

Krzysztof Bodziony

## Rola służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa

Niniejszy artykuł należy traktować jako głos w dyskusji dotyczącej miejsca służb specjalnych w systemie instytucji działających na rzecz bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Swoje rozważania ograniczyłem do problematyki bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, przy czym koncentruję się przede wszystkim na funkcji analityczno-informacyjnej tych służb, polegającej – ogólnie rzecz biorąc – na dostarczaniu władzom państwowym i działającym na ich rzecz podmiotom (w układzie hierarchicznym i funkcjonalnym) wiedzy niezbędnej do podejmowania optymalnych decyzji z punktu widzenia interesów państwa, czyli zgodnych z polską racją stanu. W opisie niektórych aspektów działalności służb specjalnych na tym polu nieodzowne będzie nawiązanie do ich funkcji represyjnej<sup>1</sup> (w znaczeniu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania sprawców przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa lub jego interesy ekonomiczne<sup>2</sup>). Chcąc jednak uniknąć powielania tez i opisu zagadnień zawartych w opublikowanym na łamach „Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego” artykule Jacka Grzemskiego i Andrzeja Krzesia<sup>3</sup>, w którym autorzy próbowali rozwiązać, na gruncie prawnym, dylematy związane z właściwością rzeczową ABW do ścigania przestępstw wzmiankowanej kategorii, przyjąłem założenie, że katalog zainteresowań analityczno-informacyjnych służb specjalnych ma w tym względzie – i myślę, że taka była intencja ustawodawcy – charakter otwarty. To znaczy, że dotyczy on każdego podmiotu, którego działalność generuje lub może generować zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego RP oraz każdego zdarzenia, które ma realny wpływ na ten rodzaj bezpieczeństwa. Takie podejście zakłada zmienność zainteresowań podmiotowych i przedmiotowych służb specjalnych, tak w sensie kierunków, jak i intensywności rozpoznania, zależnych od dynamicznych zmian zachodzących w otoczeniu, zarówno w kraju, jak i za granicą. Za znacznie szerszym, niż w przypadku funkcji represyjnej, katalogiem zainteresowań służb na płaszczyźnie informacyjno-analitycznej przemawia przede wszystkim fakt, że tylko pewna grupa zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w tym jego bezpieczeństwa ekonomicznego, wiąże się z działalnością sprzeczną z obowiązującym prawem, czyli prościej – zagrożenia te nie zawsze są wynikiem działalności przestępczej.

Niniejszy artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej w syntetyczny sposób przedstawiam najważniejsze pojęcia związane z bezpieczeństwem ekonomicznym

<sup>1</sup> Funkcja represyjna jest częściej określana jako funkcja dochodzeniowo-śledcza; pozostałe funkcje służb specjalnych według tego podziału to omawiana tu funkcja analityczno-informacyjna i operacyjno-rozpoznawcza; zob. *Raport z działalności ABW w 2010 r.*, <http://www.abw.gov.pl>.

<sup>2</sup> Zadanie to jest różnie formułowane w ustawach dotyczących służb specjalnych. W ustawie o ABW oraz AW jest mowa o przestępstwach godzących w podstawy ekonomiczne państwa, a w ustawie powołującej do życia CBA – o przestępstwach godzących w interesy państwa. Z punktu widzenia celów tego opracowania nie jest konieczne rozstrzygnięcie, co kryje się pod tymi pojęciami.

<sup>3</sup> J. Grzemski, A. Krześ, *Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 149–156.

państwa w zakresie, w jakim było to niezbędne do przejścia do rozważań szczegółowych. W drugiej starałem się określić uwarunkowania zewnętrzne bezpieczeństwa ekonomicznego RP, wskazując m.in. kategorie podmiotów, które mogą wywierać realny wpływ na to bezpieczeństwo, oraz przedstawić – siłą rzeczy niepełny – katalog zagrożeń dla poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa ekonomicznego. Podniosłem tu również problem, moim zdaniem, jeden z kluczowych dla omawianej problematyki, wpływania różnych grup interesu na funkcjonowanie państwa, zwłaszcza na proces stanowienia i wykonywania prawa. Wśród zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa celowo nie koncentrowałem uwagi na terroryzmie oraz szpiegostwie gospodarczym i naukowo-technicznym, ponieważ te kategorie działalności przestępczej, ze względu na swój duży ciężar gatunkowy, wymagają odrębnej analizy, wykraczającej znacznie poza – siłą rzeczy ograniczone – ramy artykułu.

W kolejnej części przedstawiłem swoje stanowisko w podstawowej kwestii niniejszych rozważań, czyli roli służb specjalnych jako jednej z podstawowych instytucji w systemie informowania władz państwowych o wszelkich faktach, zjawiskach i procesach mogących wywierać negatywny wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Starałem się wskazać, jakie szczególne cechy wyróżniają służby na tle innych instytucji działających w powyższym zakresie, koncentrując przede wszystkim uwagę na ich mocnych stronach, czyli na tym, co pozytywnego wnoszą lub mogą wносить w obszarze wykrywania, rozpoznawania i zwalczania zagrożeń. Zawarłem tu również uwagi odnoszące się do konieczności ścisłej współpracy służb między sobą, z innymi instytucjami państwowymi oraz ze środowiskami naukowymi jako niezbędnego warunku do tego, aby informacje o zagrożeniach dla interesów ekonomicznych państwa kierowane do władz państwowych spełniały najwyższe kryteria jakościowe.

Na zakończenie w dużym uproszczeniu przedstawiłem tezy i wnioski dotyczące funkcjonowania służb specjalnych w warunkach globalizacji, konstatując, że powinny mieć one odpowiedni potencjał do tego, aby skutecznie wspomagać pozostałe instytucje państwowe przy realizacji funkcji zapewniania ochrony interesów ekonomicznych państwa oraz jego obywateli przed zagrożeniami, także związanych z niektórymi aspektami funkcjonowania ponadnarodowych korporacji i innych struktur o międzynarodowym zasięgu działania, w tym zorganizowanych grup przestępczych, a także zagrożeń generowanych przez niektóre krajowe grupy interesu.

Mam świadomość, że ta publikacja ma charakter wybiórczy, koncentruje się bowiem tylko na wybranych praktycznych aspektach opisywanego przeze mnie zagadnienia. Poza sferą rozważań pozostawiłem niektóre problemy, w mojej opinii ważne i blisko związane z omawianą materią, m.in. takie jak:

- prawne aspekty dopuszczalności stosowania w pracy analityczno-informacyjnej wybranych metod pracy operacyjno-rozpoznawczej,
- podział kompetencji między poszczególnymi służbami specjalnymi w zakresie problematyki bezpieczeństwa ekonomicznego, w tym dublowania niektórych zadań,
- czynniki wpływające na sprawność działania i efektywność kanałów informacyjnych między służbami a poszczególnymi ośrodkami władzy państwowej,
- prawne możliwości monitorowania przez służby specjalne funkcjonowania prywatnych podmiotów gospodarczych i innych podmiotów funkcjonujących w sferze ekonomicznej, jeśli ich działalność wpływa na bezpieczeństwo państwa,
- analiza celowości penalizowania niektórych rodzajów działalności mogących negatywnie wpływać na fundamentalne interesy ekonomiczne państwa,

– analiza związków, jakie zachodzą między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym państwa w zakresie obejmującym niniejszą problematykę.

Mam nadzieję, że w bliskiej perspektywie ktoś podejmie się uzupełniania tego artykułu o powyższe wątki. Jednocześnie niniejszą publikację traktuję jako zachętę do polemiki z przedstawionymi w niej tezami.

## 1. Pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego

W literaturze przedmiotu nie funkcjonuje jedna uniwersalna definicja bezpieczeństwa. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że bezpieczeństwo jest kategorią subiektywną i oznacza *pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu*<sup>4</sup>. Bezpieczeństwo będzie się odnosić do takich podmiotów, jak jednostki, wspólnoty, organizacje i państwa.

Do niedawna w odniesieniu do państwa, w większości opracowań i oficjalnych dokumentach, funkcjonował podział na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne<sup>5</sup>. Tę pierwszą kategorię definiowano przeważnie jako stan braku zagrożeń (przede wszystkim dla integralności terytorialnej i suwerenności) ze strony podmiotów i źródeł zagranicznych, a druga oznaczała – ogólnie rzecz biorąc – stabilność funkcjonowania instytucji państwa i brak zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli<sup>6</sup>. Dzisiaj niektórzy autorzy prac dotyczących bezpieczeństwa państwa, opierający się na holistycznym podejściu do tej problematyki, zwracają uwagę na zanikanie granic między klasycznie pojmowanymi zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi<sup>7</sup>. Twierdzą, że w erze globalizacji wewnętrzne zagrożenia mogą mieć swoje źródła za granicą. Zgadzam się z takim poglądem, zwłaszcza w odniesieniu do sfery ekonomicznej funkcjonowania państwa i w dalszej części niniejszego opracowania spróbuję przytoczyć argumenty przemawiające za tego rodzaju podejściem do problemu bezpieczeństwa ekonomicznego.

---

<sup>4</sup> Definicja zaproponowana przez R. Ziębę, zob. R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, R. Zięba (red.), Warszawa 2008, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 16. Definicja ta mieści się w tzw. pozytywnym rozumieniu bezpieczeństwa, w przeciwieństwie do dominującego w literaturze negatywnego postrzegania tego zjawiska jako „braku zagrożeń” lub, w innym ujęciu, *niski, akceptowalny poziom ryzyka wystąpienia zagrożeń*, por. m.in.: J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, SGSP, s. 13. Jeszcze inaczej problem przedstawia S. Koziej, który twierdzi, że *jeśli mówimy o dynamicznym zjawisku (procesie) bezpieczeństwa danego podmiotu w sensie praktycznym, mamy na myśli tę dziedzinę jego aktywności, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów*, zob. S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, s. 2, <http://www.koziej.pl>.

<sup>5</sup> Na rozróżnieniu tych dwóch kategorii bezpieczeństwa został zbudowany m.in. dokument pn. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, [http://www.ms.gov.pl/files/docs/DPB/polityka\\_bezpieczenstwa/dokumenty\\_i\\_komunikaty/strategia\\_bezp\\_nar\\_2007.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/dokumenty_i_komunikaty/strategia_bezp_nar_2007.pdf).

<sup>6</sup> Szersze rozważania dotyczące pojęcia bezpieczeństwa, szczególnie bezpieczeństwa państwa, można znaleźć w opracowaniu S. Sulowskiego, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji* w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red. nauk.), Warszawa 2009, Elipsa, s. 11–21 oraz, w węższym zakresie, w artykule tego samego autora w pierwszym numerze niniejszego periodyku, zob. S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 10–13.

<sup>7</sup> Pogląd ten reprezentuje m.in. S. Sulowski, *O nowym paradygmacie ...*, s. 18.

Przydatnym do dalszych rozważań pojęciem jest bezpieczeństwo narodowe, przez które rozumie się zdolność narodu (a w szerszym ujęciu – państwa) do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi<sup>8</sup>. Na marginesie należy zaznaczyć, że obecnie istnieją co najmniej dwa podejścia do kwestii bezpieczeństwa narodowego: tradycyjne, koncentrujące się na obronie suwerennego państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, głównie militarnymi, oraz kompleksowe, akcentujące zagrożenia pozamilitarne. Dla porządku trzeba również dodać, że w teorii bezpieczeństwa pojawiła się nowa koncepcja, tzw. *human security*, która głównym podmiotem zainteresowania czyni człowieka (bezpieczeństwo jednostki ludzkiej), a nie – jak dotychczas – państwo<sup>9</sup>, i w której bezpieczeństwo ekonomiczne człowieka stanowi jeden z ważniejszych elementów. Jakkolwiek moja uwaga koncentruje się w tym opracowaniu na bezpieczeństwie państwa, to jednak uważam, zgadzając się z tą ostatnią koncepcją, że każde działanie podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa powinno mieć na względzie również niezbywalne prawa i interesy pojedynczego człowieka (przynajmniej w takim zakresie, w jakim wynika to z konstytucyjnych praw obywateli i zasady sprawiedliwości społecznej).

W wymiarze przedmiotowym bezpieczeństwo państwa dzieli się najczęściej na: militarne, polityczne, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, zdrowotne i żywnościowe, przy czym nie są to homogeniczne, ściśle ograniczone rodzaje bezpieczeństwa (ich obszary wzajemnie się przenikają lub zawierają w sobie). W obecnych warunkach nie sposób pominąć jeszcze jednej kategorii bezpieczeństwa – bezpieczeństwa informatycznego (systemów teleinformatycznych).

Co należy rozumieć pojęciem bezpieczeństwo ekonomiczne? Najczęściej cytowana w polskiej literaturze przedmiotu jest definicja Z. Kołodziejaka, według której *bezpieczeństwo ekonomiczne jest to zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrażony rozwój*<sup>10</sup>. Podobną co do istoty definicję formułuje K. A. Kłosiński: *ekonomiczne bezpieczeństwo to całokształt czynników oraz uwarunkowań zabezpieczających niezależność gospodarki narodowej, stabilność oraz zrównoważenie, a także gwarantujących zdolność do nieustannej odnowy i samodoskonalenia się*<sup>11</sup>. Sumując te definicje, uzyskamy dwa elementy (składowe) pojęcia bezpieczeństwo ekonomiczne:

- 1) istnienie czynników zabezpieczających niezależność gospodarki narodowej i jej stabilność,
- 2) zdolność systemu gospodarczego państwa do rozwoju poprzez umiejętność wykorzystywania czynników wewnętrznych i zewnętrznych (współpracy międzynarodowej).

W literaturze przedmiotu wskazuje się ponadto na jeszcze jeden element tego pojęcia, a mianowicie zdolność struktur gospodarczych (czy szerzej, systemu

<sup>8</sup> M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 37.

<sup>9</sup> Por. K.M. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkolenie kopenhaska i human security)*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 67.

<sup>10</sup> Z. Kołodziejak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne – geneza, uwarunkowania, zakres pojęciowy, aktualność*, w: E. Freitag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, s. 10; *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, podręcznik w formie online, s. 20.

<sup>11</sup> K.A. Kłosiński, *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec (red. nauk.), Lublin–Tomaszów Lubelski 2006, Polihymnia, s. 41.

gospodarczego) do skutecznego przeciwstawienia się negatywnym oddziaływaniom zewnętrznym<sup>12</sup>, czyli zdolność skutecznego reagowania na zagrożenia zewnętrzne. Przeważnie wyróżnia się następujące składowe bezpieczeństwa ekonomicznego<sup>13</sup>:

- bezpieczeństwo surowcowe, polegające na zdolności systemu gospodarczego państwa do zapewnienia niezakłóconego dostępu przedsiębiorstwom oraz odbiorcom indywidualnym do podstawowych surowców: nośników energii oraz innych surowców strategicznych (m.in. wody, metali, minerałów). W ramach bezpieczeństwa surowcowego szczególną kategorią jest bezpieczeństwo energetyczne, rozumiane jako zdolność gospodarki narodowej do ciągłego i odpowiedniego zaopatrywania w energię wszystkich odbiorców krajowych<sup>14</sup>. Ta kategoria bezpieczeństwa ma rangę bezwzględnego priorytetu w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP<sup>15</sup>;
- bezpieczeństwo żywnościowe, definiowane w skrócie jako zdolność systemu gospodarczego państwa do zapewnienia społeczeństwu fizycznej i ekonomicznej dostępności żywności;
- bezpieczeństwo finansowe, traktowane w dwóch wymiarach: zewnętrznym jako zdolność państwa do zaciągania zobowiązań na rynkach zagranicznych oraz zdolność do funkcjonowania w warunkach kryzysu (światowego lub regionalnego), a także wewnętrznym jako zdolność systemu finansów publicznych do zapewnienia finansowania gospodarki narodowej oraz zdolność instytucji finansowych do realizacji narodowych interesów<sup>16</sup>.

Pojęcie bezpieczeństwa finansowego jest, moim zdaniem, bardzo szeroką kategorią, która poza finansami publicznymi obejmuje m.in. różnorodne aspekty funkcjonowania systemu bankowego. Chodzi zwłaszcza o kwestie zasilania przedsiębiorców w środki pozwalające na ich stały rozwój i konkurowanie na rynkach międzynarodowych oraz funkcjonowanie innych instytucji stanowiących źródło zasilania gospodarki, np. giełda i różnorodne fundusze finansowe. Uważam również, że bezpieczeństwo ekonomiczne obejmuje znacznie więcej elementów składowych, niż proponuje to K.A. Kłosiński i nie jest to katalog zamknięty. Poza wymienionymi za ważne uważam:

- bezpieczeństwo infrastrukturalne rozumiane jako zdolność całego systemu infrastruktury technicznej, zwłaszcza komunikacyjnej i łączności, do zapewnienia sprawnego i efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej; w innym ujęciu oznacza to brak barier infrastrukturalnych dla rozwoju gospodarczego kraju;
- bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, czyli istnienie odpowiednich struktur i rozwiązań organizacyjno-prawnych zabezpieczających interesy uczestników tego obrotu zgodnie z zasadami wolnej konkurencji.

Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa pozostaje także zdolność do przyciągania i, co niezwykle ważne, utrzymania na terytorium kraju inwestycji zagranicznych.

---

<sup>12</sup> Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006, AON, s. 386.

<sup>13</sup> *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w. Wyzwania i strategie*, R. Jakubczak, J. Flis, (red.), Warszawa 2006, Bellona; za: T. Guz, K. A. Kłosiński, P. Marzec (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne...*, s. 43.

<sup>14</sup> K. Kłodziński, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – stan i perspektywy na przykładzie gazu ziemnego*, Warszawa 2003, AON; za: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw...*, s. 43.

<sup>15</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 17; źródło: [http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka\\_bezpieczenstwa/dokumenty\\_i\\_komunikaty/strategia\\_bezp\\_nar\\_2007.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/dokumenty_i_komunikaty/strategia_bezp_nar_2007.pdf).

<sup>16</sup> *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw...*, s. 44.

Dla pełniejszego obrazu zagadnienia przytoczę jeszcze i omówię kilka tez zawartych w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.* Według autorów tego dokumentu, *podstawowe interesy narodowe są niezmiennie i oparte na całościowej koncepcji bezpieczeństwa państwa, uwzględniającej aspekty polityczno-militarne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*<sup>17</sup>. Jednocześnie proponują oni podział interesów narodowych na trzy grupy: żywotne, które wiążą się z zapewnieniem przetrwania państwa, ważne oraz inne istotne<sup>18</sup>. Jeśli właściwie zinterpretowałem intencje twórców *Strategii*, to zagadnienie bezpieczeństwa ekonomicznego mieści w tej drugiej kategorii, piszą oni bowiem, że *do ważnych interesów narodowych Polski należy zagwarantowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego oraz gospodarczego kraju, stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu społeczeństwa, do rozwoju nauki i techniki oraz do należytej ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, a także środowiska kulturalnego*<sup>19</sup>. Nie wdając się w szczegółową polemikę, uważam, że w obecnych warunkach o sile państwa, a tym samym zdolności do przetrwania i realizacji swoich żywotnych interesów, decydują w pierwszym rzędzie przesłanki ekonomiczne, to bowiem gospodarka narodowa, generując dochody, zabezpiecza środki niezbędne do realizacji strategicznych celów państwa. Z tego też powodu zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego powinno się traktować w kategoriach bezwzględego priorytetu.

W kontekście powyższego należy podkreślić, że duża dynamika zjawisk i procesów wpływających na bezpieczeństwo państwa, często trudno przewidywalnych (np. ogólnoświatowy kryzys ekonomiczny, kryzys w strefie euro czy ostatnie wydarzenia w Afryce Północnej), determinuje zasadność stałej modyfikacji strategii bezpieczeństwa. Wyrazem dostrzegania tego problemu przez władze państwowe jest *Zarządzenie Nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*. Zadaniem tego przeglądu jest całościowa ocena stanu bezpieczeństwa narodowego i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowanie projektu systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>20</sup>. Do ważnych dokumentów należy również katalog zagrożeń<sup>21</sup> opracowany przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

<sup>17</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego ...*, s. 4.

<sup>18</sup> Tamże, s. 4.

<sup>19</sup> Tamże, s. 5.

<sup>20</sup> Zob. § 2 *Zarządzenia Nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* (tekst wzmiankowanego zarządzenia jest opublikowany na oficjalnej stronie internetowej BBN – [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl)); w tym samym akcie prawnym znajduje się zapis, że *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego* zostanie przeprowadzony nie później niż do 30 czerwca 2012 r.; do realizacji tego zadania wyznaczono zespoły problemowe, np. Zespół I ds. Interesów Narodowych i Celów Strategicznych (zespół doradczo-konsultacyjny, który tworzą m.in. szefowie pozarządowych instytucji analitycznych zajmujący się sprawami bezpieczeństwa, przedstawiciele struktur rządowych i samorządowych, niezależni eksperci i analitycy ze środowisk akademickich).

<sup>21</sup> Do dokumentu tego odwołuję się w dalszej części artykułu przy rozważaniach na temat zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego RP; szerszą informację dot. działalności RCB i tworzonych przez tę instytucję dokumentów (w wielu aspektach ważnych z punktu widzenia analizowanej tu problematyki) zawiera artykuł A. Podolskiego, *Miejsce Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 141–148.

Spróbuję teraz określić czynniki wpływające na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Według P. Marca, na bezpieczeństwo na świecie, w tym bezpieczeństwo ekonomiczne, mają wpływ przede wszystkim takie czynniki, jak<sup>22</sup>:

- procesy integracji polityczno-gospodarczej oraz udział państw w innych międzynarodowych organizacjach,
- rozwój procesu globalizacji gospodarczej,
- rozwój korporacji transnarodowych, przy jednoczesnym zwiększaniu ich roli w kształtowaniu stosunków gospodarczych i politycznych na świecie,

Wymienione czynniki, w mojej opinii, mają również istotny wpływ – poprzez sieć powiązań (pasów transmisyjnych) – również na bezpieczeństwo wewnętrzne, na które ponadto wpływają:

- stan i perspektywy rozwoju infrastruktury gospodarczej (pod tym pojęciem rozumiem m.in. system instytucji finansowych oraz infrastrukturę energetyczną, komunikacyjną i telekomunikacyjną oraz logistykę, czyli czynniki określające zewnętrzne warunki funkcjonowania przedsiębiorców),
- wielkość zasobów naturalnych państwa, zwłaszcza surowców o znaczeniu strategicznym, oraz zdolność do ich eksploatacji,
- jakość systemu prawnego (obejmuje m.in. takie składowe, jak: przejrzystość norm prawnych, równouprawnienie podmiotów, gwarancje bezpieczeństwa obrotu towarowego),
- proporcjonalny udział tzw. czarnej i szarej strefy w gospodarce oraz stopień wpływu na gospodarkę ze strony zorganizowanej przestępczości,
- procesy zmian własnościowych w gospodarce, w tym prywatyzacja oraz konsolidacja przedsiębiorstw (powstawanie wielkich korporacji narodowych),
- rozwój formalnych i nieformalnych grup interesu.

## 2. Uwarunkowania zewnętrzne bezpieczeństwa ekonomicznego RP oraz podstawowe zagrożenia

Jak już zasygnalizowałem na bezpieczeństwo ekonomiczne danego państwa ogromny wpływ mają procesy, które zachodzą w jego bezpośrednim lub dalszym otoczeniu. W obecnej dekadzie są to przede wszystkim procesy zapoczątkowane w drugiej połowie XX w., tj. integracja regionalna i globalizacja. O ile integracja gospodarcza przez większość autorów jest traktowana jako proces pozytywny, gdyż swoboda przepływu osób, kapitału, towarów i usług bezsprzecznie stymuluje rozwój gospodarczy, o tyle w kwestii efektów globalizacji zdania są podzielone, z dominacją poglądów, że przeważają negatywne następstwa tego procesu. Wyrazicielem tego poglądu jest m.in. M. Brzeziński<sup>23</sup>, który powołując się na innych autorów<sup>24</sup>, twierdzi, że *globalizacja gospodarki prowadzi do jednostronnych zależności ekonomicznych, które sprzyjają państwom rozwiniętym i prowadzą do wzrostu znaczenia instytucji międzynarodowych. W przypadku konsekwencji postępu wiedzy*

---

<sup>22</sup> P. Marzec, *Stymulowanie bezpieczeństwa ekonomicznego przez organizacje międzynarodowe w świecie*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw...*, s. 69.

<sup>23</sup> M. Brzeziński, *Kategorie bezpieczeństwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 24.

<sup>24</sup> M. Brzeziński przywołuje następujące artykuły: J. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo w świetle praskiej konferencji NATO*, „Zeszyty Naukowe AON” 2003, z. 1, s. 110–112 i 114 oraz *Meandry bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2003, z. 3, s. 57.

*i technologii obserwuje się utratę przez państwo monopolu nad informacją na rzecz ponadnarodowych, niekontrolowanych sieci informatycznych. Wzrasta również wrażliwość wysokorozwiniętych państw [prawie wszystkich państw – przyp. aut. art.] na niekonwencjonalne formy przemocy skierowane przeciwko systemom finansowym i komunikacyjnym. Za podmioty winne temu stanowi rzeczy uważa się przede wszystkim międzynarodowe korporacje gospodarcze i inne organizacje międzynarodowe, zwłaszcza struktury operujące w dziedzinie finansów. W sposób obrazowy oddaje to jedna z definicji: *Administracja ponadnarodowa to administracja korporacji. Działają one na terenie różnych państw, a ich celem jest – co do zasady – maksymalizacja zysku. Naturalnie muszą liczyć się z kontrolą ze strony władz państw, ale też traktują poszczególne kraje instrumentalnie jako rynki produkcji lub zbytu swoich produktów i usług. Krytycy korporacji wskazują na fakt, że kierują się nie dobrem lokalnych społeczności, lecz czystym rachunkiem ekonomicznym, nadmiernie eksploatują zasoby naturalne, nie liczą się z ochroną środowiska, wymuszają na rządach działania niezgodne z interesem publicznym; „kolonizują” gospodarczo słabsze kraje, tworząc w nich enklawy gospodarcze, cieszące się wręcz politycznymi immunitetami; posługują nieetycznymi metodami działania, wydają znaczne sumy na reklamę i lobbging, [...], drenują finansowo państwa, gdzie lokują produkcję, kumulując zyski w rajach podatkowych; zaś większość korzyści jest zawłaszczana przez międzynarodową kadrę menedżerów [...]*<sup>25</sup>.*

Do tej samej kategorii instytucji globalnych zaliczyłbym różnego rodzaju podmioty finansowe funkcjonujące najczęściej w formie funduszy (np. fundusze hedgingowe<sup>26</sup>), których wpływ na gospodarki narodowe staje się coraz silniejszy, zwłaszcza że coraz częściej stają się one współwłaścicielami przedsiębiorstw funkcjonujących w strategicznych obszarach tych gospodarek. Uwagę zwraca fakt, że część z nich ma nieprzejrzystą strukturę własnościową, a zatem nie wiemy, czyje interesy one reprezentują i jakie są ich długofalowe cele działania.

Przytoczone oceny procesu globalizacji i wzmiankowanych podmiotów ponadnarodowych mogą wydawać się jednostronne i tym samym nieobiektywne (i takimi zapewne są, bo nie obejmują np. aspektu postępu technologicznego, do którego w dużej mierze korporacje międzynarodowe się przyczyniają). Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu to uproszczone ujęcie jest zabiegiem celowym – służby specjalne koncentrują swoją uwagę na zagrożeniach.

Odpowiedzią na procesy globalizacji jest w dużym stopniu integracja regionalna. Dla średnich i małych państw naszego regionu geograficznego przynależność do Unii Europejskiej jest jedną z form obrony i realizacji własnych interesów ekonomicznych przez łączenie potencjałów państw członkowskich i efekt synergii. W kontekście ostatniego kryzysu w strefie euro nie sposób jednak nie zauważyć, że w samej UE pojawiają się pewne tendencje, które zagrażają jedności tej organizacji, i które mogą negatywnie

<sup>25</sup> [http://pl.wikibooks.org/w/index.php?title=Nauka\\_administracji/Definicje](http://pl.wikibooks.org/w/index.php?title=Nauka_administracji/Definicje).

<sup>26</sup> Fundusz hedgingowy to fundusz, którego zarządzający otrzymują wynagrodzenie zależne od wyników i mają swobodę stosowania różnych strategii aktywnego inwestowania w celu uzyskania zysku niezależnie od koniunktury („absolute return”), w tym wszelkich kombinacji dźwigni, derywatów oraz długich i krótkich pozycji w papierach wartościowych i w każdych innych aktywach na rozmaitych rynkach, źródło: *Fundusze hedgingowe: rozwój i implikacje prawne*, „Biuletyn Miesięczny” Europejskiego Banku Centralnego (EBC), styczeń 2006, s. 64–65; fundusze hedgingowe wymieniane są jako podmioty szczególnie narażone na działania niedozwolone takie, jak oszustwa, nadużycia i pranie brudnych pieniędzy, por. S. Hucik-Gaicka, źródło: [http://www.inwestycje.pl/gpw/kontrakty\\_terminowe/rozwój\\_funduszy\\_hedgingowych\\_regulacje\\_8211\\_cz\\_8;113761;0.html](http://www.inwestycje.pl/gpw/kontrakty_terminowe/rozwój_funduszy_hedgingowych_regulacje_8211_cz_8;113761;0.html).



rzutować na sytuację ekonomiczną niektórych państw członkowskich. Mam tu zwłaszcza na myśli koncepcję Europy dwóch prędkości, która – w dużym uproszczeniu – oznacza pogłębienie integracji państw unijnych o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego przy pewnej marginalizacji biedniejszych członków<sup>27</sup> oraz nasilające się w warunkach ogólnoswiatowego kryzysu ekonomicznego zjawisko protekcjonizmu państwowego, występującego wbrew zasadom, które legły u podstaw powstania Unii. Zagrożeniem dla interesów RP mogą być również doraźne sojusze państw unijnych z państwami trzecimi.

Ważną kategorią podmiotów, których działalność wpływa lub może wpływać na bezpieczeństwo ekonomiczne Polski, są inne państwa oraz konkurencyjne wobec UE zintegrowane struktury polityczno-gospodarcze. Trzeba zwrócić uwagę na nowy globalny układ sił w gospodarce światowej, w którym coraz ważniejszą rolę zaczynają odgrywać takie państwa, jak Chiny, Indie i Brazylia<sup>28</sup>. W obecnej sytuacji szczególnie Chiny mogą oddziaływać na sytuację Polski, zwłaszcza że nasz kraj jest zainteresowany chińskimi inwestycjami<sup>29</sup>. W tym kontekście należy podkreślić, że Chiny należą do grupy krajów o bardzo silnym udziale państwa w gospodarce, w którym zachodzi przenikanie się i swoista symbioza establishmentu politycznego z gospodarczym. Jednocześnie dzięki permanentnej w ostatnich latach nadwyżce eksportu nad importem i skumulowaniu ogromnej masy wolnych środków finansowych, Chiny stały się jednym z głównych graczy na rynkach światowych, w tym na globalnym rynku finansowym. Poważnym problemem pozostaje zatem kwestia, w jaki sposób zechcą posłużyć się swoją przewagą ekonomiczną, zwłaszcza że chińskie podmioty gospodarcze i inne instytucje działające na rzecz gospodarki tego kraju korzystają i będą korzystać ze wsparcia służb specjalnych mających powiązania z państwami trzecimi. Państwo Środka nie jest tu oczywiście wyjątkiem, ponieważ służby wywiadowcze, w mniejszym lub większym stopniu, są wykorzystywane w tym zakresie przez prawie wszystkie państwa.

Kolejną grupę podmiotów wpływających na zasady globalnej rywalizacji gospodarczej są organizacje międzynarodowe, zwłaszcza Bank Światowy (BŚ) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) – z jednej strony jako instytucje, których zadaniem jest wspieranie i stabilizowanie gospodarek narodowych oraz ogólnoswiatowego systemu finansowego w sytuacji problemów ekonomicznych, z drugiej – jako organizacje opiniotwórcze i mogące wywierać realną presję na rządy poszczególnych państw. Występując w tej drugiej roli, BŚ i MFW mogą do pewnego stopnia ograniczać suwerenność wyboru wariantów polityki ekonomicznej poszczególnych państw.

---

<sup>27</sup> Por. m.in. Gilles Moec, wiceszef działu analiz Deutsche Banku w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej”; portal Rp.pl <http://www.rp.pl/artykul/631943.html>. Na marginesie należy zaznaczyć, że niektóre państwa, takie jak Polska czy Czechy, świadomie pozostają poza strefą euro, ograniczając w ten sposób swój udział w niektórych przedsięwzięciach UE. W tym przypadku nie jest to więc przejaw wykluczenia tych państw przez najsilniejsze państwa unijne.

<sup>28</sup> O potrzebie zmian w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej, m.in. w związku ze zmianą globalnego układu sił, dyskutowali uczestnicy zorganizowanego przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 28 lutego 2011 r. seminarium na temat europejskiej polityki bezpieczeństwa i strategicznego przeglądu bezpieczeństwa UE; bliższe informacje: [http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2859/quot/Nowelizacja\\_Europejskiej\\_Polityki\\_Bezpieczenstwa\\_i\\_strategicznego\\_przegladu\\_html](http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2859/quot/Nowelizacja_Europejskiej_Polityki_Bezpieczenstwa_i_strategicznego_przegladu_html).

<sup>29</sup> Według „Rzeczpospolitej” Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych aktualnie negocjuje z chińskimi podmiotami kontrakty na 650 mln euro, a w perspektywie, w ramach tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego Chiny miałyby zainwestować w Polsce 5 mld euro w przedsięwzięcia infrastrukturalne w komunikacji drogowej i kolejowej; por. A. Łojewska, *Chińska ofensywa na polskich drogach*, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2011 r.

Do grupy podmiotów o zasięgu ogólnosiwiatowym, których działania mają znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego, należy także zaliczyć niektóre agencje ratingowe, grupy medialne oraz inne struktury opiniotwórcze, ponieważ dysponują one wystarczającą siłą, aby kreować realne procesy gospodarcze poprzez przyczynianie się do pogarszania lub poprawiania zewnętrznych warunków, w jakich dane państwo funkcjonuje. Ma to o tyle istotne znaczenie, że oceny i opinie tych podmiotów nie zawsze odzwierciedlają stan rzeczywisty, czego przykładem są choćby błędne diagnozy co do stanu niektórych amerykańskich instytucji finansowych przed wybuchem ostatniego ogólnosiwiatowego kryzysu ekonomicznego.

Poprzednie rozważania skoncentrowałem na podmiotach, które mogą negatywnie lub pozytywnie wpływać na interesy ekonomiczne RP, zależnie od tego, w jaki sposób nasze państwo będzie układać sobie z nimi wzajemne relacje (ich cechą wspólną jest względna swoboda kształtowania tych relacji) oraz na ile będzie mieć realny wpływ na ich funkcjonowanie w kontekście zabezpieczenia własnych interesów.

Całkowicie odmienną, bo mającą wyłącznie pejoratywne konotacje, grupę podmiotów o ponadnarodowym zasięgu działania są zorganizowane grupy przestępcze, w tym struktury mafijne operujące na styku z legalną gospodarką. Ich działalność, poza tradycyjnymi, historycznymi obszarami aktywności (obróć narkotykami, haracze, wymuszenia), polega m.in. na organizowaniu i kontrolowaniu tzw. czarnej i szarej strefy w gospodarce<sup>30</sup>, nielegalnej produkcji i obrocie towarami akcyzowymi, wykorzystywaniu nielegalnych mechanizmów do wyłudzenia zwrotu podatku VAT, przewłaszczaniu funduszy unijnych oraz wyprowadzaniu środków z systemu bankowego (wyłudzenia kredytów, przestępstwa związane z operacjami przy wykorzystaniu nielegalnych duplikatów kart płatniczych). Negatywny wpływ zorganizowanej przestępczości i organizacji mafijnych na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa przejawia się m.in. w znacznych stratach budżetu państwa z tytułu niezapłaconych podatków oraz wprowadzaniu czynników destabilizujących funkcjonowanie całego systemu gospodarczego, co doprowadza do znacznego obniżenia jego efektywności<sup>31</sup>. Poważnym problemem jest tzw. pranie brudnych pieniędzy, czyli wprowadzanie środków pochodzących z przestępstw do legalnego obrotu gospodarczego<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że obecnie problem zorganizowanych grup przestępczych przestał mieć wymiar lokalny czy regionalny, ponieważ takie czynniki, jak swobodny przepływ osób, kapitałów oraz

---

<sup>30</sup> Według szacunków Banku Światowego z 2010 r., szara strefa w Polsce obejmuje około 29 proc. gospodarki, przy średniej unijnej 15 proc.; za: Gazeta\_prawna.pl, [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/458374,prawie\\_jedna\\_trzecia\\_polskiego\\_pkb\\_wytwarzana\\_jest\\_w\\_szarej\\_strefie.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/458374,prawie_jedna_trzecia_polskiego_pkb_wytwarzana_jest_w_szarej_strefie.html).

<sup>31</sup> Spektakularnym przykładem działalności struktur mafijnych jest południe Włoch, gdzie sycylijska Cosa Nostra, neapolitańska Camorra i kalabryjska 'Ndrangheta, które zbudowały swoją potęgę na tzw. narkobiznesie, do niedawna jeszcze kontrolowały znaczną część gospodarki tego regionu, szczególnie budownictwo (zwłaszcza inwestycje realizowane ze środków publicznych, w tym unijnych), gospodarka komunalna i przemysł tekstylny. Za kraje, w których organizacje typu mafijnego odgrywają istotną rolę, uważa się ponadto Rosję, Stany Zjednoczone, Kolumbię oraz dwa kraje azjatyckie: Japonię i Chiny; por. *Ludzie z 'Ndranghety*, „Tygodnik Powszechny”, za: <http://tygodnik.onet.pl/31,0,43247,3,artykul.html>.

<sup>32</sup> O aktualności problemu świadczy wypowiedź szefa Banku Włoch Maria Draghiego z 11 marca 2011 r., który twierdzi, że rosnące znaczenie ludzi związanych z mafią w sektorze gospodarczym jest zagrożeniem dla wzrostu gospodarczego kraju. Bank Włoch zamierza wprowadzić przepisy, które pozwolą walczyć ze zjawiskiem prania pieniędzy przy wykorzystaniu transakcji bankowych. W 2010 r. wartość obrotów, jakie wygenerowała mafia, szacuje się na 135 mld euro; źródło: [http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,9241844,Wloski\\_bank\\_centralny\\_ostrzega\\_przed\\_mafia.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,9241844,Wloski_bank_centralny_ostrzega_przed_mafia.html).

towarów i usług w ramach integrujących się państw, wykreowały dogodnie warunki do rozprzestrzeniania się tego zjawiska na nowe obszary.

Większość wzmiankowanych wyżej podmiotów w różny sposób próbuje wywierać presję na wszystkie trzy rodzaje władzy, tj. ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (również poprzez instrumentalne wykorzystywanie tzw. czwartej władzy, czyli mediów). Próbują one również wpływać – metodami dozwolonymi i pozaprawnymi – na władze UE i innych struktur międzynarodowych, w tym na procesy stanowienia prawa<sup>33</sup>.

Spróbuję teraz odpowiedzieć na pytanie, jakie kategorie (rodzaje) zagrożeń mają decydujące znaczenie dla bytu ekonomicznego państwa. Niewątpliwie w pierwszym rzędzie należy wymienić zagrożenia dla systemu finansowego, realizacja bowiem jakichkolwiek funkcji współczesnego państwa nie jest możliwa bez zabezpieczenia odpowiednich środków na ich realizację. W tym aspekcie bezpieczeństwo finansowe jest nadrzędne względem pozostałych, pozaekonomicznych kategorii bezpieczeństwa: militarnego, socjalnego, żywnościowego i ekologicznego. Zagadnienie to należy rozpatrywać z dwóch stron: z jednej jako zasilanie budżetu państwa, budżetu organizacji celowych i samorządów na wszystkich jego szczeblach oraz zasilanie przedsiębiorstw w środki niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju (inwestycje); z drugiej – jako wydatkowanie tych środków, czyli efektywność ich wykorzystania.

Gwarantem istnienia państwa jest posiadanie skutecznego systemu poboru danin publicznych, czyli podatków (w szczególności VAT, PIT, CIT oraz podatków akcyzowych), i pozostałych świadczeń przymusowych (na ubezpieczenia zdrowotne, emerytalne, pozostałe fundusze celowe), a w obecnej sytuacji – także opłat zasilających budżet Unii Europejskiej (m.in. cła). W praktyce występują następujące zagrożenia dla tego systemu:

- przestępczość skarbowa, a zwłaszcza: oszustwa w dokumentacji przedsiębiorstw, wyłudzenia zwrotu podatku VAT, np. poprzez stosowanie tzw. mechanizmu karuzelowego<sup>34</sup>,
- nielegalna produkcja towarów podlegających podatkowi akcyzowemu i obrót nimi, a zwłaszcza: wytwarzanie i przemyt papierosów oraz alkoholu, wytwarzanie niektórych paliw płynnych i obrót nimi (np. produkcja i sprzedaż paliw z komponentów nieobjętych akcyzą, sprzedaż oleju opałowego jako paliwa silnikowego, nieprawidłowości przy obrocie biopaliwami),
- oszustwa celne (np. przemyt, deklarowanie innego niż rzeczywisty kraju pochodzenia towarów lub niezgodne z prawdą kwalifikowanie towarów do grupy towarowej o niższych stawkach celnych),
- patologie w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw oraz przy sprzedaży innych składników majątkowych należących do Skarbu Państwa, w tym sprzedaż podmiotów gospodarczych lub nieruchomości znacznie poniżej ich rzeczywistej wartości

<sup>33</sup> Szerzej o działalności lobbingowej piszę w dalszej części artykułu.

<sup>34</sup> Pojęcie karuzela (mechanizm karuzelowy, konstrukcja karuzelowa) odnosi się do sposobu, w jakim sprzedawane są towary krążące pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w przestępczy [...] łańcuch dostaw. W szczególności z karuzelą podatkową mamy do czynienia wtedy, gdy w wyniku szeregu transakcji sprzedażowych produkty „wracają” do pierwszego ogniwa, źródło: T. Fabiański, W. Śliż, *Zorganizowane działania przestępcze wykorzystujące mechanizmy konstrukcyjne podatku VAT (I)*, w: „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1; szeroki opis zjawiska można znaleźć w: W. Kucharek, *Jak zatrzymać oszustwa karuzelowe w handlu wewnątrzwspólnotowym – ostatnie inicjatywy instytucji Unii Europejskiej oraz wybrane inicjatywy wielostronne*, w: „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 2007 r., nr 4.

rynkowej oraz realizacja procesu sprzedaży przy kosztach przekraczających granice racjonalności ekonomicznej (np. zawyżone wynagrodzenia tzw. doradców prywatyzacyjnych),

- tzw. szara strefa w gospodarce, czyli produkcja i obrót towarowy oraz wykonywanie i sprzedaż usług poza oficjalnym obiegiem (nieewidencjonowana),
- potencjalne nieprawidłowości i patologie w instytucjach podlegających Ministerstwu Finansów (organy podatkowe i celne), przede wszystkim korupcja urzędników oraz niekompetencja skutkująca koniecznością wypłaty znacznych odszkodowań z budżetu państwa dla pokrzywdzonych podmiotów,
- tzw. inżynieria podatkowa połączona z „kreatywną księgowością”, czyli wszelkie działania zgodne z prawem, ale wykorzystujące niedoskonałości systemu prawnego lub prowadzone na granicy prawa, zmierzające do istotnego pomniejszenia zobowiązań podatkowych przedsiębiorców; w tej kategorii mieszczą się również działania polegające na wykazywaniu zysków do opodatkowania w innych miejscach niż on rzeczywiście powstaje, np. w tzw. rajach podatkowych,
- patologie w procesie zaspokajania roszczeń odszkodowawczych z budżetu państwa, zwłaszcza wyłudzenia nienależnych świadczeń.

Należy podkreślić, że powyższe negatywne zjawiska godzą w podstawy ekonomiczne państwa tylko wówczas, gdy występują na znaczną skalę, w wymiarze jednostkowym (jednorazowe, znaczne uszczuplenie wpływów do budżetu), bądź jako suma zorganizowanych procederów o mniejszej skali. Obecnie przeważająca część państw korzysta z pozapodatkowych źródeł zasilania budżetu poprzez zaciąganie zobowiązań u podmiotów krajowych lub zadłużając się za granicą. Polska nie jest w tym względzie wyjątkiem, dlatego nie bez wpływu na bezpieczeństwo ekonomiczne RP pozostaje zdolność państwa do zaciągania kredytów i regulowania zobowiązań. Osłabienie zdolności kredytowej państwa, a tym samym wzrost kosztów obsługi długu zagranicznego, poza wpływem czynników obiektywnych może nastąpić w wyniku:

- spekulacyjnych transakcji na rynkach walutowych prowadzących do nagłego osłabienia waluty narodowej względem walut „wiodących” (dolar USA, euro, frank szwajcarski). Taka sytuacja prowadzi do wzrostu zobowiązań w wymiarze nominalnym; możliwość prowadzenia gier spekulacyjnych związana jest z coraz powszechniejszym stosowaniem przez niektóre podmioty różnych instrumentów finansowych<sup>35</sup>, których funkcjonowanie nie ma bezpośredniego związku z realnymi procesami gospodarczymi;
- obniżenia oceny państwa przez główne agencje ratingowe<sup>36</sup>, co wpływa na wzrost oprocentowania emitowanych przez państwo papierów dłużnych, zwłaszcza obligacji, a tym samym zwiększa koszty nowych kredytów;
- negatywnych opinii wpływowych ośrodków opiniotwórczych, w tym organizacji międzynarodowych i mediów. Wywołuje to skutki analogiczne, jak w przypadku niskiego ratingu. Należy tu podkreślić, że opinie i oceny formułowane przez wyżej wymienione podmioty mogą nie mieć charakteru obiektywnego, a ujmując rzecz w skrócie, są nierzadko pochodną działania różnych grup interesów, o czym wcześniej wspominałem.

<sup>35</sup> Charakter niniejszej pracy nie pozwala mi na szersze omówienie istoty i roli tych instrumentów.

<sup>36</sup> Do najbardziej rozpoznawalnych agencji ratingowych należy tzw. Wielka Trójka (ang. *The Big Three*), którą tworzą Standard & Poor's, Moody's Investors Service oraz Fitch Ratings; źródło: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Agencje-ratingowe-Najpierw-analiza-pozniej-ocena-1179947.html>.

Drugim elementem systemu finansowego są instytucje, szczególnie banki i giełda papierów wartościowych, których zadaniem jest zasilanie uczestników rynku, czyli przedsiębiorców, w środki finansowe niezbędne do ich funkcjonowania oraz stymulowanie konsumpcji wewnętrznej. Do głównych zagrożeń zalicza się:

- spekulacje giełdowe (znaczne pole do spekulacji powstało, gdy na giełdę papierów wartościowych wprowadzono tzw. instrumenty pochodne<sup>37</sup>; obecnie sytuacja zmienia się jeszcze bardziej na niekorzyść w związku z rozpoczęciem w Polsce działalności przez fundusze oparte głównie na instrumentach pochodnych),
- niezgodne z prawem wykorzystywanie informacji poufnych przy transakcjach giełdowych,
- nadmierny udział tzw. zagrożonych kredytów w „portfelu” banków, nadmierna akcja kredytowa<sup>38</sup>,
- stosowanie bardzo wysokiego oprocentowania kredytów (mowa tu o rzeczywistych kosztach kredytu uwzględniających opłaty i prowizje związane z udzieleniem i obsługą kredytu), wykorzystywanie uprzywilejowanej pozycji banków względem pozostałych przedsiębiorców,
- kierowanie się przez niektóre banki zagraniczne działające w Polsce protekcjonizmem narodowym (udzielanie kredytów na zdecydowanie lepszych warunkach względem pozostałych przedsiębiorców firmom wywodzącym się z tego samego kraju, co dany bank)<sup>39</sup>,
- manipulacje (do tego rodzaju zjawisk można zaliczyć np. nieuczciwe praktyki przy sprzedaży tzw. opcji walutowych, które przyczyniały się do powstania znacznych strat po stronie przedsiębiorców, co w skrajnych przypadkach skutkowało ich upadłością),
- przestępstwa wymierzone w sektor bankowy (m.in. wyłudzenia kredytów bankowych, przewłaszczenia środków na lokatach bankowych, przestępstwa związane z używaniem kart bankowych) w zakresie, w jakim godzą w bezpieczeństwo obrotu finansowego,
- tworzenie się zatorów płatniczych w gospodarce; ponieważ zjawisko to, jeśli występuje na większą skalę, rodzi poważne, negatywne konsekwencje dla wielu podmiotów gospodarczych, także działających na mocnych podstawach ekonomicznych (sytuacja sprzyja pomnażaniu zysków przez firmy windykacyjne kosztem pozostałych uczestników rynku; zjawisko to jest szczególnie niepokojące, gdy dług

---

<sup>37</sup> Według definicji Krzysztofa Jajugi instrument pochodny to taki instrument finansowy, którego wartość zależy od innego instrumentu finansowego, zwanego instrumentem bazowym. Uważa on również, że celem zastosowania instrumentów pochodnych jest: zabezpieczenie przed ryzykiem, spekulacja bądź arbitraż; źródło: K. Jajuga, *Akcje i instrumenty pochodne* (podręcznik w wersji elektronicznej), s. 15–16, [http://www.ferk.pl/dokumenty/3\\_Akcje\\_i\\_instrumenty\\_pochodne.pdf](http://www.ferk.pl/dokumenty/3_Akcje_i_instrumenty_pochodne.pdf).

<sup>38</sup> Przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie tamtejsze banki i inne instytucje finansowe, stosując bardzo liberalne zasady udzielania kredytów hipotecznych, doprowadziły do powstania tzw. banki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, co zapoczątkowało obecny ogólnosiwiatowy kryzys ekonomiczny.

<sup>39</sup> Na konieczność utrzymania przez państwo aktywów strategicznych w sektorze bankowym wskazuje m.in. Cezary Banasiński, twierdząc, że: [...] *spółki strategiczne, ściśle związane z gospodarką narodową, funkcjonują w każdym państwie. Jak bardzo są potrzebne, udowodnił ostatni kryzys finansowy na rynkach światowych. Dobrym przykładem jest polski sektor bankowy. [...] w przeciwieństwie do wielu konkurentów PKO BP jako jedyny bank nie zaprzestał kredytowania rodzimych przedsiębiorstw. Dzięki temu wiele spółek mogło rozwijać się z pożytkiem dla całej gospodarki*; źródło: *PKO BP bez head-hunterów*, „Rzeczpospolita” z 2 lutego 2011 r., nr 26.

generowany jest w sektorze publicznym, jak ma to miejsce w przypadku placówek publicznej służby zdrowia).

Kolejnym zagrożeniem związanym z funkcjonowaniem finansów państwowych jest wydatkowanie środków publicznych. Do podstawowych zagrożeń w tej dziedzinie należą nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji odpowiedzialnych za gospodarowanie tymi środkami, przede wszystkim największych ich dysponentów, takich jak poszczególne ministerstwa oraz kluczowe instytucje: Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Krajowy Fundusz Drogowy czy Fundusz Kolejowy. Nieprawidłowości te mogą przejawiać się w:

- korupcji osób pełniących funkcje publiczne, rażąco nadmiernych kosztach ich funkcjonowania bądź niegospodarności,
- patologiach związanych z inwestycjami realizowanymi ze środków publicznych, zwłaszcza na etapie wyboru wykonawcy (procedury przetargowe) oraz kontroli zgodności wykonania inwestycji z umowami (głównie nieprawidłowości o podłożu korupcyjnym),
- nieprawidłowościach przy procedurach dystrybucji i kontroli wykorzystania środków pochodzących z UE (korupcja, nieprzestrzeganie zasad wydatkowania środków unijnych, nieefektywne ich wykorzystanie lub wręcz przepadek na określone działania celowe).

Drugą, niemniej ważną dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, dziedziną jest bezpieczeństwo energetyczne. Do podstawowych zagrożeń należą<sup>40</sup>:

- uzyskiwanie przez jednego dostawcę lub grupę dostawców zewnętrznych pozycji monopolistycznej w danym segmencie nośników energii na rynek krajowy (sytuacja sprzyja dyktatowi cenowemu, ale może mieć również daleko idące konsekwencje polityczne, np. jednostronne uzależnienie; rodzi również poważne ryzyko przerwania dostaw z przyczyn obiektywnych i w wyniku działania czynników leżących po stronie podmiotów trzecich). Polska aktualnie uzależniona jest m.in. od dostaw rosyjskiego gazu i – w mniejszym zakresie – ropy naftowej<sup>41</sup>;
- tworzenie się (utrzymanie) monopolu na rynku producentów i dostawców surowców energetycznych. Tego rodzaju sytuacja prowadzi z reguły do stałego wzrostu cen energii i paliw płynnych dla pozostałych przedsiębiorców i konsumentów, co jest wynikiem braku skłonności monopolistów do obniżania kosztów działalności (przeciwnie, pod wpływem partykularnych interesów rodzi się silna presja na systematyczny wzrost płac i uposażeń zarządzających branżą; pojawiają się inne patologie, jak tworzenie się wokół wielkich koncernów energetycznych

---

<sup>40</sup> Nieco inne ujęcie zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego zawiera *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.* Dokument ten zalicza do nich możliwość ograniczenia roli Polski do roli kraju tranzytowego, potencjalne zakłócenia dostaw surowców energetycznych i zagrożenia dla spółek Skarbu Państwa branży energetycznej, w tym związanych z procesami prywatyzacji. W związku z powyższym wskazuje się na konieczność monitorowania następujących obszarów: przedsięwzięcia związane z dywersyfikacją dostaw surowców energetycznych (zwłaszcza przebieg inwestycji Gazoportu w Świnoujściu, wiarygodność dostawców surowców energetycznych, system przesyłowy); *Raport z działalności...*

<sup>41</sup> Problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego Polski jest przedmiotem wielu prac i analiz, stanowi także jeden z głównych priorytetów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP i wielu innych opracowań (zagadnienie chyba najchętniej podejmowane przez specjalistów z dziedziny bezpieczeństwa narodowego), dlatego temu zagadnieniu nie będę tu pogłębiać.

i paliwowych sieci podmiotów gospodarczych i grup interesu czerpiących po części nieuzasadnione profity z tytułu pozostawania w uprzywilejowanych stosunkach z monopolistą. Mowa tu o układach nieformalnych, często o podłożu korupcyjnym). Konsekwencją wzrostu cen energii jest spadek konkurencyjności krajowych podmiotów gospodarczych, co bezpośrednio przekłada się sytuację ekonomiczną państwa;

- zapóźnienia Polski w procesie przechodzenia z tradycyjnych technologii produkcji energii elektrycznej, opartych głównie na węglu kamiennym i brunatnym, na technologie proekologiczne, w tym wykorzystujące tzw. źródła odnawialne. Sytuacja ta ma wiele aspektów i generuje poważne zagrożenia dla interesów ekonomicznych Polski, ponieważ z jednej strony determinuje w bliskiej perspektywie konieczność wykupu na dużą skalę przez krajowych producentów energii praw do emisji dwutlenku węgla (na tym rynku już występują nieprawidłowości, w tym spekulacja<sup>42</sup>), z drugiej – na etapie planowania kierunków rozwoju sektora energetycznego i inwestycji w tej branży; ze względu na presję czasu w dostosowywaniu się do sytuacji, mogą wystąpić zjawiska niekorzystne dla interesów państwa (silny wpływ różnych grup nacisku, w tym podmiotów zagranicznych, których cele nie zawsze muszą być zgodne z interesami RP);
- znaczna dekapitalizacja infrastruktury do przesyłu energii elektrycznej oraz innych surowców energetycznych, co w najbliższym czasie będzie rodzić konieczność wydatkowania ogromnych środków na jej rozwój i modernizację (sytuacja ta będzie dodatkowo sprzyjać różnego rodzaju nieprawidłowościom, które towarzyszą każdemu z wielkich procesów inwestycyjnych).

Kolejną grupę stanowią zagrożenia związane z realizacją oraz koniecznością kontynuowania przez państwo wielkich inwestycji w dziedzinie infrastruktury komunikacyjnej, aktualnie głównie drogowej, ale w bliskiej perspektywie również kolejowej i, co pewnie okaże się konieczne, szlaków wodnych. Nieprawidłowości w tej sferze mogą być jeszcze bardziej odczuwalne w związku z problemami ze zbilansowaniem budżetu państwa. Do zagrożeń, dotyczących zresztą większości zadań realizowanych ze środków publicznych, można zaliczyć:

- wadliwe przygotowanie warunków zaliczyć w organizacyjno-technicznych i formalno-prawnych do rozpoczęcia projektowanej inwestycji, wynikające z niekompetencji pracowników instytucji za to odpowiedzialnej lub celowego ich działania,
- nieprawidłowości w procesie wyboru głównego wykonawcy zaplanowanej inwestycji (w tym korupcja),
- nieuzasadnione, powodowane przede wszystkim presją czasu (związaną m.in. z koniecznością terminowego rozliczenia zadań realizowanych ze środków unijnych) naciski na zmianę warunków umowy, z korzyścią dla wykonawcy,
- niezgodne z umową wykonanie zadania inwestycyjnego.

---

<sup>42</sup> Na przykład prawami do emisji dwutlenku węgla, w tym na rynku polskim, zaczęło handlować londyńskie przedstawicielstwo rosyjskiego potentata gazowego – Gazpromu. W obecnej sytuacji nie wiadomo, czy jedynym celem tej firmy jest chęć osiągnięcia zysku z pośrednictwa w obrocie, czy też w perspektywie realizacja innych celów, ze szkodą dla polskich przedsiębiorców, zob. [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/488367\\_hazprom\\_handluje\\_prawami\\_do\\_emisji\\_dwutlenku\\_wegla\\_co2.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/488367_hazprom_handluje_prawami_do_emisji_dwutlenku_wegla_co2.html). Warto zaznaczyć, że wykorzystywanie przestępczego mechanizmu karuzelowego w obrocie prawami do emisji CO<sub>2</sub> wymusiło na UE zmiany w sposobie opodatkowania tego obrotu; informacja na podstawie: [ochrona\\_klimatu.com](http://ochrona_klimatu.com) (specjalistyczny portal prawny dot. zmian klimatycznych).

Do kategorii istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa zaliczyłbym ponadto:

- wszelkiego rodzaju porozumienia monopolistyczne oraz uzyskiwanie przez niektóre podmioty dominującej pozycji na danym rynku branżowym poprzez przejmowanie przedsiębiorstw konkurencyjnych, szczególnie w branżach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki kraju lub regionu,
- tzw. wrogie przejęcia, których celem jest wyeliminowanie konkurencji na danym rynku branżowym w skali kraju czy na większą skalę (dotyczy to branż wrażliwych, o szczególnym znaczeniu dla danej kategorii bezpieczeństwa). Jedną z konsekwencji wrogich przejęć może być całkowita likwidacja danego rodzaju działalności gospodarczej na terenie państwa,
- niewywiązywanie się przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej (zwłaszcza różnego rodzaju zwolnień podatkowych) z podpisanych umów,
- proces ucieczki inwestorów zagranicznych, zwłaszcza po wygaśnięciu udzielonych im przez państwo lub samorządy przywilejów,
- wadliwe, niezgodne z interesami państwa i zasadami równości przedsiębiorców funkcjonowanie systemu udzielania koncesji i zezwoleń oraz korupcja urzędników przydzielających te przywileje,
- wykorzystywanie przez inne państwa w stosunku do podmiotów krajowych takich instrumentów, jak: normy techniczne i sanitarne, koncesje i pozwolenia oraz inne o charakterze administracyjnym do eliminowania konkurencji zewnętrznej wobec własnych przedsiębiorców bądź traktowanie ich w charakterze instrumentów do osiągnięcia celów politycznych (przykładem tego typu zjawiska było w przeszłości zastosowanie przez administrację rosyjską embarga na import produktów rolno-spożywczych z Polski, rzekomo z powodu niespełniania przez nie tamtejszych norm sanitarnych czy niedawne perturbacje polskich firm transportowych w związku z wygaśnięciem koncesji na przewozy na terenie Rosji).

W mojej opinii, szczególną kategorię zagrożeń dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa są zagrożenia związane z **nielegalnym** (sic!) [podkreślenie aut. art. – przyp. red.] wywieraniem przez określone grupy interesu nacisku na władze państwowe w procesie stanowienia i wykonywania prawa. O ile sam lobbing, jeśli mieści się w granicach prawa<sup>43</sup>, jest – jak wskazuje wielu autorów specjalizujących się w tej problematyce<sup>44</sup> – generalnie zjawiskiem pozytywnym, w państwach demokratycznych bowiem stanowi jeden z kanałów komunikowania się społeczeństwa z władzami i artykułowania swoich interesów, o tyle działalność przekraczająca dozwolone formy tej komunikacji negatywnie wpływa na funkcjonowanie państwa. Mowa tu o działaniach nietransparentnych, prowadzonych kanałami niejawnymi, wykorzystującymi nietetyczne lub niezgodne z prawem metody nacisku (szczególnie korupcje) oraz – w wielu przypadkach – uprzywilejowaną pozycję przetargową jednych grup interesu w stosunku do innych. Skutkiem takiej działalności może być przyjmowanie rozwiązań prawnych, w których przedkłada się interesy jednych podmiotów, zwłaszcza interesy korporacji

---

<sup>43</sup> W Polsce problematykę tę reguluje *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

<sup>44</sup> Problematyka lobbingu, wraz z opisem jego pozytywnych cech oraz analizą zagrożeń związanych z nieuprawnionym wpływaniem na władze w procesie stanowienia oraz wykonywania prawa, jest omówiona m.in. w następujących pozycjach: P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, TNOiK; K. Jasiński, M. Molenda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, Oficyna Ekonomiczna; B. Piwowar, J. Świeca, *Lobbing*, Warszawa 2010, Poltex.



i wielkich organizacji finansowych, nad interesy innych (np. przepisy ustanawiające sztuczne bariery wejścia na dany rynek branżowy: koncesjonowanie działalności, konieczność spełnienia nieracjonalnych wymogów finansowych bądź technicznych, wprowadzające nieuzasadnione przywileje dla określonych sektorów gospodarki i grup branżowych, nakazujące stosowanie tylko określonych technologii i produktów lub nakładające na uczestników życia gospodarczego obowiązek korzystania z pośrednictwa innych podmiotów). Konsekwencją tworzenia i interpretowania przepisów prawa pod dyktando działających nieformalnie grup nacisku są z reguły niekorzystne zjawiska sprzyjające nierówności podmiotów (nierówność warunków funkcjonowania, nierówność wobec prawa), powstawanie stanu nierównowagi w gospodarce, tworzenie barier rozwojowych, ugruntowanie pozycji monopolu, zaburzenie działania obiektywnych praw ekonomicznych oraz negatywne procesy społeczne (nadmierne rozwarstwienie dochodów, wzrost obszarów ubóstwa), co w konsekwencji może prowadzić do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w państwie.

### **3. Miejsce i rola służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa**

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa ekonomicznego, jest jednym z podstawowych zadań władz państwowych, szczególnie władzy wykonawczej (Rada Ministrów, prezydent) wraz z podległym jej aparatem administracyjnym, oraz ustawodawczej, w zakresie stanowienia prawa. Tworzone prawo z jednej strony określa ramy i zasady funkcjonowania wszystkich podmiotów wewnętrznych mogących wywierać wpływ na bezpieczeństwo państwa, z drugiej zaś – zapewnia władzy wykonawczej odpowiednie warunki (legitymizuje działania) do zwalczania bądź neutralizowania wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń. Skuteczne wykonywanie tych funkcji zależy przede wszystkim od tego, w jakim stopniu organy władzy i administracji państwowej dysponują informacjami i – w konsekwencji – wiedzą niezbędną do podejmowania decyzji strategicznych i taktycznych w tym zakresie oraz jak szybko na ich podstawie są w stanie reagować na istniejące lub potencjalne zagrożenia. Szczególnie obecnie, w dobie globalizacji i zalewu informacji z praktycznie nieograniczonej liczby źródeł, z których tylko część ma odpowiednie walory jakościowe, część zaś jest celowo zniekształcana (zwłaszcza przez grupy interesu), problem odpowiedniej selekcji i oceny informacji ma zasadnicze znaczenie dla podejmowania optymalnych decyzji. Władze państwowe powinny dysponować całym spectrum podmiotów, w tym instytucji, których zadaniem jest pozyskiwanie i analizowanie informacji wykorzystywanych następnie w procesach decyzyjnych, związanych z szeroko rozumianą sferą ekonomiczną, szczególnie z bezpieczeństwem ekonomicznym państwa<sup>45</sup>.

Szczególną rolę, w mojej opinii, powinny spełniać tu budowane według jednakowych zasad (kompatybilne) komórki analityczne, usytuowane bezpośrednio w poszczególnych ministerstwach i urzędach centralnych, oraz ewentualnie niezależna od nich, choć bazująca na ich potencjale, centralna instytucja zajmująca się badaniami strategicznymi. Mimo poszukiwań, nie znalazłem informacji o istnieniu tego typu

---

<sup>45</sup> W obszarze tym bezpośrednio lub pośrednio funkcjonują ponadto inne, niezależne od rządu, konstytucyjne organy państwa, jak: Narodowy Bank Polski (funkcje analityczne w dziedzinie polityki monetarnej i walutowej państwa) oraz Najwyższa Izba Kontroli (analizy pokontrolne działalności instytucji publicznych pod względem gospodarności).

struktur. Wyjątkiem od reguły są dwa podmioty funkcjonujące w obszarze bezpieczeństwa państwa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przy Prezydencie RP oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Trzeba jednak zauważyć, że jakkolwiek obydwie instytucje odrywają niezwykle istotną rolę w systemie urzędów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, to jednak problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego nie jest główną sferą ich zainteresowań. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest bowiem organem koncentrującym się, przynajmniej w praktyce, na zagadnieniach bezpieczeństwa z punktu widzenia polityczno-militarnego<sup>46</sup>, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa natomiast z mocy ustawy działa w obszarze zarządzania kryzysowego<sup>47</sup>. Podkreślić jednak należy, że w przypadku tej drugiej instytucji wiele jej zadań wpisuje się w omawianą problematykę, jak choćby: dokonywanie analizy zagrożeń na podstawie danych uzyskiwanych ze wszystkich możliwych ośrodków kryzysowych, tworzenie katalogu zagrożeń oraz monitorowanie zagrożeń w kraju i poza jego granicami. Szczególna rola przypada RCB w zakresie działań mających na celu ochronę infrastruktury krytycznej, którą tworzą – zgodnie z definicją ustawową<sup>48</sup> – systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane z sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urzędnicy, instalacje, usługi istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, a zatem również systemy chronione ze względu na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa (kluczowe dla tego bezpieczeństwa).

W grupie instytucji działających na potrzeby informacyjne władzy wykonawczej RP należy wymienić także zespoły doradców oraz doraźnie wykorzystywane podmioty prywatne (np. doradcy prywatyzacyjni, kancelarie prawne). Ważną funkcję analityczno-informacyjną powinny sprawować instytucje państwowe pełniące funkcję regulatorów w dziedzinach, w których działalność jest koncesjonowana przez państwo i w których zachodzi wysoki stopień koncentracji kapitału, co sprzyja praktykom monopolistycznym. Są to: Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i, działający w obszarze całej gospodarki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Ważne miejsce powinny zajmować także publiczne i niepubliczne placówki naukowe oraz naukowo-badawcze<sup>49</sup>.

Istotnym elementem systemu informacyjnego są także niezależne media publiczne i niepubliczne przede wszystkim jako źródło informacji o nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem szeroko rozumianej sfery ekonomicznej państwa oraz niezależne (choć termin ten nie zawsze jest adekwatny do określenia ich rzeczywistego statusu) grupy ekspertów. Wzmiankowany katalog instytucji nie będzie pełny bez wymienienia Kolegium ds. Służb Specjalnych, które jest organem opiniodawczo-

---

<sup>46</sup> Trudno w tej chwili ocenić, jakie miejsce zajmie problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego w powstającym pod auspicjami Biura Bezpieczeństwa Narodowego *Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego*.

<sup>47</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa powstało 2 sierpnia 2008 r. na podstawie art.10 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*; źródło: [http://rcb.gov.pl/?page\\_id=212](http://rcb.gov.pl/?page_id=212).

<sup>48</sup> *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

<sup>49</sup> S. Sulowski i M. Brzeziński we wstępie do książki *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...* piszą m.in. że do lat 90. ubiegłego wieku środowiska naukowe poświęcały kwestiom bezpieczeństwa, zwłaszcza bezpieczeństwu wewnętrznemu, niewiele uwagi. Natomiast w ciągu ostatnich dwóch dekad problematyka ta stała się przedmiotem badań ze strony najczęściej interdyscyplinarnych ośrodków badawczych.

-doradcym Rady Ministrów w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW oraz innych służb.

Jakie zatem przesłanki decydują o celowości wykorzystywania służb specjalnych w tym systemie, a co za tym idzie, jakie szczególne walory mają informacje pochodzące od służb? Co je różni od innych podmiotów działających w sferze informacyjnej? Są to pytania o tyle ważne, że większość z wymienionych wyżej instytucji zatrudnia, przynajmniej z założenia, wysoko kwalifikowanych specjalistów z poszczególnych dziedzin (np. analitycy rynków finansowych, eksperci z zakresu nowoczesnych technologii pozyskiwana energii czy specjaliści od prawa podatkowego), często osoby o wyjątkowych kwalifikacjach, z którymi funkcjonariuszom służb specjalnych raczej trudno byłoby konkurować poziomem wiedzy specjalistycznej. Punktem wyjścia do rozważań o roli służb specjalnych jako jednego z ogniw łańcucha instytucji odpowiedzialnych za informowanie władz państwowych o zagrożeniach dla bezpieczeństwa ekonomicznego RP może być kilka cytatów z dokumentu *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>50</sup>, którego autorzy twierdzą że: *Charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa Polski wymaga spójnego oraz całościowego podejścia, uwzględniającego współpracę, koordynację oraz wymianę informacji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo narodowe. Władze Rzeczypospolitej Polskiej, działając z woli i w interesie narodu, postrzegają służby specjalne jako ważny instrument ochrony bezpieczeństwa narodowego. Skomplikowana struktura obecnych zagrożeń powoduje, że skuteczność służb specjalnych pozostaje kluczowa dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, praw obywateli i porządku konstytucyjnego państwa*<sup>51</sup>. I dalej: *podstawowa rola służb specjalnych polega na uzyskiwaniu, analizowaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu właściwym organom informacji, które mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa we wszystkich wymiarach, jak również na wyprzedzającym informowaniu o potencjalnych i istniejących zagrożeniach dla kraju*<sup>52</sup>. Autorzy *Strategii* piszą również, że: *szczególnej uwadze służb podlega ochrona zdolności [zapis dosł. – przyp. aut. art.] ekonomicznych kraju oraz że: służby specjalne zapewniają kontrwywiadowczą ochronę kraju, zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonowania głównych elementów infrastruktury krytycznej, gospodarki [podkr. własne – przyp. aut. art.] państwa i jego systemu obronnego*<sup>53</sup>. Dalej znajduje się teza, że: *istotną sferę działalności polskich służb specjalnych stanowi zwalczanie działań wymierzonych w zasadnicze interesy ekonomiczne i społeczne państwa. W trosce o jakość życia publicznego w państwie podejmuje się czynności zmierzające do zwalczania korupcji osób pełniących ważne funkcje publiczne oraz zaangażowanych w działania zorganizowanych grup przestępczych. Służby specjalne współuczestniczą w zwalczaniu szczególnie ciężkich form przestępczości, w tym związanych z produkcją towarów, technologii i usług o strategicznym znaczeniu [...]*<sup>54</sup>.

Odpowiadając na postawione wcześniej pytanie dotyczące zasadności aktywnego uczestnictwa służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, spróbuję nawiązać do zawartej w *Strategii* tezy o szczególnej roli służb specjalnych w tym systemie i sprecyzować, na czym ta rola ma

<sup>50</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*

<sup>51</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 25.

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Tamże, s. 26.

polegać<sup>55</sup>. Zanim przejdę do szczegółowych rozważań, chciałbym wtrącić tu dygresję, że zasadniczo zgadzam się z opinią, jaką formułują S. Sulowski i M. Brzeziński, według których *państwo nie jest w stanie dotychczasowymi, klasycznymi sposobami zagwarantować bezpieczeństwa, ponieważ zderza się to ze standardami demokracji i wolności*<sup>56</sup> i dalej, że *do niedawna na bezpieczeństwo patrzono niemal wyłącznie przez działalność sił zbrojnych, policji i służb specjalnych, a więc w sposób uproszczony i ograniczony, który obecnie jest zdecydowanie niewystarczający*<sup>57</sup>. Trudno polemizować z tymi tezami, co więcej, uważam, że służby specjalne mogą i będą wpisywać się coraz lepiej w system instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa nie w charakterze jednego z hegemonów tego systemu (w rozumieniu dominującego źródła informacji), ale bardzo ważnego elementu systemu bezpieczeństwa narodowego, systemu, w którym jednocześnie wzrastać powinna – ze względu chociażby na coraz bardziej złożoną naturę badanych problemów – także rola środowisk naukowych, co postulują wskazani wyżej naukowcy.

Wracając do tematu, warto wymienić czynniki, które stanowią wyróżnik służb specjalnych i decydują o ich przewadze nad innymi instytucjami informacyjnymi działającymi na rzecz lub w obronie interesów ekonomicznych państwa (przewagę tę można postrzegać jako minus, dlatego tak istotna jest komplementarność rozumiana jako uzupełnianie się podmiotów w całym systemie informacyjnym). Pierwszym z czynników jest dostęp do informacji „ekskluzywnych”, czyli niefunkcjonujących w oficjalnym obiegu, trudno dostępnych, szczególnie chronionych m.in. ze względu na partykularne interesy danego podmiotu. Zadaniem każdej ze służb specjalnych jest budowanie pozycji umożliwiającej dostęp do tego rodzaju informacji. Należy przy tym zaznaczyć, że informacje, o których mowa, są często trudne do sprawdzenia pod względem wiarygodności, dlatego drugim czynnikiem wyróżniającym służby jest posiadanie systemu względnie szybkiej weryfikacji źródeł informacji, odpowiednich procedur i narzędzi do weryfikacji samej informacji. Kolejną specyficzną cechą służb jest skupienie uwagi prawie wyłącznie na zagrożeniach, co oznacza, że nie muszą one rozważać i badać wszystkich możliwych wariantów rozwoju danej sytuacji (scenariusze pozytywne pozostają raczej poza sferą zainteresowań), co znacznie przyspiesza obieg informacji i sprawdza się szczególnie w sytuacjach, gdy czas ma decydujące znaczenie dla przeciwdziałania danemu zagrożeniu. Jednostronność spojrzenia nie musi jednak oznaczać w tym przypadku braku obiektywizmu, zwłaszcza w sytuacji, gdy niektóre zjawiska i procesy posiadają tylko wymiar negatywny (np. przestępczość). Z powyższą kwestią wiąże się czynnik, który określiłbym wyczuleniem na zagrożenia, czyli zdolnością dostrzegania w danej sytuacji również jej negatywnych aspektów, zdolnością budowania hipotez uwzględniających prawdopodobieństwo wystąpienia scenariusza negatywnego.

---

<sup>55</sup> Powinieniem zaznaczyć, że cytowana tu *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* określa rolę służb specjalnych w sposób dość ogólnikowy i wartościujący; precyzyjniej aktualne zadania służb w jednym z aspektów bezpieczeństwa ekonomicznego określone zostały np. w opracowanym w 2008 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekcie znanym jako *Tarcza antykorupcyjna*, którego celem jest stworzenie mechanizmów zapobiegawczych, mających zmniejszać zagrożenie korupcją w dwóch obszarach: prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz zamówień publicznych o szacunkowej wartości powyżej 20 mln zł (źródło: [http://www.abw.gov.pl/palm/pl/49/61/Tarcza\\_antykorupcyjna.html](http://www.abw.gov.pl/palm/pl/49/61/Tarcza_antykorupcyjna.html)), na potrzeby tego artykułu *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* była dla autora dogodniejszym punktem wyjścia do rozważań szczegółowych.

<sup>56</sup> *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 7.

<sup>57</sup> Tamże.

Bardzo istotnym elementem jest zdolność służb do względnie szybkiego reagowania na zmiany w otoczeniu, na nowe zagrożenia poprzez to, że w dużym stopniu warsztat i metodyka ich pracy są uniwersalne, choć oczywiście podlegają procesom dostosowawczym (np. reagowanie na zmiany w prawie, wykorzystywanie nowych technologii w procesie gromadzenia i przetwarzania informacji).

Przedstawione powyżej mocne strony służb predestynują je do pełnienia przede wszystkim roli *instytucji wczesnego ostrzegania* o zagrożeniach dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, której informacje i analizy mogą być podstawą do podejmowania przez administrację państwową decyzji o charakterze operacyjnym i taktycznym. Rozumiem przez to decyzje uruchamiające działania krótko- i średnioterminowe w reakcji na pojawienie się istotnego problemu (np. informacje o planach spekulacyjnych działań na rynku walutowym lub na giełdzie czy o możliwości ogłoszenia bankructwa przez podmiot posiadający w Polsce istotne aktywa w sektorze o znaczeniu strategicznym), który dotychczas nie występował lub nie był uświadamiany.

W takiej samej roli służby powinny występować względem instytucji działających w charakterze regulatora w strategicznych, koncesjonowanych dziedzinach gospodarki narodowej (finanse, energetyka, telekomunikacja, sektor zbrojeniowy). Uzyskiwane przez nie informacje na temat rzeczywistych, domniemych lub potencjalnych zagrożeń byłyby przesłanką do uruchamiania przez te instytucje, zgodnie z ich właściwością, działań kontrolnych mających na celu potwierdzenie przekazanych przez służby informacji lub też natychmiastowego podejmowania na ich podstawie decyzji działających na przyczyny lub skutki negatywnych zjawisk lub procesów. Trzeba tu bowiem zauważyć, że takie instytucje, jak Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Regulacji Energetyki czy Urząd Komunikacji Elektronicznej, ale także Generalny Inspektor Informacji Finansowej, nie posiadając uprawnień do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, mają znacznie mniejsze możliwości uzyskiwania informacji wyprzedzających dotyczących negatywnych zjawisk zachodzących w kontrolowanych przez nie obszarach funkcjonowania gospodarki narodowej niż służby specjalne.

Kolejną funkcję służb określiłbym mianem weryfikacyjnej. Mam tu na myśli wszelkie czynności, których celem jest przeciwdziałanie dezinformowaniu, zwłaszcza świadomemu, władz państwowych oraz decydentów na innych szczeblach administracji państwowej co do faktów, zjawisk i procesów, które mogą być istotne dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. W tej funkcji chodzi zatem o „oczyszczanie” kanałów informacyjnych z szumu informacyjnego, zwłaszcza szumu celowo wprowadzanego przez poszczególne grupy interesu i zakłócającego procesy decyzyjne.

Jak wcześniej wspomniałem, informacje przekazywane przez służby specjalne na zewnątrz, mimo swojej aktualności, rzadko kiedy zawierają pełną, kompleksową analizę danego zjawiska bądź procesu mającego związek z bezpieczeństwem państwa i z tego też powodu, bez odpowiedniej waloryzacji, trudno na ich podstawie podejmować decyzje o znaczeniu strategicznym. W celu wyeliminowania tego mankamentu, służby mogą w swojej pracy analityczno-informacyjnej posiłkować się pomocą ze strony specjalistów i ekspertów z danej dziedziny wiedzy, z czego oczywiście korzystają. Ale taki model funkcjonowania (mowa o indywidualnej pracy z ekspertami) nie zawsze się sprawdza, biorąc pod uwagę szczególną złożoność niektórych zagrożeń, w tym określonych kategorii przestępstw. Jestem zdania, że jednym z rozwiązań mogłoby być powoływanie przy służbach stałych lub doraźnych zespołów analitycznych do rozwiązywania konkretnych problemów, złożonych z wysokiej klasy specjalistów, którym

z jednej strony udostępnia się informacje niejawne, z drugiej zaś – określa zapotrzebowanie na konkretne informacje (wyznaczając kierunki pracy operacyjno-rozpoznawczej)<sup>58</sup>.

Pisząc o funkcji analityczno-informacyjnej służb specjalnych, nie sposób pominąć obszaru zagadnień związanych z przestępczością. Naturalnym zadaniem służb w tym zakresie jest sporządzanie, na podstawie wyników czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, okresowych i doraźnych analiz przestępczości godzącej w interesy ekonomiczne państwa, obejmujących takie zagadnienia, jak:

- czynniki sprzyjające popełnianiu przestępstw danego rodzaju,
- stopień zorganizowania działalności przestępczej,
- powiązania środowiska przestępczego z innymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi (szczególnie związki tych struktur z administracją państwową, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz środowiskami opiniotwórczymi i ich charakter),
- mechanizmy popełniania czynów przestępnych,
- miejsce i sposób lokowania środków finansowych pochodzących z przestępstwa,
- szacunkowe straty budżetu państwa z związku z przestępczością danego rodzaju,
- inne negatywne zjawiska powodowane działalnością przestępczą oraz ich wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa,
- wykrywalność przestępstw danego rodzaju,
- prognozy rozwoju przestępczości.

W omawianym zakresie prac analitycznych pożądana jest współpraca służb specjalnych między sobą, z prokuraturą, wymiarem sprawiedliwości oraz ze środowiskami naukowymi. Konsekwencją tej współpracy powinny być kierowane do organów władzy państwowej propozycje zmian legislacyjnych oraz organizacyjno-technicznych, które umożliwiałyby skuteczną walkę z przestępczością tej kategorii.

Podsumowując tę część rozważań, chciałbym stwierdzić, że skuteczna ochrona bezpieczeństwa ekonomicznego państwa nie jest możliwa bez sprawnie działającego systemu informacyjnego, który z odpowiednim wyprzedzeniem identyfikowałby zagrożenia i rozpoznawał ich naturę w stopniu umożliwiającym podejmowanie działań zapobiegawczych. Jednym z podstawowych warunków sprawności i skuteczności systemu informacyjnego powinno być współdziałanie wszystkich instytucji państwowych i publicznych mających związek z szeroko rozumianą sferą ekonomiczną. Chodzi tu zwłaszcza o istnienie odpowiednich warunków organizacyjno-prawnych i technicznych do wymiany informacji wewnątrz tego systemu. Szczególną rolą służb specjalnych powinno być uzyskiwanie, przetwarzanie oraz dystrybuowanie wyprzedzających informacji o rzeczywistych oraz potencjalnych zagrożeniach dla interesów ekonomicznych państwa (funkcja ostrzegawcza, sygnalizacyjna), identyfikowanie niektórych zakłóceń (weryfikacja źródeł informacji, wykrywanie dezinformacji) oraz inicjowanie i wspomaganie informacyjne prac analitycznych prowadzonych przez pozostałe instytucje państwowe i ośrodki naukowe zmierzających do opracowania strategii eliminowania zagrożeń lub ograniczania ich skutków.

Osobnego omówienia wymaga problem wpływania grup interesu na proces stanowienia i wykonywania prawa, który uważam za jeden z najważniejszych z punktu

---

<sup>58</sup> Mowa oczywiście o pewnym modelu przyszłościowym, w dzisiejszych realiach budżetowych bowiem jest to rzecz raczej niewykonalna.

widzenia ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego państwa<sup>59</sup>. Należy go rozważać równocześnie na dwóch płaszczyznach – prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej, ponieważ kształt jednego i drugiego określa warunki, w jakich państwo może realizować swoje interesy ekonomiczne, w tym wykorzystywać swoje szanse rozwoju gospodarczego. W obecnych warunkach trudno mówić o równouprawnieniu podmiotów pod względem możliwości oddziaływania na proces stanowienia prawa. Zwłaszcza siła korporacji międzynarodowych i struktur finansowych jest, moim zdaniem, nieadekwatna do siły, jaką posiadają pozostałe grupy interesu. Na ich rzecz pracują całe zespoły prawników i specjalistów z innych dziedzin, a także – w skrajnych przypadkach – pozostające pod ich kontrolą media oraz niektóre, określające się jako niezależne, inne instytucje opiniotwórcze. Dodać należy, że podmioty te często dysponują, na równi z państwami, wyspecjalizowanymi komórkami realizującymi zadania quasi-wywiadowcze i quasi-kontrwywiadowcze, choć oczywiście pozbawionymi pewnych uprawnień przysługujących wyłącznie służbom państwowym.

Biorąc pod uwagę wskazaną wyżej dysproporcję oraz dodatkowo zagrożenie stosowania przez niektóre struktury jawnej i ukrytej korupcji osób publicznych i innych niedozwolonych metod (np. szantażu) do osiągania własnych celów, państwo jest praktycznie jedyną organizacją, która ma dostateczny potencjał, aby chronić pozostałe podmioty, zwłaszcza własnych obywateli, przed tymi niepożądanymi zjawiskami. I w tym zakresie istotna może być rola służb specjalnych, działających zarówno w kraju, jak i za granicą, jako instytucji mogących monitorować funkcjonowanie tych struktur na styku z szeroko rozumianą administracją państwową oraz innymi podmiotami publicznymi. Dzięki temu służby odpowiednio wcześniej mogą wykrywać wszelkie nieprawidłowości i zagrożenia dla interesów państwa. Jednym z aspektów tej funkcji może być kontrwywiadowcza osłona (jako działanie prewencyjne) osób zaangażowanych w tworzenie nowych przepisów na szczeblu rządu i poszczególnych ministerstw przed nieuprawnionym wpływaniem na nie ze strony grup interesu, w tym przedstawicieli lub rzeczników ponadnarodowych korporacji (np. instytucji finansowych), krajowych grup nacisku (formalnych i nieformalnych) oraz ze strony zorganizowanych struktur przestępczych, a także informowanie o rzeczywistych celach tych struktur i potencjalnych negatywnych skutkach wprowadzania rozwiązań prawnych będących realizacją tych interesów dla bezpieczeństwa ekonomicznego RP. Odnosi się to przede wszystkim do prac legislacyjnych nad ustawami i rozporządzeniami, które dotyczą szczególnie wrażliwych obszarów funkcjonowania państwa (finanse, energetyka, surowce strategiczne, telekomunikacja oraz polityka społeczna, ochrona zdrowia i ekologia – w ich wymiarze ekonomiczno-finansowym).

W obecnej dekadzie i następnych coraz większy wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne powinny mieć uwarunkowania wynikające z pogłębiającej się integracji ekonomicznej państw i systematycznego przekazywania przez nie części uprawnień na rzecz organów ponadnarodowych. Już dzisiaj jesteśmy blisko stanu, w którym rozpoznanie, a przede wszystkim zwalczanie lub neutralizowanie, niektórych zagrożeń przekracza możliwości pojedynczego państwa.

Na problem ten wskazuje m.in. P. Wawrzyk, według którego najpopularniejszą formą działania grup przestępczych w Unii Europejskiej, poza handlem narkotykami, są

---

<sup>59</sup> Nieskuteczność ustawy „lobbingowej” stanowiła oczywiście asumpt do podjęcia prac nad zmianą tego aktu prawnego, choć na obecnym etapie prac legislacyjnych trudno określić, jaki ostateczny kształt przyjmie nowa lub znowelizowana ustawa o lobbingu.

przestępstwa finansowe<sup>60</sup> oraz różne formy oszustw podatkowych uszczuplające dochody budżetowe samej Unii i jej członków. Podkreśla on, że duże znaczenie w zwalczaniu tego typu przestępczości mają: współpraca transgraniczna w zwalczaniu prania brudnych pieniędzy, kontrola przychodów firm, walka z oszustwami osób prawnych działających w Unii Europejskiej oraz badanie podejrzanych umów handlowych zawieranych w różnych państwach (także poza Unią)<sup>61</sup>. Stanowi to asumpt do powoływania na szczeblu Unii różnych organów koordynujących działalność instytucji poszczególnych państw (np. współpraca policji, organów podatkowych, służb celnych). Nie wchodząc głębiej w tę problematykę, można prognozować, że sytuacja wymusi w nieodległej perspektywie najpierw pojawienie się płaszczyzny do koordynacji działania służb poszczególnych państw członkowskich, a następnie powołanie unijnych służb specjalnych o uprawnieniach operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych<sup>62</sup>, które będą wyspecjalizowane w zwalczaniu przestępczości godzącej w interesy ekonomiczne Unii jako całości. Tempo tego procesu będzie prawdopodobnie zależeć od możliwości przezwyciężenia kryzysu ekonomicznego, który dotknął tę strukturę, szczególnie kryzysu w tzw. strefie euro.

Kończąc, pragnę podkreślić, że na sytuację państw, a co za tym idzie na ich bezpieczeństwo, wpływają przede wszystkim czynniki zewnętrzne, w tym procesy integracji regionalnej, wiążące się z zastąpieniem rywalizacji ekonomicznej pomiędzy państwami na niektórych płaszczyznach daleko posuniętą współpracą i unifikacją systemów gospodarczych. Drugim jest proces globalizacji, w tym systematycznie rosnące znaczenie ponadnarodowych korporacji przemysłowych i struktur finansowych. W przedstawionych wyżej uwarunkowaniach państwo narodowe zaczyna tracić niektóre z dotychczasowych atrybutów suwerenności ekonomicznej, po części świadomie i za przyzwoleniem społecznym (jak decyzja o przystąpieniu Polski do UE; integracja regionalna skutkuje wzmocnieniem siły jednoczących się państw względem podmiotów zewnętrznych i – poprzez pozostałe efekty synergii – przyczynia się do wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa obywateli), a po części w sposób niezamierzony. W tym drugim przypadku chodzi o oddziaływanie zewnętrznych i wewnętrznych grup interesów na struktury państwa, a zwłaszcza niektórych korporacji i ponadnarodowych struktur finansowych, których cele mogą naruszać żywotne interesy państwa (tu rozumianego jako terytorialna wspólnota obywateli i ich interesów). W tych okolicznościach służby specjalne są szczególnie predestynowane do tego, aby dostarczać władzom państwa i wyspecjalizowanym instytucjom państwowym wiedzę niezbędną do podejmowania **w odpowiednim czasie** [podkreślenie aut. art. – przyp. red.] działań pozwalających na zapobieganie lub ograniczanie negatywnego wpływu wzmiankowanych struktur na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa (mowa tu zwłaszcza o takich zjawiskach i procesach, jak np. próby destabilizacji sytuacji finansowej państwa, rozregulowanie systemu bankowego, wrogie przejęcia, zwłaszcza w branżach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej, usiłowanie zmonopolizowania poszczególnych rynków branżowych itp.). Dlatego uważam, choć teza ta może wydawać się kontrowersyjna, że w przedstawionych uwarunkowaniach rola służb specjalnych powinna rosnąć i to nie tylko jako służb specjalizujących się w ujawnianiu i ściganiu przestępstw (związanych z szeroko rozumianą sferą gospodarczą), ale przede

<sup>60</sup> P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 26.

<sup>61</sup> Tamże.

<sup>62</sup> O kompetencjach szerszych, niż posiada Europejskie Biuro ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).



wszystkim jako służb analityczno-informacyjnych, które, wyposażone w odpowiednie narzędzia<sup>63</sup> i korzystające z atrybutów, o których wspomniano w tym artykule, będą zdolne monitorować działalność podmiotów oddziaływujących na gospodarkę narodową pod kątem identyfikowania generowanych z ich strony istotnych zagrożeń. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy struktury te działają – i problem ten nie dotyczy wyłącznie zorganizowanych grup przestępczych lub organizacji mafijnych – często w sposób nietransparentny, utajniając strukturę własnościową, powiązania i rzeczywiste cele, nadużywając przy tym np. prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa lub tajemnicy umów handlowych. Jestem zdania, że monitoring prowadzony przez służby specjalne powinien być zorganizowany tak, aby mógł skutecznie identyfikować podmioty, zarówno krajowe, jak i zagraniczne, które w sposób pozaprawny lub korzystając z uprzywilejowanej bądź dominującej pozycji wobec pozostałych podmiotów usiłują wywierać wpływ na proces stanowienia prawa. I to niezależnie od szczebla, na jakim prawo to jest stanowione. W ten sposób mogą ujawniać sytuacje prowadzące do rozwiązań faworyzujących wąskie grupy interesów kosztem interesu publicznego. Przy tak rozumianej roli służb mogłyby one wspierać władze państwowe w ochronie bezpieczeństwa obywateli, rozumianej tu także – a może w obecnych warunkach przede wszystkim – jako ochrona bezpieczeństwa każdej jednostki ludzkiej (czyli zgodnej z podejściem *human security*), w sytuacji gdy jednostka ta jest w wielu przypadkach bezradna w konfrontacji z wysoko zorganizowanymi strukturami o zasięgu globalnym lub monopolistami na gruncie krajowym lub regionalnym.

Należy podkreślić, że jednym z warunków skutecznej realizacji tych zadań jest współdziałanie służb specjalnych, zwłaszcza wywiadowczych, z innymi służbami działającymi wewnątrz kraju, choćby z tej prostej przyczyny, że źródła aktualnych zagrożeń ulokowane są często poza granicami RP, natomiast skutki ich aktywności przejawiają się wewnątrz kraju. Jednocześnie uważam, że służby specjalne powinny tworzyć z pozostałymi instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa<sup>64</sup> zintegrowany i efektywny system informacyjny, przy określonym podziale kompetencji, który zapewniłby uprawnionym organom państwowym dopływ informacji pozwalających na odpowiednio wczesne reagowanie na zagrożenia, zwłaszcza o wysokim ciężarze gatunkowym, godzące w podstawy ekonomiczne państwa. Rolą służb specjalnych w tym systemie powinno być uzyskiwanie informacji o zagrożeniach wymagających podjęcia szybkich, doraźnych interwencji, których zaniechanie mogłoby spowodować daleko idące negatywne następstwa dla stabilności państwa, oraz bieżąca współpraca z innymi instytucjami państwowymi, szczególnie z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, oraz ze środowiskami naukowymi w tworzeniu analiz dotyczących wybranych aspektów bezpieczeństwa ekonomicznego. Wynikiem tych ostatnich powinny być propozycje rozwiązań prawnych i organizacyjno-technicznych, które pozwalałyby władzom i administracji państwowej oddziaływać na przyczyny zjawisk negatywnych, a w przypadku braku takich możliwości, zwłaszcza w przypadku zagrożeń zewnętrznych – skutecznie je ograniczać lub neutralizować.

Znaczna część zagrożeń opisanych w niniejszym artykule dotyczy nie tylko pojedynczych państw tworzących UE, ale europejskiej wspólnoty jako całości. W związku

<sup>63</sup> Jako temat do ewentualnej dyskusji pozostawiam problem, z jakich narzędzi służby specjalne powinny korzystać, realizując swoje funkcje.

<sup>64</sup> Mowa tu o wymienionych wcześniej instytucjach, jak Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Służba Celna, Policja, Straż Graniczna, poszczególne ministerstwa i pozostałe urzędy, a także odgrywające ważną rolę środowiska naukowe.

z tym przewiduję, że rozwój sytuacji prawdopodobnie wymusi większe współdziałanie między służbami specjalnymi krajów członkowskich UE lub powstanie w nieodległej przyszłości autonomicznej służby specjalnej na szczeblu całej Unii, działającej m.in. w zakresie ochrony podstaw ekonomicznych tej organizacji oraz ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego jej obywateli.

## Bibliografia

### Prace zwarte:

1. Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Sulowski S., Brzeziński M. (red. nauk.), Warszawa 2009, Elipsa.
2. Brzeziński M., *Kategorie bezpieczeństwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Sulowski S., Brzeziński M. (red. nauk.), Warszawa 2009, Elipsa.
3. Freitag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej.
4. Grzemski J., Krześ A., *Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2.
5. Jajuga K., *Akcje i instrumenty pochodne* (podręcznik w wersji elektronicznej), [http://www.ferk.pl/dokumenty/3\\_Akcje\\_i\\_instrumenty\\_pochodne.pdf](http://www.ferk.pl/dokumenty/3_Akcje_i_instrumenty_pochodne.pdf).
6. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w. Wyzwania i strategie*, Jakubczak R., Flis J., (red.), Warszawa 2006, Bellona.
7. Jasiocki K., Molenda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, Oficyna Ekonomiczna.
8. Kłodziński K., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – stan i perspektywy na przykładzie gazu ziemnego*, Warszawa 2003, AON.
9. Kłosiński K.A., *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, Guz T., Kłosiński K. A., Marzec P. (red.), Lublin–Tomaszów Lubelski 2006, Polihymnia.
10. Kołodziejak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne – geneza, uwarunkowania, zakres pojęciowy, aktualność*, w: Freitag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej.
11. Koziej S., *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, <http://www.koziej.pl>.
12. Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, TNOiK.
13. Marczuk K.M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Sulowski S., Brzeziński M. (red.), Warszawa 2009, Elipsa.
14. Marzec P., *Stymulowanie bezpieczeństwa ekonomicznego przez organizacje międzynarodowe w świecie*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, Guz T., Kłosiński K.A., Marzec P., (red.) Lublin–Tomaszów Lubelski 2006, Polihymnia.
15. Piowar B., Świeca J., *Lobbing*, Warszawa 2010, Poltex.

16. Podolski A., *Miejsce Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2.
17. *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, <http://www.abw.gov.pl>.
18. Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, Warszawa 2006, AON.
19. Sulowski S., *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red. nauk.), Warszawa 2009, Elipsa.
20. Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
21. Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
22. Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, SGSP.
23. Zięba R., *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Zięba R. (red.), Warszawa 2008, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
24. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007; [http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka\\_bezpieczenstwa/dokumenty\\_i\\_komunikaty/strategia\\_bezp\\_nar\\_2007.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/dokumenty_i_komunikaty/strategia_bezp_nar_2007.pdf).

### Artykuły:

1. Fabiański T., Śliż W., *Zorganizowane działania przestępcze wykorzystujące mechanizmy konstrukcyjne podatku VAT (I)*, w: „Przegląd Podatkowy”, styczeń 2007.
2. *Fundusze hedgingowe: rozwój i implikacje prawne*, w: „Biuletyn miesięczny Europejskiego Banku Centralnego”, styczeń 2006.
3. Kucharek W., *Jak zatrzymać oszustwa karuzelowe w handlu wewnątrzspółnotowym – ostatnie inicjatywy instytucji Unii Europejskiej oraz wybrane inicjatywy wielostronne*, w: „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 2007, nr 4.
4. *Ludzie z ‘Ndranghety*, „Tygodnik Powszechny”; źródło: <http://tygodnik.onet.pl/31,0,43247,3,artykul.html>.
5. Łojewska A., *Chińska ofensywa na polskich drogach*, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2011 r.
6. *PKO BP bez head-hunterów*, „Rzeczpospolita” z 2 lutego 2011 r.

### Bazy danych:

1. <http://www.abw.gov.pl>.
2. [http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka\\_bezpieczenstwa/dokumenty\\_i\\_komunikaty/strategia\\_bezp\\_nar\\_2007.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/dokumenty_i_komunikaty/strategia_bezp_nar_2007.pdf).
3. [http://rcb.gov.pl/?page\\_id=212](http://rcb.gov.pl/?page_id=212).
4. [http://pl.wikibooks.org/w/index.php?title=Nauka\\_administracji/Definicje](http://pl.wikibooks.org/w/index.php?title=Nauka_administracji/Definicje).
5. <http://www.rp.pl/artykul/631943.html>.
6. [http://www.inwestycje.pl/gpw/kontrakty\\_terminowe/rozwój\\_funduszy\\_hedgingowych\\_regulacje\\_8211\\_cz\\_8;113761;0.html](http://www.inwestycje.pl/gpw/kontrakty_terminowe/rozwój_funduszy_hedgingowych_regulacje_8211_cz_8;113761;0.html).
7. [http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/2/2859/quot/Nowelizacja\\_Europejskiej\\_Polityki\\_Bezpieczenstwa\\_i\\_strategicznego\\_przegladu\\_html](http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/2/2859/quot/Nowelizacja_Europejskiej_Polityki_Bezpieczenstwa_i_strategicznego_przegladu_html).

8. [http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,9241844,Wloski\\_bank\\_centralny\\_ostrzega\\_przed\\_mafia.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,9241844,Wloski_bank_centralny_ostrzega_przed_mafia.html).
9. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Agencje-ratingowe-Najpierw-analiza-pozniej-ocena-1179947.html>.
10. [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/488367,gazprom\\_handluje\\_prawami\\_do\\_emisji\\_dwutlenku\\_wegla\\_co2.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/488367,gazprom_handluje_prawami_do_emisji_dwutlenku_wegla_co2.html).
11. <http://www.koziej.pl>.

### **Akty prawne:**

1. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).
2. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 621).
3. *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. Nr 169, poz. 1414).
4. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).
5. *Zarządzenie nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*.

## **Streszczenie**

W artykule ujęto problematykę dotyczącą miejsca służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo RP, zwłaszcza bezpieczeństwo ekonomiczne. W pierwszej części autor koncentruje się na opisie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, które w dobie globalizacji mogą wpływać na interesy ekonomiczne państwa, szczególnie na zagrożeniach godzących w ekonomiczne fundamenty państwa. W dalszej części przedstawiono rozważania dotyczące możliwości wykorzystania potencjału informacyjno-analitycznego służb specjalnych w zakresie identyfikowania i zwalczania opisanych wcześniej zagrożeń, w tym postulaty odnośnie charakteru i ram współpracy służb specjalnych z innymi instytucjami państwowymi funkcjonującymi w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego RP.

## **Abstract**

This article discusses problems connected with the place of the Polish secret services in the system of governmental institutions, which are responsible for the external and internal security of the Republic of Poland, in particular those responsible for its economic security. The first part of the article concentrates on external and internal threats, which in the times of globalization exert a significant influence on economic interests, especially on the threats which may damage the state's economic foundations. Further on, the article considers the possibility of using the secret services' informational and analytical potential to effectively investigate, prevent and combat threats against the State's economic security, inclusive of the demands and suggestions regarding the nature and framework of cooperation between secret services and other state institutions in the area of protection of the economic security of the Republic of Poland.