

Kontrola i audyt

Strategia na lata 2023–2024

Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził „Aktualizację strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024”¹ 9 lutego 2023 r. Tym samym zmodyfikowano podstawowe obszary działań kontrolnych Izby w tym oraz przyszłym roku. W SDK wskazano priorytet strategiczny – „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”, który obejmuje trzy priorytety szczegółowe, a te z kolei przewidują po trzy kluczowe obszary interwencji dotyczące najważniejszych sfer działalności państwa. Artykuł omawia je, a także przybliży metodykę wyboru priorytetów szczegółowych oraz kluczowych obszarów problemowych wykazanych w tym dokumencie.

MARCIN BĘDZIESZAK
WOJCIECH GOLEŃSKI

Skala działań związanych z wojną na terenie Ukrainy, zaangażowanie Polski w pomoc

wschodniemu sąsiadowi, ale także coraz bardziej naglące problemy wewnętrzne (jak te związane z sytuacją ludnościową, finansami publicznymi, gospodarką, zarządzaniem zasobami naturalnymi, presją

¹ Dalej SDK.

inflacyjną) oddziałują na sprawność funkcjonowania aparatu państwa oraz jakość życia obywateli. Konieczne jest więc zapewnienie przez organy administracji publicznej porządku publicznego, bezpieczeństwa energetycznego, zabezpieczenia społecznego i rozwoju ekonomicznego. Za szczególnie ważne uważa się podejmowanie przez instytucje publiczne działań łagodzących negatywne skutki społeczno-ekonomiczne dotyczących Polskę sytuacji kryzysowych (wojna na Ukrainie, pandemia COVID-19 czy światowy kryzys gospodarczy). Dotyczy to przede wszystkim obszarów związanych ze współpracą międzynarodową, masową migracją ludności, kryzysem humanitarnym, handlem, finansami, inwestycjami, energetyką i paliwami, ochroną zdrowia, wsparciem w sferze społecznej, edukacją. Polska nie ma tu obecnie odpowiednich zabezpieczeń, co pokazują wyniki dotychczasowych kontroli przeprowadzanych przez NIK².

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zażądał 9 lutego 2023 r. „Aktualizację strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024”, tym samym zweryfikowano podstawowe obszary działań kontrolnych Izby w tym oraz przyszłym roku. W SDK wskazano priorytet strategiczny

– „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”, który obejmuje trzy priorytety szczegółowe, a te z kolei przewidują po trzy kluczowe obszary interwencji dotyczące najważniejszych sfer działalności państwa. W dokumencie wykazano m.in., że „zapewnienie bezpieczeństwa narodowego powinno stanowić fundament działań naszego państwa i jest konieczne przy planowaniu kontroli i opracowywaniu programów i tematów kontroli. Bezpieczeństwo narodowe wykracza poza ramy bezpieczeństwa militarnego, ponieważ powinno ono również zapewnić m.in. ochronę takich wartości, jak: przeżycie ludności, system społeczno-gospodarczy, panującą ideologię, prestiż państwa w środowisku międzynarodowym, interesy własne obywateli za granicą, postęp gospodarczy, standard życia ludności itd.”

Artykuł podejmuje kwestie związane z istotą bezpieczeństwa narodowego zarówno jako priorytetu strategicznego SDK, jak i fundamentu działań państwa w obecnych czasach, a także przybliży metodykę wyboru priorytetów szczegółowych oraz kluczowych obszarów problemowych wykazanych w tym dokumencie. W dalszej części artykułu dokonano

² Np.: *Zasoby kadry medycznej w systemie ochrony zdrowia*, nr ewid. 161/2022/P/22/047/KZD; *Nadzór właścicielski państwa nad spółkami stocznioowymi*, nr ewid. 18/2023/P/22/081/LSZ; *Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego* nr ewid. 1/22/002; *Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych*, nr ewid. 114/2022/P/21/020/KGP; *Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19*, nr ewid. D/21/505; *Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe*, I/21/001; *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości*, nr ewid. 132/2021/P/20/037/KPB; *Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych*, nr ewid. 122/2021/P/20/027/KNO; *Działalność organów, instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*, nr ewid. 181/2019/P/18/112/KBF.

syntetycznego opisu najważniejszych obszarów branych pod uwagę w procesie planowania kontroli, a także przy opracowywaniu ich programów oraz tematyki. Są nimi: bezpieczeństwo obywateli, niezależność i efektywność energetyczna oraz stabilność finansowa.

Istota bezpieczeństwa narodowego

Dokonujące się obecnie zmiany globalnego porządku³, wynikające m.in. ze współczesnych wyzwań geopolitycznych czy zmian klimatycznych, powodują konieczność dostosowania do nich całego systemu instytucji publicznych RP. Czynniki zewnętrzne, ale także wewnętrzne, oddziałują na funkcjonowanie gospodarki narodowej, jakość życia obywateli oraz środowisko przyrodnicze wraz z będącymi dobrem narodowym zasobami naturalnymi⁴. Polska po raz pierwszy od dekad stoi przed licznymi wyzwaniami związanymi z szybko zmieniającą się rzeczywistością, wzrostem ryzyka potencjalnych zagrożeń na wielu płaszczyznach (ekonomiczne, militarne, terrorystyczne, społeczne)⁵. Dotychczasowe podejście i przyjęte strategie

muszą zostać poddane weryfikacji. Jak wskazują autorzy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, nowa architektura porządku światowego „w sposób niekorzystny wpływa na środowisko bezpieczeństwa Polski, utrudniając realizację interesów narodowych i osiągnięcie celów strategicznych. W wyniku tych zmian kształtuje się środowisko bezpieczeństwa, które cechuje niepewność i nieprzewidywalność, będące wynikiem m.in. braku poszanowania prawa międzynarodowego i niewypełniania zobowiązań międzynarodowych. Rośnie liczba zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa o różnym charakterze”⁶. Funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej jest determinowane przez czynniki endogeniczne i egzogeniczne, które bezpośrednio i pośrednio wpływają na sprawność funkcjonowania instytucji publicznych, prywatnych, społecznych. Od ich skuteczności i efektywności⁷ w dużej mierze zależy dobrobyt obywateli. Jednak szybko zmieniająca się rzeczywistość międzynarodowa wpływa na jakość życia ludzi i ich poczucie bezpieczeństwa oraz możliwości zapewnienia najlepszych standardów przez podmioty

³ Zob. ESPAS: *Światowe tendencje do 2030 r.: czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom?* Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2017; P. Kłodkowski: *Wielka gra : jaki nowy porządek świata wyłoni się z rywalizacji mocarstw?* „Przegląd Polityczny” 168/2021, s. 23-36; J. Bartosiak: *Rzeczpospolita między lądem i morzem. O wojnie i pokoju*, Zona Zero 2018.

⁴ Zob. R. Crescenzia, M. Giua: *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states*, “Regional Studies” No. 1/2020, pp. 10-20.

⁵ Por. M. Bąk: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Polityczny” nr 2/2018, s. 39-44; S. Koziej: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996, s. 6.

⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, s. 6, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf> (dostęp 26.1.2023), dalej SBN RP.

⁷ Instytucje czyli reguły kształtujące funkcjonowanie poszczególnych elementów organizacyjnych państwa jako całości – zob. D. C. North: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1993.

publiczne. Dodatkowo, zobowiązania naszego kraju w kontekście postanowień umów międzynarodowych, praw i obowiązków wynikających z udziału w strukturach transatlantyckich (NATO) oraz europejskich (Unii Europejskiej) bezpośrednio oddziałują na pozycję Polski i jej dalszy rozwój, a tym samym determinują dobrobyt jej obywateli. Biorąc to pod uwagę, kwestie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego powinny być głównym obszarem działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, jako organu dążącego do systemowego usprawniania państwa i jego struktur. Dlatego w ten sposób sformułowano priorytet strategiczny „Aktualizacji strategii działalności kontrolnej na lata 2023–2024”⁸. Wskazany priorytet, jakkolwiek bardzo ogólny, nie powinien być postrzegany wyłącznie w odniesieniu do zjawisk i obszarów zwykle kojarzonych z bezpieczeństwem publicznym⁹. W pierwotnym etymologicznym znaczeniu bezpieczeństwo to stan: spokoju, pewności, wolności, tożsamości, braku realnych zagrożeń, strachu lub ataku¹⁰. Z tego powodu wyżej wymieniony priorytet strategiczny odnosi się do bezpieczeństwa narodowego w szerokim ujęciu.

Bezpieczeństwo narodowe może być zatem rozpatrywane jako wartość i potrzeba będąca celem działalności państwa i całego narodu rozumianego jako ogół obywateli¹¹, oraz jest różnie definiowane w zależności od potrzeb i polityki danego państwa¹². Instrumenty znajdujące się w dyspozycji aparatu państwowego, mające zasadniczy wpływ na potencjał i możliwości eliminacji zagrożeń, można podzielić na:

- instrument militarny – obejmujący kwestie wojska i służb powołanych do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- instrument ekonomiczny – odnoszący się do potencjału społeczno-gospodarczego;
- instrument dyplomatyczny – (lub polityczny) odnoszący się do międzynarodowej pozycji politycznej, a także obejmujący umiejętności (możliwości) dyplomatyczne danego państwa¹³.

Za S. R. Ronis należy jednak wskazać, że bezpieczeństwo narodowe w ujęciu historycznym obejmuje siłę infrastruktury danego kraju, czyli niezbędny fundament ciągłego rozwoju społeczeństwa¹⁴. Komponentami tak rozumianego bezpieczeństwa są także reguły społeczne i moralne,

⁸ *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024. Tekst jednolity – aktualizacja 2023 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023 r.

⁹ Zob. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 58–72.

¹⁰ W. Pokruszyński: *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka. Podręcznik akademicki*, WSGE, Józefów 2012, s. 63.

¹¹ W. Kitler: *System Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna”, nr 3/2019, s. 6.

¹² Zob. *National Security Strategy*, The White House, Washington October 2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>> (dostęp 10.2.2022).

¹³ D. M. Drew, D. M. Snow: *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama 1988, s. 36.

¹⁴ *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* Eds. R. Ronis, National Defense University Press Washington 2011, pp. VIII.

stabilne rządy prawa, instytucje społeczne, polityczne i gospodarcze oraz przywództwo. Uwzględnić należy przy tym kwestie edukacji w celu zapewnienia obywatelom wiedzy i możliwości uczenia się przez całe życie, co jest koniecznym warunkiem funkcjonowania liberalnej demokracji. Potencjał narodu wymaga inwestycji w naukę, technologię, badania i rozwój oraz przywództwo technologiczne. Odpowiedni poziom bezpieczeństwa narodowego można zapewnić dbając o system aprowizacji miast oraz sprawnego i zrównoważonego transportu. Przede wszystkim jednak ważna jest silna gospodarka jako niezbędny składnik budowy potencjału danego państwa, a tym samym bezpieczeństwa narodowego¹⁵. Obecnie przyjmuje się koncepcje obejmujące komponenty polityczne, gospodarcze, środowiskowe, społeczne, wojskowe, ujęte w kontekście międzynarodowym¹⁶, mieszczące się zarówno w klasycznym podziale myślenia strategicznego zaproponowanego przez D. M. Drew i D. M. Snow¹⁷, jak i koncepcji S. R. Ronis¹⁸.

Przyjęta na potrzeby SDK definicja operacyjna bezpieczeństwa narodowego wskazuje, że jest to „stan uzyskany

w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, zewnętrznymi, i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa”¹⁹. Tym samym zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, jako cel działalności państwa demokratycznego, sprowadza się do zapewnienia mu bezpieczeństwa jako instytucji politycznej oraz bezpieczeństwa społeczeństwa, jego życia i zdrowia, dziedzictwa kulturowego, dóbr materialnych (majątku narodowego) oraz ochrony środowiska naturalnego²⁰. Bezpieczeństwo narodowe w ujęciu podmiotowym²¹ obejmuje więc bezpieczeństwo podmiotów, takich jak naród i państwo²². Jest to zdolność do zagwarantowania pewności przetrwania (państwa jako organizacji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości i warunków życia. Pewność ta jest kształtowana przez działania negatywne, polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających wewnątrz oraz działania pozytywne zapewniające przetrwanie,

¹⁵ *Economic Security: Neglected Dimension of...*, op.cit., pp. VIII.

¹⁶ K. Olak, A. Olak: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis”, 7(1)/2016, s. 467-480.

¹⁷ D. M. Drew, D. M. Snow: *Making Strategy...*, op.cit. s. 36.

¹⁸ *Economic Security: Neglected Dimension of...*, op.cit.

¹⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Balcerowicz (red.), PWN, Warszawa 2002.

²⁰ W. Kitler: *Istota bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006, s. 15-24

²¹ B. Zdrodowski: *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Studia de Securitate” 9(3)/2019, s. 50.

²² R. Zięba, J. Zajac: *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 9-10, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11838/Budowa_zintegrowanego_systemu_bezpiecze.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp 10.2.2022).

posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa). W tym kontekście aktywność państwa powinna skupiać się na rozwijaniu kierunków podejmowanych interwencji, wymianie doświadczeń i wdrażaniu koncepcji umacniających bezpieczeństwo narodowe, co odzwierciedla SBN RP²³.

Dokument określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa państwa we wszystkich jego wymiarach. Uwzględnia wspomniany aspekt podmiotowy oraz przedmiotowy. SBN RP została zdefiniowana przez określenie czterech filarów, tj.: I. Bezpieczeństwo państwa i obywateli; II. Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego; III. Tożsamość i dziedzictwo narodowe; IV. Rozwój społeczny i gospodarczy. Ochrona środowiska. Z kolei w ramach SDK wykazano trzy priorytety szczegółowe, porządkujące sposób pojmowania bezpieczeństwa określonego w ramach priorytetu strategicznego. Są to: 1. Finanse i gospodarka (stabilność finansowa i rozwój gospodarczy państwa); 2. Ludzie (obywatel podmiotem działań państwa); 3. Środowisko (infrastruktura państwa i odpowiedzialność za zasoby naturalne). W odróżnieniu od SBN RP, priorytety szczegółowe SDK odnoszą się przede wszystkim do specyfiki działalności

kontrolnej NIK, a nie do realizacji polityki bezpieczeństwa jako jednej z polityk publicznych RP.

Metodyka wyboru obszarów kluczowych

Strategia działalności kontrolnej NIK, stanowiąca jeden z najistotniejszych elementów operacjonalizacji Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024²⁴ została wypracowana dzięki metodyce opartej na tworzeniu ram priorytetów SDK, a nie na określaniu celów strategicznych. Podejście to jest zasadne, ponieważ za kluczowe przyjmuje się obszary, które mają najbardziej problemowy charakter²⁵. W zarządzaniu strategicznym priorytety określają hierarchię ważności, co pozwala uporządkować działania, przedstawić strategię postępowania, ustalić politykę, metody (procedury) realizacji celów²⁶. Do zdefiniowania priorytetów działalności kontrolnej posłużyła szeroka analiza otoczenia i zachodzących w nim zmian²⁷.

Opracowanie strategii działalności kontrolnej (i jej aktualizacji) wymagało metodycznego podejścia zgodnego z najlepszymi praktykami w zakresie zarządzania strategicznego, przy czym należy tu podkreślić, że nie istnieje jedno podejście prowadzące do oczekiwanego rezultatu. Stosowane są różne rozwiązania, a ich paleta nie jest

²³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, op.cit.

²⁴ *Strategia Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,22953,vp,25658.pdf>> (dostęp 14.2.2023).

²⁵ M. Sulmicka: *Strategiczne programowanie rozwoju*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa 2006, s. 31-58.

²⁶ B. Piontek: *Strategiczne Cele i Priorytety Rozwoju – Ujęcie Teoriopoznawcze*, „Przegląd Organizacji”, nr 10/2016, s. 48-55.

²⁷ J. Ignacy: *Wybrane problemy formułowania i realizacji celów strategicznych przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, nr 366/2014, s. 163-173.

zbiorem zamkniętym²⁸. Nie zdecydowano się przy tym na przyjęcie tradycyjnej procedury planowania strategicznego, która obejmuje analizy makro- i mikroocenienia czy analizę strategiczną, na podstawie której formułowane są warianty strategii, a zatem na zachowanie uporządkowanych etapów postępowania. Wykorzystano natomiast procedurę współczesnego zarządzania strategicznego²⁹, dla której charakterystyczne są płynne granice pomiędzy etapami prac oraz wielokierunkowe, wzajemne współzależności poszczególnych etapów. To podejście odpowiada wielowymiarowej działalności NIK.

Jak wskazano wcześniej, do zdefiniowania priorytetów posłużyła analiza otoczenia i zachodzących w nim zmian. Spośród możliwych podejść do sposobu przetwarzania informacji i podejmowania ryzyka wybrano podejście analityczne (jako przeciwieństwo intuicyjnego)³⁰. Jest ono świadome, logiczne oraz sekwencyjne i opiera się na głębokiej, szczegółowej analizie faktów i danych, co wiąże się z długim czasem podejmowania decyzji, lecz jednocześnie wydaje się być właściwe dla działalności Izby.

Uwzględniając, że działalność kontrolna NIK powinna odpowiadać zmienia-

jącej się rzeczywistości przyjęto, iż strategia będzie aktualizowana corocznie³¹. W trakcie jej obowiązywania dokonano dwóch zasadniczych zmian: w 2022 r. wprowadzono priorytet strategiczny: „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”, a w 2023 r. dodano nową, kompleksową strukturę priorytetów szczegółowych³². Takie podejście jest zgodne z kontrolą realizacji strategii opartą na sprzężeniu nadążnym (ang. *feedforward*), wykorzystującym informacje napływające w trakcie jej wdrażania³³. Uwzględniono także specyfikę administracji publicznej, w której na rozliczalność z realizacji strategii ma wpływ wiele podmiotów³⁴.

Zdefiniowane na podstawie wskazanych założeń metodycznych priorytety oraz obszary problemowe działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli (Aktualizacja 2023 r.) przedstawiono w tabeli 1, s. 15.

Biorąc pod uwagę konieczność koncentracji działalności kontrolnej Izby na wybranych, najważniejszych obszarach, podjęto decyzję o wyłonieniu ich na podstawie obiektywnych kryteriów, jak wskazuje się w teorii zarządzania³⁵. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że wybór określonego

²⁸ A. Sztando: *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 243/2012, s. 13-26.

²⁹ A. Kaleta: *Procedura współczesnego zarządzania strategicznego*. „Przegląd Organizacji”, nr 10/2003, s. 24-26.

³⁰ J. Lichtarski, K. Piórkowska, A. Witek-Crabb: *Jak myśłą stratedzy? O zbieżnych i rozbieżnych orientacjach w myśleniu strategicznym*. „Organizacja i Kierowanie” nr 1/2022.

³¹ *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, op.cit.

³² A w ramach trzech priorytetów szczegółowych wyodrębniono dziewięć obszarów problemowych – zob. tabela 1.

³³ A. Sus: *Przeobrażenia współczesnego zarządzania strategicznego*. „Nauki o Zarządzaniu” nr 8/2011, s. 130-137.

³⁴ W. Dziemianowicz, K. Szmigiel-Rawska, P. Nowicka, A. Dąbrowska: *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. MRR, Warszawa 2012.

³⁵ *Masterplan narzędziem ekorozwoju gminy*, F. Piontek (red.), Wyd. Śląsk, Katowice 1995, za B. Piontek: *Strategiczne Cele i Priorytety Rozwoju – Ujęcie Teoriopoznawcze*. „Przegląd Organizacji” nr 10/2016, s. 48-55.

Tabela 1. **Priorytety działalności kontrolnej NIK – aktualizacja 2023**

Priorytety szczegółowe	FINANSE i GOSPODARKA (stabilność finansowa i rozwój gospodarczy państwa)	LUDZIE (obywatel podmiotem działań państwa)	ŚRODOWISKO (infrastruktura państwa i odpowiedzialność za zasoby naturalne)
Obszary problemowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stabilność finansowa 2. Spójność gospodarcza i terytorialna 3. Cyfrowa transformacja i sprawne instytucje 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bezpieczeństwo obywateli 2. Spójność społeczna 3. Ogólnodostępne usługi publiczne 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niezależność i efektywność energetyczna 2. Bezpieczeństwo ekologiczne i zarządzanie zasobami 3. Zrównoważony transport

Źródło: Opracowano na podstawie „Aktualizacji strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024”.

obszaru należy traktować jako nadanie mu wyższej rangi i/lub udzielenie pierwszeństwa w czasie realizacji, a nie porzucenie tych niewybranych³⁶.

Do wyznaczenia najważniejszych obszarów problemowych posłużyła metodyka zarządzania ryzykiem w administracji publicznej. Wskazać należy jednak, że została ona dostosowana do potrzeb definiowania priorytetów oraz obszarów działalności kontrolnej NIK. W powszechnie stosowanej metodyce oceny ryzyka w administracji publicznej wykorzystywany jest formularz, w którym definiuje się procesy wewnętrzne organizacji, ryzyko z nimi związane, prawdopodobieństwo jego wystąpienia oraz potencjalne skutki. Kluczowe jest jednak sformułowanie „procesy wewnętrzne”. W wypadku działalności

kontrolnej zastosowano odmienne podejście. Uznano bowiem, że prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka nie powinno odnosić się do organizacji wewnątrz, ale wystąpienia nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze. Analogicznie, w wypadku procesów wewnętrznych organizacji skutki ryzyka definiowane są w kategoriach finansowych, zasobów ludzkich³⁷, organizacyjnych, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób czy reputacji³⁸. Jeśli chodzi o działalność kontrolną uznano jednak, że wskazanie kluczowych obszarów powinno bazować na wielu kryteriach charakteryzujących interwencję publiczną. Uznano za nie:

- oddziaływanie (zasięg) – określenie czy dany problem/zjawisko ma charakter ogólnopolski, regionalny czy lokalny;

³⁶ B. Fiedor, A. Graczyk: *Zasady wyboru priorytetów stosowane przez podmioty finansujące projekty proekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 2/1997, s. 41-50.

³⁷ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6.12.2012 w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz.Urz. MF z 2012 poz. 56.

³⁸ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów-Bentley Jennison, 2004.

- zaangażowanie środków finansowych – relatywnie pojmowane ich zaangażowanie w odniesieniu do szeroko ujmowanych finansów publicznych;
- wpływ na społeczeństwo/ludzi;
- stopień determinacji przez sytuację geopolityczną – wskazanie czy dany problem/zjawisko może być kształtowane przez czynniki wewnątrz państwa;
- znaczenie dla funkcjonowania państwa – znaczenie danego problemu/zjawiska dla ciągłości jego działania;
- częstotliwość prowadzonych kontroli.

W celu zachowania obiektywizmu przy określaniu rankingu kluczowych obszarów SDK oceny oddziaływania ryzyka oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia dokonano za pomocą metody delfickiej, która jest stosowana jako behawioralna technika agregacji ocen prawdopodobieństw w zarządzaniu ryzykiem³⁹. Efektem analizy było stworzenie maczyzy oceny ryzyka priorytetów działalności kontrolnej, dzięki której możliwe było określenie pozycji każdego z priorytetów w rankingu.

Kluczowe problemy bezpieczeństwa narodowego

Wskazana powyżej metodyka pozwoliła na wyodrębnienie trzech obszarów problemowych, najważniejszych (kluczowych) z punktu widzenia funkcjonowania państwa oraz możliwości realizacji kontroli

przez NIK. Są nimi (według kolejności z rankingu oceny ryzyka): bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo i efektywność energetyczna oraz stabilność finansowa. Należy zauważyć, że ich zakres przedmiotowy dotyczy sfer: społecznej, gospodarczej oraz środowiskowej. Są kluczowe z punktu widzenia wyzwań współczesności oraz mogą generować ryzyko potencjalnych nieprawidłowości. Stanowią także podstawowe komponenty bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo obywateli⁴⁰

Jest podstawowym dobrem publicznym, a zatem ma niekonkurencyjny charakter; powinno charakteryzować się tym, że nie można wykluczyć z udziału w korzystaniu z niego jednostek lub grup⁴¹. Bezpieczeństwo obywateli obejmuje m.in. takie sfery działalności państwa, jak: bezpieczeństwo wewnętrzne, obrona narodowa oraz wymiar sprawiedliwości. Dotyczą one bezpośrednio instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie przestrzegania prawa oraz gwarancję nienaruszalności granic Rzeczypospolitej Polskiej. Obserwowane w ostatnim czasie zjawiska i procesy mające znaczący wpływ na te dobra sprawiają, że NIK powinna dokładnie zbadać działania instytucji odpowiedzialnych za ich zapewnienie w obliczu obecnych i przyszłych zagrożeń. W Strategii działalności

³⁹ M. Szreder: *Probabilistyczne aspekty zarządzania ryzykiem*, „Problemy Zarządzania” nr 3/2015, s. 47-55.

⁴⁰ Które nie jest w pełni tożsame z bezpieczeństwem publicznym – por. M. Stefański: *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego jako priorytet funkcjonowania państwa*, s. 62-64.

⁴¹ Zob. P. Samuelson: *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” No. 4/1954, s. 387-389.

kontrolnej wskazano, że chodzi o obszar: bezpieczeństwa wewnętrznego, obronności oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości.

Jednym z podstawowych wymiarów bezpieczeństwa wewnętrznego jest sposób postrzegania go przez obywateli. Dotychczas odnotowywano tu pozytywne trendy. Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) ukazują, że wskaźnik poczucia bezpieczeństwa obywateli w miejscu zamieszkania w latach 2015–2019 przyjmował wartość powyżej 90% i miał tendencję wzrostową⁴². Dodatkowo liczba przestępstw o charakterze kryminalnym w ostatnim czasie spadała⁴³. Z drugiej jednak strony nastąpił znaczący przyrost przestępstw ekonomicznych⁴⁴, a także przestępstw przeciwko rodzinie i opiece⁴⁵. Odnotowano także wzrost wartości wskaźnika udziału osób tymczasowo aresztowanych w ogólnej liczbie osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych⁴⁶. W 2021 r. jednostki ochrony

przeciwpożarowej podjęły zdecydowanie więcej działań w porównaniu z latami poprzednimi⁴⁷. Ponadto, w kontekście szerokiego spektrum zagrożeń ludności, niezwykle ważne jest zapewnienie właściwego funkcjonowania obrony cywilnej (OC) oraz systemu zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach podziału administracyjnego państwa. Jest to szczególnie istotne w kontekście słabości OC i braku przygotowania tej formacji do współczesnych zagrożeń⁴⁸. Zagrożenia hybrydowe oraz rosnąca presja migracyjna jako ich nieodłączny element stanowią przy tym poważne wyzwanie dla systemu bezpieczeństwa RP⁴⁹.

W odniesieniu do kwestii obronności oraz bezpieczeństwa zewnętrznego, coraz większego znaczenia nabiera przyspieszenie rozwoju zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP (SZ RP). Zakłada się wzrost wydatków z budżetu na finansowanie potrzeb obronnych do poziomu 3% PKB od 2023 r.⁵⁰ Planowana w budżecie na 2023 r. skonsolidowana kwota

⁴² <https://sdg.gov.pl/statistics_glob/16-1-4/> (dostęp 26.1.2023).

⁴³ W latach 2017–2019 obserwowana była delikatna tendencja wzrostowa, brak danych na temat sytuacji w 2022 r.

⁴⁴ <<https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/225730,Nowe-Biuro-Zwalczania-Przestepczosci-Ekonomicznej-w-Komendzie-Glownej-Policji.html>> (dostęp 26.1.2023).

⁴⁵ W 2018 r. wskaźnik ten osiągnął poziom prawie 90 tys. zgłoszeń, co stanowiło trzykrotny wzrost w porównaniu z 2016 r. – zob. *Indeks Wiarygodności Ekonomicznej Polski*, J. Hausner (red.), Fundacja GAP, Kraków 2022.

⁴⁶ 5,9% w 2015 r., 9,8% w 2017 r. i 12,8% w 2020 r.

⁴⁷ *Działalność służb ratowniczych w 2021 r. i 2020 r.* Informacja sygnałna GUS, 28.7.2022.

⁴⁸ <<https://www.prawo.pl/samorzad/obrona-cywilna-w-projekcie-ustawy-o-ochronie-ludnosci.517545.html>> oraz <<https://oko.press/dlaczego-w-polsce-zlikwidowano-obrone-cywilna-w-momencie-kiedy-rosnie-zagrozenie-ze-strony-rosji>> (dostęp 25.1.2023).

⁴⁹ Zob. A. Bilal: *Wojna hybrydowa - nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, „NATO Review” 30.11.2021 <<https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html>> (dostęp 14.2.2023); P. Szymański: *NATO i Unia Europejska wobec zagrożeń hybrydowych*, OSW 24.4.2020 <<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-04-24/nato-i-unia-europejska-wobec-zagrozen-hybrydowych>> (dostęp 14.2.2023); *Wojna Hybrydowa – wydanie specjalne „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”* 2015, s. 1-103.

⁵⁰ Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305).

wydatków na realizację funkcji państwa dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic ma wynieść 84,55 mld zł, a uwzględniając łączne wydatki przewidziane w części 29. – Obrona narodowa – 96,92 mld zł⁵¹. Na nowy sprzęt i uzbrojenie Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) chce przeznaczyć 24,52 mld zł⁵². Znaczący wzrost wydatków na obronność i bezpieczeństwo zewnętrzne jest związany m.in. z zakupami sprzętu wojskowego od zagranicznych (m.in. amerykańskich i koreańskich) dostawców⁵³. Niemniej istotne są kwestie zdolności operacyjnych SZ RP, a także donacji uzbrojenia z SZ RP dla Ukrainy i wpływ tego działania na zdolności operacyjne Wojska Polskiego⁵⁴. Te zagadnienia powinny stać się przedmiotem kontroli NIK.

Jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości kwota wydatków w 2023 r. ma wynieść 19,79 mld zł⁵⁵. Na jego sprawne funkcjonowanie składa się wiele elementów. Niemniej w Polsce ciągle wydłuża się czas trwania postępowań sądowych (w 2020 r.

postępowanie trwało średnio prawie siedem miesięcy)⁵⁶. W ostatnich latach znacznemu pogorszeniu uległ wskaźnik ukazujący relacje spraw rozstrzygniętych do przyjętych w określonym roku. Wraść także odsetek niezadowolonych⁵⁷. Tworzenie i działalność funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, takich jak Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości, mogą powodować potencjalne problemy związane z funkcjonowaniem tego obszaru, jeśli chodzi o: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.

Niezależność i efektywność energetyczna

Są postrzegane jako główny element polityki energetycznej na poziomie całego kraju i istotny filar bezpieczeństwa państwa. Dywersyfikacja źródeł dostaw ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla, a także rozwijanie energetyki jądrowej to fundamenty bezpieczeństwa energetycznego Polski⁵⁸. Wraz ze wzrastającą efektywnością systemów

⁵¹ <<https://defence24.pl/polityka-obronna/rekordowy-budzet-mon-w-2023-roku-prawie-100-mld-zlotych-na-obrone-analiza>> (dostęp 25.1.2023). Do ww. wydatków na obronę z budżetu należy dodatkowo doliczyć jeszcze ok. 35-40 mld zł zapowiadanych z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

⁵² Co oznacza wzrost wydatków o 64% względem 2022 r. Największy wzrost, bo prawie o 126%, zaplanowano na inwestycje budowlane – w przyszłym roku pochłoną one prawie 4,8 mld zł, zob. <<https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/38347>> (dostęp 25.1.2023).

⁵³ <<https://forsal.pl/swiat/bezpieczenstwo/artykuly/8516668,polskie-zakupy-wojskowe-w-korei-poludniowej-czy-to-ma-sens.html>> (dostęp 25.1.2023) oraz <<https://polskieradio24.pl/130/4437/artykul/3011211,wielkie-zamowienie-na-sprzet-wojskowy-z-korei-poludniowej-prezes-pgz-to-dobra-decyzja>> (dostęp 25.1.2023).

⁵⁴ Zob. B. Zalewski: *Co zamiast Leopardów? Rzecznik Agencji Uzbrojenia o uzupełnianiu luk w obronności*, Radio RMF24, <https://www.rmfm24.pl/radio/news-co-zamiast-leopardow-rzecznik-agencji-uzbrojenia-o-uzupelnia_nld,6527557#crp_state=1> (dostęp 25.1.2023).

⁵⁵ Według Skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym na 2023 r. i dwa kolejne lata.

⁵⁶ W latach 2011–2016 było to mniej niż pięć miesięcy, zob. *Indeks Wiarygodności Ekonomicznej...*, op.cit. s. 22.

⁵⁷ Do 2015 r. odsetek niezadowolonych spraw w roku, w którym zostały złożone w sądach, mieścił się w przedziale 13-16%. W kolejnych latach było to powyżej 20%, zob. tamże.

⁵⁸ Por. R. Szczerbowski: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – mix energetyczny i efektywność energetyczna*, „Polityka Energetyczna” nr 4/2013, s. 35-47.

wytwarzania, gromadzenia i przesyłu energii stanowią podstawowe, krytyczne obszary funkcjonowania państwa. Zapewnienie ich prawidłowego funkcjonowania jest składową wielu działań. Miks energetyczny⁵⁹ należy do kluczowych elementów w tym procesie⁶⁰. Tymczasem w Polsce dywersyfikacja źródeł pozyskiwanej energii jest w dalszym ciągu niewystarczająca⁶¹. W kraju funkcjonuje obecnie 17 elektrowni zasilanych jednym lub dwoma rodzajami paliwa, w tym: węglem kamiennym, węglem brunatnym, biomasą oraz gazem ziemnym (jedna elektrownia – Stalowa Wola)⁶². Analizując podstawowe dane dotyczące polskiej energetyki w 2021 r., należy również wskazać na⁶³:

- wzrost udziału węgla w produkcji energii elektrycznej;
- spadek udziału odnawialnych źródeł energii;
- rekordową produkcję energii elektrycznej oraz jej zużycie;
- najniższy od 5 lat wskaźnik importu netto energii elektrycznej;
- wzrost mocy osiągalnej, przy czym moc jednostek konwencjonalnych od lat

utrzymuje się na stałym poziomie, a rozwijają się głównie moce odnawialnych źródeł energii (przede wszystkim fotowoltaika);

- rekordowy wzrost cen gazu ziemnego, a w efekcie energii elektrycznej⁶⁴;
- spadek wskaźnika energochłonności produktu krajowego brutto (PKB), określający ilość energii zużytej do wytworzenia jednostki PKB⁶⁵.

W kontekście rozwoju tego obszaru niezbędne są także: rozwój energetyki wiatrowej, zarówno lądowej, jak i morskiej oraz modernizacja istniejącej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej. Polska nadal nie wprowadziła efektywnych form dywersyfikacji źródeł pozyskiwania węgla kamiennego⁶⁶.

Konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski⁶⁷, a także sprostania wymogom ochrony środowiska w kontekście polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej stanowią podstawowe powody zintensyfikowania działań w celu wdrożenia i wykorzystania energetyki jądrowej, jako filaru polityki energetycznej⁶⁸.

⁵⁹ Miks energetyczny – struktura produkcji i konsumpcji energii według kryterium nośników energii lub sposobów wytwarzania.

⁶⁰ R. Szczerbowski: *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op.cit.

⁶¹ Zob. *Struktura produkcji energii elektrycznej w polskich elektrowniach*, Portal rynek elektryczny.pl <<https://www.rynekelektryczny.pl/produkcja-energii-elektrycznej-w-polsce/>> (dostęp 14.2.2023).

⁶² <<http://galaxy.agh.edu.pl/~madejski/elektrownie-w-polsce/>> (dostęp 25.1.2023).

⁶³ Na podstawie Forum Energii: *Transformacja energetyczna w Polsce*, kwiecień 2022 <<https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/transformacja-2022>> (dostęp 25.1.2023).

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Na podstawie <https://sdg.gov.pl/statistics_glob/7-3-1/> (dostęp 25.1.2023).

⁶⁶ Wyniki techniczno-ekonomiczne działalności oraz inwestycje w górnictwie węgla kamiennego w Polsce w okresie styczeń–czerwiec 2022 r. <https://polskirynekwegla.pl/sites/default/files/StPu/22/2022.06_Wyniki_techniczno-ekonomiczne.pdf> (dostęp 25.1.2023).

⁶⁷ Zob. J. Mazurkiewicz: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Polityka Energetyczna” nr 1/2008, s. 311-322.

⁶⁸ Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (M.P. 2021 r. poz. 264); Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. z marca 2022 r. <<https://www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>> (dostęp 13.2.2023).

Z punktu widzenia efektywności energetycznej prace te mają istotne znaczenie. Budowa wielkoskalowych reaktorów może zahamować wzrost kosztów energii dla odbiorców, a nawet je obniżyć biorąc pod uwagę pełny rachunek odbiorcy końcowego. Wskazuje się, że są one najtańszymi źródłami energii, uwzględniając pełny rachunek kosztów (inwestorskie, systemowe, sieciowe, środowiskowe, zdrowotne, inne zewnętrzne) oraz czynnik długiego czasu pracy po okresie amortyzacji. Dotyczy to zarówno odbiorców indywidualnych, jak i przedsiębiorstw, a w szczególności zabezpiecza rozwój branż energochłonnych⁶⁹.

Zwiększanie efektywności energetycznej powinno również oznaczać zintensyfikowanie działań mających na celu termomodernizację i renowację budynków. Będzie to mieć istotne znaczenie dla ochrony gospodarstw domowych przed ubóstwem energetycznym dzięki umożliwieniu wykorzystania energooszczędnych źródeł ciepła przy zachowaniu komfortu cieplnego odbiorców. Niezbędne jest również wzmocnienie działań poprawiających efektywność procesową i zmniejszających wykorzystanie energii w przemyśle⁷⁰.

Stabilność finansowa⁷¹

Obejmuje wydatki ponoszone przede wszystkim na realizację zadań publicznych, pozyskiwanie dochodów budżetu państwa, zarządzanie budżetem, nadzór nad rynkiem finansowym, zarządzanie mieniem państwowym i ochronę interesów Skarbu Państwa, płatności na rzecz budżetu Unii Europejskiej czy te związane z długiem publicznym⁷².

Stabilność finansowa mierzona deficytem instytucji publicznych (rządowych i samorządowych) uległa w ostatnich latach pogorszeniu m.in. w wyniku prowadzonej polityki fiskalnej, np. decyzji rządu o coraz szerszym stosowaniu rozwiązań pozabudżetowych (zarówno przy tworzeniu funduszy czy agend pozabudżetowych w celu finansowania obrony narodowej, wsparcia udzielanego emigrantom z Ukrainy, zadań mających na celu przeciwdziałanie pandemii COVID-19, etc.). Dług instytucji publicznych w kolejnych latach ma przekroczyć 55% PKB⁷³. Dodatkowo wskazuje się na narastający problem ograniczenia przejrzystości finansów publicznych⁷⁴. Działania podejmowane w ostatnich latach przez władze w zakresie organizacji

⁶⁹ Program Polskiej Energetyki Jądrowej <<https://www.gov.pl/web/polski-atom/program-polskiej-energetyki-jadrowej-2020-r>> (dostęp 25.1.2023).

⁷⁰ Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. z marca 2022 r. <<https://www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>> (dostęp 25.1.2023).

⁷¹ Obszar problemowy poza kwestią finansów publicznych, która stanowi główny obszar zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, obejmuje także politykę pieniężną oraz sieć bezpieczeństwa finansowego.

⁷² W wąskim ujęciu wydatki publiczne związane z zarządzaniem finansami państwa i mieniem państwowym w 2023 r. mają wynieść 329 mld zł.

⁷³ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2022, s. 5.

⁷⁴ *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski*, J. Hausner (red.), Open Eyes Summit, Kraków 2022, <https://oees.pl/wp-content/uploads/2022/11/indeks-wiarygodnosci_WEB.pdf>.

instytucji publicznych skutkują wypychaniem zadań publicznych poza sektor finansów publicznych (np. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych). Miarą tego zjawiska jest różnica pomiędzy relacją państwowego długu publicznego do PKB (liczoną według metodologii krajowej), a długiem instytucji rządowych i samorządowych (liczonym według metodologii unijnej). Nierównowaga finansów publicznych (deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych) szacowana przez Komisję Europejską⁷⁵ w latach 2023–2024 odpowiednio na -5,5% i -5,2% PKB) oraz ogólna ocena bezpieczeństwa Polski jako emitenta długu publicznego w połączeniu z wysoką inflacją, decyzjami o wzroście stóp procentowych NBP oraz sytuacją geopolityczną powodującą wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa (do poziomu 1,99% w 2023 r. z 0,86% PKB w 2022 r.).

Kolejnym elementem mającym wpływ na stabilność finansową jest prowadzona polityka pieniężna. Obecnie w Polsce staje ona przed wyzwaniem – najwyższą od dziesięcioleci inflacją. Decyzje dotyczące stóp procentowych, a także wykorzystania niekonwencjonalnych instrumentów⁷⁶ mają kluczowe znaczenie dla gospodarki. Od prawidłowości ich spożytkowania zależą bowiem nie

tylko oczekiwania inflacyjne, ale także skłonność do oszczędzania (w wypadku osób fizycznych) czy skłonność do inwestycji (w wypadku przedsiębiorstw). Stopa inflacji przyjęta w projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. wynosi 9,8% (w 2024 r. odpowiednio 4,8%). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁷⁷ i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)⁷⁸ prognozują jednak jej wyższy poziom, tj. odpowiednio 10,8% oraz 6,6%. W ramach opisywanego obszaru niezwykle ważnym elementem działalności państwa jest także zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa prywatnego systemu finansowego, w tym gwarantowanie depozytów czy działania nadzorcze wobec instytucji finansowych. Stosowanie przymusowej restrukturyzacji banków, wycofanie stopy procentowej WIBOR, działania związane z *fintech*⁷⁹ czy kryptowalutami, zapobieganie praniu pieniędzy stanowią nowe wyzwania dla instytucji publicznych.

Podsumowanie

Wyzwania współczesności determinują realizację podstawowych funkcji państwa i jego instytucji. Naczelnym organem kontroli jakim jest NIK dostosowuje priorytety swojej działalności do współczesnych wyzwań, dostrzegając ich wagę.

⁷⁵ *European Economic Forecast*, Institutional Paper 187, November 2022, s. 129.

⁷⁶ Np. *forward guidance*, czyli wskazywanie przez banki centralne działań, które będą miały miejsce w dłuższej perspektywie.

⁷⁷ *OECD Economic Outlook*, Volume 2022, Issue 2, Preliminary version, No. 112, OECD Publishing, Paris, s. 192.

⁷⁸ *Countering the Cost-of-Living Crisis*, International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington, DC, October 2022.

⁷⁹ Tj. Financial Technology – wykorzystywanie nowych technologii oraz innowacji w obszarze usług finansowych.

Sformułowany w SDK priorytet strategiczny – „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego” jest z jednej strony ogólnym sformułowaniem odnoszącym się do wielu aspektów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a z drugiej zawiera konkretne komponenty, które we wskazanym dokumencie zostały określone jako priorytety szczegółowe. Zrozumienie istoty bezpieczeństwa narodowego wydaje się także pomocne w systemowym ujęciu poszczególnych obszarów problemowych, ich współzależności oraz zachodzących pomiędzy nimi sprzężeń zwrotnych. Wybór w ramach SDK kluczowych obszarów problemowych, tj. bezpieczeństwa obywateli, niezależności i efektywności energetycznej oraz stabilności finansowej pokazuje, że są one najważniejszymi

determinantami funkcjonowania Polski w zmieniającej się rzeczywistości.

dr MARCIN BĘDZIESZAK
główny specjalista k.p.,
Wydział Analiz Strategicznych
Departament Strategii NIK,
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Instytut Ekonomii Politycznej,
Prawa i Polityki Gospodarczej
ORCID: 0000-0003-3167-6356

dr WOJCIECH GOLEŃSKI
główny specjalista k.p.,
Wydział Analiz Strategicznych
Departament Strategii NIK,
Uniwersytet Opolski
Instytut Ekonomii i Finansów
ORCID: 0000-0001-8936-4510

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, strategia NIK, priorytety, obszary działalności kontrolnej NIK, Aktualizacja strategii kontrolnej NIK na lata 2022–2024, priorytety działalności kontrolnej

Bibliografia:

1. Bartosiak J.: *Rzeczpospolita między lądem i morzem. O wojnie i pokoju*, Zona Zero 2018.
2. Bąk M.: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny” nr 2/2018.
3. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
4. Bilal A.: *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, „NATO Review”, 30 listopada 2021.
5. *Countering the Cost-of-Living Crisis*, Washington, D.C. International Monetary Fund, World Economic Outlook, October 2022.
6. Crescenza R., Giua M.: *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states*. “Regional Studies” No. 1/2020.

7. Drew D. M., Snow D. M.: *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama 1988.
8. *Działalność służb ratowniczych w 2021 r. i 2020 r.* GUS, Informacja sygnałna, 28.7.2022.
9. Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A.: *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa 2012.
10. *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* R. Ronis (ed.), National Defense University Press, Washington, D.C., 2011.
11. *European Economic Forecast*, Institutional Paper 187, November 2022.
12. Fiedor B., Graczyk A.: *Zasady wyboru priorytetów stosowane przez podmioty finansujące projekty proekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko” nr 2/1997.
13. Ignacy J.: *Wybrane problemy formułowania i realizacji celów strategicznych przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 366/2014.
14. *Indeks Wiarygodności Ekonomicznej Polski*. J. Hausner (red.), Fundacja GAP, Kraków 2022.
15. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1993.
16. Kaleta A.: *Procedura współczesnego zarządzania strategicznego*. „Przegląd Organizacji” nr 10/2003.
17. Kitler W.: *Istota bezpieczeństwa narodowego [w:] Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006.
18. Kitler W.: *System Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna” nr/2019.
19. Kłodkowski P.: *Wielka gra : jaki nowy porządek świata wyłoni się z rywalizacji mocarstw?* „Przegląd Polityczny” nr 168/2021.
20. Koziej S.: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996.
21. Lichtarski, J., Piórkowska K., Witek-Crabb A.: *Jak myśłą stratedzy? O zbieżnych i rozbieżnych orientacjach w myśleniu strategicznym*, „Organizacja i Kierowanie” nr 1/2022.
22. Mazurkiewicz J.: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Polityka Energetyczna” nr 1/2008.
23. *National Security Strategy*, The White House, Washington D.C., October 2022.
24. *OECD Economic Outlook*, OECD, Issue 2: Preliminary version, No. 112, OECD Publishing, Paris.
25. Olak K., Olak A.: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” nr 1/2016.
26. Piontek B.: *Strategiczne Cele i Priorytety Rozwoju – Ujęcie Teoriopoznawcze*, „Przegląd Organizacji” nr 10/2016.
27. Piontek F.: *Masterplan narzędziem ekorozwoju gminy*, Wyd. Śląsk, Katowice 1995.
28. Pokruszyński W.: *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka. Podręcznik akademicki*, WSGE, Józefów 2012.
29. *Program Polskiej Energetyki Jądrowej*.
30. *Wojna Hybrydowa – Wydanie specjalne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015.

31. Samuelson P.: *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” No. 4/1954.
32. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Balcerowicz (red.), PWN, Warszawa 2002.
33. Stefański M.: *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego jako priorytet funkcjonowania państwa* [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, A. Urbanek (red.), Wyd. Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.
34. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.
35. *Strategia Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*.
36. *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021.
37. *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024. Tekst jednolity – aktualizacja 2023 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023.
38. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2022.
39. *Struktura produkcji energii elektrycznej w polskich elektrowniach*, Portal rynek elektryczny.pl.
40. Sulmicka M.: *Strategiczne programowanie rozwoju*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, Warszawa 2006.
41. Sus A.: *Przeobrażenia współczesnego zarządzania strategicznego*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 8/2011.
42. Szczerbowski R.: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – mix energetyczny i efektywność energetyczna*, „Polityka Energetyczna” nr 4/2013.
43. Szreder M.: *Probabilistyczne aspekty zarządzania ryzykiem*. „Problemy Zarządzania” nr 3/2015.
44. Sztando A.: *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 243/2012.
45. Szymański P.: *NATO i Unia Europejska wobec zagrożeń hybrydowych*, OSW 2020.
46. *Światowe tendencje do 2030 r.: czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom?* Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2017.
47. *Transformacja energetyczna w Polsce, Edycja 2022*, Forum Energii, kwiecień 2022.
48. *Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r.* z marca 2022 r.
49. *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów-Bentley Jennison, 2004.
50. Zdrowski B.: *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Studia de Securitate” nr 3/2019.
51. Zięba R., Zając J.: *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010.

ABSTRACT**National Security as NIK's Priority – Strategy for the Years 2023–2024**

The President of the Supreme Audit Office approved the update of the audit strategy for 2022–2024 on 9th February 2023, and simultaneously the basic areas of NIK's audit activity were updated for this and next year. The strategy identifies "Ensuring national security" as the strategic priority that comprises three detailed priorities, which in turn include three key intervention areas, each related to the most important spheres of the State's activity. The document indicates that "ensuring national security should be the basis for our State and it is necessary for audit planning, and for developing audit programmes and subjects. National security exceeds military security and it should guarantee, among others, protection of such values as human survival, the socioeconomic system, the dominating ideology, the State's prestige in the international environment, interests of Polish citizens abroad, economic progress, the standard of living, etc.". The article deals with the issues related to the nature of national security regarded as both: a strategic priority of the document and the basis of the State's operations in present times. It also discusses the methodology for selecting detailed priorities and key problem areas. The article also comprises a synthetic description of the most important areas considered at the audit planning stage and when developing audit programmes and subjects. These are: safety of citizens, energy independence and effectiveness, and financial stability.

Marcin Będzieszak, PhD, Senior Public Audit Expert, Department of Strategy, Strategic Analysis Unit, Warsaw School of Economics (SGH), Institute of Political Economy, Law and Economic Policy, ORCID: 0000-0003-3167-6356

Wojciech Goleński, PhD, Senior Public Audit Expert, Department of Strategy, Strategic Analysis Unit, University of Opole, Institute of Economy and Finance, ORCID: 0000-0001-8936-4510

Key words: national security, NIK Strategy, priorities, areas of NIK's audit activities, "Updated Audit Strategy of NIK for the Years 2022–2024"