kiwać alternatywnych rozwiązań polegających między innymi na opracowaniu zasad zatrudniania cudzoziemców pracujących czy też studiujących w Polsce.

Podsumowując powyższe rozważania w ramach racjonalizacji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w obliczu niekorzystnego zjawiska demograficznego w Polsce, należy podjąć stosowne czynności w co najmniej trzech płaszczyznach:

#### I. Prawna:

- przegląd zadań poszczególnych służb w celu wyeliminowania tych, które dublują się, tym samym osiągnane wyniki nie są efektywne na skutek rozproszonych działań;
- przygotowanie założeń do ewentualnego nowego podziału administracyjnego kraju, zwłaszcza na poziomie gmin i powiatów wraz z nowymi zadaniami do realizacji na rzecz społeczności lokalnej, w tym zapewnienia bezpieczeństwa szeroko rozumianego [32, s. 330–355];
- przygotowanie regulacji prawnych umożliwiających podjęcie pracy lub służby w umundurowanych formacjach porządku prawnego przez legalnie przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców.

#### II. Organizacyjna:

- połączenie służb, inspekcji, straży, których zadania powielają się;
- dokonanie zmian przy tworzeniu struktur służb, inspekcji i straży, których terytorialny zasięg działania nie będzie uzależniony od zasadniczego podziału administracyjnego Państwa;
- unifikacja programów szkolenia poszczególnych służb w celu wykorzystania potencjału dydaktycznego pozostającego w zasobach Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Administracji Skarbowej;
- przy tworzeniu nowych siedzib służb, inspekcji i straży uwzględniać informacje związane z perspektywą demograficzną na danym terenie;
- w celu uwolnienia sił i środków przesunięcie zadań (np. obsługa kadrowa, finansowa logistyczna) do jednostek wyższego szczebla (np. z komisariatu do komendy powiatowej lub też z komendy powiatowej do komendy wojewódzkiej);
- przekazanie niektórych działań koncesjonowanym podmiotom w celu odciążenia od drobnych, pochłaniających siły i środki zadań, które nie stanowią podstawy działań służb, inspekcji i straży;
- wyznaczenie zadań, celów i zasad działania, udzielanie pomocy, wsparcia w strefach przygranicznych w szerszej formie niż dotychczas [30, s. 95–118] i [31, s. 165–192];
- edukacja społeczeństwa na rzecz wzmocnienia wiedzy w zakresie bezpieczeństwa [34].

### III. Techniczna:

- wdrożenie nowoczesnych technologii systemów zabezpieczenia elektronicznego infrastruktury budowlanej (państwowej, prywatnej, technicznych obiektów przemysłowych poprzez np.: systemy sygnalizacji pożaru, detekcji gazów toksycznych i wybuchowych, kontrolę dostępu, ochronę perymetryczną, elektroniczne systemy bezpieczeństwa, itp.);
- określenie koncepcji wykorzystania nowych technologii, np. bezzałogowych statków powietrznych w dziedzinach, w których do tej pory wykorzystywano lotnictwo załogowe w zakresie ochrony bezpieczeństwa [33, s. 61–74];
- modyfikowanie i rozwijanie możliwości komunikacji przy wykorzystaniu technologii mediów społecznościowych;
- tworzenie mobilnych punktów informacyjno-konsultacyjnych, które będą mogły dotrzeć do zainteresowanych, zwłaszcza osób w podeszłym wieku, zamieszkałych w oddalonych od większych ośrodków miejskich itp.

### Bibliografia / References

- [1] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020.
- [2] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.
- [3] Wojtaszczyk K., *Kompendium wiedzy o państwie*, Warszawa 1998 [za:] Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol, Szczytno 2013.
- [4] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm).
- [5] Wiśniewski B., Biel D. (red.), *Podstawowe determinanty koordynacji działań dotyczących bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2014.
- [6] Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18.
- [7] Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol, Szczytno 2013.
- [8] Uchwała Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z 28 stycznia 2011 r. (M.P. z 2011 r. Nr 14, poz. 149).



- [9] Lutostański M., *Idea wyodrębnienia dyscypliny naukowej „nauki o bezpieczeństwie” i jej konsekwencje*, „Historia i Polityka” 2018, Nr 25(32).
- [10] K. Popper K., *Cel nauki* [w:] *Wiedza obiektywna. Ewolucyjna teoria epistemologiczna*, PWN, Warszawa 1992.
- [11] Czupryński A., *Naukowe aspekty bezpieczeństwa* [w:] Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J. (red.) *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, CNBOP-PIB, Józefów 2015.
- [12] Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2005.
- [13] Misiuk A., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Historia i Polityka” 2018, Nr 23(30).
- [14] Szymanek M., (red.) *Słowniku języka polskiego*, tom III, PWN, Warszawa 1983.
- [15] Majdzińska A., *Obszary depopulacyjne w Polsce w latach 2002–2014*, „Studia Demograficzne” 2018, nr 1(173).
- [16] *Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny 2019.
- [17] Szukalski P., *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2009.
- [18] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html>.
- [19] *Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030*, GUS, Warszawa 2017.
- [20] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713).
- [21] Falecki J., Kochańczyk R., Sowizdraniuk P., *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnątrz państwa*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018.
- [22] Kantor-Pietryga I., *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- [23] Ziobro J., *Teoretyczne i praktyczne konteksty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Aspekty prawno-organizacyjne i geograficzno-przestrzenne*. Część 1, Difin, Warszawa 2019.
- [24] <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>.
- [25] Kochańczyk R., *Bliżej ludzi. Posterunek Policji – mała komórka, duże możliwości* [w:] Stawnicka J., Klonowska I., Kochańczyk R., *Bliżej ludzi. Społeczno-edukacyjne działania Policji na rzecz bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 2019.
- [26] Komunikat z badań 5/2020 „Praca obcokrajowców w Polsce”, CBOS styczeń 2020.
- [27] Informacja Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS, Warszawa lipiec 2020.

- [28] <https://www.infosecurity24.pl/wakaty-w-sluzbach-po-killkanascie-procent-w-sop-i-sg-po-kilka-w-policji-i-pszp>.
- [29] Lubiewski P., *Terroryzm a migracja. Zależności i skutki*, Wydawnictwo TUM, Wrocław 2018.
- [30] Kochańczyk R., *Pościg transgraniczny jako element współpracy na polskiej i czeskiej granicy* [w:] *Bezpieczeństwo w obszarach przygranicznych*, tom II, (red.) Kaczmarczyk B., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- [31] Ziobro J., *Ratownictwo transgraniczne jako forma współpracy i integracji międzynarodowej oraz środki w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego – wybrane aspekty organizacji*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, Nr 73.
- [32] Izdebska H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- [33] Kochańczyk R., *BSP w poszukiwaniu osób zaginionych w praktyce policyjnej* [w:] *Wykorzystanie bezzałogowych platform powietrznych w operacjach na rzecz bezpieczeństwa publicznego*, (red.) Feltynowski M., CNBOP-PIB, Józefów 2019.
- [34] Kochańczyk R., Mięsiak P. (red.), *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa – wielowymiarowa płaszczyzna*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018.

**Rafał Kochańczyk** – służbę w Policji rozpoczął w 1993 r. w Komisariacie II Policji w Gliwicach. Od 2003 r. zajmował następujące stanowiska kierownicze: Zastępcy Komendanta Komisariatu II Policji w Gliwicach, Komendanta Komisariatu Policji w Pyskowicach, Zastępcy Komendanta Miejskiego Policji w Gliwicach. Od 1 kwietnia 2012 r. pełnił służbę na terenie województwa świętokrzyskiego, najpierw jako Zastępca Komendanta Wojewódzkiego, a od 16 marca 2015 r. jako Komendant Wojewódzki Policji w Kielcach (do 1 lutego 2016 r.). 24 maja 2016 r. został mianowany na stanowisko Komendanta Szkoły Policji w Katowicach. Ukończył Uniwersytet Wrocławski, Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie, jak również studia podyplomowe w zakresie organizacji zarządzania, a także zarządzania kryzysowego.

**ORCID: 0000-0002-1432-1927**

---

**Rafał Kochańczyk** – he began his service in the Police in 1993 at the Second Police Station in Gliwice. From 2003, he held the following managerial positions: Deputy Commander of the II Police Station in Gliwice, Commander of the Police Station in

Strategia zwalczania terroryzmu 239 Pyskowice, Deputy Commander of the City Police in Gliwice. From April 1, 2012, he served in the Świętokrzyskie Voivodship, first as the Deputy Provincial Commander, and from March 16, 2015 as the Provincial Commander of the Police in Kielce (until February 1, 2016). On May 24, 2016, he was appointed Chief of the Police School in Katowice. He graduated from the University of Wrocław, the Police Academy in Szczytno, as well as post-graduate studies in the field of management organization and crisis management