

Marek Z. KULISZ
Dolnośląska Szkoła Wyższa

DETERMINANTY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA JAKO ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ

Artykuł przedstawia rozważania autora na temat determinantów bezpieczeństwa państwa jako organizacji społecznej. Podkreślone są tutaj istotne relacje z punktu widzenia funkcjonowania poszczególnych elementów, a jednocześnie jako całości organizacyjnej spełniającej w danym środowisku określone funkcje. Model państwa w ujęciu socjologiczno-funkcjonalnym na pierwszym miejscu stawia dobro społeczeństwa, co w konsekwencji prowadzi do konieczności zaspokojenia wszystkich potrzeb społecznych. W zakończeniu autor stwierdza, że głównym determinantem bezpieczeństwa państwa są społeczne potrzeby narodu zarówno w wymiarze funkcjonowania na arenie stosunków międzynarodowych, jak i w wymiarze funkcjonowania sfery wewnętrznej państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, determinanty

Państwo jako zbiór określonej grupy społecznej, czy państwo jako podmiot w kontaktach z innymi państwami, zawsze budziło zainteresowanie badaczy różnych dyscyplin naukowych, od nauk teologicznych, socjologii, nauk prawnych po nauki o polityce. Jest to swoisty fenomen, bowiem „twór” teoretycznie prosty w budowie, różnie opisywany na przestrzeni dziejów, wciąż jest obiektem badań. Szczególne zainteresowanie budzą związki przyczynowo-skutkowe występujące zarówno w warstwie funkcjonowania wewnętrznego państwa, jak i zewnętrznych relacji na arenie stosunków międzynarodowych. Przy czym każda nauka w tym zakresie wytworzyła własny aparat pojęciowy i badawczy. Mając powyższe na względzie, warto przyrzeć się problemowi określenia priorytetów państwa oraz sposobów zapewniania sobie jak najlepszego bytu, w tym bezpieczeństwa. Drogi realizacyjne racji stanu w tym zakresie zależą od wielu czynników. Warto zatem skupić się na chwilę nad determinantami bezpieczeństwa, które pozwalają na stworzenie warunków do swobodnego funkcjonowania państwa w środowisku bezpieczeństwa¹ i to zarówno w sferze wewnętrznej jak i zewnętrznej.

Państwo jako kategoria pojęciowa nie rozwijała się wprost proporcjonalnie do rozwoju cywilizacji i aktywności społecznej. W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele definicji państwa przedstawiających różne podejścia do wyjaśnienia tego pojęcia, zwłaszcza w aspekcie celu istnienia państwa oraz jego istoty. Już w czasach Starożytnej Grecji pojęcie to odnosiło do miasta-państwa (*polis*), a w czasach Imperium Rzymskiego państwo

¹ Przez środowisko bezpieczeństwa państwa należy rozumieć zbiór uwarunkowań wewnętrznych oraz zachodzących w otoczeniu bliższym i dalszym państwa.

rozumiano jako „państwo obywateli rzymskich” (*civitas*) lub „wspólnotę wszystkich obywateli” (*res publica*).

Analizując ewolucję pojęcia państwo w ujęciu historycznym, warto podkreślić podejście Platona, odnoszące państwo do żywego organizmu, lub podejście Tomasza z Akwinu, odnoszące państwo do stosunków społecznych swoistej wspólnoty ludzi jako obywateli, czy podejście Machiavellego, odnoszące państwo do bytu politycznego ukierunkowanego na wzmocnienie władzy².

Przez wieki rozwoju cywilizacyjnego, w definicyjnych ujęciach państwa, wykształcono takie elementy państwa jak: terytorium, położenie, warunki bytu, relacje między władcą a poddanymi³, będące swoistymi determinantami jego funkcjonowania.

Współcześnie, w aspekcie znaczeniowym „państwo jest rozumiane na trzy bardzo różne sposoby, a mianowicie z perspektywy: idealistycznej, funkcjonalistycznej i organizacyjnej”⁴. Idealistyczne podejście znajduje swoje odzwierciedlenie w pracach Georga Wilhelma Friedricha Hegla, który wyszczególnił trzy etapy egzystencji społecznej: rodzinę, społeczeństwo obywatelskie i państwo. Funkcjonalistyczne ujęcie państwa uwypukla instytucje państwa, których głównym zadaniem jest utrzymywanie społecznego porządku. Natomiast podejście organizacyjne definiuje państwo jako zbiór instytucji rządowych odpowiedzialnych za kolektywną ochronę życia społecznego⁵.

Państwo odnoszone jest także do zbioru norm prawnych. Ostatnie, tzw. definicje normatywne, wywodzą się z klasycznej definicji Georga Jellinka⁶, który już w 1921 r. określił państwo jako swoisty układ trzech elementów: społeczeństwa, terytorium zajmowanym przez to społeczeństwo oraz bezpośredniej władzy zwierzchniej. O tej definicji warto pamiętać, bowiem w międzynarodowym systemie prawnym dała ona podwaliny pod jasno wyeksponowanie (wyróżnienie) państwa na tle innych organizacji występujących w stosunkach międzynarodowych. Od tego czasu pojawiło się wiele definicji określających państwo, jako byt w przestrzeni międzynarodowej oraz podmiot stosunków zachodzących pomiędzy innymi państwami. Definicje te można podzielić na pięć typów⁷:

1) definicje elementarne – odnoszące się do klasycznego układu trzech elementów według Georga Jellinka (ludność – terytorium – władza);

2) definicje funkcjonalne – opisujące państwo poprzez funkcje, jakie musi spełnić w danym systemie społecznym – w definicjach współczesnych najczęściej podkreślana jest władcza funkcja państwa⁸;

² J. Nocoń, A. Laska, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Wydaw. Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2005, s. 122.

³ Szerzej: M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 157-158.

⁴ A. Heywood, *Politologia*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006, s. 108.

⁵ Ibidem, s. 108-119.

⁶ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 312.

⁷ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii ...*, s. 159-162. Por. również: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii. Tom I. Teoria polityki*, Wydaw. Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 1999, s. 217-218.

⁸ Przykładem takiego rozumienia państwa jest ujęcie, według którego jest to „hierarchiczny, posługujący się przymusem zespół organów (aparatur państwowy) powołany do realizacji celów ogólnospołecznych

3) definicje psychologiczne – określające państwo jako „zbiór wyobrażeń dotyczących władczych stosunków międzyludzkich”⁹, przy czym stosunki te zachodzą głównie w relacjach władzy z obywatelami;

4) definicje socjologiczne – określające państwo jako grupę społeczną czy też pewną zbiorowość ludzi (wspólnotę społeczną), w której zachodzą istotne relacje z punktu widzenia funkcjonowania państwa jako całości organizacyjnej;

5) definicje klasowe – określające państwo jako instrument klasowego panowania jednej grupy społecznej nad pozostałą częścią społeczeństwa – wg tych definicji władza służy do dławienia oporu i sprzeciwu przeciwników klasowych.

Warto podkreślić, że w dniu 26 grudnia 1933 r., podczas Konferencji międzynarodowej państw amerykańskich¹⁰ uchwalono „Konwencję o prawach i obowiązkach państw i osób neutralnych w wojnie lądowej”. W art. 1 konwencji przyjęto, że państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno posiadać następujące atrybuty:

- stałą ludność,
- określone terytorium (wielkość państwa nie wpływa na jego podmiotowość) oddzielone od innych państw granicą,
- suwerenną władzę (wraz z aparatem przymusu),
- zdolność wchodzenia w relacje międzynarodowe.

Pomimo iż konwencja była tylko regionalnym spotkaniem państw amerykańskich, to przyjęte zasady uznane zostały później w prawie międzynarodowym. Dlatego też dzisiaj, gdy mówimy o państwie, w ujęciu relacji międzynarodowych, mamy na myśli organizację funkcjonującą w środowisku bezpieczeństwa, która posiada kilka podstawowych przesłanek¹¹:

- 1) jest to organizacja społeczna o charakterze politycznym;
- 2) organizacja ta posiada określone terytorium, co oznacza, że jej członkowie przebywają na stałe na określonym terytorium (zamieszkują określone terytorium);
- 3) w skład państwa wchodzi obywatele, członkowie organizacji – są to ludzie stanowiący grupę lub grupy społeczne (etniczne) tworzące naród oraz mniejszości narodowe lub etniczne przebywające na stałe na terytorium państwa i posiadające obywatelstwo tego państwa¹²;

szczegółowych, kierujący życiem politycznym i społecznym na danym terytorium.” Źródło: P. Andrzejewski, P. Deszczyński, K. Gołata, *Wybrane zagadnienia z nauki o polityce*, Wydaw. AE, Poznań 1991, s. 11.

⁹ L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. I, Wydaw. PWN, Warszawa 1959, s. 286.

¹⁰ Pierwsza Konferencja międzynarodowa państw amerykańskich odbyła się na przełomie 1889-1890 r. z inicjatywy rządu USA, które w gronie przywódców państw latynoamerykańskich chciały omówić wspólne problemy państw kontynentu amerykańskiego. W 1933 r. w Montevideo odbyła się VII konferencja poświęcona głównie rozwiązywaniu problemów ekonomicznych i społecznych.

¹¹ M. Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej*, rozprawa habilitacyjna, Wydaw. AON, Warszawa 2011, s. 35.

¹² W literaturze przedmiotu, państwa skupiające w ramach wspólnego terytorium kilka grup etnicznych, z których żadna nie ma znaczącej przewagi liczebnej nad pozostałymi, określane są mianem „państw wielonarodowych”. Spośród państw wielonarodowych na kontynencie europejskim wymienić można np. Wielką Brytanię, Belgię czy Hiszpanię.

4) przynależność do państwa ma charakter sformalizowany – władza państwowa jest najwyższą władzą na danym obszarze i sama decyduje o zakresie swoich kompetencji, przy czym decyzje podejmowane przez organy władzy powinny wyrażać interesy społeczeństwa, a nie interesy władzy (wszystkie inne instytucje i organy funkcjonujące na obszarze państwa działają tylko i wyłącznie zgodnie z prawem stanowionym przez władzę państwową);

5) przynależność do państwa ma charakter przymusowy – każdy obywatel ma określone obowiązki i prawa nadawane przez władzę, zwane obywatelskimi, a władza ma aparat przymusu, by te prawa wyegzekwować;

6) atrybutem państwa jest suwerenność, rozumiana jako całkowita niezależność od jakiegokolwiek siły zewnętrznej lub wewnętrznej.

Państwo jest zatem „stowarzyszeniem politycznym, które w zdefiniowanych granicach terytorialnych posiada suwerenne kompetencje”¹³. Warto w tym miejscu wspomnieć o tym, że na przełomie XVIII i XIX wieku występowała naturalna tendencja narodów do tworzenia własnych odrębnych państwowości. Nie oznacza to wcale, że proces ten już się zakończył¹⁴. Co prawda, współcześnie większość istniejących narodów tworzy własne niezależne państwa, ale są wyjątki, jak chociażby Sikhowie, Kurdowie, czy Palestyńczycy – narody, które wciąż dążą do utworzenia własnych państwowości. W tym aspekcie trzeba odróżnić podmiotowość państwową od autonomii politycznej, dzięki której władza lokalna wyłoniona przez mniejszość polityczną może samodzielnie zarządzać częścią terytorium kraju, ale nadal w zakresie wynegocjowanym z władzą zwierzchnią, która zarządza całym organizmem państwowym.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, państwo jako podmiot stosunków międzynarodowych musi posiadać zdolność prawną (zdolność do posiadania praw i obowiązków jako jeden z podmiotów życia międzynarodowego) oraz zdolność do czynności prawnych (zdolność do przyjmowania i składania oświadczeń woli skutkujących powstaniem, zmianą lub ustaniem stosunku prawnego). Autonomia zaś jest ustanawiana przez organ władzy ustawodawczej w postaci stosownego dokumentu, np. statutu.

Wyróżnić można dwa rodzaje podmiotowości prawnej¹⁵:

- podmiotowość pierwotna – jej skutkiem jest wyłonienie nowego, suwerennego podmiotu, niezależnie od woli innych uczestników życia międzynarodowego (np. wyzwolenie się narodu od zależności wobec innego narodu lub rozpad państwa na kilka mniejszych podmiotów czy też oderwanie się części terytorium danego państwa i utworzenie nowego podmiotu stosunków międzynarodowych – nowy podmiot może również powstać w wyniku połączenia się dwóch lub więcej niezależnych podmiotów);

¹³ A. Heywood, *Politologia...*, s. 127.

¹⁴ W wyniku podziału Sudanu, w dniu 9 lipca 2011 r., na kontynencie afrykańskim, wyłoniło się nowe 54. niepodległe państwo afrykańskie – Republika Południowego Sudanu. Z dniem 14 lipca 2011 r. państwo to zostało nowym 193. członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych.

¹⁵ W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii...*, s. 217.

- podmiotowość wtórna – jej skutkiem jest utworzenie nowego państwa na podstawie aktu władzy międzynarodowej (np. powstanie państwa Izrael w 1948 r. na mocy Rezolucji ONZ Nr 181 z dnia 29 listopada 1947 r. dokonującej podziału Palestyny na dwa państwa: żydowskie i arabskie).

Zatem z jednej strony każdy naród, jako odrębna grupa społeczna, dąży za pomocą określonych działań do zapewnienia sobie bezpieczeństwa w ramach własnego i suwerennego państwa, ale z drugiej – każde państwo za pomocą aparatu przymusu, w tym działań podejmowanych w ramach funkcji wewnętrznych¹⁶, stara się zjednoczyć różne grupy etniczne zamieszkałe na jego terytorium w jeden zintegrowany naród¹⁷ i zagwarantować niepodległy byt w trwałych terytorialnie granicach.

Warto tu podkreślić, że powszechne migracje ludności przyczyniają się do zaniku tradycyjnego modelu państwa jednonarodowego. W każdym państwie występują mniejsze lub większe grupy etniczne stanowiące mniejszości narodowe lub etniczne¹⁸. Naturalna zdolność państw do absorbowania fal migracyjnych przez społeczeństwa postrzegana była przez lata jedynie przez pryzmat czynnika stymulującego wzrost gospodarczy. Taka tendencja, bardzo charakterystyczna dla państw Zachodu, niejednokrotnie wpływała na pozytywne zróżnicowanie wartości obecnych w życiu społecznym, ale może stanowić też istotny problem w sprawnym zarządzaniu państwem jako specyficznej organizacji politycznej¹⁹.

Można więc skupić się na państwie jako „wspólnocie politycznej obejmującej zespół norm politycznych oraz zbiorowość społeczną zajmującą określone terytorium i podporządkowaną ośrodkowi suwerennej władzy politycznej”²⁰. Przy czym, według Collina Piersona, państwo współczesne posiada sześć cech charakterystycznych: terytorialną suwerenność, zorganizowaną przemoc, legalność i praworządność opartą na konstytucji, prawa obywatelskie, zarządzanie podatkami, racjonalną administrację państwową²¹. Wyjaśniając istnienie różnych cech państwa, Jerzy Oniszczyk wskazuje wręcz na „elementy określające państwo jako: 1) organizację społeczną, 2) organizację polityczną, 3) władzę państwową, 4) organizację przymusową, 5) organizację terytorialną, 6) organizację suwe-

¹⁶ Wśród wewnętrznych funkcji państwa wyróżnić można m.in.: ochronno-regulacyjną, kulturalną, wychowawczą, społeczną, ekonomiczną i ekologiczną. Są to funkcje państwa wyrażające dążenia do zapewnienia warunków swobodnego i bezpiecznego rozwoju społeczeństwa w perspektywie długoterminowej.

¹⁷ Pojęcie narodu jest różnie postrzegane w literaturze przedmiotu. W krajach kultury wschodnioeuropejskiej dominuje etniczne podejście do wyjaśnienia istoty narodu, a w krajach kultury zachodniej naród postrzegany jest jako wspólnota ludzi, obywateli zamieszkujących terytorium danego państwa, połączonych więzami gospodarczymi, politycznymi i społecznymi. Szerzej: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Zeszyt Problematyczny nr 1 (61)2010, Wydaw. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 9-15.

¹⁸ W przypadku, gdy jedna grupa etniczna ma znaczną przewagę liczebną nad pozostałymi grupami etnicznymi stanowiącymi mniejszości narodowe, a zdecydowana większość członków tej dominującej grupy etnicznej zamieszkuje terytorium jednego państwa – można przyjąć, że jest ono państwem narodowym.

¹⁹ Szerzej: S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Wydaw. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010.

²⁰ J. Nocoń, A. Laska, *Teoria polityki...*, s. 123.

²¹ T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Wydaw. PWN, Warszawa 2004, s. 134.

renną, 7) organizację klasową, 8) organy państwowe (aparatus państwowy), 9) organizację celową”²².

Warto przy tym zaznaczyć, że te elementy determinujące państwo jako sprawnie działającą instytucję wyłaniały się przez wieki na przestrzeni rozwoju społeczeństwa od czasów Arystotelesa po czasy współczesne. Nie oznacza to jednak, że proces ten został całkowicie zakończony, a państwo jako twór społeczny osiągnęło ostateczny kształt. Jest to wręcz niemożliwe, bowiem narody ciągle się rozwijają, a dynamiczne zmiany środowiska bezpieczeństwa wymuszają na organach władzy państwowej ciągłą konieczność nowego podejścia do realizacji swoich funkcji. Przy czym przez funkcje państwa należy rozumieć „zasadnicze kierunki działalności państwa, wynikające z celów i zadań jakie winno ono spełniać”²³. Funkcje państwa wyrażają zatem realizowane przez państwo zadania strategiczne w poszczególnych sferach życia społecznego. Im więcej tych sfer wskazanych zostanie jako ważne dla funkcjonowania państwa, tym więcej istotnych funkcji (zadań strategicznych) państwo ma do zrealizowania. Jednakże nie we wszystkich sferach realizowane zadania posiadają jednakowy priorytet, zależy to od przyjętej gradacji ważności danej sfery aktywności społecznej. Ponadto liczba funkcji zmieniała się wraz z etapami ewolucji danego państwa. Niewątpliwie można przyjąć, że „istnieje pewne minimum funkcji, które musi spełniać państwo, aby przypisywano mu charakter organizacji państwowej”²⁴.

Problem polega na tym, jak postrzegamy sprawnie funkcjonujący i bezpieczny organizm państwowy. Dominuje tu tradycyjny pogląd odnoszący państwo do relacji z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Wówczas dość łatwo jest określić determinanty bezpieczeństwa państwa. Stabilność terytorialna i nienaruszalność granic państwa to dwa, powszechnie zauważane wyznaczniki oceny jego bezpieczeństwa. Trzeba tu jednak wspomnieć również o jeszcze jednym determinancie, tj. suwerenności w podejmowaniu decyzji na arenie stosunków międzynarodowych. Jako przykład można podać chociażby sytuację Polski po II wojnie światowej. Polska była państwem niepodległym z zagwarantowanymi granicami, ale pomimo iż należała do Organizacji Narodów Zjednoczonych, znajdowała się w strefie wpływów Związku Radzieckiego, a tzw. „doktryna Breżniewa”²⁵ skutecznie ograniczała polityczną suwerenność Polski. Władze Polski

²² J. Oniszczyk (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Wydaw. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2008, s. 43.

²³ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii...*, s. 177.

²⁴ Ibidem, s. 60.

²⁵ Doktryna Breżniewa, znana także w literaturze pod nazwą „Doktryna o ograniczonej suwerenności” została ogłoszona przez ministra spraw zagranicznych ZSRR A. Gromykę na sesji zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1968 r. jako reakcja na próbę usamodzielnienia się Czechosłowacji. Jej nazwa pochodzi od nazwiska ówczesnego Sekretarza Generalnego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego Leonida Breżniewa. Ideą doktryny była możliwość interwencji (nawet interwencji zbrojnej) innych państw socjalistycznych, w tym ZSRR, w wypadku gdyby zostały naruszone tzw. „podstawy ustroju socjalistycznego”, w którymś z państw członkowskich Układu Warszawskiego. Idea ta stała się swoistą „normą prawną” sankcjonującą całkowite uzależnienie państw socjalistycznych od ZSRR. Zasada ta nie została uznana przez demokratyczne państwa zachodnie oraz niektóre państwa socjalistyczne niezależne od ZSRR (Chiny, Albanie i Jugosławie). Niestety w 1968 r. zasada ta została czynnie zastosowana wobec Czechosłowacji, a w okresie 1980-1981 stanowiła ona

Ludowej realizowały zatem funkcje państwa, w tym dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa, tylko w takim zakresie, jaki Związek Radziecki uważał za właściwy.

Jeżeli jednak państwo ma stabilne granice terytorialne, niepodległe terytorium i posiada suwerenność polityczną, to czy można już powiedzieć, że jest ono bezpieczne? W literaturze przedmiotu można spotkać takie poglądy i nic w tym dziwnego, gdy patrzymy na państwo tylko przez pryzmat stosunków międzynarodowych.

Nie można jednak zapominać, że państwo to organizm społeczny, który może wchodzić w interakcje z innymi organizmami społecznymi, a także może funkcjonować całkowicie „niezależnie” od innych podmiotów. To drugie podejście jest oczywiście czysto teoretyczne, bowiem współczesne procesy globalizacji skutecznie wskazują na wieloaspektowe zależności poszczególnych społeczeństw w ich środowiskach. W takich uwarunkowaniach dochodzi wręcz do „niezwykłego przenikania się i warunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ze środowiskiem międzynarodowym we wzajemnie sprzężonych procesach internalizacji i eksternalizacji”²⁶.

Warto jednak zwrócić uwagę na państwo jako samodzielny podmiot organizacyjny, bo tylko wówczas możemy wyspecyfikować związki przyczynowo-skutkowe zachodzące wewnątrz organizacji, zwłaszcza pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi oraz pomiędzy władzą a społeczeństwem. Można zatem postawić pytanie czy państwo może być bezpieczne bez silnego ośrodka władzy? lub czy ośrodek władzy dysponującym silnym aparatem przymusu, wobec słabego, uległego społeczeństwa, jest gwarantem bezpieczeństwa państwa?

Pierwsze pytanie jest dość złudne. Wydawać by się mogło, że silna władza centralna, silne kierownictwo jest wyznacznikiem prężnej organizacji. Niewątpliwie dobrze zorganizowana, efektywna struktura zarządzania sprzyja budowaniu klasycznego modelu organizacji. Współczesne organizacje jednak przechodzą swoistą ewolucję od organizacji o jednoosobowym kierownictwie, poprzez organizacje o wieloosobowym zarządzie i etap scentralizowanego zarządu z podporządkowanymi oddziałami regionalnymi, aż do luźno powiązanych, rozproszonych oddziałów, które funkcjonują i działają w imię dobra wspólnego, ale całkowicie dobrowolnie bez centralnego sterowania.

Taka struktura sieciowa, samorealizująca cele strategiczne pod wpływem jedynie podstawowych impulsów wynikających z powszechnie akceptowanej misji i wizji organizacji, w przypadku organizmu państwowego, jest jeszcze trudna do wyobrażenia, ale przecież możliwa. Już dzisiaj istnieją organizacje biznesowe, instytucje naukowo-badawcze, czy projektowe, które zrywają z tradycyjnymi rozwiązaniami organizacyjnymi, gdyż te nie nadążają za zmianami środowiska oraz wprowadzają nowe sposoby zarządzania pozwalające szybko dostosowywać się do potrzeb rynku, a nawet nawiązywać współpra-

także pewną formę zastraszenia w stosunku do Polski (koncentracja wojsk radzieckich w 1980 r. na granicy z Polską, oraz w 1981 r. manewry wojsk Układu Warszawskiego „Sojusz”). Szerzej: J. Stańczyk, *Zmiany doktrynalne po drugiej wojnie światowej a ewolucja systemu bezpieczeństwa europejskiego*, „Myśl Wojskowa”, 2004, nr 3, s. 36-37.

²⁶ J. Stańczyk, *Istota współczesnego pojmowania bezpieczeństwa – zasadnicze tendencje*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2010/2011, Wydaw. Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2011, s. 21.

cę z konkurencją na zasadach współpracy i zaufania. W miejsce tradycyjnych organizacji z centralnym podsystemem kierowania powstają mniejsze podmioty organizacyjne luźno ze sobą powiązane, charakteryzujące się dużą samodzielnością decyzyjną, szybkością reakcji na zachodzące zmiany oraz wyższą jakością wytwarzanego produktu lub świadczonej usługi, dzięki osiąganemu efektowi synergii. Taka sieć organizacyjna składa się z wzajemnie powiązanych elementów samozarządzających się, w których istotną rolę odgrywają relacje pomiędzy elementami organizacji. Warunkiem funkcjonowania takiej organizacji jest wspólne korzystanie z posiadanych zasobów przez wszystkie elementy uczestniczące w procesie realizacyjnym, przy czym elementy te skoncentrowane głównie na samodzielności i innowacyjności w realizacji procesów, a nie na zakładanych do osiągnięcia wynikach. Przekształcanie się organizacji w struktury sieciowe wynika głównie z bardzo dużego sformalizowania działań, dynamicznych zmian otoczenia (funkcjonowania w środowisku tzw. burzliwego pola), a także powstanie luki informacyjnej utrudniającej skuteczne zarządzanie²⁷. Czynniki te determinują zwiększenie elastyczności działania, powstanie zjawiska samoorganizowania się oraz wyzwolenie zjawiska innowacyjności, a zarazem większego zaangażowania współpracowników²⁸. Nic więc dziwnego, że w przypadku organizmu państwowego coraz częściej podkreśla się, iż samorządy powinny posiadać dużo większe uprawnienia w stosunku do władzy centralnej.

Ale czy tradycyjne państwo może istnieć bez silnego centralnego kierownictwa? Okazuje się, że tak – Szwajcaria lub Belgia są tu dość wymownymi przykładami.

Szwajcaria jest federacją demokratyczną oraz parlamentarną kantonów – regionów wchodzących w skład państwa, ale posiadających bardzo dużą autonomię. W Szwajcarii obowiązuje demokracja bezpośrednia²⁹, co powoduje, że władza należy do obywateli, a politycy odgrywają drugorzędną rolę. Najwyższym organem władzy jest dwuizbowy parlament określany mianem „Zgromadzenia Federalnego”. Nie można rozwiązać parlamentu przed upływem kadencji³⁰, ale wystarczy tylko 50 tys. podpisów lub żądanie 8 kantonów, by poddać pod głosowanie w referendum fakultatywnym każdą ustawę. Deputowani muszą zatem liczyć się z natychmiastową reakcją społeczeństwa, w przypadku „politycznych” decyzji podejmowanych wbrew oczekiwaniom społecznym. Parlament

²⁷ Z. Antczak, *Kapitał intelektualny przedsiębiorstwa*, Wydaw. Oficyna Wydawnicza Drukarnia Antykwa S.C., Warszawa-Kluczbork 2004, s. 74.

²⁸ Szerzej: M. Komańda, *Funkcjonowanie w strukturze sieciowej na przykładzie programów partnerskich*, Źródło: http://www.sgh.waw.pl/katedry/ktz/mf2020/referaty/Funkcjonowanie_w_strukturze_sieciowej_na_przykladzie_programow_partnerskich.pdf, 17.05.2011 r.

²⁹ Demokracja bezpośrednia jest specyficznym systemem politycznym, w którym decyzje podejmowane są w wyniku przeprowadzonych głosowań obywateli w formie plebiscytu lub referendum. W tym systemie wszyscy obywatele uprawnieni do głosowania mają bezpośredni wpływ na podejmowane decyzje. W demokracji pośredniej taka forma wyrażania woli przez wszystkich obywateli jest możliwa jedynie w najważniejszych sprawach ustrojowych oraz na poziomie samorządowym w ramach tzw. referendum lokalnych dotyczących odwołania organów samorządu terytorialnego.

³⁰ Formalnie Zgromadzenie Federalne składa się z dwu izb: Rady Narodu oraz Rady Kantonów. Obie izby mają takie same prawa, ale Konstytucja Szwajcarii określa jedynie 4-letnią kadencję Rady Narodu, która nie może być skrócona. Kadencja członków Rady kantonów zależy natomiast od konstytucji poszczególnych kantonów i trwa od roku do czterech lat.

posiada pełnię władzy wykonawczej, bowiem wybiera bezpośrednio członków rządu, tzw. wykonawczej Rady Federalnej. Jest to organ, w skład którego wchodzi zaledwie siedmiu ministrów, ale ich pracami nie kieruje premier, gdyż takiej funkcji nie przewiduje konstytucja z 18 kwietnia 1999 r.³¹ Rząd jako organ wykonawczy Zgromadzenia Federalnego działa kolegialnie reprezentując różne opcje polityczne, nie ma zatem podziału na rząd i opozycję. Szwajcaria ma również prezydenta, ale nie jest to typowa „głowa państwa”, bowiem pełni on jedynie funkcję reprezentacyjną. Rolę prezydenta pełni jeden z ministrów rządu, wybrany na okres 1 roku przez Zgromadzenie Federalne. Problemy kraju rząd rozstrzyga w tajnym głosowaniu, stosując powszechnie referendum fakultatywne w celu poznania opinii społeczeństwa. Brak silnej władzy centralnej wcale nie przeszkadza, a wręcz wzmacnia poczucie obywateli za los ich kraju. Warto podkreślić, że pomimo istniejących różnic politycznych w poszczególnych kantonach, świadomość obywatelska i wola wspólnoty przewyższa wszelkie doraźne problemy państwa.

Nieco innym przykładem jest Belgia. W dniu 26 kwietnia 2010 r., premier Yves Leterme podał swój gabinet do dymisji i od tego czasu pomimo przeprowadzonych wyborów parlamentarnych, Królowi Belgii Albertowi II nie udało się znaleźć kandydata na szefa rządu, który zakończyłby powodzeniem misję tworzenia nowego koalicyjnego rządu. W efekcie Belgia przez ponad rok funkcjonuje bez rządu, bijąc w tym względzie wszelkie rekordy europejskie i światowe³². Wpływ na to ma niewątpliwie fakt, że Belgia jest państwem federacyjnym ze specyficzną strukturą administracyjną odzwierciedlającą złożoną strukturę etniczną, językową i kulturową³³.

Jednakże, pomimo iż skłóconym Flamandom z północy a francuskojęzycznymi politykami z Walonii i Brukseli nie udało się porozumieć w sprawie nowej koalicji rządowej, to Belgia nie jest paraliżowana strajkami, nie ma demonstracji ani zamieszek na ulicach, a życie w poszczególnych regionach toczy się względnie normalnie. Problemy czy zakłócenia funkcjonowania państwa nie są większe niż w innych państwach europejskich, które posiadają stabilne rządy.

Ponadto Belgia jako podmiot funkcjonuje w wyjątkowo stabilnym i przyjaznym środowisku zewnętrznym. Zgodzić się należy z poglądem, że brak centralnego, silnego ośrodka decyzyjnego, w wrogim środowisku zewnętrznym, mógłby stanowić przyczynek

³¹ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej została uchwalona w grudniu 1998 r., a w dniu 18 kwietnia 1999 r. odbyło się referendum konstytucyjne. Ostatecznie konstytucja weszła w życie z początkiem 2000 roku. Szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucja Szwajcarii*, Wydaw. Sejmowe, Warszawa 2000.

³² W Europie pod koniec XX wieku Holandia pozostawała przez dwieście osiem dni bez rządu. Na świecie rekord w tym względzie należał do Iraku, który w 2009 roku przez dwieście trzydzieści dziewięć dni był bez rządu. Oba rekordy pobiła Belgia pozostając bez rządu od 26 kwietnia 2010 r.

³³ Belgia jako kraj federacyjny podzielony jest na trzy regiony i trzy wspólnoty. Dwa regiony dzielą się na 5 prowincji każdy, a trzeci region to region stołeczny Brukseli. Każdy region ma własną władzę ustawodawczą Radę Regionalną. Inaczej wygląda sytuacja wspólnot. Zostały one powołane jako instytucje, których zadaniem jest dbanie o rozwój języka i kultury. Wspólnoty nie odnoszą się jednak do żadnej grupy etnicznej, mają jednak ściśle wyznaczony obszar, na którym mogą legalnie działać. Wspólnota flamandzka działa na terenie Flandrii i w Brukseli, a wspólnota francuska – na większości obszaru Walonii i w Brukseli. Wspólnota niemieckojęzyczna działa zaś w niewielkiej części prowincji Liège (Walonia), przy granicy z Niemcami. Źródło: http://pl.wikipedia.org/wiki/Podzia%C5%82_administracyjny_Belgii, 2.05.2011.

do rozpadu państwowego organizmu na mniejsze struktury lub wręcz do aneksji jego terytorium przez sąsiadów³⁴. Państwo słabe, bez centralnego silnego rządu, może też być doskonałą bazą dla międzynarodowych grup przestępczych czy też terrorystycznych³⁵, przez co destabilizuje środowisko bezpieczeństwa w całym regionie. Prędzej czy później zaniepokojona społeczność międzynarodowa podejmie w takim regionie interwencję zbrojną, by przywrócić spokój, ład i stabilizację środowiska³⁶.

Takiej destabilizacji środowiska nie zauważamy, gdy państwo posiada ośrodek władzy dysponujący silnym aparatem przymusu, zwłaszcza w stosunku do słabego, uległego społeczeństwa. Takie państwo na pozór jest stabilne, zwłaszcza gdy żadne siły zewnętrzne nie powodują destabilizacji środowiska. W przypadku gdyby jednak środowisko zewnętrzne państwa okazało się wrogiem dla interesów takiego państwa, to władza jest w stanie przedstawić społeczeństwu wizję dużego, realnego zagrożenia dla bytu i istnienia narodu. Środki finansowe niezbędne do przygotowania państwa do przeciwdziałania zbliżającemu się zagrożeniu utraty integralności terytorialnej zostaną wygospodarowane kosztem wydatków publicznych. Oczywiście sytuacja taka ma negatywne skutki dla rozwoju sytuacji wewnętrznej państwa, gdyż następuje wzmocnienie siły militarnej, przy jednoczesnym ograniczeniu środków na rozwój państwa w innych dziedzinach działalności społecznej. Takie działania władzy będą jednak posiadały pełną społeczną akceptację, bowiem dla każdego narodu niezależnie od jego siły społecznej, istnienie w trwałych granicach terytorialnych jest warunkiem podstawowym.

Problem polega jednak na tym, że w państwach gdzie społeczeństwo jest słabe, uległe wobec władzy, działania władzy nie podlegają społecznej kontroli. Społeczeństwo takie może być informowane o fikcyjnych zagrożeniach, tylko po to, by usprawiedliwić i społecznie uzasadnić rozbudowę armii oraz państwowego aparatu przymusu. Stan taki ma negatywne skutki dla rozwoju narodu, gdyż środki finansowe, jakie państwo przeznaczy na przygotowania do przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom, mogłyby być spożytkowane na inne cele służące stworzeniu warunków do rozwoju narodu. Tymczasem władza wydając środki na przygotowanie się do zagrożeń, które *de facto* wcale się nie pojawiają, zwiększa potencjał obronny państwa oraz rozbudowuje siły policyjne tylko po to, by umocnić się przy władzy. Co więcej, działania takie będą posiadały społeczną akceptację, bowiem nieznaczne zagrożenie lub jego brak przedstawiane jest w działaniach propagandowych władzy jako bardzo istotne zagrożenie, budząc powszechne odczucie

³⁴ Taki przypadek zaistniał wielokrotnie w historii, w tym także podczas rozbiorów Polski pod koniec XVIII w.

³⁵ Przykładem takiego państwa jest Somalia, która nie posiada centralnego rządu od 1991 roku. Kraj położony na Półwyspie Somalijskim, zwanym także Rogiem Afryki, jest podzielony na obszary klanowe, które walcząc między sobą toczą ciągłą wojnę domową. Społeczność międzynarodowa zaniepokojona sytuacją w Somalii zezwoliła, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w 1993 roku, by USA podjęły interwencję militarną w Somalii celem przywrócenia pokoju. Operacja ta zakończyła się jednak fiaskiem, a teren Somalii do dziś stanowi niezwykle podatny grunt dla ugrupowań terrorystycznych.

³⁶ Dobitym przykładem takiego państwa jest Afganistan i interwencja zbrojna NATO w regionie, by położyć kres handlu narkotykami, terroryzmowi oraz zbudować demokratyczne państwo wolne od tych patologii.

obsesji³⁷. Poprzez takie działania władza gwarantuje sobie „niezmienność” bycia u steru rządu oraz całkowite panowanie nad społeczeństwem, przy natychmiastowym, brutalnym zwalczaniu wszelkich społecznych objawów niepokoju oraz działalności przeciwników politycznych. Znamiennym przykładem takiego państwa jest np. Korea Północna³⁸.

Można by rzec, że państwo takie jest bezpieczne. Z tym stwierdzeniem można się zgodzić, ale tylko w krótkim horyzoncie czasu. W dłuższej perspektywie brak zaspokojenia potrzeb społecznych narodu przez elity władzy wpływa na poczucie krzywdy, niezadowolenia, wręcz frustracji społeczeństwa, która przybierając na sile osiąga efekt masy krytycznej doprowadzając do ostrego konfliktu społecznego i wystąpienia narodu przeciwko władzy.

Ponadto w dobie globalizacji i powszechnego dostępu do informacji publicznej – coraz trudniej jest kierować państwem i społeczeństwem za pomocą tylko aparatu przymusu reprezentującego interesy władzy. Oczywiście cele państwa oraz wynikające z nich zadania strategiczne w poszczególnych sferach życia społecznego zależą od danego ustroju państwa i wynikającego z niego systemu sprawowania władzy. Inny jest system charakterystyczny dla państw demokratycznych, a inny dla państw autorytarnych czy totalitarnych³⁹. W państwach demokratycznych każde odstępstwo od zgłaszanych potrzeb społecznych z reguły kończy się utratą władzy przez daną partię polityczną przy najbliższych wyborach parlamentarnych. W państwach autorytarnych czy totalitarnych władza realizując własne cele z reguły nie liczy się z potrzebami społeczeństwa. Taki zbiór zadań realizowanych jedynie w celu utrzymania państwowości (integralności), całości organizacyjnej, niezależnie od formy ustroju politycznego, można nazwać zbiorem celów minimalnych. Zapewnienie bezpieczeństwa takiego państwa, w wymiarze zewnętrznym, wiązać się będzie jedynie z działaniami władzy na rzecz utrzymania niepodległości i trwałości granic terytorialnych, a w wymiarze wewnętrznym z utrzymaniem władzy (możliwości kierowania strukturami władzy) wszelkimi dostępnymi środkami represji.

³⁷ Stan obsesji jest jednym z czterech stanów modelu bezpieczeństwa według Daniela Frei’a. Ten szwajcarski politolog zbudował swój model bezpieczeństwa na bazie obiektywnych i subiektywnych aspektów postrzegania zagrożeń. Daniel Frei sformułował tezę o występowaniu czterech stanów bezpieczeństwa, w zależności od właściwej lub fałszywej oceny zagrożenia. W pierwszym wypadku, właściwego postrzegania zagrożenia, wyróżnił dwa stany bezpieczeństwa: realnego bezpieczeństwa oraz braku bezpieczeństwa, a w sytuacji nierzetelnej (błędnej) analizy występujących zagrożeń, tzw. fałszywego postrzegania zagrożeń, wyróżnił stan fałszywego bezpieczeństwa oraz właśnie stan obsesji. Źródło: Daniel Frei, *Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1977, s. 17.

³⁸ Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna jest państwem o ustroju jednopartyjnym z jednoosobowym kierownictwem sekretarza generalnego Partii Pracy Korei Kim Dżong Ila. Jako głowa państwa, pełni on jednocześnie funkcje przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej KRLD oraz zwierzchnika sił zbrojnych. Państwo z liczącym 23 miliony narodem posiada aż 1,2 mln armię, co sprawia, że Korea Północna zajmuje piąte miejsce na świecie pod względem wielkości armii, ale jest absolutnym liderem pod względem liczby żołnierzy w stosunku do liczby obywateli. Ponadto rozbudowany aparat represji powoduje, że państwo to jest także liderem w aspekcie nieprzestrzegania podstawowych praw człowieka

³⁹ W państwach totalitarnych władza, realizując własne cele, głosi uniwersalną ideologię słuszności obieranych celów, kontroluje całość życia społecznego oraz stosuje masowy terror, wymuszając powszechne posłuszeństwo narodu. W systemach autorytarnych władza nie sprawuje ścisłej kontroli nad wszystkimi aspektami życia społecznego, wręcz pozwala na pewne przejawy demokracji, ale stosuje ostre represje w stosunku do grup obywateli, którzy otwarcie krytykują działania władzy i dążą do jego obalenia.

Coraz częściej zauważyć można, że taki system państwowości oparty na implementacji zbioru celów minimalnych (zwłaszcza w wymiarze wewnętrznym) powoduje narastanie niezadowolenia społecznego, aż do powstania masy krytycznej, która powoduje wybuch społecznego niezadowolenia w postaci rewolucji społecznych. Ostatnie przykłady państw regionu Północnej Afryki wyraźnie wskazują na zmierzch autorytarnych systemów władzy. Pamiętać bowiem należy, że każde państwo, jako organizm społeczny, ma do spełnienia pewne cele, które polegają m.in. na realizacji dobra wspólnego, gwarantującego ludziom wolności, minimum bezpieczeństwa czy udziału w dystrybucji dóbr społecznych⁴⁰.

Odstępstwo od realizacji tych celów w dłuższej perspektywie czasowej, przy całym dobrodziejstwie przepływu globalnych informacji w świecie Internetu, w tym w ramach portali społecznościowych typu Facebook czy Twitter, prędzej czy później kończy się poważnym zakłóceniem funkcjonowania państwa⁴¹. Dlatego też zauważyć można tendencję do stopniowej zmiany funkcji władczej w funkcję usługodawczą, kreującą swoistą usługę bezpieczeństwa ze strony władzy na rzecz społeczeństwa⁴².

W literaturze przedmiotu coraz częściej pojawia się wręcz pogląd, że podstawowym zadaniem w procesie zarządzania strategicznego bezpieczeństwem obywateli jest „identyfikacja jakości oczekiwanej przez obywateli w zakresie zapewnienia im bezpieczeństwa, projektowanie i zapewnienie jakości procesów realizacji usług na rzecz zapewnienia tego bezpieczeństwa, zapewnienie odpowiedniej jakości wyników, gdyż głównie od nich będzie zależał poziom zadowolenia z realizowanych usług”⁴³.

Zjawisko to jest powszechne w państwach ukształtowanych demokracji, ale ostatnio zauważalne jest także w państwach autorytarnych. Najlepszym przykładem może tu być sytuacja w krajach Afryki Północnej. W styczniu 2011 r. masowe protesty uliczne zmusiły rządzącego od 23 lat Prezydenta Tunezji Ben Aliego do ucieczki z kraju, a nowo utworzony rząd zapowiedział szerokie reformy demokratyczne i gospodarcze. Podobna sytuacja doprowadziła do upadku rządzącego przez 30 lat Egiptem Prezydenta Hosni Mubarak, a w przypadku Libii do wybuchu wojny domowej pomiędzy wojskami Muammara Kaddafiego, który rządzi Libią od 1969 r., a libijskimi rebeliantami, niezadowolonymi z sytuacji społecznej panującej we wschodnich regionach kraju.

⁴⁰ Szerzej: J. Oniszczyk (red.), *Współczesne państwo ...*, s. 58-60.

⁴¹ Władze w niektórych państwach postrzegają Internet jako ogromne zagrożenie dla stabilności własnych krajów. Dostęp do globalnych, niezależnych kanałów informacyjnych może zmienić spojrzenie obywateli na jakość życia, czy postrzeganie środowiska, w którym żyją, a to może oznaczać wzrost niezadowolenia i wręcz „efekt domina” zmian rewolucyjnych, z jakimi mieliśmy do czynienia w państwach arabskich Afryki Północnej. Dlatego w takich państwach jak Korea Północna, Chiny, czy Iran obywatele mogą korzystać tylko z narodowej sieci wewnętrznej, całkowicie kontrolowanej przez władze.

⁴² Przez usługę bezpieczeństwa państwa należy rozumieć proces całościowego spojrzenia na osiągnięcie założonych celów strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, dotyczących wykorzystywania szans i eliminowania (ograniczania) zagrożeń, a tym samym zagwarantowania z jednej strony stabilności granic terytorialnych, a z drugiej stabilności wewnętrznej państwa, dającej możliwość, a w zasadzie pewność wszechstronnego i niezakłóconego rozwoju, co w konsekwencji umożliwi zaspokojenie egzystencjalnych i behawioralnych potrzeb społeczeństwa. Źródło: M. Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem...*, s. 35

⁴³ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydaw. KUL, Lublin 2009, s. 8.

Podkreślić należy, że w krajach arabskich przez lata narastała frustracja związana z biedą, bezrobociem, powszechną korupcją czy bezwzględnością i okrucieństwem tajnych służb i policji rządowych. Gdyby nie ropa naftowa w kilku najbogatszych krajach arabskich, kraje te pod względem poziomu życia można by porównać do najbiedniejszych rejonów Afryki, jak Somalia lub Czad. Jednak na początku 2011 r. nie wszystkie państwa arabskie Afryki Północnej ogarnięte zostały jednakową falą niepokoju. W takich państwach jak Jordania, Emiraty Arabskie, Kuwejt czy Dubaj, władza zapewnia spokój społeczny, przeznaczając część z zysków ze sprzedaży ropy naftowej na okresowe dofinansowanie potrzeb społecznych. Przykładem takich działań może być decyzja rządu Arabii Saudyjskiej, który zaniepokojony sytuacją w regionie, zwiększył wydatki socjalne o 36 mld dolarów oraz podniósł w kraju płace o 15%⁴⁴.

Współczesne państwo, jako szczególna organizacja społeczna, musi zatem realizować swoje funkcje we wszystkich sferach aktywności społecznej, a funkcje te ukierunkowane są coraz bardziej na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Przy czym istotne jest to, że proces ten jest realizowany jednocześnie w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym, bowiem poprzez swoje funkcje państwo stara się wykorzystać pojawiające się szanse sprzyjające realizacji założonych celów oraz przeciwdziałać pojawianiu się zagrożeń, które coraz bardziej są ze sobą powiązane, tworząc splot wieloaspektowych ciągów przyczynowo-skutkowych. Ponadto coraz trudniej jest wyspecyfikować zagrożenia tylko wewnętrzne lub zewnętrzne. Taki podział jest już anachronizmem. Wyzwania i zagrożenia w poszczególnych wymiarach bezpieczeństwa nie mają jednorodnego charakteru, ani kierunku oddziaływania. Istotne jest natomiast, na jaki element państwa one oddziałują.

Pamiętać w tym aspekcie należy i o tym, że w procesie zarządzania państwem niejednokrotnie pojawiają się zjawiska stanowiące nieznaczny zbiór zakłóceń systemu funkcjonowania państwa (tzw. wyzwań), który może być skorygowany przez instrumenty bieżącego zarządzania państwem lub zakłócenia te same mogą zaniknąć w wyniku dynamicznych zmian sytuacji w środowisku bezpieczeństwa.

Zakłócenia uwarunkowań funkcjonowania państwa mogą mieć zarówno charakter zmian pozytywnych, jak i zmian negatywnych. „Zakłóceniami pozytywnymi” będą wszelakie symptomy zmian uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w państwie lub jego otoczeniu ułatwiające realizację funkcji państwa. Taki zbiór zakłóceń (wyzwań), w korzystnych uwarunkowaniach, może bowiem stwarzać dodatkowe szanse dla procesu zarządzania państwem i w sposób pośredni lub bezpośredni wpływać na utrwalenie się pozytywnych tendencji w zakresie kształtowania bezpieczeństwa państwa lub stwarzać całkowicie nowe uwarunkowania wpływające na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa państwa. Jednakże przy braku reakcji ze strony organów państwa pojawiające się szanse mogą być niewykorzystane, a w niekorzystnych uwarunkowaniach, zbiór zakłóceń może przerodzić się w zdarzenia, które mogą negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie państwa (tworzyć zagrożenia) i to zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

⁴⁴ Szerzej: P. Gibaszewski, *Arabskie przebudzenie*, 3.02.2011.

Źródło: <http://ezoter.pl/artukul,875,Arabskie-przebudzenie.aspx>, 4.02.2011.

Zagrożeniami będą zatem zdarzenia, które wpływają negatywnie na suwerenność państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych lub niekorzystnie wpływają na stabilność wewnętrzną państwa, ograniczając możliwość wszechstronnego i niezakłóconego rozwoju społeczeństwa. Zatem zbiór zdarzeń (uwarunkowań politycznych, terytorialnych, militarnych, społecznych, etnicznych, ekonomicznych, kulturowych, wyznaniowych, językowych, psychologicznych, historycznych i innych) może oddziaływać negatywnie zarówno na bezpieczeństwo zewnętrzne, jak i wewnętrzne państwa.

Rolą państwa w zakresie realizacji usługi bezpieczeństwa jest całościowe spojrzenie na osiąganie założonych celów strategicznych i realizacji zadań z nich wynikających, które dotyczą wykorzystywania szans i eliminowania (ograniczania) zagrożeń, a tym samym zagwarantowania z jednej strony stabilności granic terytorialnych, a z drugiej stabilności wewnętrznej państwa, dającej możliwość, a w zasadzie pewność wszechstronnego i niezakłóconego rozwoju, co w konsekwencji umożliwi zaspokojenie egzystencjalnych i behawioralnych potrzeb społeczeństwa⁴⁵.

W literaturze przedmiotu spotkać można poglądy, że państwo swoje funkcje w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym powinno realizować w ramach jednolitego systemu działania. Spójrzmy na ten problem z punktu widzenia Polski. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. znalazł się wręcz zapis, że „wizja bezpieczeństwa, odpowiadająca współczesnym realiom międzynarodowym oraz charakterowi zagrożeń i wyzwań, a także świadcząca o woli maksymalizacji rezultatów działań na rzecz bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, wskazuje na potrzebę podejmowania przez Polskę wysiłków w każdej sferze życia społecznego. Rodzi to konieczność rozwoju zdolności do koordynacji i integracji wysiłków podejmowanych przez poszczególne organy, instytucje i służby państwowe. Dlatego wyjątkowo pilnym zadaniem jest nadanie Systemowi Bezpieczeństwa Narodowego RP charakteru w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości”⁴⁶. Przy czym strategia zaraz podkreśla, że „system bezpieczeństwa narodowego musi być zorganizowany i wyposażony w sposób gwarantujący jego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy”⁴⁷. Jest to podejście typowe dla państw demokratycznych.

Pamiętać jednak należy, że państwo swoje funkcje w wymiarze zewnętrznym realizuje zupełnie innymi metodami niż w wymiarze wewnętrznym. Jako podmiot stosunków międzynarodowych, w granicach prawa międzynarodowego, władza reprezentująca państwo prowadzi negocjacje, zawiera porozumienia, podpisuje umowy. Jednym słowem realizuje swoje cele na drodze negocjacji. Tymczasem w wymiarze wewnętrznym, władza wydaje akty prawne zawierające nakazy, zakazy, czy wręcz ograniczenia praw obywatelskich, które wdraża przy pomocy aparatu przymusu. Podkreślić przy tym należy, że w państwach demokratycznych wydawane akty prawne poprzedzane są społecznymi negocjacjami, a w państwach autorytarnych, opinie narodu są całkowicie pomijane. Niezależnie jednak od roli narodu w procesie wypracowania decyzji władzy w zakresie re-

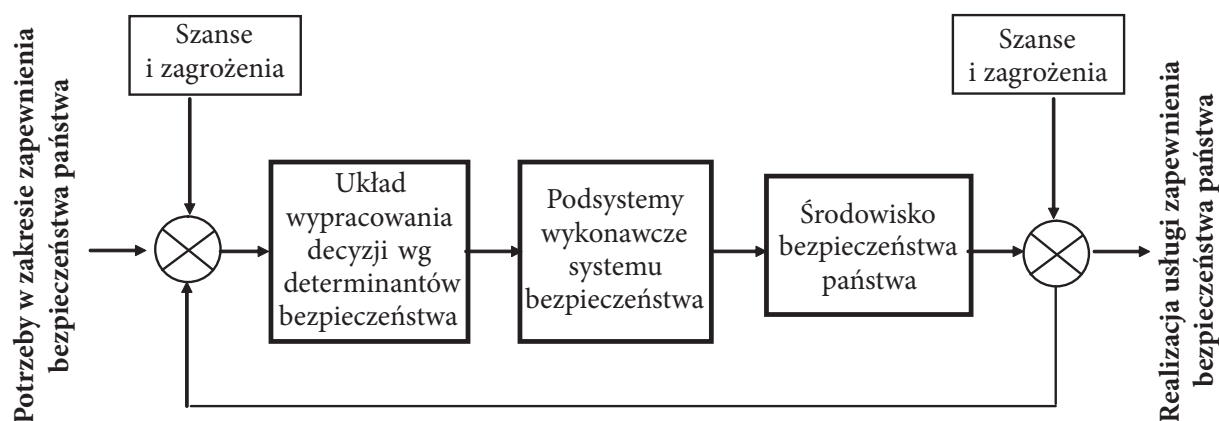
⁴⁵ M. Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 385.

⁴⁶ Pkt 84 Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2007, s. 21.

⁴⁷ Ibidem, pkt 85, s. 21.

alizacji usługi bezpieczeństwa, samo bezpieczeństwo państwa jest wypadkową działań w obu obszarach: zewnętrznym i wewnętrznym. Państwo bowiem to nie tylko podmiot relacji międzynarodowych, ale przede wszystkim organizm społeczny funkcjonujący na danym obszarze (terytorium). Przy czym relacje przyczynowo-skutkowe o charakterze polityczno-militarnym oraz społeczno-gospodarczym wynikają ze wspólnej, społecznej wizji kształtowania obszaru bezpieczeństwa państwa.

Można przyjąć definicję systemu bezpieczeństwa jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urzędów) wydzielonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa – w wymiarze zewnętrznym – zapewnienia nienaruszalności terytorialnej oraz w wymiarze wewnętrznym – stworzenia warunków do swobodnego i stabilnego rozwoju państwa we wszystkich sferach jego działalności. Jednakże dla procesu wykorzystywania szans pojawiających się w środowisku bezpieczeństwa, a tym bardziej eliminacji wieloaspektowych zagrożeń (realnych, potencjalnych i hipotetycznych) niezbędne jest wdrożenie racjonalnego procesu zarządzania tym bezpieczeństwem. W takim procesie system bezpieczeństwa państwa może być swoistym „narzędziem”, które poprzez oddziaływanie na środowisko bezpieczeństwa, ułatwi nie tylko osiągnięcie stabilności i nienaruszalności granic, ale przede wszystkim stworzy warunki do swobodnego rozwoju państwa we wszystkich dziedzinach działalności społecznej. Proces ten zobrazować można modelem prakseologicznym, bazującym na tzw. łańcuchu działania (trójce Kotarbińskiego)⁴⁸ – rys. 1.



Rysunek 1. Prakseologiczny model procesu zapewnienia usługi bezpieczeństwa państwa

Źródło: M. Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem...*, s. 292.

W efekcie tak realizowanej usługi zapewnienia bezpieczeństwa, państwo zapewnia swoim obywatelom maksymalny obszar bezpieczeństwa pozbawiony zagrożeń lub taki, w którym oddziaływanie zagrożeń jest znikome i nieszkodliwe dla rozwoju poszczególnych dziedzin działalności społeczeństwa.

⁴⁸ M. Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem...*, s. 67.

Oczywiście tak rozumiany proces zapewnienia bezpieczeństwa państwa idealnie pasuje do państwa w ujęciu socjologiczno-funkcjonalnym. Państwo rozumiane jako organizacja społeczna (wspólnota społeczna), w której zachodzą istotne relacje z punktu widzenia funkcjonowania poszczególnych elementów, a jednocześnie jako całość organizacyjna spełniająca w danym środowisku określone funkcje społeczne.

Taki model państwa ma przede wszystkim na pierwszym miejscu dobro społeczeństwa, co w konsekwencji prowadzi do zapewnienia wszystkich potrzeb społecznych, dotyczących m.in. dziedzin: bezpieczeństwa międzynarodowego, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz sprawiedliwości, bezpieczeństwa powszechnego, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, ochrony środowiska i gospodarki odpadami, ochrony dorobku kulturowego i tożsamości narodowej, bezpieczeństwa ekonomicznego, oświaty i wychowania, bezpieczeństwa społecznego⁴⁹.

Reasumując, mając na względzie postawione na wstępie pytanie o determinanty bezpieczeństwa państwa można już postawić dość śmiałą hipotezę. Otóż, niezależnie od tego, czy rozpatrujemy państwo jako podmiot prawny w stosunkach międzynarodowych, czy też samodzielnie funkcjonujący element – zawsze musimy rozpatrywać funkcjonowanie państwa poprzez pryzmat organizmu społecznego. Wskazać wówczas można na jeden główny element, bez którego państwo nie może sprawnie funkcjonować w dłuższej perspektywie – to naród tworzący społeczność, zjednoczoną wspólną wizją i misją swego istnienia na danych terytorium. Im wyższy jest poziom rozwoju społecznego, tym więcej odpowiedzialności przejmują społeczeństwo na najniższych szczeblach struktury administracyjnej, z jednoczesnym ograniczeniem odpowiedzialności władzy centralnej. Głównym determinantem bezpieczeństwa takiego państwa będą więc społeczne potrzeby narodu i to zarówno w aspekcie bezpiecznego istnienia w środowisku międzynarodowym, jak i trwałego oraz niezakłóconego rozwoju we wszystkich dziedzinach aktywności społecznej.

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski P., Deszczyński P., Gołata K., *Wybrane zagadnienia z nauki o polityce*, Wydaw. AE, Poznań 1991.
- Antczak Z., *Kapitał intelektualny przedsiębiorstwa*, Wydaw. Oficyna Wydawnicza Drukarnia Antykwa S.C., Warszawa-Kluczbork 2004.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Konstytucja Szwajcarii*, Wydaw. Sejmowe, Warszawa 2000.
- Heywood A., *Politologia*, Wydaw. PWN, Warszawa 2006.
- Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.

⁴⁹ Szerzej: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 31-32.

- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Zeszyt Problematyczny nr 1 (61)2010, Wydaw. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Kulisz M. Z., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej*, rozprawa habilitacyjna, Wydaw. AON, Warszawa 2011.
- Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydaw. KUL, Lublin 2009
- Nocoń J., Laska A., *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Wydaw. Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2005.
- Oniszczyk J. (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Wydaw. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2008.
- Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. I, Wydaw. PWN, Warszawa 1959.
- Sokoł W., Żmigrodzki M. (red.), *Encyklopedia politologii. Tom I. Teoria polityki*, Wydaw. Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 1999.
- Stańczyk J., *Istota współczesnego pojmowania bezpieczeństwa – zasadnicze tendencje*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2010/2011, Wydaw. Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2011, s. 21.
- Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Wydaw. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010.
- Żyro T., *Wstęp do politologii*, Wydaw. PWN, Warszawa 2004.

DETERMINANTS OF NATIONAL SECURITY AS A SOCIAL ORGANIZATION

The article presents the author's reflections on the determinants of national security as a social organization. The author draws attention to important relationships from the perspective of the functioning of individual elements and as a total organizational meeting of the specific functions in the environment. The priority of a state model in the socio-functional terms is the good of the society, which leads to the necessity of satisfying all social needs. In conclusion, the author states that the main determinant of national security are the nation's social needs and functioning both in the arena of international relations, as well as in the sphere of the functioning of the internal dimension of the state.

Keywords: determinant, security, social organization