

## Zarządzanie systemem bezpieczeństwa państwa

Dynamika zmian w środowisku bezpieczeństwa państwa wymusiła na państwach konieczność stworzenia strumienia swoistych usług bezpieczeństwa. Materiał przedstawia punkt widzenia autora na funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa szczególnej organizacji jaką jest państwo podczas realizacji procesu zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Autor podkreśla znaczenie kohabitacji na szczeblu strategicznym, gdzie wypracowane decyzje implementowane są na szczeblu taktycznym, a następnie w postaci szczegółowych zadań stanowią podstawę do podjęcia działań realizacyjnych na szczeblu operacyjnym. Podział systemu bezpieczeństwa państwa na cztery podsystemy (kierowania i trzy podsystemy wykonawcze) ułatwia proces zarządzania tym systemem, a ponadto odpowiada współczesnym realiom międzynarodowym oraz charakterowi współczesnych wyzwań.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zdefiniowano system bezpieczeństwa państwa (SBP) jako *skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym*<sup>1</sup>. W definicji tej wyraźnie wskazano na warstwę podmiotową pochodzenia zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Na uwagę zasługuje tu kolejność wymienianych zagrożeń bezpieczeństwa państwa – zgodnie z postrzeganiem aspektów współczesnego bezpieczeństwa Polski – zagrożenia militarne zostały wymienione jako ostatnie, a zdecydowanie większy wymiar gatunkowy nadano aspektom politycznym, gospodarczym, psychospołecznym czy ekologicznym.

Za punkt wyjścia do zdefiniowania systemu bezpieczeństwa państwa można przyjąć określony poziom zapewnienia tego bezpieczeństwa. Przy czym trzeba mieć świadomość, że o stanie idealnego bezpieczeństwa państwa można rozważać jedynie teoretycznie, gdyż pomimo nawet chwilowego uzyskania stanu braku zagrożeń nie można wykluczyć możliwości pojawienia się nowych. Ich źródłem bowiem są różnego rodzaju sprzeczności interesów międzyludzkich. Zagrożenia stanowią splot destrukcyjnych zdarzeń i burzą ustalony ład oraz porządek państwa. Dlatego też te dwie kategorie: „bezpieczeństwo” i „zagrożenie” są ze sobą ściśle skorelowane poprzez działalność ludzką, która z jednej strony, dąży do ograniczenia istniejących zagrożeń, z drugiej strony zaś wyzwala wciąż nowe.

Zatem przez bezpieczeństwo państwa należy rozumieć *taki stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa) oraz*

<sup>1</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 139.

traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych<sup>2</sup>. Jak słusznie zauważa Sławomir Zalewski: *Bezpieczeństwo jest warunkiem rozwoju. Zapewnienie bezpieczeństwa może być zatem ujmowane jako jedno z podstawowych zadań państwa*<sup>3</sup>. Problemem do rozwiązania jest właściwy sposób realizacji tego zadania, który ma doprowadzić do zapewnienia nienaruszalności bytu państwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w ramach zrównoważonego rozwoju kraju.

Ujmując kompleksowo problem zapewnienia bezpieczeństwa państwa, można przyjąć, że system bezpieczeństwa państwa to zbiór wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urządzeń) wydzielonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa, tzn. zapewnienia nienaruszalności terytorialnej oraz stworzenia warunków do swobodnego i stabilnego rozwoju państwa we wszystkich sferach jego działalności.

Tak rozumiany system bezpieczeństwa państwa ma z jednej strony gwarantować stabilność bytu narodu w trwałych granicach państwa, a z drugiej przeciwdziałać wszelakim zagrożeniom mogącym ograniczać lub uniemożliwiać swobodny i stabilny rozwój w dziedzinach życia społecznego. Przy czym funkcjonowanie całego systemu musi odznaczać się wysoką sprawnością (skutecznością) we wszystkich dziedzinach działania, a zatem musi być to system integrujący wszystkie siły i środki w ramach jednej, sprawnie zarządzanej struktury.

Rozwiązania organizacyjne dotyczące takiego systemu bezpieczeństwa można uzyskać, identyfikując wszystkie elementy występujące w codziennym procesie zapewniania bezpieczeństwa państwa oraz występujące między nimi relacje i powiązania. Oczywiście struktura systemu bezpieczeństwa państwa powinna zależeć od realizowanych zadań i procesów zachodzących w środowisku bezpieczeństwa państwa. Dlatego też można próbować dokonywać dekompozycji obszaru bezpieczeństwa państwa na wiele różnych podsystemów<sup>4</sup>, w zależności od wymagań (celu) stosowanej analizy systemowej i zastosowanych kryteriów podziału. Warto jednak pamiętać o określonych zasadach metodologicznych umożliwiających traktowanie danego obiektu jako systemu. Jak zauważa bowiem Marian Mazur, podejście systemowe wymaga spełnienia pewnych rygorów merytorycznych, określanym mianem „rygorów gry systemowej”, do których zalicza<sup>5</sup>:

- ścisłość – system (podsystem) powinien być precyzyjnie określony (zidentyfikowany), aby było wiadomo, co do niego należy, a co nie należy. Zarówno określenie systemu, jak i identyfikacja jego podsystemów, powinno być dokładne – może być w miarę ogólne, ale nie może być ogólnikowe, aby nie dopuścić do pomijania istotnych elementów, informacji lub relacji występujących wewnątrz systemu;
- niezmienność – określenie systemu (jego cech i właściwości) oraz wyszczególnienie elementów systemu (podsystemów) powinno być stałe, tzn. niezmiennie w całym

<sup>2</sup> S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, wyd. Buwik, Warszawa 1996, s. 15.

<sup>3</sup> Mając na uwadze rygor gry systemowej, można dokonać dekompozycji systemu bezpieczeństwa państwa na elementy składowe, jednakże pamiętać przy tym należy, aby dokonywany podział wiarygodnie odwzorowywał aktualny stan środowiska bezpieczeństwa państwa.

<sup>4</sup> M. Mazur, *Pojęcie systemu i rygor jego stosowania*, Materiały Szkoły Podstaw Inżynierii Systemów nr 2, Komitet Budowy Maszyn PAN, Orzysz 1976, s. 8-10.

<sup>5</sup> Podział taki znajduje swoje odniesienie w zapisach wielu aktów prawnych, w tym również w zapisach polskiej konstytucji, gdzie mowa jest o „bezpieczeństwie zewnętrznym państwa”, a także „bezpieczeństwie wewnętrznym oraz porządku publicznym”.

procesie analitycznym prowadzonym w określonym okresie. Rygor ten nie oznacza niezmienności systemu (w praktyce zmiany zachodzą i często są nieuniknione), lecz niezmienności jego określenia w danym okresie badań systemu. Zatem chodzi o to, aby jakiś podsystem (element) traktowany jako należący do systemu (podsystemu) w kolejnym etapie analizy również był traktowany jako rodzimy element danego systemu (podsystemu);

- **zupełność** – podział systemu na elementy składowe (podsystemy) powinien być zupełny, tzn. że musi wiarygodnie odwzorowywać rzeczywisty obraz systemu w danym momencie, gdy dokonywana jest analiza. Inaczej mówiąc, analizowany system nie może zawierać jakichkolwiek elementów, które nie przynależą do żadnego z jego podsystemów;
- **rozłączność** – podział systemu na podsystemy (elementy) powinien być rozłączny, tzn. że poszczególne podsystemy nie mogą zawierać elementów składowych należących również do innego podsystemu. Oznacza to, że przynależność danego elementu do jakiegoś podsystemu jednoznacznie określa, że na pewno nie należy on do żadnego innego podsystemu;
- **funkcjonalność** – system (podsystem) powinien być wyodrębniony i identyfikowany ze względu na spełniane funkcje, a nie ze względu na oddzielność przestrzenną. Zatem np. pracującego zespołu ludzi nie można dzielić na podsystemy związane z różnymi czynnościami wykonywanymi przez poszczególnych członków zespołu, a jedynie na podsystem kierowniczy (kierownik zespołu) i podsystem wykonawczy (pracownicy realizujący polecenia kierownika).

W zależności od wymagań (celu stosowanej analizy systemowej) i zastosowanych kryteriów podziału wyodrębnić można odpowiednią liczbę podsystemów bezpieczeństwa. Oczywiście pamiętać należy, że dokonując takowego podziału, trzeba mieć na uwadze dziedziny związane ze strukturą procesu zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Najprostszy jest podział klasyczny, zakładający istnienie dwóch podsystemów: bezpieczeństwa zewnętrznego i bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>6</sup>. Jednakże w dobie wieloaspektowych i przenikających się nawzajem szans i zagrożeń można uznać taki podział za anachroniczny. Źródłami zagrożeń są różnego rodzaju sprzeczności interesów międzyludzkich, a relacje państw na arenie stosunków międzynarodowych w dobie globalizacji powodują wzajemnie przenikanie się tych zagrożeń<sup>7</sup>. W celach analitycznych warto jest jednak dokonywać takiego podziału. Pamiętać bowiem należy, że tak długo, jak będą istnieć państwa jako podmioty stosunków międzynarodowych, tak długo polityka i strategia w wymiarze zewnętrznym (oparta na konsultacjach w dążeniu do uzyskania konsensusu równoważnych

<sup>6</sup> Dokonując analizy zagrożeń bezpieczeństwa państwa, trudno jest jednoznacznie wskazać na zagrożenia zewnętrzne i zagrożenia czysto wewnętrzne. Zagrożenia godzące w wewnętrzną warstwę funkcjonowania państwa mogą mieć zewnętrzne źródło (np. powodzie, zatrucie środowiska naturalnego czy zakłócenia systemów bankowych). Z kolei każde zagrożenie powstałe w wewnętrznej warstwie funkcjonowania państwa może mieć swój wymiar zewnętrzny, może bowiem oddziaływać na inne podmioty stosunków międzynarodowych znajdujące się w środowisku bezpieczeństwa.

<sup>7</sup> W literaturze przedmiotu zamiennie stosowane są nazwy system obronności i system obronny. Każdorazowo, elementami tego systemu są: układ kierowania, siły zbrojne oraz układ pozamilitarny, niezbędny do wsparcia sił zbrojnych.

podmiotów) będzie się różniła od polityki i strategii realizowanej w wymiarze wewnętrznym (opartej na hierarchicznym układzie władzy wraz z aparatem przymusu).

Stosownie do podziału klasycznego wyróżnić można podsystem bezpieczeństwa zewnętrznego, który powinien gwarantować stabilność bytu narodu w trwałych granicach państwa polskiego oraz podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego, który powinien przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom mogącym ograniczać lub uniemożliwiać swobodny i stabilny rozwój w głównych dziedzinach życia społecznego.

Istniejący w każdym państwie podsystem obronności<sup>8</sup> można uznać za podsystem bezpieczeństwa zewnętrznego – zapewniający nienaruszalność granic państwa oraz przygotowanie państwa na wypadek zagrożenia konfliktem zbrojnym lub wojną<sup>9</sup>. Problemem jest jednak zdefiniowanie podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – jako ważnego elementu składowego systemu bezpieczeństwa państwa, a w zasadzie określenie i zdefiniowanie elementów tego podsystemu oraz zintegrowanie ich w ramach jednego podsystemu warunkującego zwalczanie wszelkich zagrożeń ograniczających swobodny rozwój państwa.

Według Bernarda Wiśniewskiego system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest [...] *dającym się wyodrębnić z systemu bezpieczeństwa narodowego zbiorem organów władzy i administracji publicznej, metod oraz sposobów działania związanych z ochroną porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych*<sup>10</sup>.

Definicja ta z pewnością jest dość uniwersalna, gdyż łączy w sobie problemy zapewnienia porządku i ładu konstytucyjnego (bezpieczeństwo publiczne)<sup>11</sup> z elementami bezpieczeństwa określanego mianem „bezpieczeństwa powszechnego”<sup>12</sup>. Jak podkreśla Bernard Wiśniewski, takie *postrzeganie w ujęciu systemowym bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony porządku konstytucyjnego (bezpieczeństwa ustrojowego) jest uzasadnione. Dają się one bowiem wyodrębnić i nie naruszają wzajemnych norm funkcjonowania*<sup>13</sup>. Pogląd ten jest całkowicie słuszny, ale czy definicja ta w pełni odpowiada wymaganiom jakie powinien spełniać podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego współczesnego państwa?

<sup>8</sup> Podkreślić tu należy, że głównym zadaniem systemu obronności jest zapewnienie obrony państwa (bezpieczeństwa państwa w wymiarze zewnętrznym), w tym przygotowanie państwa na wypadek zaistnienia zagrożeń wewnętrznych godzących w niepodległość państwa oraz trwałość jego granic terytorialnych. Jednakże system ten nie zapewnia eliminacji całego spektrum zagrożeń w obszarach mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy kraju.

<sup>9</sup> B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 62.

<sup>10</sup> Za *Słownikiem języka polskiego* można przyjąć, że bezpieczeństwo publiczne polega na „stworzeniu ogółu warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa”. Definicja ta zawiera w sobie również występujące pojęcie „ochrony porządku konstytucyjnego” jako zorganizowanego działania mającego na celu ochronę ładu i zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwa zgodnie z normami zawartymi w ustawie zasadniczej.

<sup>11</sup> Zadaniem bezpieczeństwa powszechnego jest zapewnienie ochrony życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Źródło: B. Wiśniewski (red.), *op. cit.*, s. 19.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 62.

<sup>13</sup> Por. M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wyd. KUL, Lublin 2009, s. 83.

Wydaje się, że nie, oprócz bowiem ww. elementów dla zapewnienia trwałego i niezakłóconego rozwoju państwa, w bezpiecznych granicach, trzeba spełnić jeszcze wiele innych warunków gwarantujących zdolność państwa do przeciwdziałania zagrożeniom w wymiarze: ekonomicznym, ekologicznym, kulturowym, energetycznym, społecznym i innym. Dlatego też błędem jest sprowadzanie bezpieczeństwa wewnętrznego tylko do zapewnienia ładu i porządku konstytucyjnego czy ochrony życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami katastrof technicznych i klęsk żywiołowych. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego dotyczyć powinno bowiem wszelkich spraw związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w wewnętrznej warstwie organizacyjnej i funkcjonalnej państwa<sup>14</sup>. Włodzimierz Fehler uważa wręcz, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to *określony stan strukturalny społecznych, politycznych i ekonomicznych wewnątrz państwa i takie ich kształtowanie, aby zapewniały poczucie pewności jego obywatelom oraz stwarzały odpowiednie warunki do realizacji aspiracji tego państwa*<sup>15</sup>.

Oczywiście zgodzić się należy z poglądem, że podsystemy bezpieczeństwa publicznego czy bezpieczeństwa powszechnego dość łatwo jest wyszczególnić, bo odpowiadają one aktualnym funkcjom realizowanym przez resort właściwy do spraw wewnętrznych. Takie rozwiązanie jednak nie spełnia wymogów przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa we wszystkich sferach działalności społecznej.

Podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego powinien zatem stanowić skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych, wzajemnie powiązanych i działających na rzecz zapewnienia trwałego i niezakłóconego rozwoju kraju oraz egzystencjalnych i behawioralnych warunków rozwoju (bytu) społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia. Zatem elementy systemu bezpieczeństwa wewnętrznego powinny przeciwdziałać zagrożeniom bezpieczeństwa<sup>16</sup>: publicznego, powszechnego, energetycznego, ekologicznego, kulturowego, społecznego itp. System taki byłby jednak bardzo rozbudowany w stosunku do systemu obronnego, co znacznie utrudniałoby jego koordynację w ramach jednolitego procesu zarządzania.

Innym niż klasyczne, podejściem, do rozwiązania problemu może być podział systemu bezpieczeństwa według kryterium rodzaju zagrożeń. Podział taki umożliwiłby dość łatwe wyspecyfikowanie poszczególnych płaszczyzn bezpieczeństwa oraz wskazanie stosownych działów administracji rządowej jako elementów systemu bezpieczeństwa państwa. Takie rozwiązanie prowadzi jednak do resortowego ujmowania całości problematyki bezpieczeństwa państwa. Tymczasem zdaniem wielu analityków spraw bezpieczeństwa państwa „resortowe podejście do spraw bezpieczeństwa” jest całkowicie błędne<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 172-173. Szerzej: W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.

<sup>15</sup> Struktura podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego powinna być zdeterminowana przez zagrożenia wpływające na czynniki oddziałujące na swobodny rozwój kraju we wszystkich dziedzinach aktywności społecznej.

<sup>16</sup> Na ten błędny „resortowy” wymiar bezpieczeństwa zwraca uwagę m.in. Stanisław Koziej, który stwierdza wręcz, że „podejście specjalistyczne dominuje u nas w traktowaniu bezpieczeństwa najwycyzejniej dlatego, że w rządzie zajmują się nim wyłącznie ministerstwa”. Szerzej: S. Koziej, *Bezpieczeństwo ponad resortami*, „Rzeczpospolita”, z dn. 26.07.2005 r. (<http://new-arch.rp.pl/archiwum/2005/07/26/560492.html>).

<sup>17</sup> Szerzej: Marek Z. Kulisz, *Analiza bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej*, Wyd. Stanisław Dworecki, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2008.

Z jednej strony dany resort nie może być oddzielnym elementem systemu, gdyż każdy z resortów uczestniczy w realizacji kilku płaszczyzn bezpieczeństwa<sup>18</sup>, co jest sprzeczne z zasadami rygorów gry systemowej, a zwłaszcza z zasadą ścisłości i rozłączności. Ponadto brakuje jasno sprecyzowanych kryteriów (norm) współpracy między poszczególnymi resortami, służbami lub instytucjami (organizacjami) działającymi w obszarze bezpieczeństwa państwa, a w szczególności działającymi w ramach danych płaszczyzn bezpieczeństwa. Oczywiście określony resort, na przykład właściwy do spraw wewnętrznych, będzie głównym wykonawcą i koordynatorem działań podejmowanych w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a resort właściwy do spraw środowiska będzie z kolei podstawowym wykonawcą i koordynatorem działań podejmowanych w sprawach przeciwdziałania zagrożeniom ekologicznym itp., ale nigdy nie będą to jedyni wykonawcy – w każdym przypadku, nawet na szczeblu administracji rządowej, w procesach tych uczestniczą inne resorty jako współwykonawcy<sup>19</sup>. Ponadto w skład elementów wykonawczych danego podsystemu bezpieczeństwa mogą wchodzić również inne elementy administracji publicznej, w tym organy samorządowe oraz organizacje społeczne, instytuty, ośrodki naukowo-badawcze zajmujące się zagrożeniami bezpieczeństwa państwa.

Jak zatem dokonać dekompozycji systemu bezpieczeństwa państwa, by zarządzanie tym systemem było w ogóle możliwe, nie mówiąc już o tym, by było jak najbardziej optymalne?

Mając na uwadze trudności w zbudowaniu systemu uniwersalnego (działającego we wszystkich obszarach pojawiających się zagrożeń i to z równą skutecznością) – założyć należy, że system będzie miał budowę modułową. Trzon tak rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa może składać się z czterech głównych podsystemów (rys. 1):

- podsystemu kierowania bezpieczeństwem państwa;
- podsystemu bezpieczeństwa społecznego<sup>20</sup>;
- podsystemu bezpieczeństwa gospodarczego<sup>21</sup>;
- podsystemu bezpieczeństwa militarnego<sup>22</sup>.

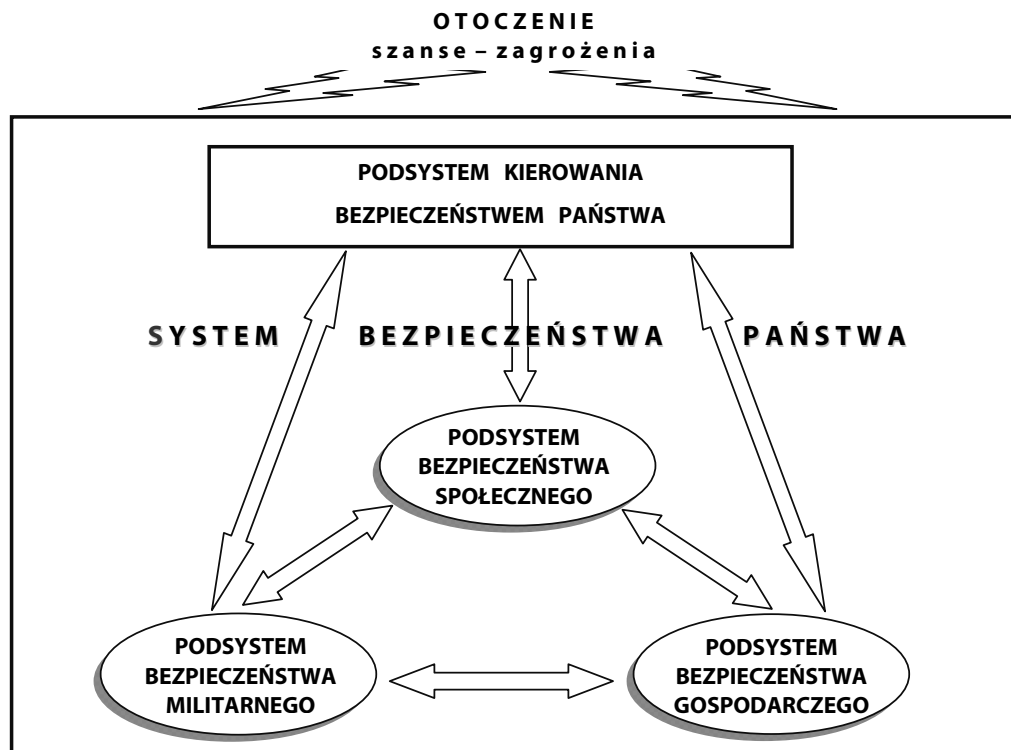
<sup>18</sup> Dobitym przykładem jest tutaj minister właściwy do spraw finansów, który uczestniczy w realizacji wszystkich płaszczyzn bezpieczeństwa z racji swojej funkcji koordynacji realizacji wydatków z budżetu państwa.

<sup>19</sup> Podsystem bezpieczeństwa społecznego stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów (struktury, wykonawcy i środki, którymi dysponują) wyróżnionych w środowisku bezpieczeństwa państwa ze względu na wzajemne powiązania (zachodzące między nimi relacje przyczynowo-skutkowe), wyrażające jakies uporządkowanie (strukturę organizacyjną) i działający na rzecz zapewnienia egzystencjalnych i behawioralnych warunków rozwoju (bytu) społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia.

<sup>20</sup> Podsystem bezpieczeństwa gospodarczego stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów (struktury, wykonawcy i środki, którymi dysponują) wyróżnionych w środowisku bezpieczeństwa państwa ze względu na wzajemne powiązania (zachodzące między nimi relacje przyczynowo-skutkowe), wyrażające jakies uporządkowanie (strukturę organizacyjną) i działający na rzecz zapewnienia trwałego i niezakłóconego rozwoju gospodarczego kraju.

<sup>21</sup> Przez podsystem bezpieczeństwa militarnego rozumieć należy skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów (struktury, wykonawcy i środki, którymi dysponują) wyróżnionych w środowisku bezpieczeństwa państwa ze względu na wzajemne powiązania (zachodzące między nimi relacje przyczynowo-skutkowe) wyrażające określone uporządkowanie (strukturę organizacyjną) i działających na rzecz zapewnienia niepodległości i nienaruszalności terytorialnej państwa.

<sup>22</sup> Warto tu zwrócić uwagę na to, że często tak definiowany system kierowania wymieniany jest w strukturze systemu obronności państwa. Z takiego założenia wynika jednak pewna analityczna nieścisłość. Otóż, rozpatrując system obronności państwa jako jeden z elementów szerszego systemu bezpieczeństwa państwa, należy ograniczyć podmioty bezpośrednio uczestniczące w kierowaniu tym systemem, gdyż w przeciwnym

**Rys. 1.** Elementy systemu bezpieczeństwa państwa

Źródło: opracowanie własne.

W zależności od potrzeb (kierunku i obszaru oddziaływania zagrożeń) możliwe będzie dołączanie do głównych podsystemów wykonawczych (bezpieczeństwa społecznego, bezpieczeństwa gospodarczego i bezpieczeństwa militarnego) dodatkowych elementów z różnych resortów – co umożliwi wybranie najbardziej adekwatnego wariantu rozwiązania problemu w zależności od wielu uwarunkowań współczesnych szans i zagrożeń. Takie rozwiązanie, w określonym przedziale czasu, pozwoli na zachowanie zarówno rygorów gry systemowej, jak i zrealizowanie w pełni usługi bezpieczeństwa, adekwatnie do potrzeb i oczekiwań społeczeństwa.

Funkcjonowanie poszczególnych podsystemów wykonawczych (bezpieczeństwa społecznego, bezpieczeństwa militarnego i bezpieczeństwa gospodarczego) koordynować powinni ministrowie wskazani przez premiera, odpowiedzialni za sferę społeczną, militarną i gospodarczą państwa. Podmioty te powinny wchodzić w skład systemu zarządzania bezpieczeństwem państwa jako podsystem kierowania.

---

wypadku narusza to rygory gry systemowej. Dlatego też wydaje się zasadne, by do organów bezpośrednio odpowiedzialnych za kierowanie podsystemem militarnym (por. rys. 1) zaliczyć: ministra obrony narodowej wraz z obsługującym go urzędem, organy dowodzenia siłami zbrojnymi oraz organy administracji rządowej i samorządowej posiadające nałożone zadania obronne. Tak rozumiany podsystem kierowania bezpieczeństwem militarnym będzie oczywiście elementem szerszego systemu kierowania bezpieczeństwem państwa.

Podsystem kierowania bezpieczeństwem państwa można wyodrębnić jako zbiór powiązanych ze sobą elementów (organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem państwa), działających w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa państwa. Podsystem kierowania bezpieczeństwem państwa – rozpatrywany odrębnie – określany jest mianem systemu kierowania bezpieczeństwem państwa.

Przygotowanie podsystemu kierowania bezpieczeństwem państwa ma na celu zapewnienie ciągłości funkcji kierowniczych organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, którzy wykonują zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa zarówno w czasie pokoju, jak i w razie zewnętrznego lub wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym także w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń kryzysowych, a także w czasie wojny<sup>23</sup>.

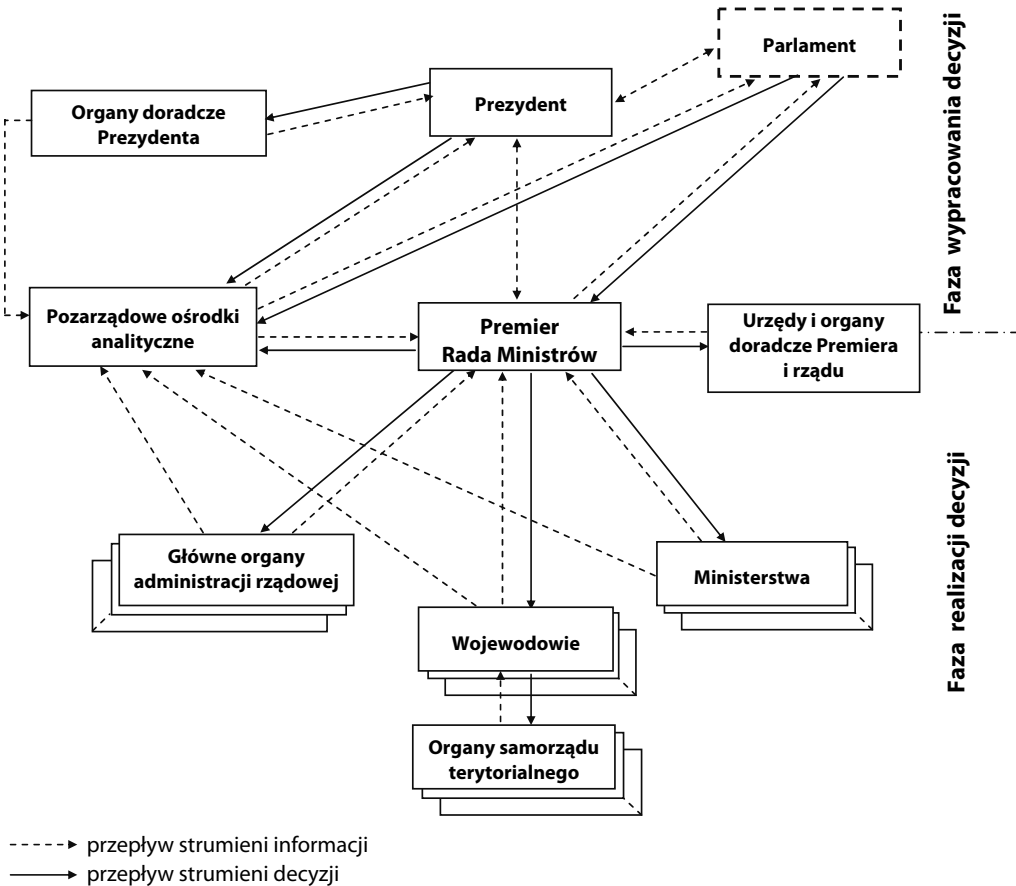
Zatem w procesie kierowania bezpieczeństwem udział biorą główne organy kierowania w państwie, odpowiedzialne za realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, wraz z obsługującymi je urzędami oraz niezbędną infrastrukturą. Organami tymi są: prezydent (wraz z organami doradczymi), rząd wraz z podległymi mu urzędami, ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej oraz główne organy administracji rządowej (na które nałożono zadania z obszaru bezpieczeństwa państwa), a także wojewodowie oraz organy samorządu terytorialnego – wraz z obsługującymi ich urzędami (rys. 2).

W strukturze przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych pomiędzy elementami systemu kierowania bezpieczeństwem państwa umieszczono parlament, który w każdym państwie jest organem władzy ustawodawczej i nie wchodzi w skład elementów systemu kierowania bezpieczeństwem państwa. Jednakże rola parlamentu jest bardzo istotna w procesie wypracowania decyzji przez główne organy władzy wykonawczej, zwłaszcza w sytuacji, gdy podjęcie decyzji wymaga szybkich zmian legislacyjnych. Ponadto do kompetencji parlamentu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa należy również przeprowadzanie okresowych debat na temat różnych aspektów bezpieczeństwa państwa. Ten element demokracji uważać należy za bardzo ważny na drodze do budowania bezpieczeństwa państwa. W wyniku takich debat w parlamencie powinna zostać określona przede wszystkim misja i racji stanu, w tym również powinno nastąpić sprecyzowanie zbioru celów i wartości stanowiących podstawę do przyjęcia strategii bezpieczeństwa państwa, będącej wykładnią dla wszystkich strategii dziedzinowych w państwie. Dlatego też w celach analitycznych warto pokazać parlament na schemacie przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych pomiędzy elementami systemu kierowania bezpieczeństwem państwa.

<sup>23</sup> J. Stańczyk, *Wielowymiarowość bezpieczeństwa – zarys problematyki*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka, a proces wsparcia społecznego*, praca zbiorowa pod red. naukową J. Dębowskiego, E. Jarmocha, A.W. Świdarskiego, Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007, s. 18.



**Rys. 2.** Przepływ strumieni informacyjno-decyzyjnych pomiędzy elementami systemu kierowania bezpieczeństwem państw



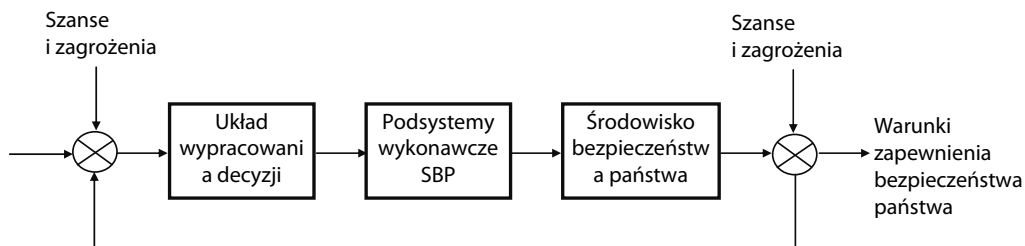
Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 2 wyszczególniono również pozarządowe ośrodki analityczne (POA), które powinny stanowić zaplecze merytoryczno-analityczne parlamentu, prezydenta i rządu. POA stanowią ośrodki, w których nie tylko są zbierane i analizowane dane dotyczące wielu aspektów bezpieczeństwa państwa (w tym. m.in. dotyczące wykorzystywania szans oraz możliwości przeciwstawiania się zagrożeniom), ale w których również dochodzi do wymiany różnych myśli i poglądów niekoniecznie zgodnych z oficjalnymi poglądami ekipy rządowej. Uwzględnianie analiz POA niewątpliwie ułatwiłoby wypracowanie skutecznych decyzji zapewniających bezpieczeństwo państwa w każdych uwarunkowaniach. Zatem istotne jest, żeby takie ośrodki istniały w systemie wypracowania decyzji przez podsystem kierowanie bezpieczeństwem państwa. Na znaczenie takiego elementu zwraca uwagę Jerzy Stańczyk, który widząc konieczność stworzenia ponadrządowej struktury organizacyjnej, traktującej bezpieczeństwo państwa kompleksowo we wszystkich jego wymiarach, podkreśla że [...] *nie może zabraknąć miejsca na stworzenie specjalistycznych ośrodków*

*analityczno-strategicznych, zdolnych do interdyscyplinarnego odczytywania rezultatów pracy analitycznej różnych służb państwowych i weryfikowania ich w oparciu o doradztwo ośrodków akademickich*<sup>24</sup>.

Podkreślić należy, że samo zdefiniowanie systemu bezpieczeństwa państwa (z systemem kierowania i podsystemami wykonawczymi) to za mało. Wieloaspektowy charakter szans i zagrożeń (realnych, potencjalnych i hipotetycznych) wymaga od głównych organów władzy wykonawczej nie tylko uczestniczenia w systemie kierowania bezpieczeństwem państwa, ale przede wszystkim wdrożenia racjonalnego procesu zarządzania tym bezpieczeństwem. W takim procesie system bezpieczeństwa państwa może być swoistym „narzędziem”, które poprzez oddziaływanie na środowisko bezpieczeństwa ułatwi nie tylko osiągnięcie stabilności i nienaruszalności granic, ale przede wszystkim stworzy warunki do swobodnego rozwoju państwa we wszystkich dziedzinach działalności społecznej. Proces ten zobrazować można modelem prakseologicznym, bazującym na tzw. łańcuchu działania (trójce Kotarbińskiego) – rys. 3.

**Rys. 3.** Prakseologiczny model procesu zapewnienia bezpieczeństwa państwa



Źródło: opracowanie własne.

Współcześnie takie podejście do problemu zapewnienia bezpieczeństwa państwa gwarantuje z dużym prawdopodobieństwem wykorzystanie pojawiających się szans oraz przeciwdziałanie wielowymiarowym wyzwaniom pojawiającym się w środowisku bezpieczeństwa państwa.

Warto tu podkreślić, że w klasycznym ujęciu procesu zarządzania wyszczególnia się następujące funkcje: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Z punktu widzenia efektywności działania administracji publicznej<sup>25</sup> najłatwiejszymi do identyfikacji są etapy motywowania i kontrolowania. Założyć należy bowiem, że praktyczne wykorzystywanie dostępnych środków finansowych w celu osiągnięcia założonych ce-

<sup>24</sup> J. Stańczyk, *Wielowymiarowość bezpieczeństwa – zarys problematyki*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka, a proces wsparcia społecznego*, praca zbiorowa pod red. naukową J. Dębowskiego, E. Jarmocha, A.W. Świdzkiego, Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007, s. 18

<sup>25</sup> Przez efektywność działań organów administracji publicznej w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa należy rozumieć taki sposób postępowania tych organów, by mając na względzie cel działalności oraz ograniczoną ilość środków służących jego realizacji, doprowadzić do uzyskania maksymalnych efektów przy określonych, założonych nakładach (zasada największej wydajności) albo do minimalizacji nakładów ponoszonych dla osiągnięcia założonego efektu (zasada oszczędności).

łów musi uwzględniać właściwe motywowanie i kontrolowanie uzyskiwanych wyników<sup>26</sup>. Istotnym natomiast problemem (wciąż niedocenianym) jest właściwe podejście do procesu planowania i organizowania.

Bardzo istotnym elementem jest proces planowania, zwłaszcza z powodu występujących rozbieżności w podejściu do problemu przez podmioty wykonawcze systemu bezpieczeństwa państwa, które realizują proces planowania obronnego oraz planowania w innych sferach bezpieczeństwa, w tym m.in.: bezpieczeństwa publicznego, energetycznego, społecznego, zdrowotnego czy ekologicznego. Poszczególne ogniwa tego podsystemu powinny być rozlokowane na wszystkich szczeblach administracji publicznej – od szczebla administracji rządowej, aż do szczebla administracji samorządowej.

Na podstawie oceny zagrożeń (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym) Rada Ministrów powinna cyklicznie wydawać stosowne wytyczne do planowania bezpieczeństwa państwa. Dzięki nim wszystkie podmioty administracji rządowej i samorządowej, zaangażowane w realizację zadań zapewnienia bezpieczeństwa państwa, powinny wykonywać tożsame plany – o identycznym układzie merytorycznym – różniące się jedynie stopniem szczegółowości i horyzontem planowania. Rada Ministrów powinna również określić sposób finansowania zadań ujętych w tych planach<sup>27</sup>.

Z kolei podsystem organizowania ma istotne znaczenie dla efektu końcowego – osiągnięcia wskazanych celów, niewłaściwie dobrana struktura organizacyjna może bowiem w procesie realizacji nie tyle oddalać, ile wręcz utrudniać osiągnięcie celów końcowych. Zatem podsystem ten ma też bardzo istotne znaczenie w procesie zarządzania. Stanowi niejako uzupełnienie podsystemu planowania w procesie przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych pomiędzy elementami systemu bezpieczeństwa państwa. Poszczególne ogniwa tego podsystemu powinny również być rozlokowane na wszystkich szczeblach zarządzania – ich projekcja należy do kompetencji Rady Ministrów – musi ona jednak nie tylko spełniać wymagania w zakresie eliminacji zagrożeń, ale również zapewniać osiągnięcie efektu synergii podejmowanych działań. Szczególny nacisk musi być położony na dobór struktury na szczeblu operacyjnym zarządzania, gdzie znajdują się główne elementy wykonawcze systemu bezpieczeństwa państwa.

Nieco odmienny od klasycznego pojmowania zarządzania jest podsystem analityczno-informacyjny. W procesie zarządzania systemem bezpieczeństwem państwa pozyskiwanie wiarygodnej informacji źródłowej i dokonywanie stosownych analiz pod kątem pojawiających się szans i zagrożeń (jak i prognozowanie przyszłych zagrożeń), a także wskazywanie organom władzy wykonawczej nie tylko pozyskanych informacji w postaci syntetycznych raportów, ale również wariantów rozwiązań, znacznie ułatwia podejmowanie decyzji. Ma to szczególnie istotne znaczenie w sytuacjach kryzysowych, gdy czas jest głównym determinantem podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Tymczasem w podsystemie analityczno-informacyjnym wciąż niedoceniane są POA.

<sup>26</sup> Niezależnie od działań motywacyjno-kontrolnych podejmowanych przez samych wykonawców, racjonalne wydatkowanie środków publicznych w każdym państwie podlega szczególnej kontroli realizowanej przez organy pozarządowe, powołane do tego na mocy odrębnych aktów prawnych.

<sup>27</sup> O randze takich wytycznych niech świadczy to, że w Polsce pomimo wdrożenia planowania i programowania obronnego nie udało się zintegrować tego procesu chociażby z systemem planowania w ramach zarządzania kryzysowego, nie wspominając już o innych sferach zapewnienia bezpieczeństwa. Stanowi to trudność dla każdego szczebla administracji, gdzie tworzone są takowe plany.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania, podkreślić należy, że z punktu widzenia skuteczności procesu zarządzania bezpieczeństwem państwa w łańcuchu podejmowania decyzji istotne role odgrywają następujące elementy: parlament, prezydent (wraz z organami doradczymi), Rada Ministrów (wraz z urzędami i organami doradczymi) oraz pozarządowe ośrodki analityczne (por. rys. 2).

Jak już wcześniej wspomniano, parlament formalnie nie wchodzi w skład elementów podsystemu kierowania bezpieczeństwem państwa. Jednakże jego rola w procesie wypracowania decyzji przez główne organy władzy wykonawczej jest bardzo istotna. Ponadto sam proces zarządzania bezpieczeństwem państwa rozpoczyna się określeniem na forum parlamentu misji i racji stanu. Na podstawie znanego katalogu zagrożeń realnych oraz potencjalnych określany jest zbiór strategicznych celów w dziedzinie bezpieczeństwa, który z kolei powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w zapisach strategii bezpieczeństwa państwa. W opracowaniu tej strategii uczestniczyć powinni zarówno prezydent, Rada Ministrów, jak i pozarządowe ośrodki analityczne<sup>28</sup>. Samo zaś przyjęcie dokumentu następować powinno na forum parlamentu w postaci stosownej uchwały, którą następnie kontrasygnowałby prezydent.

Tak opracowana strategia posiadałaby rangę dokumentu ponad rządowego, a wówczas cele w dziedzinie bezpieczeństwa stałyby się swoistymi „wytycznymi” dla każdego kolejnego rządu do opracowania własnej koncepcji strategicznej realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na okres kadencji rządu – oczywiście zgodnej z celami strategii bezpieczeństwa państwa. Takie rozwiązanie niewątpliwie wpłynęłoby na przejrzystość procesu planowania strategicznego w państwie. Rada Ministrów uczestniczyłaby w procesie przyjmowania strategii bezpieczeństwa państwa, a w ramach bieżącej polityki państwa opracowywałaby różne koncepcje działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa w poszczególnych jego płaszczyznach<sup>29</sup>.

Na podstawie identyfikacji celów strategicznych Rada Ministrów powinna dokonać ich hierarchii, opracowując koncepcję strategiczną rządu na czas kadencji. Dokument ten powinien zawierać katalog celów szczegółowych dla każdego celu strategicznego. Podkreślić należy, że niezależnie od analiz środowiska bezpieczeństwa przeprowadzanych przez POA również ośrodki rządowe czy ośrodki będące w dyspozycji poszczególnych ministrów dokonują na bieżąco takich analiz. Problemem jest zebranie tych analiz w jednym ośrodku, który dokonałby ich oceny w postaci syntetycznego materiału<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Rolą POA powinno być m.in. bieżące analizowanie środowiska bezpieczeństwa, a w sytuacji gdy prognoza zagrożeń będzie wymagała zmiany celów strategicznych państwa – zgłoszenie stosownej inicjatywy na forum parlamentu. POA wystąpi również z inicjatywą nowelizacji strategii bezpieczeństwa państwa. Oczywiście z taką inicjatywą może również wystąpić Rada Ministrów lub prezydent. Istotą rzeczy jest, aby zbiór celów strategicznych odpowiadał aktualnemu katalogowi szans i zagrożeń bezpieczeństwa państwa. W tym zakresie główne prace analityczne wykonywać mogą właśnie POA.

<sup>29</sup> Istotą takiego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, gdy Rada Ministrów przyjmuje strategię bezpieczeństwa, a następnie sama ją realizuje. Strategia jest dokumentem wieloletnim, ale kadencja rządu trwa 4 lata. Zmiana rządu powoduje, że strategia przyjęta przez poprzedni rząd wcale nie musi być kontynuowana. Tymczasem sfera bezpieczeństwa państwa wymaga ciągłości i kontynuacji w perspektywie wieloletniej. Szerzej: Marek Z. Kulisz, *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Wydaw. Wyd. Stanisław Dworecki, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2007.

<sup>30</sup> Ze względu na to, że ośrodki rządowe i prezydenckie często „rywalizują” ze sobą, taki „główny” ośrodek analityczny mógłby być usytuowany przy parlamencie.

Jeżeli analiza bieżących wyzwań, w tym szans oraz realnych i potencjalnych zagrożeń, nie wymaga zmiany celów szczegółowych, ich realizacja rozpoczyna się na poziomie taktycznym przez poszczególne podsystemy wykonawcze systemu bezpieczeństwa państwa. Na podstawie identyfikacji celów szczegółowych opracowywane są trzy strategie dziedzinowe dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa w sferze: społecznej, gospodarczej oraz militarnej – rys. 4.

**Rys. 4.** Trzy poziomy zarządzania państwem (wg kategorii instytucjonalnych)

#### POZIOM STRATEGICZNY

Parlament, Prezydent, Rada Ministrów (*top management*) określają misję i rację stanu państwa, identyfikują strategię bezpieczeństwa państwa, a w tym cele strategiczne (*co zrobić? kiedy? w jakim kierunku podążać?*), a także niektóre środki i metody realizacji celów.

Planowanie decyzji dotyczących celów strategicznych państwa (koncepcja strategiczna rządu) w horyzoncie czasu 4 lat.

#### POZIOM TAKTYCZNY

Ministrowie, kierownicy głównych organów administracji rządowej, wojewodowie (*middle management*) – koncentrują się na sposobach realizacji celów strategicznych (*jak je realizować? kiedy? jakimi szczegółowymi metodami i środkami?*).

Planowanie decyzji dotyczących strategii dziedzinowych państwa w sferze: społecznej, gospodarczej oraz militarnej – zadania główne w horyzoncie czasu od 2 do 4 lat.

#### POZIOM OPERACYJNY

Organy administracji samorządowej, a także przedsiębiorcy realizujący zadania w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa państwa (*first-line, supervisory management*) koncentrują się na systemie realizacji zadań oraz bieżącej kontroli ich wykonania (*co? kto? kiedy? gdzie? oraz za pomocą jakich szczegółowych środków i metod będzie realizował cele szczegółowe*).

Planowanie decyzji dotyczących zwykle jednego wyspecjalizowanego celu szczegółowego – podzadania w horyzoncie czasu do 1 roku.

W tym momencie musi nastąpić analiza sił i środków, jakimi dysponują poszczególne podsystemy wykonawcze systemu bezpieczeństwa państwa, które mają bezpośrednio realizować swoje usługi bezpieczeństwa w trzech obszarach: społecznym, gospodarczym i militarnym. Pomimo założonej modułowości tych podsystemów ich możliwości realizacyjne są ograniczone – na ogół ze względów finansowych budżetu państwa. W sytuacji gdy dokonana analiza wykaże, że opracowane plany działań są nierealistyczne, nastąpić powinna zmiana hierarchii celów szczegółowych i weryfikacja planów działania.

Kolejnym etapem jest realizacja głównych zadań wynikających ze strategii dziedzinowych, dotyczących sfery bezpieczeństwa: społecznego, gospodarczego oraz militarnego. Realizatorami tych zadań będą organy administracji publicznej oraz jednostki organizacyjne (w tym przedsiębiorstwa) wykonujące zadania w danych podsystemach bezpieczeństwa.

Na szczeblu operacyjnym, na podstawie rocznych planów działania, zadania główne rozpisywane są na podzadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych a nawet poszczególnych osób funkcyjnych. Istotne jest, aby na tym poziomie położyć szczególny nacisk na proces kontroli, który powinien wychwycić wszelkie odchylenia procesu realizacyjnego od założonych planów.

Pamiętać należy, że środowisko bezpieczeństwa cechuje się dynamicznymi, wielokierunkowymi i trudnymi do określenia zmianami, zatem analiza wyzwań pod kątem szans i zagrożeń musi być procesem ciągłym. Wnioski POA z tej analizy na bieżąco powinny być przekazywane Radzie Ministrów, która powinna uwzględniać je w cyklu realizacyjnym zadań. Rada Ministrów również posiada ośrodki analityczne, które powinny wspomóc analizy POA. Na tej podstawie dokonywane są zmiany w układzie wykonawczym poszczególnych podsystemów systemu bezpieczeństwa państwa lub zmiany w hierarchii realizowanych zadań.

Dopiero pełna realizacja wszystkich zadań na poziomie operacyjnym warunkuje osiągnięcie celów szczegółowych, a te z kolei są wykładnikiem osiągnięcia celów strategicznych zapisanych w strategii bezpieczeństwa państwa. Porównanie procesu realizacyjnego z założonymi celami dokonywane jest nie tylko przez ośrodki rządowe, ale również przez zaplecze analityczne parlamentu, prezydenta, a także obligatoryjnie przez POA. Zgodność tych ośrodków co do osiągnięcia wszystkich celów strategicznych gwarantuje w pełni zrealizowanie usługi bezpieczeństwa w zakresie zapewnienia stabilności granic terytorialnych oraz zagwarantowania stabilności wewnętrznej państwa, dającej możliwość wszechstronnego i niezakłóconego rozwoju, co w konsekwencji umożliwi zaspokojenie wszelkich egzystencjalnych i behawioralnych potrzeb społeczeństwa.

Stan taki jest jednak stanem idealnym, ale dynamika zmian środowiska bezpieczeństwa oraz trudności w prognozowaniu zdarzeń sprawiają, że można mówić jedynie o stanie bezpieczeństwa państwa bardziej lub mniej zbliżonego do stanu idealnego. Istotne jest jednak by proces zapewnienia bezpieczeństwa państwa był procesem ciągłym i natychmiastowo realizowanym na wszystkich szczeblach zarządzania. Pamiętać bowiem należy, że istotą sprawnego zarządzania procesem zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest dokładne i szybkie przełożenie koncepcji strategicznej opracowanej na najwyższym szczeblu zarządzania na konkretne cele (zawarte w strategiach dziedzinowych) dla poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa państwa lub wykonawców w poszczególnych sektorach administracji (ministrów lub kierowników jednostek organizacyjnych administracji rządowej), a następnie na szczegółowe podzadania realizowane na szczeblu operacyjnym – por. rys. 4.

Pamiętać należy, że każdy z wykonawców na poziomie taktycznym ma określoną swobodę działania i tylko od jego merytorycznego przygotowania (wiedzy oraz doświadczenia) oraz doboru odpowiedniego zespołu ludzi zależy, w jakim stopniu potrafi otrzymane cele przełożyć na konkretne zadania do wykonania przez konkretny element systemu bezpieczeństwa państwa lub siły i środki wydzielone z poszczególnych resortów występujących w procesie realizacji danego celu.

Warto w tym miejscu zauważyć, że błędna interpretacja otrzymanych celów (na poziomie taktycznym) lub błędny dobór zadań (na poziomie operacyjnym) przełoży się na najniższy szczebel zarządzania, to właśnie bowiem na szczeblu operacyjnym decyduje się, co,

kto, czym i jak ma wykonać, czyli poszczególne zadania przełożone zostają na wiele czynności niezbędnych do wykonania, by właściwie zrealizować poszczególne zadania główne. Wbrew pozorom na tym szczeblu zarządzania mamy najlepsze kadry, które doskonale radzą sobie w sytuacjach ekstremalnych – problemem pozostaje zarządzanie na szczeblu taktycznym i strategicznym. Jednakże nawet najlepsze kadry szczebla operacyjnego, posiadające wiedzę i doświadczenie nie są w stanie zapewnić osiągnięcia celów strategicznych, gdyż błędy w określaniu celów cząstkowych na szczeblu strategicznym czy zadań taktycznym przełożą się automatycznie na czynności wykonywane na szczeblu operacyjnym. Może to nie tylko opóźnić osiągnięcie założonych do osiągnięcia celów strategicznych, ale w skrajnych wypadkach wręcz uniemożliwić ich osiągnięcie.

Zatem usługa bezpieczeństwa realizowana w sferze społecznej, gospodarczej czy militarnej, by była skuteczna, nie może być narażona na okresowe fluktuacje realizacyjne na szczeblu strategicznym.

Tymczasem w procesie zarządzania bezpieczeństwem państwa często zauważany jest brak właściwej współpracy między prezydentem a Radą Ministrów. Niestety kohabitacja pomiędzy tymi organami niekiedy stanowi istotny problemem w procesie zarządzania. Oba te organy z reguły mają własne zaplecza merytoryczne oraz organy doradcze w sprawach bezpieczeństwa państwa. Dokonanie idealnego, ściśle literalnego, podziału kompetencji pomiędzy tymi dwoma organami bez radykalnej zmiany konstytucyjnej formy sprawowania władzy jest bardzo trudne, a czasami nawet niemożliwe. Dobitym przykładem konieczności dokonania takich zmian była sytuacja na Słowacji w latach 1994-1998. W tym okresie Słowacja była terenem licznych i stale narastających konfliktów pomiędzy premierem Vladimirem Mečiarom a prezydentem Michalem Kovačem. Jak podkreśla Krzysztof Skotnicki, *dążenie premiera do przejęcia całej władzy w państwie przejawiało się w interpretowaniu niejasnych postanowień konstytucji w sposób wygodny dla realizacji założonych celów. Oficjalnie zaczął on też głosić potrzebę zmiany ustroju państwa na prezydencki bądź kanclerski. Napięcia i konflikty w Słowacji osiągnęły w pewnym momencie taką skalę, że wpłynęło to niekorzystnie na pozycję tego państwa na arenie międzynarodowej*<sup>31</sup>. Nic więc dziwnego, że w wyniku przeprowadzonych zmian konstytucji Słowacji w 2001 r. rząd przestał pełnić funkcję najwyższego organu władzy wykonawczej, a stał się naczelnym organem tej władzy. Natomiast *pozycja ustrojowa głowy państwa uległa w Republice Słowackiej wyraźnemu usamodzielnieniu i wzmocnieniu*<sup>32</sup>. Odbyło się to jednak nadal w klasycznym systemie parlamentarnym, w którym głowa państwa pomimo wzmocnienia swego usytuowania w systemie naczelnych organów państwa nie posiada bardzo szerokich kompetencji i odgrywa rolę swoistego arbitra. Podkreślić zatem należy, że nowelizacje konstytucji uchwalone w latach 1998-2001 dokonały zmiany usytuowania prezydenta w systemie władzy wykonawczej i przyczyniły się do ułożenia poprawnych relacji z rządem w systemie władzy wykonawczej. Zmiany powyższe nie miały większego znaczenia ustrojowego, ale wyraźnie wpłynęły na poprawienie relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem a rządem na klasycznych założeniach systemu parlamentarnego.

Warto jednak zaznaczyć, że niezależnie od szczegółowości zapisów kompetencji głównych organów władzy wykonawczej w ustawie zasadniczej zawsze pozostanie obszar

<sup>31</sup> K. Skotnicki, *Wstęp do Konstytucji Słowacji*, Wydaw. Sejmowe, Warszawa 2003, s. 25.

<sup>32</sup> *Ibidem* s. 31.

działania wymagający współpracy obu organów (prezydenta i premiera) w imię wyższych celów, a takim celem niewątpliwie jest bezpieczeństwo państwa<sup>33</sup>.

Oznacza to, że na szczeblu strategicznym państwa brak współpracy premiera z prezydentem w rozwiązywaniu problemów dotyczących bezpieczeństwa państwa nie służy ani poprawności procesu decyzyjnego, ani szybkości podejmowanych decyzji. Tymczasem wypracowane decyzje na szczeblu strategicznym implementowane są na szczeblu taktycznym, a następnie w postaci szczegółowych zadań stanowią podstawę do podjęcia działań realizacyjnych na szczeblu operacyjnym.

Wydaje się, że platformą pomocną w znalezieniu konsensusu pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów może stanowić ośrodek analityczny usytuowany przy parlamencie, a współpracujący z POA. Takie ośrodki niezależne od obu organów władzy wykonawczej, ale umiejscowione w hierarchii administracji publicznej (por. rys. 2), mogą tworzyć raporty, opracowania, prognozy i wytyczne w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, które nie tylko powinny być uwzględniane w procesie realizacji zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ale również stanowić mogą punkt wyjścia do wszelkich debat parlamentarnych dotyczących bezpieczeństwa państwa, w tym debat z udziałem prezydenta.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że podział systemu bezpieczeństwa państwa na cztery podsystemy (kierowania i trzy podsystemy wykonawcze) nie jest najprostsz, ale z jednej strony wypełnia zakres merytoryczny definicji bezpieczeństwa państwa, a z drugiej – ułatwia proces zarządzania tym systemem. Ponadto taki podział nie zamyka możliwości rozbudowy żadnego z podsystemów. Założono bowiem, że proces zarządzania bezpieczeństwem państwa zakłada budowę modułową systemu bezpieczeństwa państwa. Zatem również jego podsystemy mają możliwość dołączania kolejnych elementów w zależności od potrzeb – na przykład podsystem bezpieczeństwa społecznego może być rozbudowywany o szereg elementów tworzących spójny układ działając na rzecz zapewnienia egzystencjalnych i behawioralnych warunków rozwoju (bytu) społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia. Takimi elementami mogą być na przykład siły i środki przeciwdziałające korupcji, zagrożeniom epidemiologicznym, patologii społecznej (narkomanii, pijaństwu, trwałemu bezrobociu itp.).

Z kolei włączenie w proces wypracowania decyzji pozarządowych ośrodków analitycznych, z głównym ośrodkiem usytuowanym przy parlamencie, ułatwi proces zarządzania bezpieczeństwem państwa, a tym samym przyczyni się do skutecznej realizacji kompleksowej usługi bezpieczeństwa państwa.

<sup>33</sup> W wielu państwach europejskich z parlamentarno-prezydenckim systemem sprawowania władzy – współpraca głównych organów władzy wykonawczej uczestniczących w procesie zarządzania bezpieczeństwem państwa jest możliwa nawet w oparciu o ogólne zapisy w ustawach zasadniczych.



## The management of a state security system Summary

The dynamics of changes in the environment of state security imposed on states the necessity of creating a stream of specific security services. The text presents the writer's point of view on the functioning of a security system of such a special organisation as a state during the execution of a process of providing a widely understood security. The writer emphasises the importance of cohabitation at the strategic level, where the achieved decisions are implemented on the tactic level and then, in the form of particular tasks constitute the base for undertaking the executive actions at the operational level. The division of a state security system into four sub-systems (the management one and three executive sub-systems) facilitates the process of managing this system and, moreover, meets contemporary international realia and the character of contemporary challenges.