

Stanisław Szumpich

WYBRANE ELEMENTY ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

Pojęcia i definicje bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo jest jednym z najczęściej wymienianych słów na co dzień. Kryje się w nim zarówno troska, jak i nadzieja. Każdy chciałby żyć bez obaw o niekorzystne zdarzenia i równocześnie być pewnym szybkiej i skutecznej pomocy w razie potrzeby. Bezpieczeństwo to stan wolny od niepokoju, dający poczucie pewności¹. W literaturze podmiotu bezpieczeństwa najczęściej jest definiowane przez negację, tj. uwypuklenie przeciwieństw (brak zagrożeń) lub przez podkreślenie pozytywnych stanów (spokoju, pewności)². Bezpieczeństwo jest terminem interdyscyplinarnym. Badaniem jego aspektów zajmuje się wiele dziedzin nauki. Należą do nich: historia, psychologia, socjologia, nauki prawne i wiele innych. Stąd występuje wiele różnych punktów widzenia, co do treści, zakresu i sformułowań definicyjnych.

Od najdawniejszych czasów ludziom towarzyszyło uczucie lęku. W mitologii dawnych ludów w różnych przekazach w wierzeniach i rytuałach przestrze-

¹ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Toruń 2005, s. 33.

² M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 21.

ga się przed zagrożeniami i wskazuje na drogi do ich zmniejszenia, a nawet wyeliminowania w niektórych przypadkach. W Europie, od okresu nauki Tomasza z Akwinu zauważalne jest podejście pozytywne do bezpieczeństwa, dające jednostce nadzieję na przetrwanie i rozwój. W związku z postępem cywilizacyjnym i naukowym, zmniejszyło się zagrożenie człowieka przez siły przyrody, zmniejszyła się także groźba niebezpiecznych chorób, bo stało się możliwe znaczne złagodzenie przebiegu chorób i ich skutków³.

Najprostsze znaczenie bezpieczeństwa wywodzi się z języka łacińskiego – *securitas*⁴. Słowo składa się z dwóch członów: *se* ‘oddzielnie, osobno’, lub *sine* oznaczające ‘bez’⁵ i *cura* – ‘troska, staranie, dbałość o coś, o kogoś, opieka’, co odpowiada staropolskiemu znaczeniu słowa „piecza”⁶. Ktoś jest bezpieczny – czyli bez subiektywnego powodu zagrożenia lub czuje się bezpieczny – bez subiektywnego poczucia zagrożenia.

Najogólniejszą definicję bezpieczeństwa podaje *Słownik nauk społecznych* – „bezpieczeństwo jest identyczne z pewnością (*safety*) i oznacza brak zagrożenia (*danger*) fizycznego albo ochronę przed nim”⁷. W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji bezpieczeństwa. W wyniku szerokiego przeglądu literaturowego R. Stańczyk dokonał syntezy wybranych definicji, określając „bezpieczeństwo jako gwarancję nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu oraz swobody jego rozwoju”⁸. Z upływem lat zmieniła się treść pojęcia bezpieczeństwo; jego zakres podmiotowy, charakterystyka zagrożeń, a także koncepcja i działalność podejmowana dla jego zapewnienia. Pozostaje jednak przeświadczenie, że bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności istnienia i gwarancji jego zachowania, oddala zagrożenia, eliminuje własny lęk. Obawy, niepokój i niepewność. Bezpieczeństwo we współczesnych źródłach słownikowych oznacza „stan niezagrożenia, spokoju pewności”⁹, względnie „stan psychiczny lub prawny”, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia”¹⁰. W Polsce bezpieczeństwo jest traktowane jako jeden z ważnych konstytucyjnych obowiązków państwa (Konstytucja RP, art. 5). Zagrożenie odnosi się do sfery świadomościowej danego podmiotu¹¹ i oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk ocenianych jako niekorzystne lub

³ *Ibidem*, s. 11–24.

⁴ J. Pieńkos, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1996, s. 376.

⁵ R. Ziemia, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego – koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 27.

⁶ „Piecza” jest rzeczownikiem bez liczby mnogiej oznaczającym otoczenie opieką kogoś, czegoś, dbanie o kogoś, troskliwość, staranie. Zob. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, t. 2, s. 36.

⁷ *A Dictionary of the Social Sciences*, ed. J.W. Gould, W.L. Kolb, London 1964, s. 629.

⁸ R. Stańczyk, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 19.

⁹ *Słownik języka polskiego...*, s. 147.

¹⁰ *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1996, s. 50.

¹¹ Podmiotem może być: pojedynczy człowiek, mniej lub bardziej liczna grupa społeczna lub naród.

niebezpieczne. Przy ocenie zagrożenia należy brać pod uwagę zarówno stan wiedzy i świadomości w danej chwili uczestników, jak i otaczającą rzeczywistość, w której to zagrożenie zachodzi. Każdy człowiek, grupa społeczna czy państwo starają się oddziaływać na siebie i swoje otoczenie (wewnętrzne i zewnętrzne) w taki sposób, aby usuwać lub co najmniej oddalać zagrożenia. Z rozważaniami tymi koresponduje definicja bezpieczeństwa sformułowana przez L. Korzeniowskiego, według której „najogólniej bezpieczeństwo definiuje się jako brak zagrożeń”¹². Według powszechnej opinii bezpieczeństwo rozumiane jest jako:

- stan świadomości człowieka, w którym czuje się on wolny od jakichkolwiek zagrożeń pociągający za sobą uczucie spokoju i komfortu,
- życie bez zagrożeń, niczym niezakłócone współistnienie człowieka z innymi ludźmi i środowiskiem przyrodniczym,
- stan bez lęku i niepewności o siebie i innych,
- pewność jutra,
- brak zagrożenia utraty zdrowia, mienia i życia; pełen komfort psychiczny umożliwiający realizację życiowych marzeń i celów,
- sytuacja w której człowiekowi nic nie zagraża, a w nagłych nieprzewidywanych sytuacjach może liczyć na pomoc i wsparcie innych,
- określone czynniki i działania powołanych do tego instytucji, które gwarantują przeciętnemu obywatelowi dobre samopoczucie i pewność jutra¹³.

Obecnie problemy bezpieczeństwa występują prawie w każdej dziedzinie życia: poczynając od losowych czynników fizykochemicznych (takich, jak zagrożenia klimatyczne, tektoniczne, pożarowe), poprzez zagrożenia biologiczno-egzystencjonalne, właściwe do przetrwania w świecie organizmów (zapewnienie żywności, energii, odpowiedniego poziomu zdrowia), a kończąc na czynnikach wzajemnej inwazyjności ludzi w życiu społecznym. Podmiotem bezpieczeństwa jest człowiek, traktowany jako jednostka społeczna, a także jako określona zbiorowość społeczna o różnym charakterze więzi i uwarunkowań¹⁴.

W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo może dotyczyć:

- człowieka jako jednostki ludzkiej, posiadającej system właściwych sobie wartości, które z jego punktu widzenia wymagają ochrony,
- jako grupy ludzi o różnej skali wielkości, począwszy od rodziny, poprzez różnej wielkości zbiorowości, aż do społeczności międzynarodowej,
- sformalizowanych i terytorialnie rozpatrywanych struktur, tj. gminy, powiatu, województwa, państwa¹⁵.

¹² L. F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000, s. 442.

¹³ M. Lisiecki (*Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 22 i nast.) cytuje wyniki badań zamieszczone w literaturze przedmiotu

¹⁴ W. Kitler, *Obrona cywilna niemilitarna w Polsce*, Warszawa 2002, s. 21.

¹⁵ J. Stańczyk, *op. cit.*, s. 18.

Bezpieczeństwo w najbardziej dosłownym znaczeniu faktycznie jest identyczne z pewnością (*safety*) i oznacza brak zagrożenia (*danger*) fizycznego albo ochronie przed nim¹⁶.

W naukach społecznych bezpieczeństwo w najogólniejszym znaczeniu obejmuje zapewnienie potrzeb takich, jak: zdrowie, praca, szacunek, spokój, dobra materialne¹⁷. W mowie potocznej „potrzeba” to subiektywne odczucie braku, niezaspokojenia czy też pożądania określonych warunków. Pojęcie „potrzeby” należy do najczęściej używanych w naukach biologicznych i społecznych, odwołuje się do niej wiele podstawowych pojęć ekonomicznych. Każda z dziedzin nauk społecznych formułuje definicje o zakresie typowym dla swojego pola zainteresowań¹⁸:

- psychologia łączy potrzeby z funkcjonowaniem jednostki,
- socjologia zwraca uwagę na role procesów kulturowych w kształtowaniu potrzeb jednostek,
- ekonomia koncentruje się na potrzebach zobiektywizowanych, popycie efektywnym. Mechanizmem sterującym ludzkimi zachowaniami są, według Masłowa, potrzeby pojmowane jako określone, niezbędne elementy funkcjonowania i rozwoju człowieka. Mechanizmem sterującym ludzkimi zachowaniami są według niego potrzeby, pojmowane jako braku.

Socjologowie zwracają uwagę, że potrzeby są nie tylko wynikiem procesów przemiany materii organizmu, ale także określonych systemów społecznych. Fakt, że potrzeby rozwijają się w obrębie społeczeństwa jako wytwór kultury i są uzależnione od osiągniętego rozwoju sił wytwórczych powoduje, że nawet podstawowe potrzeby człowieka nie są już potrzebami czysto biologicznymi, ale stają się potrzebami biospołecznymi¹⁹.

Ekonomiści definiują potrzeby w odniesieniu do zachowań rynkowych. Potrzeba oznacza tu uświadomienie sobie braku pewnej wartości użytkowej²⁰.

Z punktu widzenia dyscypliny bezpieczeństwo, „potrzeba” jest to szczególny stan organizmu wywołany brakiem czegoś, co ze względów biologicznych, społecznych i kulturowych, jest niezbędne do istnienia, rozwoju i normalnego funkcjonowania organizmu, a także każdej w zasadzie zbiorowości ludzkiej²¹.

Potrzeba bezpieczeństwa należy do powszechnych kategorii historycznych i społecznych, dotyczy całej historii i przyszłości ludzkości, ma podstawowe znaczenie dla istnienia indywidualnej osoby, jak i dla dowolnej wspólnoty.

¹⁶ *A Dictionary of the Social Sciences...*, s. 629.

¹⁷ R. Zięba, *op. cit.*, s. 33.

¹⁸ A. Sowińska, *Potrzeby jako kategoria polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Frąckiewicz-Wronik, M. Zralek, Katowice 1998, s. 22.

¹⁹ J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, Warszawa 1981, s. 146.

²⁰ K. Rogoziński, *Kategoria potrzeb w teorii ekonomii*, „*Ekonomia*” 1979, nr 3.

²¹ L.F. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 113; S. Gerstman, *Psychologia na co dzień*, Warszawa 1975, s. 134.

Potrzeby bezpieczeństwa to nie tylko potrzeby środowiska psychicznego i emocjonalnego. Obejmują one takie elementy, jak zapewnienie sobie bezpieczeństwa czy życia wolnego od trosk materialnych, jak również potrzebę stabilności, ochronę porządku, sprawiedliwości czy wyeliminowania zagrożeń. W organizacji zaspokojenie tych potrzeb następuje między innymi w momencie ciągłości zatrudnienia, odpowiedniego programu świadczeń socjalnych czy emerytalnych. Równocześnie chodzi o to, by dysponowanymi zasobami finansowymi zaspokoić w sposób możliwie optymalny potrzeby w danym okresie. W miarę upływu czasu zmienia się treść pojęcia bezpieczeństwa i jego zakres przestrzeny, przedmiotowy, charakter zagrożeń, a także działalność podejmowana dla jego zapewnienia. Bezpieczeństwo staje się coraz częściej, rzadkim i cenionym dobrem, którego utrzymanie będzie wymagać zwiększających się nakładów finansowych.

Bezpieczeństwo ekonomiczne

Bezpieczeństwo ekonomiczne kojarzy się zazwyczaj co najmniej z poczuciem spokoju, niezagrożeniem zaspokojenia potrzeb egzystencjonalnych na terenie obszaru państwa, w którym się przebywa. Z punktu widzenia dyscyplin naukowych występują tu elementy; ekonomii, nauk o polityce oraz nauk o bezpieczeństwie.

Najczęściej człowiek rozpatrując pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego myśli o zapewnieniu podstawowych dochodów umożliwiających co najmniej przetrwanie jego i rodziny. Dotychczas nie przedstawiono jednej wspólnej definicji bezpieczeństwa ekonomicznego. W wielu definicjach zwraca się uwagę na czynniki niezakłócające rozwój gospodarki kraju i współpracę z innymi gospodarkami, przykładowo:

- bezpieczeństwo ekonomiczne jest to „taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju – oraz zdolność do skutecznego przeciwstawiania się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych”²²;
- bezpieczeństwo ekonomiczne jest to „niezakłócone funkcjonowanie gospodarki, to znaczy utrzymanie podstawowych czynników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw”²³;
- bezpieczeństwo ekonomiczne oznacza warunki harmonijnego rozwoju, pozwalającego budować zrównoważony dobrobyt obywateli państwa;

²² Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, Warszawa 1994, s. 189.

²³ K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 32.

- w ujęciu makroekonomicznym bezpieczeństwo to stabilność zatrudnienia, niski poziom bezrobocia, przewidywalne perspektywy rozwoju gospodarki,
- w ujęciu mikroekonomicznym to wypłacalność gospodarstwa domowego lub przedsiębiorstwa.

Z przedstawionych powyżej definicji wynika, że bezpieczeństwo ekonomiczne to nie tylko trwanie, ale głównie rozwój. Natomiast w definicji Księżopolskiego zwraca się uwagę na parytety równowagi z gospodarkami innych państw: bezpieczeństwo ekonomiczne to niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymywanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw²⁴.

Cytowany autor wyodrębnia cztery wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego: finansowy, surowcowo-energetyczny, żywnościowy, dostępu do czystej wody.

W obecnej niestabilnej sytuacji ekonomicznej wielu krajów świata, bezpieczeństwo ekonomiczne definiowane jest jako „zdolność systemu gospodarczego państwa do niezagrażonego rozwoju – co oznacza brak zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń gospodarczych”²⁵.

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest związane z zagrożeniami zarówno działań państwa, a także ze sposobu i rezultatów funkcjonowania gospodarki. Sprawność w skali państwa wymaga odpowiedniego zarządzania. Zarządzanie bezpieczeństwem ekonomicznym państwa to sztuka zmierzająca do prewencyjnego rozpoznania zagrożeń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, sprawnego wprowadzania działań zabezpieczających przed stanem równowagi ekonomicznej, strategicznej zdolności do osiągania zamierzonych celów oraz umiejętności porządkowania chaosu w ekonomicznych sytuacjach kryzysowych²⁶.

Kategoria bezpieczeństwa ekonomicznego związana jest z zagrożeniami dla bezpieczeństwa pochodzącymi ze strony działań państwa, jak również wynikającymi z funkcjonowania gospodarki²⁷, a także zasięgu bezpieczeństwa. W zmieniającej się, trudno przewidywalnej rzeczywistości zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne mogą sprzyjać lub utrudniać osiągnięcie założonych celów tych optymalnych warunków rozwoju gospodarczego.

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jest jednym z aspektów bezpieczeństwa ogólnego, które można określić jako brak wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń gospodarczych, względnie jako zdolność państwa do ich neutralizacji.

²⁴ *Ibidem*, s. 24.

²⁵ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 166.

²⁶ K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Warszawa 2012, s. 82.

²⁷ K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. K.M. Księżopolski, Warszawa 2009, s. 93–108.

Jest to sytuacja, w której państwo znajduje się wyjątkowo rzadko, ze względu na to, że nie zawsze wiemy czy to są już realne zagrożenia czy tylko ich symptomy.

Bezpieczeństwo ekonomiczne kształtują czynniki (zasoby, współzależności, sposób funkcjonowania) usytuowane wewnątrz kraju i poza jego granicami. Dlatego wyróżnia się ekonomiczne bezpieczeństwo zewnętrzne (brak zagrożeń ekonomicznych ze strony zagranicznych podmiotów gospodarczych i wykorzystanie współzależności z zagranicą do realizacji celów gospodarowania oraz ekonomiczne bezpieczeństwo wewnętrzne (stabilność wewnętrzna systemu, efektywność mechanizmu gospodarczego i sprawność wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju)²⁸.

Przy rozpatrywaniu bezpieczeństwa ekonomicznego, oprócz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, istotna jest aktualna faktyczna zdolność systemu gospodarczego państwa do jego istnienia w warunkach niezagrażonego rozwoju²⁹.

Bezpieczeństwo ekonomiczne stanowi proces o zmiennej dynamice i intensywności, którą wyznaczają współzależności, zdolności i sprzeczności interesów państw i systemów międzynarodowych, a także zmiany celów gospodarowania stosowanych czynników gospodarowania i sposobów ich wykorzystania oraz efektywności wewnętrznego mechanizmu funkcjonowania gospodarki. Bezpieczeństwo ekonomiczne w tym ujęciu może być definiowane nie tylko jako określony cel, lecz również jako następstwo toczących się procesów³⁰.

Poszczególne zjawiska ogólnoeconomiczne mają wpływ na możliwość wykorzystania wszystkich zasobów przez jednostkę i społeczeństwo dla celów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa³¹. Trzeba równocześnie pamiętać o racjonalności gospodarowania ograniczonymi zasobami przy równoczesnym uwzględnieniu niezbędnych potrzeb społecznych³².

Poziom bezpieczeństwa ekonomicznego jest pojęciem stopniowalnym. Niemożliwe jest jednoznaczne określenie, czy gospodarka rozwija się w pełni bezpiecznie. Możliwe jest natomiast określenie kierunku, w którym gospodarka zmierza w aspekcie bezpieczeństwa ekonomicznego oraz skali zagrożenia wyznaczającego poziom bezpieczeństwa. Ważne z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia jest znalezienie pewnej granicy krytycznej, po przekroczeniu której osiągnięty zostanie taki wewnętrzny stan gospodarki, poziom jej zagregowania z otoczeniem zewnętrznym, który w przypadku ingerencji wewnętrznej – uniemożliwi podejmowanie autonomicznych decyzji³³. Bezpieczeństwo ekono-

²⁸ J. Stańczyk, *op. cit.*

²⁹ A. Jurkowska-Zeidler, *op. cit.*, s. 166 i nast.

³⁰ W. Multan, *Bezpieczeństwo międzynarodowe ery nuklearnej*, Warszawa 1991, s. 22.

³¹ S. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, [w:] *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, red. J. Płaczek, Warszawa 2009, s. 105–107.

³² J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*, Warszawa 2010, s. 16.

³³ S. Piocha, *Nauki ekonomiczne o problemach bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w obszarze badań nauk ekonomicznych i prakseologii*, Koszalin 2001, s. 20.

miczne Polski, podobnie jak i innych krajów świata, jest wypadkową wielu czynników, szczególnie ważne jest poznanie aktualnych zagrożeń ekonomicznych.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że bezpieczeństwo ekonomiczne państwa uzależnione jest od rodzaju i wielkości zagrożeń i możliwości ich neutralizacji przy użyciu środków, na które pozwala aktualny stan gospodarki kraju. Decydujące znaczenie ma sprawność, stabilność i ilość środków przeznaczonych na działania związane z bezpieczeństwem ekonomicznym. Priorytetami w tej dziedzinie są: stan finansów, bezpieczeństwo energetyczne i surowcowe; bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo komunikacyjne.

Stan finansów państwa jest odzwierciedleniem stanu jego gospodarki. Rozpoczęcie przemian społeczno-gospodarczych w 1990 r. to nie tylko odejście od gospodarki centralnie planowanej i powrót po kilkudziesięciu latach do gospodarki wolnorynkowej, ale także okres zapaści gospodarczej trwającej od lat 70. i 80. XX wieku. Dystans dzielący Polskę od większości gospodarek na świecie znacznie się pogłębiał. Z opóźnieniem zaczęto wdrażać technikę mikroekonomiczną i informatyczną, co przy wieloletnim braku dostępu do nowoczesnych technologii – utrudniało korzystną wymianę międzynarodową. Następował szybki proces często nieefektywnej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, połączony wielokrotnie z ich upadkiem. Kwoty uzyskiwane z tytułu prywatyzacji nie były wykorzystywane do tworzenia nowoczesnych przedsiębiorstw, ale stanowiły pozycję do zagospodarowania niedoborów budżetowych. Produkcja w okresie kilku lat została ograniczona z konieczności do produkcji opartej na taniej sile roboczej i dostępnych surowcach naturalnych. Równocześnie trwała wprowadzana w okresie stanu wojennego niepisana reglamentacja czy ograniczanie dostępu do najnowszych technologii z państw wysoko uprzemysłowionych. Tworzyło to brak lub niski poziom nakładów inwestycji oraz bieżące „przejadanie zysków”, przez przedsiębiorstwa. Stan ten pogłębiał niekontrolowany nadmierny import towarów prowadzący do nieopłacalności wielu wyrobów własnej produkcji i narastania masowego bezrobocia. To wszystko wpływało na niskie tempo rozwoju gospodarczego. Sytuacja w kolejnych latach ulegała daleko idącej poprawie poprzez dopływ kapitału zagranicznego, nowych technologii, likwidacji nieefektywnej produkcji i stworzenia bardzo wielu małych i średnich przedsiębiorstw. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyczyniło się do dalszej stabilizacji gospodarczej i podniesieniem jej efektywności, nawet w okresie trwającego kryzysu ekonomiczno-finansowego. Tym osiągnięciom towarzyszy przypominany co pewien czas niepokój, wynikający z niekorzystnego stanu finansów państwa. Jednak na arenie międzynarodowej nie ma państwa niezadłużonego w tej lub innej formie i większej czy mniejszej wartości tego zadłużenia.

O stanie finansów w Polsce, podobnie jak i w innych krajach świadczą zadłużenie zagraniczne, dług publiczny i deficyt budżetowy. Zagraniczne zadłużenie Polski na koniec 2012 r. (według NBP) wzrosło do 1,13 bln zł. W ciągu roku najbardziej wzrosło zadłużenie sektora rządowego i samorządowego – aż

o 17% do 465,9 mld zł. Instytucje bankowe zmniejszyły swój dług zagraniczny – o 11,7% (do 199,7 mld zł). Podobnie zadłużenie przedsiębiorstw spadło w ciągu roku, ale tylko o 2%, do 446 mld zł. Rząd część tak uzyskanych pieniędzy przeznaczył na doraźną konsumpcję. Długi zaciągnięte przez samorzady posłużyły do wykorzystania funduszy unijnych wszelkiego rodzaju (inwestycje – drogi, oczyszczalnie, remonty). Nie są to inwestycje proeksportowe. Przedsiębiorstwa wykorzystywały kredyty na inwestycje, co powinno jeszcze zwiększyć rozmiar eksportu. Zadłużenie zagraniczne w dłuższym okresie powoduje spadek wartości złotówki³⁴. Dług publiczny w Polsce na koniec 2012 r. wynosił 801,1 mld zł, a stanowił on 56,3% PKB. Dług publiczny zgodnie z definicją ustawy o finansach publicznych³⁵ obejmuje nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone z następujących tytułów:

- papiery wartościowe opiewające wyłącznie na świadczenia pieniężne,
- pożyczki (w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona),
- kredyty,
- przyjęte depozyty,
- zobowiązania wymagalne (tzn. zobowiązania, których termin płatności minął, a które nie zostały przedawnione lub umorzone).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział X – finanse publiczne) zakłada m.in., że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji lub poręczeń, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy trzy piąte wartości produktu krajowego brutto. W tym zakresie istnieje możliwość zmiany ustawy budżetowej z inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów RP. Konstytucja RP wprowadziła zakaz finansowania deficytu budżetu państwa poprzez zaciąganie zobowiązań w banku centralnym. Przyjęty przez sejm RP planowany deficyt budżetowy na 2013 r. miał wynosić 35,56 mld zł³⁶. Deficyt budżetowy jest jednym z ważnych wskaźników charakteryzujących gospodarkę państwa. Informuje on o niedoborze dochodów państwa w stosunku do jego wydatków.

Inaczej formułując jest to nadwyżka wydatków nad dochodami. Źródłami finansowania deficytu budżetowego są: kredyty bankowe udzielane przez bank centralny, emisja papierów wartościowych (obligacji, weksli, bonów skarbowych), podwyższenie stopy podatkowej. W ostateczności może być dodatkowa emisja pieniądza). Deficyt budżetowy przy niewielkich jego rozmiarach, może mieć korzystny wpływ na stan gospodarki, zwłaszcza w okresie recesji. Natomiast przekroczenie jego bezpiecznej granicy (5% podatku narodowego brutto) może wywołać poważne zaburzenia w gospodarce (inflacja)³⁷. W ostatnich kilku latach obserwowany jest wzrost deficytu budżetowego i tak w roku 2011 wyno-

³⁴ www.wykresy.gieldowe.bblog.pl/wpis,to;zadluzenie;zagraniczne;polski;powoduje;Spa [05.09.2013].

³⁵ Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

³⁶ www.wpotyce.Dl/wydarzenia/42593...preroier-minister-zadowoleni [06.09.2013].

³⁷ www.portal.wiedzy,Onet.p/63293,deficyt-budzetowy-,haslo.html [05.09.2013].

sił on 25,1 mld zł, w 2011 i 2012 – 31,82 mld zł, w 2013 planowane 35,6 mld zł³⁸. Według proponowanej nowelizacji budżetu deficyt budżetowy ma wzrosnąć dodatkowo 16 mld zł, przy założeniu że dodatkowo ministerstwa zaoszczędzą prawie 8 mld zł (w ramach dodatkowych oszczędności w wydatkach). To niepokoi i stwarza możliwości przekroczenia granicy bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, szczególnie w warunkach ciągłego odwlekania reformy finansów publicznych.

Bezpieczeństwo energetyczne i surowcowe to jedno z podstawowych czynników stanowiących o bezpieczeństwie ekonomicznym państwa. W zakresie paliw węgiel kamienny jest i będzie nadal podstawowym paliwem w najbliższej przyszłości. Stopień pokrycia jego zapotrzebowania przez dostawy krajowe był dotychczas uważany za podstawowe kryterium bezpieczeństwa dostaw energii. Zapasy tego surowca w kraju wystarczą jeszcze na wiele lat, choć trzeba przy tym pamiętać o rosnących kosztach wydobycia wynikających z pozyskiwania węgla z coraz niższych pokładów. Wzrastające wymagania w zakresie ochrony środowiska i kary w wyniku emisji dwutlenku węgla do atmosfery, mogą zmusić Polskę do zrewidowania priorytetów stosowania nośników dla potrzebnej ilości ciepła technologicznego. Bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego jest sprawą krytyczną dla gospodarki kraju. Obecnie dostawy krajowe pokrywają około 40% zapotrzebowania na gaz, pozostałą część stanowi import z Rosji. Braki odpowiedniej infrastruktury sieci dosyłowej stanowią barierę w dywersyfikacji dostaw gazu od innych dostawców. Oprócz tego nie ma dotychczas w sieci zbiorników gazu o wystarczającej pojemności, które są niezbędne jako rezerwa strategiczna i operacyjna. Budowa gazoportu dla gazu skroplonego w Świnoujściu się przeciąga. Pozyskiwanie gazu z łupków na terenie Polski ciągle jest niedostatecznie rozpoznane, zarówno w sensie ilościowym, jak i kosztów eksploatacji.

Wykorzystywana na szeroką skalę w gospodarce ropa naftowa prawie w 90% pochodzi z importu, w którym prawie 50% stanowi ropa pochodząca z Rosji. O dywersyfikacji dostaw ropy z różnych krajów trwają rozmowy i rozważania z potencjalnymi partnerami co najmniej od kilkunastu lat. Celowe jest jeszcze bardziej intensywne poszukiwanie ropy naftowej na terenie kraju z wykorzystaniem ofert kapitału prywatnego. Pewna niewielka rezerwa energetyczna jest poprzez rozwój źródeł energii odnawialnej, ale tylko tych które są porównywalne w kosztach z innymi rodzajami energii. W rozważaniach należy zwrócić uwagę, że zasoby surowcowe i energetyczne są w ilościach coraz bardziej ograniczonych ze względu ich nieodnawialności (np. węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny itp.). Ograniczoność ta wynika z rozpoznanych ich ilości, dostępności i opłacalności ich eksploatacji.

Bezpieczeństwo żywnościowe w kraju jest zauważane nie tyle w kontekście powszechnego głodu, ile jako niedożywienie pewnej grupy ludzi ze względu na posiadane niedostateczne środki finansowe. Termin bezpieczeństwo żywno-

³⁸ Według danych GUS.

ściowe w skali międzynarodowej ulegał modyfikacjom. Początkowo (w latach 70.) zwracano uwagę na ilość i dostępność żywności. W latach 80. zaczęto uwzględniać problem ekonomicznego dostępu do żywności. Z kolei w latach 90. dodatkowo zwrócono uwagę, aby żywność była bezpieczna dla zdrowia. W latach 2000 uznano, że przy rozpatrywaniu bezpieczeństwa żywnościowego należy pamiętać o trzech jego wymiarach; aspekcie fizycznym (podaż żywności), ekonomicznym (dostęp ekonomiczny), oraz jakościowym (żywność bezpieczna). W ostatnich latach w Polsce trwają dyskusje na temat żywności modyfikowanej genetycznie (GMO). Na szeroka skalę GMO w rolnictwie stosuje się tylko w kilku krajach. Dotychczas stwierdzono: możliwość uprawiania roślin na terenach o niesprzyjających warunkach atmosferycznych, uzyskuje się wyższe plony od dotychczasowych; zmodyfikowane genetycznie rośliny służą do produkcji biopaliw. Główne wady to: nie wiadomo, jaki skutek powoduje spożywanie większej ilości roślin zmodyfikowanych. Żywność zmodyfikowana ma mniejszą wartość od żywności pochodzącej z gospodarstw ekologicznych. Dotychczasowe rezultaty z modyfikowaną genetycznie żywnością ze względu na krótki czas ich stosowania wskazują, na potrzebę dalszych doświadczeń i badań, nim dojdzie do szerszego ich stosowania ze względu na zdrowie ludzi.

Bezpieczeństwo komunikacyjne to nie tylko stan dróg i infrastruktury, czy liczba i skutki wypadków. Dotyczy to zarówno komunikacji lądowej, powietrznej, jak i wodnej. Ze względu na ilość przewożonych pasażerów, zwraca się głównie uwagę na bezpieczeństwo drogowe.

W Polsce śmiertelnych ofiar wypadków drogowych jest dwa razy więcej niż w UE. Powodem jest tragiczny stan techniczny dróg, zła organizacja ruchu, niedouczeni kierowcy i zły stan wielu pojazdów. Większość dróg krajowych nie ma dwóch oddzielnych jezdni w przeciwnych kierunkach. Konieczność bezpośredniego mijania pojazdów nadjeżdżających z przeciwka stwarza ryzyko najgroźniejszych wypadków. Zdecydowana poprawa bezpieczeństwa może nastąpić po wybudowaniu autostrad i dróg ekspresowych. Często spotyka się zły stan nawierzchni. Na co drugim kilometrze bywają koleiny powyżej 2 cm głębokości, na co czwartym – powyżej 3 cm. W krajach UE takie jezdnie ze względu na bezpieczeństwo kierowców wyłączone są z użytkowania. W Polsce spowodowałyby to zamknięcie niemal połowy dróg. Stąd na takich drogach występują znaki informacyjne ograniczające prędkość. Dodatkowo funkcjonuje zły system opłat za korzystanie z autostrad przez przeciążone samochody ciężarowe (a wystarczająco odpowiednio rozmieszczone wagi elektroniczne, oraz odpowiednia służba egzekwująca konieczność rozładowania nadwagi i wtedy dopuszczająca pojazd do dalszego ruchu). Dotyczy to szczególnie tirów przejeżdżających tranzytem przez Polskę³⁹. Bezpieczeństwo drogowe jest ważnym dla kraju i ludzi.

³⁹ *Fatalny stan polskich dróg. NIK ujawnia wyniki kontroli*, www.moto.wieszjak.pl/wiadomosci/drogi-280461, Fatalny-stan-polskich-drog-NIK-uj [08.09.2013].

Problemy ewolucji bezpieczeństwa ekonomicznego

Od powstania państw zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego uznawano za podstawowy obowiązek państwa. Przez wiele lat bezpieczeństwo państwa rozumiane było jako bezpieczeństwo militarne, porządek wewnętrzny, a później zagwarantowanie nie tylko stanu posiadania własności indywidualnej, ale także swobód gospodarczych. Współczesne systemy polityki gospodarczej są wytworami stosunkowo długiej ewolucji historycznej. Sprawy gospodarki nigdy nie były obojętne dla władz państwowych, gdyż stan gospodarki umożliwiał lub utrudniał sprawność funkcjonowania organów władzy. Ingerencja władzy w gospodarkę stopniowo malała i w XIX wieku postulowana rola państwa, miała polegać na strzeżeniu ustalonego porządku i niemieszaniu się w sprawy gospodarcze. I wojna światowa postawiła przed gospodarką niespotykane dotąd wymagania. Trzeba było przestawić produkcję z potrzeb cywilnych na wojenne. Dlatego nie naruszając zasad gospodarki kapitalistycznej, ograniczono funkcjonowanie instrumentów rynkowych wprowadzając reglamentacje produkcji i zaopatrzenia. Po zakończeniu I wojny w wielu krajach ograniczono pole i zakres ingerencji państwa w sprawy gospodarcze. Wielki kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 1929 roku stworzył niespotykaną dotychczas sytuację ekonomiczną i społeczną, która zmusiła rządy do planowanej aktywizacji gospodarczej. Spadała lawinowo produkcja i inwestycje, zamykano masowo fabryki, rosło do niespotykanych dotychczas rozmiarów bezrobocie, wzrastało się niebezpiecznie napięcie społeczne. Dotychczasowe znane metody pobudzania koniunktury gospodarczej, zarówno teoretyczne, jak i praktyczne, nie dawały pomyślnych rezultatów. Wymagało to nowych form interwencjonizmu państwowego. Narzędziem stały się m.in. zakrojone na szeroką skalę roboty publiczne, tworzące doraźne olbrzymie rozmiary zatrudnienia oraz rozszerzające zbyt dóbr inwestycyjnych i konsumpcyjnych. Wymagało to starannego przygotowania i koordynacji. Wykorzystując poglądy J.M. Keynesa stworzono w okresie prezydentury F.D. Roosevelta program, w postaci tzw. Polityki nowego ładu (*New deal*).

Ustalenia Keynesa, pokazały, że regulatory rynkowe nie wystarczają w obecnych uwarunkowaniach gospodarczych do zapewnienia pełnego zatrudnienia w sposób efektywny czynników produkcji, stąd konieczna jest stała obserwacja i korekcyjna regulacja makroekonomiczna ze strony państwa. Ważne jest regulowanie procesu inwestycyjnego, ponieważ inwestycje publiczne pobudzają dodatkowe inwestycje w sektorze prywatnym. Zastosowanie prezentowanych koncepcji nie tylko w USA, wywarło ogromny dodatni wpływ na politykę ekonomiczną w wielu krajach, także po II wojnie światowej⁴⁰.

⁴⁰ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 104–115.

Po zakończeniu zimnej wojny, rozpoczął się okres nowego myślenia na temat kierunków bezpieczeństwa – rozszerzony o sektory: wojskowy, polityczny, społeczny, ekonomiczny i ekologiczny⁴¹.

Kryzys gospodarczy, który dotknął gospodarkę światową, rozpoczął się w 2008 roku, miał początkowo podłoże finansowe. Model konsumpcji, szczególnie w budownictwie mieszkaniowym w USA, które było oparte o udzielanie kredytów, których wartość znacznie przekraczała kwoty ich zabezpieczenia, stworzył sytuację obniżenia rezerw obowiązkowych dla banków komercyjnych przez dopuszczenie do wysokiego deficytu na rachunku obrotów bieżących. Związane z tym spekulacje finansowe w wielu krajach doprowadziły do efektu domina w całej gospodarce światowej. Niezależnie od okresowych symptomów poprawy kolejnych elementów światowej gospodarki, trudno dzisiaj jednoznacznie powiedzieć, czy kryzys gospodarczy się zakończył i w jakiej formie może wystąpić w przyszłości.

⁴¹ B. Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991.