



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Suma wszystkich strachów

**Polityka proodpornościowa jako
odpowiedź na czasy polikryzysu**

3/2023

**Bartłomiej Biga
Maciej Frączek
Maciej Grodzicki
Marcin Kędzierski (red.)
Michał Mozdzeń
Marek Oramus
Michał Żabiński**

Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta i skład

Marcin Kukiełka

Wydawca:



**Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie**

ul. Rakowicka 16

31-510 Kraków

T: 12 293 75 60

E: msap@uek.krakow.pl

www.msap.uek.krakow.pl

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2022

Tekst dostępny na licencji Creative Commons

CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

politykipubliczne.pl

Spis treści

Wstęp.....	4
Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa.....	10
Idea <i>resilience</i> jako źródło polityki proodpornościowej.....	12
Współczesne rozumienie bezpieczeństwa w Polsce.....	16
Bezpieczeństwo narodowe.....	18
Bezpieczeństwo socjalne.....	22
Bezpieczeństwo publiczne.....	23
Podsumowanie.....	28
Polityka proodpornościowa z perspektywy bezpieczeństwa fiskalnego.....	30
Finanse publiczne z perspektywy odporności.....	30
Uwarunkowania strukturalne i koniunkturalne polityki fiskalnej w Polsce AD 2023.....	32
Wnioski dla proodpornościowej polityki fiskalnej.....	33
Polityka proodpornościowa w świetle rozwoju zaleźnego.....	36
Rola sektora publicznego w prowadzeniu polityki proodpornościowej.....	40
Obronność.....	41
Energetyka.....	49
Ochrona zdrowia.....	56
Bibliografia.....	65

Wstęp

Wydarzenia ostatnich kilku lat sprawiły, że do debaty publicznej na dobre powróciło słowo bezpieczeństwo, i to w różnych kontekstach: bezpieczeństwa militarnego, zdrowotnego, energetycznego etc. Co warto podkreślić, nasze rozumienie wspomnianych pojęć, a tym samym percepcja zagrożeń z nimi powiązanych, ewoluuje w czasie. Dla przykładu, przed pandemią COVID-19 mało kto przejmował się ryzykiem związanym z transmisją chorób zakaźnych. Podobnie zresztą jak przed wybuchem wojny w Ukrainie mało kto w ogóle myślał o dostępności schronów w najbliższej okolicy.

Problem z właściwą percepcją zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa nie dotyczy jednak wyłącznie przeciętnego Kowalskiego. Liderzy świata polityki i biznesu, którzy co roku gromadzą się w szwajcarskim Davos w ramach Światowego Forum Ekonomicznego, kilka tygodni przed rosyjską napaścią na Ukrainę nie postrzegali wojny jako kluczowego zagrożenia dla bezpieczeństwa świata w 2022 r., tak samo jak dwa lata wcześniej nie widzieli zagrożeń w obszarze zdrowia.

To jednak oznacza, że odpowiedzialna polityka, zwłaszcza w momencie załamywania się globalnego ładu politycznego i gospodarczego, musi ćwiczyć się w wyobraźni. Nie da się bowiem wykluczyć, że w najbliższych miesiącach nie zostaniemy dotknięci innymi zagrożeniami – klęskami żywiołowymi, niekontrolowanymi ruchami migracyjnymi, wzrostem aktywności międzynarodowych grup przestępczych lub terrorystycznych, degradacją infrastruktury krytycznej czy wreszcie niedoborami żywności albo wody. Zresztą lista możliwych zagrożeń jest znacznie szersza niż to, co zostało tu wymienione.

W efekcie coraz większe znaczenie odgrywać będzie polityka prowadzona w duchu *resilience*. Termin ten można tłumaczyć jako „odporność” państwa wobec różnych szoków wewnętrznych i zewnętrznych. Bez większego ryzyka można bowiem postawić tezę, że polityczna agenda w trzeciej dekadzie XXI wieku będzie determinowana przez społeczną percepcję zagrożeń, a dokładniej wynikające z nich oczekiwania wobec rządzących. Co warto podkreślić, wydaje się, że oczekiwania te nie będą dotyczyć jedynie działań o charakterze reaktywnym czy ostonowym, ale w coraz większym stopniu działań wyprzedzających, zwiększających naszą odporność na szoki. Pewnym papierkiem lakmusowym skali opisywanego zjawiska będzie choćby kształt polityki fiskalnej, a dokładniej – zarówno

struktury wydatków budżetowych, jak i ich udziału w PKB. Ten drugi wymiar jest szczególnie istotny, zważywszy na fakt, że prowadzenie aktywnej, wyprzedzającej polityki proodpornościowej może oznaczać konieczność ponoszenia wydatków, które nie zawsze są absolutnie konieczne „tu i teraz”.

Świetnie widać to na przykładzie ostatnich zapowiedzi ogromnych inwestycji w uzbrojenie dla wojska polskiego. W ciągu ostatnich 30 lat nie było politycznej koniunktury na modernizację armii, co oczywiście nie zwalnia wszystkich rządów III RP z odpowiedzialności za katastrofalny stan uzbrojenia polskiego wojska, ale jednak po części tłumaczy powody, dla których spora część naszych sił zbrojnych to skansen. W zasadzie jedynym większym zakupem zbrojeniowym (choć nie do końca optymalnym, ze względu na niekorzystne warunki tzw. *offsetu*) było nabycie 48 samolotów F16 oraz transporterów opancerzonych Rosomak. Zresztą obie transakcje przeprowadzono jeszcze w pierwszej dekadzie XXI wieku, czyli jakiś czas temu. Ogłoszony jeszcze w 2012 roku program modernizacji technicznej polskiej armii na lata 2014-2022 nie sposób uznać za sukces. Trudno się zatem dziwić, że w momencie pojawienia się okna możliwości, kiedy społeczeństwo nie tylko akceptuje, co wręcz domaga się wzmocnienia potencjału obronnego polskiego państwa¹, rządzący podejmują – często pośpieszne i nie zawsze optymalne – decyzje o masowych zakupach sprzętu dla niemal wszystkich rodzajów sił zbrojnych. Zważywszy na dramatyczny stan, w jakim się one znalazły, wartość zamówień idzie już nawet nie w dziesiątki, co setki miliardów złotych.

Inna sprawa, czy w ramach takiego pospolitego ruszenia wszystkie decyzje są w pełni uzasadnione, a co równie ważne – ekonomicznie optymalne. Jednak nawet jeśli międzynarodowe doświadczenia polityki publicznej mówią nam, że ryzyko marnotrawstwa publicznych środków w sytuacji nadzwyczajnej jest duże, nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy istnieje realna alternatywa. Nie chodzi tu wyłącznie o skalę i prawdopodobieństwo ewentualnego ataku Rosji na Polskę oraz naszą zdolność do odparcia takiego ataku (odpowiedź na to pytanie leży poza naszymi kompetencjami), ale także, a może przede wszystkim, o trwałość społecznej zgody na przekierowanie publicznych pieniędzy na obronę narodową. Nie da się bowiem wykluczyć, że za kilka lat nie będzie już społecznego i politycznego klimatu do tak znacznych inwestycji w potencjał obronny. Prawdopodobnie

¹ Zob. <https://biznes.wprost.pl/gospodarka/10703023/ibris-dla-rzeczpospolitej-polacy-popieraja-zwiekszenie-wydatkow-na-wojsko.html>

zatem jedynie przez krótki czas będzie istniała przestrzeń do zwiększenia wydatków na obronę do poziomu 3% PKB w 2023 roku, a niewykluczone, jeśli wierzyć deklaracjom polityków, że w przyszłości wskaźnik ten osiągnie nawet wyższą wartość (4-5% PKB). Choć gwoździem sprawiedliwości należy dodać, że w obecnej sytuacji politycznej takie zapowiedzi mają raczej wymiar propagandowy, związany z trwającą kampanią wyborczą.

Wracając jednak do kwestii sprzyjającego wydatkom zbrojeniowym klimatu, społeczne emocje poza kwestiami bezpieczeństwa militarnego koncentrują się wokół dwóch innych, wspomnianych wcześniej zagrożeń. Pierwszym z nich jest niewydolność systemu ochrony zdrowia, zwłaszcza w perspektywie szybkiego starzenia się polskiego społeczeństwa. Mamy dziś polityczny konsensus pomiędzy wszystkimi siłami politycznymi, że wydatki na zdrowie w najbliższych latach muszą wzrosnąć. Drugim zagrożeniem jest widmo niedoboru surowców energetycznych (węgiel kamienny i brunatny, gaz ziemny, ropa naftowa), a w jeszcze większym stopniu – nośników energii (prąd). Rosyjska napaść na Ukrainę sprawiła, że dziś nie zadajemy sobie pytania „czy potrzebujemy elektrowni atomowej?”, co raczej „kiedy ją zbudujemy?”, „jaka będzie jej lokalizacja?” i „ile będzie nas kosztować?”. Warto zauważyć, że ogłoszenie przez rząd decyzji o budowie reaktorów w październiku 2022 roku w zasadzie nie spotkało się z żadnymi protestami, które w rzeczywistości przedwojennej prawdopodobnie by wystąpiły.

Mając to wszystko na uwadze, rządzący w ostatnich latach podjęli decyzję o zwiększeniu wydatków na ochronę zdrowia i ich usztywnieniu na docelowym (rok 2026) poziomie 7% PKB. To oznacza, że według istniejących regulacji rząd już niedługo będzie mieć obowiązek przekazania łącznie 11% PKB tylko na te dwa cele – obronność i zdrowie. Jeśli dodamy do tego koszty transformacji energetycznej, w tym głównie budowy w Polsce elektrowni atomowej (elektrowni atomowych), które szacowane są na ponad 200 mld złotych, ale także modernizacji sieci przesyłowych, to nawet po rozłożeniu tych kosztów na lata mowa co najmniej o kolejnym procencie polskiego PKB.

Wspominając o skali i „sztywności” tych wydatków, trzeba mieć bowiem świadomość, że przekierowanie w najbliższych latach dodatkowych 5% PKB (łącznie) na trzy cele: wojsko, ochronę zdrowia i energetykę, w naturalny sposób musi skutkować ograniczeniem wydatków na inne obszary, a co najmniej – brakiem perspektyw zwiększenia na nie nakładów. Ta informacja jest szczególnie ważna dla sektora edukacji – bez zwiększenia budżetowego „tortu” będzie szalenie trudno wysupłać dodatkowe miliardy na doinwestowanie szkół, które

dziś ledwo zipią. Jesteśmy przekonani, że odporność państwa, w tym jego życia gospodarczego, zależy w równym stopniu od bezpieczeństwa granic i dostaw energii, jak i od stanu zdrowia i poziomu wykształcenia obywateli. Trudno dziś jednak w debacie publicznej sprzedać opowieść o znaczeniu „bezpieczeństwa edukacyjnego” z prostego powodu – zagrożenia w tym obszarze nie materializują się tak szybko, a przez to mniej się boimy zapaści systemu edukacji niż śmierci w raketowym ostrzale, braku ogrzewania zimą czy wreszcie choroby nowotworowej.

Trzeba jednak pamiętać, że dla odporności państwa i jego obywateli znaczenie odgrywają także dostępne, rozbudowane i wysokiej jakości usługi publiczne, które przekładają się na bezpieczeństwo mieszkaniowe, transportowe, socjalne (w tym emerytalne) czy żywnościowe. Te wszystkie obszary wymagają aktywnej polityki państwa, i to nie tylko w wymiarze regulacyjnym, ale i finansowym. Rozumienie skali wyzwań stojących przed nami w wymienionych obszarach, w tym zagrożeń dla odporności państwa, jest niezwykle ważne w kontekście ustalania hierarchii celów publicznych i sposobu funkcjonowania polityki w najbliższych latach. Bez tego trudno nam będzie bowiem odpowiedzieć na podstawowe pytania: „po co nam w ogóle państwo?” oraz „jakiego państwa chcemy?”.

Jednocześnie należy być świadomym, że przygotowanie się na wystąpienie potencjalnych zagrożeń może oznaczać konieczność pozyskania przez rząd dodatkowych środków finansowych, co samo w sobie stanowi odrębne wyzwanie dla odporności państwa. Nie jest bowiem wielką tajemnicą, że sposób finansowania dodatkowych, często niezbędnych i politycznie uzasadnionych wydatków publicznych, ma wpływ na szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa. Utrzymywanie wyższej inflacji, zwiększenie dochodów z danin publicznych czy wzrost zadłużenia krajowego oraz zagranicznego – to wszystko są dylematy, od których nie sposób uciec w rozmowie o bezpieczeństwie (ekonomicznym) państwa.

Na marginesie dyskusji o źródłach finansowania polityki proodpornościowej, warto zadać sobie również pytanie o zaangażowanie partnerów zagranicznych, w tym zwłaszcza UE oraz NATO, w zapewnienie naszemu krajowi bezpieczeństwa. Wbrew pozorom szeroko rozumiane bezpieczeństwo Polski i Polaków nie jest tylko naszym problemem. Nie możemy bowiem zapominać, że jakakolwiek destabilizacja naszego kraju będzie mieć daleko idące, negatywne konsekwencje dla funkcjonowania państw Europy Zachodniej. Nie chodzi tu wyłącznie o kwestie bezpieczeństwa militarnego, ale także skalę włączenia Polski w międzynarodowe

łańcuchy dostaw. Jakikolwiek turbulencje wystąpią nad Wisłą – blackout, jeszcze większa zapaść systemu edukacji czy niedorozwój systemu opieki zdrowotnej, wrogie działania Federacji Rosyjskiej – one wszystkie będą nieść ze sobą wymierne straty finansowe nie tylko dla nas, ale i dla zagranicznych firm, które w ostatnich 30 latach na dobre zadomowiły się w naszym kraju. Co więcej, firmy te stoją w obliczu konieczności przeniesienia części produkcji z Azji Południowo-Wschodniej do konkurencyjnych kosztowo lokalizacji w Europie. W tym kontekście warto zauważyć, że – jak wskazują niektóre źródła – Polska stała się w 2022 roku jednym z największych beneficjentów gospodarczego *decouplingu* i przenosin produkcji z Azji do Europy².

Błędem byłoby jednak twierdzenie, że zasoby finansowe są jedyną zmienną determinującą zdolność państwa do zapewnienia jego obywatelom bezpieczeństwa. Polityka proodpornościowa uzależniona jest bowiem także od zdolności administracyjnych państwa do wydania takich środków. Wystarczy spojrzeć na doświadczenia Narodowego Funduszu Zdrowia, który w 2021 r. nie był w stanie wydać ok. 10 mld zł³, i to w sytuacji, w której wiele szpitali skarżyło się na brak refundacji świadczeń zdrowotnych ze strony Funduszu. W efekcie nie ma dziś żadnej gwarancji, że Ministerstwo Obrony Narodowej (w tym głównie Agencja Uzbrojenia) czy NFZ będą w stanie skutecznie i efektywnie wydać kilkadziesiąt (a w przypadku MON nawet kilkaset) miliardów złotych więcej.

W niniejszym raporcie chcielibyśmy rozpocząć debatę o rozumieniu bezpieczeństwa państwa i takiej polityce publicznej, która może nam zapewnić odporność na różnego rodzaju zagrożenia. W pierwszej części opracowania opisujemy definicję bezpieczeństwa i przyglądamy się z bliska politycznej ewolucji tego pojęcia, by później przejść do opisu koncepcji *resilience* jako fundamentu polityki proodpornościowej. Ponadto w tej części próbujemy dokonać zmapowania różnych wymiarów bezpieczeństwa i określić charakter zachodzących między nimi interakcji. Wreszcie wskazujemy, co przez ostatnie 30 lat w Polsce wpływało na społeczne rozumienie zarówno bezpieczeństwa, jak i odporności. Innymi słowy, pokazujemy, czego i dlaczego Polacy bali się po 1989 roku.

² Piotr Arak na Twitterze: „Poland is leading the reshoring locations for Europe as companies start de-coupling from China. Great paper by Reuters and A.P. Moller – Maersk #Poland #logistics #supplychain #nearshoring #friendshoring <https://t.co/MALoKQDLeh>” / Twitter.

³ NFZ nie wykorzystał 10 mld zł, a Fundusz Medyczny czeka na środki z budżetu państwa (rynekzdrowia.pl).

Druga część opracowania poświęcona została problematyce relacji między bezpieczeństwem a polityką fiskalną – zarówno w zakresie ograniczeń, jak i stojących przed nami dylematów dotyczących nie tylko dystrybucji publicznych środków, ale i ewentualnych źródeł pozyskiwania nowych. Rozwinięciem tej analizy jest próba uchwycenia kontekstu międzynarodowego i wpływu obranego przez Polskę modelu rozwoju zależnego na kwestię szeroko rozumianego bezpieczeństwa naszego kraju.

Wreszcie trzecia część podejmuje problematykę zarządzania publicznego i sprawności państwa w zakresie prowadzenia polityki proodpornościowej. Ważnym elementem tej analizy będzie próba przyjrzenia się wybranym instytucjom publicznym, które będą kluczowe z perspektywy planowanych ogromnych inwestycji publicznych w takich obszarach jak obrona narodowa, energetyka i ochrona zdrowia.

Niniejszy dokument traktujemy jako swoisty raport otwarcia. W przyszłości planujemy przyrzeć się z bliska różnym, nie zawsze intuicyjnym, wymiarom bezpieczeństwa, takim jak choćby edukacja, rynek żywności, rynek nowych technologii czy nawet rynek pracy. Jesteśmy bowiem przekonani, że idea *resilience* stojąca u podstaw aktywnej polityki proodpornościowej jest właściwym kluczem do opisywania pożądanej aktywności państwa w najbliższych latach.

Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa

Choć agresja Rosji na Ukrainę bez wątpienia przywróciła postrzeganie bezpieczeństwa w wymiarze militarnym, nie zanegowała jednak procesu poszerzania percepcji tego pojęcia o nowe wymiary. Przez wieki bezpieczeństwo, zwłaszcza w obrębie nauk o polityce, było postrzegane głównie z perspektywy zagrożeń o charakterze wojskowym, i to głównie wobec podmiotów, jakimi są państwa. Takie ujęcie bezpieczeństwa dominowało także tuż po II wojnie światowej. Czynnikiem, który niewątpliwie wzmacniał tradycyjne, wojskowe pojmowanie bezpieczeństwa w tamtym okresie, był konflikt zimnowojenny, a zwłaszcza obawa o wybuch konfliktu jądrowego.

Sytuacja zaczęła się jednak wyraźnie zmieniać na przełomie lat 60. i 70. XX, wraz z wejściem w okres zimnowojennego odprężenia. Jednocześnie w tamtym okresie byliśmy świadkami innych procesów, które nie pozostawały bez wpływu nie tylko na samo pojęcie, co i percepcję bezpieczeństwa. Mowa tu o takich zjawiskach jak dekolonizacja, migracje międzynarodowe, epidemie chorób zakaźnych (tzw. grypa Hong Kong z 1968 roku), kryzysy walutowe (upadek systemu z Bretton Woods), kryzysy naftowe (1973 i 1979 rok) i spowodowana nimi globalna stagflacja lat 70., czy wreszcie pojawienie się „świadomości” zagrożeń środowiskowych (*vide* raport Klubu Rzymskiego z 1972 roku). Temu wszystkiemu towarzyszyło przekonanie o zmianach, jakie czekają świat w związku z przyśpieszeniem procesów globalizacyjnych, spowodowanych m.in. istotnym postępowaniem w zakresie liberalizacji globalnego handlu w ramach kolejnych rund GATT, choćby zakończonej w 1967 roku tzw. rundy Kennedy’ego.

Kolejną falę zmian dla percepcji bezpieczeństwa przyniosły lata 80 i 90. XX wieku, wraz z upowszechnieniem się zjawiska międzynarodowego terroryzmu, wynikającego po części z rozwoju mass-mediów, w tym internetu, które czyniły akty terrorystyczne powszechnie znanymi, a jednocześnie – bardziej skutecznymi ze względu na zdolność do generowania społecznego strachu na niespotykaną dotąd skalę. Symbolicznym wydarzeniem dla tego zjawiska był atak na wieże World Trade Centre z 11 września 2001 roku, na który z przejściem patrzył „na żywo” cały świat. Zresztą rozwój mediów, w tym zwłaszcza Internetu w formie Web 2.0 (media społecznościowe), radykalnie wzmocnił poczucie zagrożenia o różnym charakterze.

W konsekwencji pojęcie bezpieczeństwa stało się wielowymiarowe. Obejmowało ono już nie tylko zagrożenia o charakterze militarnym, które zwłaszcza po zakończeniu zimnej wojny

zeszło na dalszy plan, ale także środowiskowym, ekonomicznym, społecznym czy wreszcie politycznym. Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w postaci jego istotnego poszerzenia, a co za tym idzie wzrost subiektywnego poczucia zagrożenia, potęgowanego przez „media masowego rażenia”, skutkowało koniecznością zmiany podejścia państwa do polityki bezpieczeństwa. Zadanie to jednak nie było wcale łatwe, ponieważ nowe ujęcie bezpieczeństwa ze względu na swoją pojemność stawało się coraz mniej uchwytnie, na co zresztą zwracało uwagę wielu badaczy stosunków międzynarodowych już pod koniec XX wieku (zob. Buzan, Wæver, de Wilde, 1998).

Co warto pokreślić, wspomniane wymiary bezpieczeństwa wchodziły między sobą w interakcje, czyniąc publiczną odpowiedź na zagrożenia jeszcze bardziej złożoną kwestią. Należy zresztą dodać, że owa złożoność nie dotyczyła wyłącznie wspomnianych wymiarów bezpieczeństwa, ale także podmiotów, które z jednej strony doświadczały zagrożeń, a z drugiej strony były odpowiedzialne za przeciwdziałanie im – mowa tu zarówno o poziomie międzynarodowym, jak i najbardziej lokalnym.

Jednocześnie procesowi zwiększania się złożoności dyskusji o bezpieczeństwie towarzyszyło zjawisko „ubezpieczenia” (*securitization*) różnych obszarów polityki, które może być traktowane jako ekstremalna forma „upolitycznienia”/politycyzacji (*politicization*) problemów publicznych (Buzan, Wæver, de Wilde, 1998: 23). Zjawisko „ubezpieczenia” polega na traktowaniu różnych problemów publicznych z perspektywy zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. W takim ujęciu możemy mówić o istnieniu społecznego oczekiwania, aby państwo wyprzedzająco reagowało na potencjalne zagrożenia, a nie tylko reaktywnie odpowiadało na te, które już się zmaterializowały.

W ten sposób, począwszy od przełomu XX i XXI wieku, państwa, które do tamtego momentu w klasycznym politycznym sporze wolność vs bezpieczeństwo próbowały balansować pomiędzy tymi dwoma wartościami, zaczęły przesuwac oś swoich działań w kierunku bezpieczeństwa. Można zaryzykować hipotezę, że atak na WTC, globalny kryzys finansowy, kryzysy migracyjne, pandemia COVID-19 i wreszcie rosyjska agresja na Ukrainę, w jakimś sensie przypieczętowały tę zmianę. Nie rozstrzygając, na ile będzie ona trwała, wydaje się, że paradygmat „sekurytyzacyjny” będzie determinować decyzje polityczne w najbliższych latach, tworząc przestrzeń pod tworzenie polityk proodpornościowych.

Idea *resilience* jako źródło polityki proodpornościowej

Pojęcie *resilience*, zwane przez niektórych „rezyliencją”, tłumaczone jest zwykle jako odporność lub sprężystość. Określenia te nie oddają jednak głębi znaczeniowej, jaką przypisuje się temu pojęciu w ekonomii czy polityce publicznej. Na te obszary ekstrapolowano bowiem dorobek psychologii, która „rezyliencję” traktuje jako szeroko rozumianą umiejętność człowieka do dostosowania się do trudnych warunków życia, w szczególności wynikających z nagłych, zaskakujących sytuacji. Jest to więc z jednej strony zdolność do ograniczania skali oddziaływania negatywnych czynników, z drugiej natomiast strony umiejętność szybkiego przezwycięzania tych, które się pojawiły (odzyskiwanie sił po trudnych doświadczeniach). Naturalnie, termin *resilience* jest także używany poza naukami społecznymi – głównie w obszarach inżynierii i bezpieczeństwa przemysłowego, przede wszystkim w kontekście materiałów i konstrukcji. Tam pozwala opisywać ich zdolność do powrotu po uszkodzeniu do swojego pierwotnego kształtu.

W tym opracowaniu skupiamy się jednak na omówieniu pojęcia *resilience* (dalej: odporności) w odniesieniu do państwa, a więc do jego zdolności do reagowania na szoki (w rozumieniu ekonomicznym), wśród których najczęściej wymienia się: katastrofy naturalne, konflikty zbrojne, kryzysy gospodarcze/finansowe czy pandemie. Mówiąc o działaniach proodpornościowych, mamy zatem na myśli takie przedsięwzięcia, które mają zwiększać stabilność i bezpieczeństwo państwa, a tym samym pozwolić na minimalizowanie negatywnych konsekwencji takich zdarzeń. Dotyczy to zarówno systemu politycznego, ekonomicznego, jak i społecznego.

Warto wspomnieć, że nie wypracowano dotąd satysfakcjonującej metody pomiaru poziomu odporności w odniesieniu do społeczności czy państwa. Co prawda, można do tego celu wykorzystywać analizę ilościową i budować indeks w oparciu o wskaźniki takie jak: PKB, stopa bezrobocia, liczba lekarzy itp. Nie ma jednak powszechnie akceptowanego katalogu takich wskaźników. Tym bardziej, nie sposób określić, jakie wagi powinny być przyporządkowane poszczególnym z nich. Wiele aspektów rezyliencji wymyka się też ocenie ilościowej – mowa przede wszystkim o jakości instytucji. Ponadto, jak zauważają G. Castañeda i O. Guerrero (2018: 12), „tradycyjne metody takie, jak analiza regresji, diagnostyka wzrostu, czy benchmarking są tu mocno ograniczone, ponieważ pomijają systemowe cechy poszczególnych

gospodarek”, a to właśnie te cechy w istocie świadczą o poziomie odporności. Są to chociażby współzależności pomiędzy różnymi obszarami polityki publicznej, konteksty społeczne, swoistości polityki ekonomicznej itp.

Początek systematycznych badań nad odpornością miał miejsce w latach 70. XX wieku. Poprzedzone były one jednak kilkudziesięcioma latami obserwacji wpływu traumatycznych doświadczeń (głównie wojennych) na życie ludzkie. Co oczywiste, początkowo skupiano się na negatywnych skutkach tych doświadczeń. Później jednak zidentyfikowano, że niektóre jednostki wykazują się znaczną zdolnością do łagodzenia ich skutków oraz adaptowania się do nowej sytuacji.

Wzrost zainteresowania problematyką odporności, który pojawił się w ostatniej dekadzie – jak pisze M. Boczowska – związany jest z „globalnymi zagrożeniami cywilizacyjnymi – zmiany klimatu, katastrofy naturalne, klęski gospodarcze, wojny i terroryzm – w ich obliczu będzie wymagana wysoka odporność, aby móc poradzić sobie zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i globalnym. Mimo że systematyczna teoria i badania nad *resilience* pojawiły się pół wieku temu, współcześnie zaistniała nowa potrzeba włączenia ich do nauki i praktyki” (Boczowska, 2019: 126-127).

Zainteresowanie ekonomistów zagadnieniem odporności wynikało z faktu, że niektóre małe państwa generują relatywnie wysokie PKB *per capita* w porównaniu z innymi, podobnymi sobie krajami rozwijającymi się. Co więcej, dotyczy to krajów, które są szczególnie narażone na zewnętrzne szoki ekonomiczne. W 2003 roku sytuację tę nazwano „paradoksem Singapuru”. Na przykładzie tego państwa zidentyfikowano bowiem podstawowe elementy składowe odporności w kontekście ekonomicznym (Briguglio, Cordina, Farrugia & Vella, 2006).

Odporność często wiązana jest z inną, równie szeroką kategorią: zrównoważonego rozwoju (Folke, Carpenter, Elmqvist, Gunderson, Holling & Walker, 2002; Perrings, 2006; Pisano, 2012). W szczególności na pierwszy plan wysuwa się w tym kontekście kwestia adaptacji państw do negatywnych skutków zmian klimatycznych. Co więcej, jeśli zrównoważony rozwój traktować w kategoriach globalnego dobra publicznego, to naturalną konsekwencją tego faktu będzie to, że za element budowy odporności uważane będzie także przeciwdziałanie zmianom klimatycznym (na miarę możliwości poszczególnych krajów).

Zatem mówienie o działaniach proodpornościowych wymaga bardzo szerokiego kontekstu. Błędem jest zarówno postrzeganie bezpieczeństwa wyłącznie w kategoriach militarnych, jak i ograniczanie odporności do prymitywnego ekonomicznego rachunku zysków i strat (na przykład oceniając pozytywnie wyłącznie te działania, które efektywnie przełożą się na wzrost PKB). Z tego powodu, w tym opracowaniu działania proodpornościowe rozpatrujemy w szerokim kontekście społecznym, który musi być brany pod uwagę przy projektowaniu polityki publicznej.

Warto podkreślić, że podejście proodpornościowe w jakimś zakresie wpisuje się w klasyczne rozumienie roli polityki gospodarczej, postrzeganej jako działania antycykliczne. Zgodnie z tą filozofią, w spokojniejszych czasach znaczna część zasobów zamiast na konsumpcję powinna być przeznaczana na przeciwdziałanie negatywnym skutkom czasów kryzysu. Wyjątkowość opisywanego przez nas podejścia polega jednak na tym, że nie chodzi tu wyłącznie o działania fiskalne czy proste transfery socjalne. Istotą działań proodpornościowych jest bowiem stworzenie systemu, który nie tylko będzie mieć charakter reaktywny (*post factum*), ale będzie zdolny z wyprzedzeniem przeciwdziałać negatywnym skutkom rozmaitych szoków. W przypadku polityki proodpornościowej mamy zatem do czynienia ze znacznie większym nasileniem myślenia prospektywnego. Trzeba też pamiętać, że przyjęcie tej optyki znacznie zmniejsza możliwość prowadzenia niektórych bardzo intratnych aktywności ekonomicznych – tj. tych, w których występuje premia za ryzyko. Z tego powodu działania proodpornościowe w pewnym sensie mają charakter ubezpieczenia.

Co więcej, i to bardzo ważne rozróżnienie, w kontekście polityki publicznej kwestia działań proodpornościowych musi być ujmowana znacznie dynamiczniej niż w ujęciu psychologicznym czy inżynierskim (Reid, Botterill, 2013: 37). W ich przypadku charakteryzujący się wysoką rezyliencją materiał powraca bowiem do swojej pierwotnej formy. W polityce publicznej z kolei nie można zakładać, że istnieje jakaś jedna konkretna równowaga społeczna, do odzyskania której powinno się dążyć po wystąpieniu zewnętrznego szoku. Polityka proodpornościowa prowadzić może zatem do zupełnie innego stanu, który choć będzie oznaczał minimalizację negatywnych skutków szoku, to zwykle będzie istotnie różny od *status quo ante*.

W debacie publicznej tematykę odporności w kontekście ekonomicznym spopularyzował Nassim Taleb, który w 2012 roku opublikował szeroko komentowaną do dziś książkę

„Antykruchość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy” (Taleb, 2012). Co ciekawe, w jego opinii same działania proodpornościowe są jednak niewystarczające. Konieczne jest budowanie tzw. antykruchości. Taleb tłumaczy bowiem w swojej książce, że odporność nie jest przeciwieństwem kruchości, bo oznacza jedynie zdolność do ochrony przed negatywnymi skutkami jakiegoś szoku. Natomiast prawdziwą odwrotnością jest antykruchość, która prowadzi do tego, że wstrząsy prowadzą do wzmocnienia. Jako przykład podaje m.in. branżę lotniczą, w której każdy wypadek zwykle prowadzi do tego, że podejmowana jest rewizja procedur lub wprowadza się poprawki inżynieryjne. W efekcie dzięki wypadkowi podróżowanie samolotem staje się bezpieczniejsze. Mamy tu więc antykruchość – negatywne wydarzenie prowadzi do zwiększenia odporności.

Trzeba mieć jednak świadomość, że tak jak na poziomie teoretycznym teza „antykruchość jest lepsza niż odporność” (lepiej jeśli negatywne zjawisko będzie wzmocniać) wydaje się dość oczywista, to już w kontekście praktyki polityki publicznej rzadko możliwe jest osiągnięcie stanu antykruchości, a nawet jego precyzyjne zdefiniowanie. Stąd też w raporcie konsekwentnie będziemy skupiać się raczej na działaniach proodpornościowych (proces), które – jak pokazują dalsze części tego opracowania – i tak stanowią ogromne wyzwanie. Istnieje bowiem spora trudność w ich komunikowaniu, a tym samym trudno je wpisać w logikę działań politycznych.

Współczesne rozumienie bezpieczeństwa w Polsce

Temat bezpieczeństwa odwołuje się do społecznych obaw i lęków. Jest odbiciem aktualnych tematów politycznych, społeczno-ekonomicznych i medialnych. Społeczne poczucie bezpieczeństwa kształtowane jest przez doświadczenia indywidualne i zbiorowe, przez bezpośrednie uczestnictwo, ale też relacje innych, zarówno bezpośrednio, jak i te przekazywane nam przez media (zarówno tradycyjne, jak i społecznościowe). Wreszcie uzależnione jest ono od dominujących stereotypów. Otaczająca nas szeroko rozumiana infosfera ma zatem istotny wpływ na to, jak postrzegamy rzeczywistość, oraz na to, czego w związku z tym się obawiamy.

Co istotne, nasze obawy nie są stałe, co jednak wcale nie znaczy, że są chwilowe. W przypadku części z nich, nazwijmy je lękami strukturalnymi, zmiany są bardzo powolne. Mowa tu ogólnospołecznych, historycznych lękach dotyczących dobrostanu materialnego, zagrożenia przestępczością czy bezrobociem, gdzie zmiany mają charakter powolny, stopniowy i ewolucyjny. Nie jest nam bowiem łatwo wyzbyć się starych i dobrze zakorzenionych społecznie strachów i lęków, zwłaszcza gdy odnoszą się one do naszych osobistych doświadczeń. Z drugiej strony mamy lęki sytuacyjne, wywoływane nagłą, nieprzewidywalną, wyjątkową sytuacją. Takie lęki pojawiają się gwałtownie, ale też, gdy nie są podtrzymywane, szybko tracą na znaczeniu, są oszajane lub redukowane przez zalew nowych, ważniejszych tematów.

Obserwacją, która raczej nie wzbudzi dziś większych społecznych kontrowersji, jest uznanie, że współcześnie jako kluczowe obszary bezpieczeństwa wskazuje się triadę armia/ochrona zdrowia/energetyka. Tezę tę jest stosunkowo łatwo uzasadnić. Armia – bo wojna na Ukrainie; ochrona zdrowia – bo rośnie świadomość społeczeństwa, bo społeczeństwo się starzeje, bo koszty opieki zdrowotnej będą rosły etc.; wreszcie energia – bo rosną koszty prądu czy ogrzewania, bo wojna na Ukrainie i bezpieczeństwo energetyczne, bo zmiany klimatu i kierunki rozwoju wyznaczane przez Unię Europejską.

Czy jednak faktycznie triada ta odpowiada realnym lękom społecznym? Jeśli tak, czy lęki te są trwałe, zakorzenione w społecznej świadomości, czy też raczej są to chwilowe artefakty, uwarunkowane aktualnym tematem dnia? W odpowiedzi na te pytania pomocna jest analiza przekrojowa badań CBOS, które monitoruje obawy Polaków regularnie od 1990 roku.

Przegląd wyników tych badań pozwala nam bowiem lepiej poznać i zrozumieć fenomen lęków społecznych, jak również jego znaczenie dla bezpieczeństwa jako ważnego wymiaru polityki publicznej.

Czy zatem Polacy są społeczeństwem pełnym obaw i lęków? W 2000 roku, na progu nowego milenium, CBOS swój raport „Nadzieje i obawy Polaków w 2000 roku” (CBOS, 2000) zaczyna od słów: „Z naszych badań wynika, że we własnej opinii jesteśmy społeczeństwem, które w znacznym stopniu cechuje lękowa postawa wobec przyszłości”. Oznacza to, że dwie dekady temu sami siebie za takich uważaliśmy.

W oparciu o wyniki analizy raportów CBOS⁴ możemy obawy i lęki podzielić według dwóch podstawowych kryteriów – źródeł lęku/zagrożenia oraz sfer życia, na które ewentualne zagrożenie wpływa. Na podstawie pierwszego kryterium można wyróżnić zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne. To prowadzi nas do wyróżnienia kategorii bezpieczeństwa publicznego (wewnętrznego) oraz bezpieczeństwa narodowego (zewnętrznego). Podział ten umożliwi również wyróżnienie dwóch rodzajów lęków – indywidualnych (obawy związane z jednostką) oraz zbiorowych (lęki o państwo, jego suwerenność, bezpieczeństwo granic).

Drugie kryterium podziału dotyczy różnych sfer życia, w których możemy odczuwać lęk. Mowa tu np. o problemie bezpieczeństwa ekonomicznego (materialny poziom życia, zatrudnienie), bezpieczeństwa społecznego (np. zdrowie), bezpieczeństwa publicznego (przestępczość) i bezpieczeństwa obywatelskiego/politycznego (stabilność polityczna, zaufanie wobec polityków).

Mając na względzie powyższe kryteria, wyróżnić można trzy główne rodzaje bezpieczeństwa i odpowiadające im lęki społeczne:

1. Bezpieczeństwo narodowe – lęk o państwo i jego suwerenność.
2. Bezpieczeństwo socjalne (społeczno-ekonomiczne) – lęk o sytuację społeczno-ekonomiczną (zarówno w wymiarze zbiorowym, jak i indywidualnym).
3. Bezpieczeństwo publiczne – lęk o swoje mienie i życie/zdrowie (w kontekście przestępczości).

⁴ Poniższa analiza została przeprowadzona na bazie raportów CBOS, ewentualne nieciągłości oraz pominięcia pewnych okresów wynikają z braku danych. Tak jest na przykład w sytuacji obaw i lęków Polaków w obszarze bezpieczeństwa socjalnego, gdzie po 2008 roku CBOS zaprzestał regularnych badań w tym obszarze.

Bezpieczeństwo narodowe

W pierwszej kwestii – zagrożeń zewnętrznych, obawy dotyczyły kwestii niepodległości państwa i stabilności granic oraz wpływu sąsiadów na sytuację Polski i w Polsce. Obawy te, choć początkowo były stosunkowo silne, z czasem słabły, a istotną zmienną były tu kształtujące się perspektywy członkostwa Polski w NATO i Unii Europejskiej. W obliczu integracji z zachodnimi strukturami poziom lęku konsekwentnie spadał. Wydarzeniami, które odpowiadają za powrót obaw, była i jest sytuacja związana z agresją Rosji na Ukrainę. Tak było w 2014 roku przy okazji aneksji Krymu i zajęcia Donbasu, tak jest i obecnie ze względu na pełnoskalową wojnę.

Drugim źródłem obaw zewnętrznych były relacje z sąsiadami, a dokładniej kwestia zmian zachodzących w państwach graniczących bezpośrednio z Polską. Mowa tu m.in. o zjednoczeniu Niemiec, formowaniu się państwa ukraińskiego, rozpadzie Czechosłowacji, przemianach ustrojowych w Rosji czy wreszcie postępującej integracji Białorusi i Rosji. Analizując poszczególne kierunki, stosunkowo szybko poprawiały się nasze relacje z Niemcami, a obawy przed konsekwencjami zjednoczenia dwóch państw niemieckich stały się mało znaczące. Podobnie ewoluował w nas stosunek wobec państwa ukraińskiego. Silniejsze i trwalsze były natomiast obawy przed rozwojem sytuacji w Rosji i jej długookresowym znaczeniem dla naszego kraju. Nieufność wobec Rosji jest stałym elementem polskiej percepcji, w czym wydarzenia kolejnych dekad wyłącznie nas umacniały.

Warto zwrócić uwagę, że początkowo nieufność i obawa wobec przemian politycznych zachodzących u naszych sąsiadów była niemal instynktowna, co wyraźnie widać po wynikach badań CBOS. W kolejnych latach natomiast, wobec braku przesłanek mówiących o wystąpieniu ewentualnych zagrożeń dla stabilności wzajemnych relacji, obawy te wyraźnie się zmniejszają. Współcześnie widzimy, że Polacy są w tej materii dość konsekwentni. Wyjątkiem jest stosunek wobec Rosji i w mniejszym stopniu – Białorusi.

Nie zmienia to jednak faktu, że zasadniczo większość polskiego społeczeństwa nie obawia się o bezpieczeństwo kraju. Choć na przestrzeni ostatnich trzech dekad następowały pewne zmiany nastrojów społecznych w tym obszarze, to niemal zawsze ponad połowa Polaków uważała, że polska niepodległość nie jest zagrożona. Co ciekawe, większym wahaniom podlegała wielkość grupy reprezentującej pogląd przeciwny. Odsetek osób obawiających się o niepodległość Polski zmieniał się w zależności od wydarzeń na świecie. Dla przykładu, w roku

1995 (wojna w byłej Jugosławii) było to 33%, a w 1999 roku (wojna w Kosowie i interwencja NATO) – 27%. Podobne wzrosty miały miejsce w roku 2003 (interwencja koalicji chętnych w Iraku) Były to jednak punktowe, nieznaczące ekstrema, pomiędzy którymi odsetek badanych, którzy odczuwali zagrożenie dla niepodległości państwa, spadał do poziomu kilkunastu procent (*vide* 1994 – 21%, 1998 – 16%, 2000 – 13%, 2008 – 12%).

Trend ten chwilowo załamała dopiero wspomniana aneksja Krymu, ale najbardziej wyraźną zmianę przyniosła wojna za naszą wschodnią granicą. Wybuch trwającego od lutego 2022 roku konfliktu zbrojnego na Ukrainie spowodował istotny spadek poczucia bezpieczeństwa Polaków. Po raz pierwszy w historii III RP grupa osób uważających, że w chwili obecnej nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski spadła do poziomu 43%, a grupa badanych deklarujących, że takie zagrożenie istnieje wzrosła do 42% badanych. Jest to najwyższy poziom od 1991 roku. Należy więc przyjąć, że tak długo jak trwa wojna, a sytuacja jest labilna, dominować będą scenariusze negatywne zakładające eskalację i negatywne konsekwencje dla Polski. Tym samym lęk o suwerenność państwa i jego bezpieczeństwo narodowe jest szczególnie ważnym problemem.

Warto dodać, że niezależnie od zagrożeń związanych z konfliktami międzypaństwowymi, w XXI wieku pojawił się nowy lęk. Mowa tu o strachu przed zagrożeniem terrorystycznym, związanym z udziałem polskich wojsk w ramach międzynarodowych koalicji w różnych konfliktach zbrojnych na świecie oraz pojawianiem się w mediach informacji na temat zamachów terrorystycznych w różnych częściach świata. Zamach na World Trade Center zapoczątkował nową epokę lęków społecznych, która choć początkowo wydawał się nam odległa, to w związku z działaniami Polskiego Kontyngentu Wojskowy w Iraku (PKW Irak), który brał udział w działaniach wojennych i stabilizacyjnych od 2003 roku, pojawiły się nowe obawy. Wśród państw, których Polska zdaniem respondentów powinna się obawiać, pojawiły się Irak, „kraje arabskie”, „kraje muzułmańskie, islamskie”, „kraje, gdzie szerzy się terroryzm” (18% badanych w 2004 roku wskazało je jako potencjalne zagrożenie). Lęki te były okresowo wzmacniane przez wydarzenia takie jak zamachy w Londynie i Egipcie w roku 2005.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że zmieniała się optyka społeczna w kwestii oceny służb i ich zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa. Na początku drugiej dekady XXI wieku około 70% badanych przez CBOS deklarowało, że nie obawia się ataków terrorystycznych, a obawy takie deklarowało mniej niż 30%. Po 2015 roku wyraźnie spada zaufanie obywateli

i rośnie obawa, że nasze służby nie są w stanie zabezpieczyć nas przed niebezpieczeństwem terrorystycznym. W 2015 lęk lub brak lęku przed zamachami terrorystycznymi deklaruje mniej więcej połowa badanych.

Do kategorii obaw o bezpieczeństwo narodowe, poza konfliktami międzypaństwowymi i terroryzmem, można zaliczyć też zbiorowe lęki o kondycję polskiej gospodarki. Kategoria o tyle istotna, że silnie powiązana z poczuciem bezpieczeństwa w sferze socjalnej. Im bardziej bowiem Polacy obawiali się o kondycję gospodarki jako całości (lęki w skali makro), tym zwykle silniejsze były ich obawy o bezpieczeństwo socjalne (lęki w skali mikro).

W zakresie lęków w skali makro, wpływających na poczucie zbiorowego bezpieczeństwa narodowego, dwie pierwsze dekady III RP to okres silnych obaw o stan polskiej gospodarki. Najpierw obejmowały one skutki transformacji ustrojowej, prywatyzacji i zamykania przedsiębiorstw, następnie zaś obawy o sytuację na rynku pracy. Co ciekawe, mniej więcej od momentu wejścia Polski do UE coraz mniej obawialiśmy się bezrobocia, a coraz bardziej ogólnej negatywnej tendencji w gospodarce – spadku realnych wynagrodzeń i obniżenia się stopy życiowej. Do szczególnie istotnych problemów, które były wskazywane przez Polaków jako kluczowe zagrożenia, należy zaliczyć kwestie narastającej biedy oraz złych warunków życia ludzi (w 2014 roku zagrożenie to jako realne wskazywało 61% respondentów, a 17% opisywało je wręcz jako nieuchronne). Ponadto w badaniach wśród społecznych lęków z obszaru szeroko rozumianej sytuacji socjalno-ekonomicznej pojawiały się takie zjawiska jak starzenie się społeczeństwa oraz zapaść demograficzna (w 2014 – 60%). I choć od badania tego upłynęła niemal dekada, to obawy te są wciąż aktualne.

Analizując wyniki badań CBOS można zaryzykować stwierdzenie, że polskie społeczeństwo zorientowane jest przede wszystkim na tu i teraz, koncentrując się głównie na problemach dnia codziennego. Istnieją jednak również takie obawy na poziomie narodowym, które kreowane są przez media oraz politykę. Przejawem tego ostatniego zjawiska był choćby nagły wzrost obaw związanych z negatywnymi konsekwencjami wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, którymi intensywnie straszyły niektóre ugrupowania polityczne, czy też pojawienie się nieobserwowanego i niedeklarowanego wcześniej lęku przed zamachami terrorystycznymi (na kanwie polskiego zaangażowania w Iraku oraz obecności w mediach informacji na temat zamachów terrorystycznych w innych krajach Zachodu). *Nota bene* te dwa

przykłady pokazują, że trwałość „lęków medialnych” uzależniona jest od intensywności przekazu informacyjnego w danym obszarze.

Ciekawym przykładem takie „medialnego lęku” była kwestia obaw przed genetycznie modyfikowaną żywnością (GMO). GMO jako zagrożenie w obszarze bezpieczeństwa żywności stało się źródłem lęku Polaków w 2012 roku, w związku z podpisaną wówczas przez prezydenta Bronisława Komorowskiego ustawą o nasiennictwie, regulującą m.in. kwestie związane z wprowadzaniem do obrotu nasion roślin genetycznie modyfikowanych. Zdecydowana większość polskiego społeczeństwa była przeciwna uprawom GMO (65%), przy czym należy podkreślić, że badania prowadzone w tym obszarze wskazują na niski poziom zrozumienia tematu wśród społeczeństwa (problem ten miał zresztą charakter powszechny i nie był wyłącznie polską specyfiką). Genetycznie modyfikowane uprawy budziły lęk związany z poczuciem zagrożenia dla zdrowia konsumentów (choroby, alergie, zagrożenia dla środowiska, zmiany genetyczne u człowieka), nawet pomimo braku wiarygodnych dowodów naukowych.

Co prawda temat ten był medialnie nośny jedynie przez stosunkowo krótki czas. Nie zmienia to jednak faktu, że plotki, medialne skandale czy pomówienia prowadzą do szczególnie niebezpiecznych fenomenów jak np. ruch antyszczepionkowy, czy wręcz podważanie faktów naukowych i działań państwa, z czym mieliśmy do czynienia choćby podczas pandemii COVID-19. Kwestia ta jest szczególnie istotna ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa narodowego w postaci tzw. wojny hybrydowej, a więc wykorzystania infosfery do rozsiewania dezinformacji, do której celów należy podważanie zaufania do państwa oraz podsycanie lęków społecznych. Dostęp do informacji, w tym tych niesprawdzonych, niezweryfikowanych czy też wprost nieprawdziwych, w dobie powszechnego, szerokopasmowego internetu może być poważnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo socjalne

Lata 90. XX wieku to okres, w którym do głównych zmartwień i obaw Polaków należały przede wszystkim tematy związane z sytuacją społeczno-gospodarczą. Okres transformacji ustrojowej i gospodarczej w naturalny sposób wyznaczał obszary i kanalizował lęki, na których koncentrowała się opinia publiczna. Obawy społeczne skupiały się zatem na takich tematach jak bezrobocie (praca i jej stabilność), materialne warunki życia (niskie wynagrodzenia i rosnące koszty życia) i zdrowie. Przez niemal całe dwie pierwsze dekady III RP triada ta pozostawała niezmienna.

Z początkiem XXI wieku dominować zaczęły obawy związane ze stanem zdrowia i materialnym poziomem życia. Choć należy zauważyć poprawę względem końca lat 90. ubiegłego wieku, nadal około jednej trzeciej respondentów (35% w 2001 r.) wskazywało wówczas na to, że najbardziej obawia się problemów ze zdrowiem własnym lub członka rodziny. Podobny procent badanych (34% w 2001 r.) obawiał się o materialne warunki życia, tj. pogorszenie standardu życia, czy kłopotów finansowych, z tym że w tym przypadku nastąpił niewielki wzrost obaw.

Kolejnym źródłem obaw Polaków u progu XXI wieku była praca (32% w 2001 r.), a dokładniej lęk przed jej utratą. Wynikało to z wysokiego w tamtym czasie, kilkunastoprocentowego bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 90. XX wieku systematycznie rosła, by w latach dwutysięcznych osiągnąć swoje apogeum między 15% a 20%. Realnie bezrobocie w Polsce zaczęło spadać dopiero tuż przed kryzysem finansowym 2008 roku, a trwały spadek poniżej progu 10% osiągnęło dopiero w 2015 roku. Wysoka, długotrwała stopa bezrobocia rejestrowanego stanowiła więc ważny powód dla obaw Polaków o stabilność oraz możliwość podjęcia pracy.

Analizując wyniki badań CBOS można zauważyć, że lęki społeczno-gospodarcze Polaków u progu XXI wieku były dość zróżnicowane. Nie sposób wskazać obaw co do spraw publicznych/państwowych, które byłyby ważne dla większości społeczeństwa. Widać jednak, że wśród Polaków pozostał ślad przemian z początku lat 90. XX wieku, albowiem obawy wskazywane przez największą grupę respondentów obejmowały dwie kategorie, co do których obawy zgłosiło po 18% badanych. Były to (1) „niepokoje społeczne, destabilizacja, chaos, strajki, walki polityczne na górze” (można to wiązać z okresem kampanii przed wyborami w 2000 i 2001 roku) oraz (2) wysoki poziom bezrobocia.

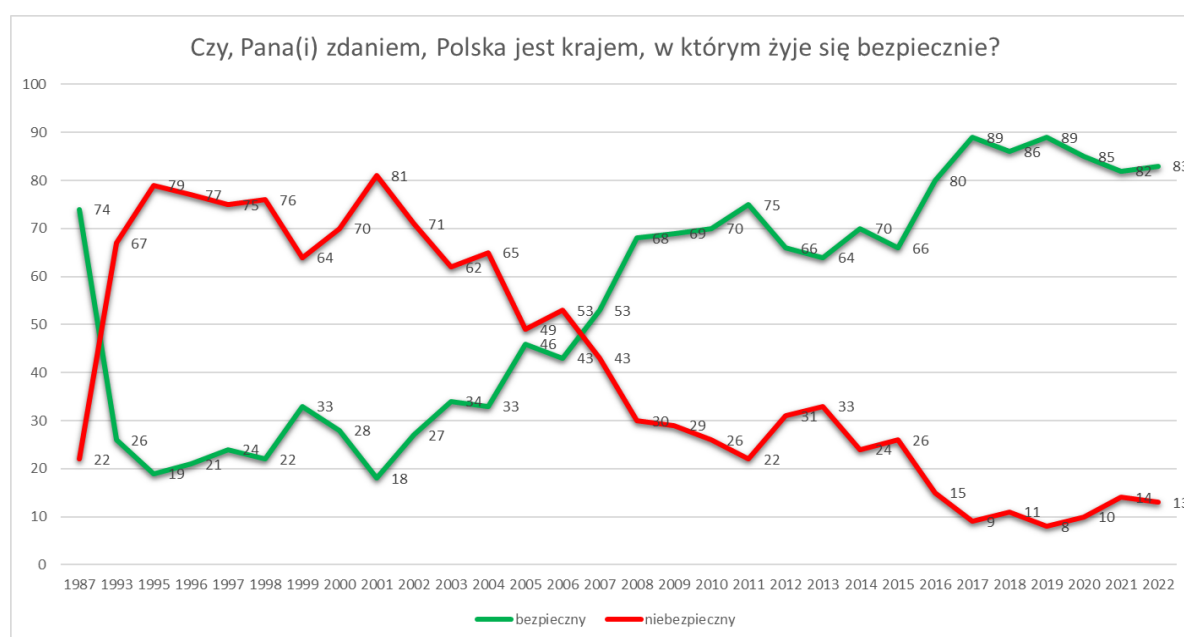
Warto wyraźnie podkreślić, że przez całą pierwszą połowę lat dwutysięcznych wśród lęków polskiego społeczeństwa dominuje powszechny strach przed utratą pracy. W efekcie głównym wyzwaniem, stojącym wówczas przed polityką publiczną, był problem harmonijnego rozwoju gospodarki. W praktyce przekładało się to na tworzenie ram dla prowadzenia działalności gospodarczej, które stabilizowałyby sytuację ekonomiczną i zapewniały wzrost liczby miejsc pracy. Na drugim miejscu w tamtym okresie pojawia się kwestia lęku o stan zdrowia i jego pogorszenie, co pokazuje jak krytyczne znaczenie ma publiczny system ochrony zdrowia. Ze względu na coraz wyraźniej widoczne zmiany demograficzne, obawy i lęki związane ze zdrowiem, jego utratą bądź pogorszeniem stają się z roku na rok coraz bardziej istotne.

W związku z ekonomicznymi konsekwencjami pandemii – zerwane łańcuchów dostaw, zaburzenia gospodarcze, upadki firm; oraz trwającą wojną na Ukrainie, do kategorii kluczowych obaw powróciły lęki o stan gospodarki. Wysoki poziom inflacji w wyraźny sposób odbił się na nastrojach społecznych – do kategorii najczęściej wskazywanych obaw powróciły lęki związane z obniżeniem się jakości życia i realnym spadkiem wynagrodzeń.

Bezpieczeństwo publiczne

Bezpieczeństwo publiczne to temat złożony, a jego ocena kształtowana jest równolegle na kilku poziomach, co wyraźnie widoczne jest w badaniach CBOS (zob. Wykres 1).

Wykres 1.



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów CBOS

Historycznie państwo polskie okresu transformacji ustrojowej stało w obliczu konieczności głębokich reform instytucjonalnych. Jednym z obszarów tych reform była Policja. Nowa społeczna i gospodarcza rzeczywistość, rosnące nierówności, bieda, wysokie bezrobocie – te wszystkie czynniki sprzyjały rozwojowi przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej o charakterze mafijnym. W 1993 roku obawy przed narastającą przestępczością deklarowało 25% obywateli. Obok obawy o utratę pracy oraz strach przed pogorszeniem się stanu zdrowia, przestępczość stała się jednym z głównych źródeł lęku także w drugiej połowie lat 90 XX wieku. Apogeum przypada na rok 1998, kiedy na pytanie „Czy Pana(i) zdaniem Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?”, aż 76% badanych udzieliło negatywnej odpowiedzi. Można podejrzewać, że wynik ten związany był z historią zabójstwa w czerwcu 1998 roku generała Marka Papały, Komendanta Głównego Policji.

Lęk związany z bezpieczeństwem publicznym w skali kraju zaczął bardzo powoli, choć systematycznie, spadać dopiero na początku XXI wieku, wraz ze zmianami w funkcjonowaniu aparatu bezpieczeństwa państwa (m.in. powołanie Centralnego Biura Śledczego), jak i zmian społecznych oraz gospodarczych. Dopiero w 2007 roku odsetek badanych, którzy odpowiedzieli na powyżej wskazane pytanie pozytywnie, przekroczył ilość odpowiedzi negatywnych (53% wobec 43%). Zasadniczo jednak od tamtego momentu (przełom I i II dekady XXI wieku) problem bezpieczeństwa publicznego przestał odgrywać istotną rolę wśród lęków i obaw Polaków. Choć istnieją nieznaczne wahania, to jednak konsekwentnie większość społeczeństwa deklaruje, że Polska jest krajem bezpiecznym. Od 2016 roku twierdząco na pytanie o poczucie bezpieczeństwa odpowiada już zdecydowana większość Polaków (powyżej 80% respondentów w badaniach CBOS).

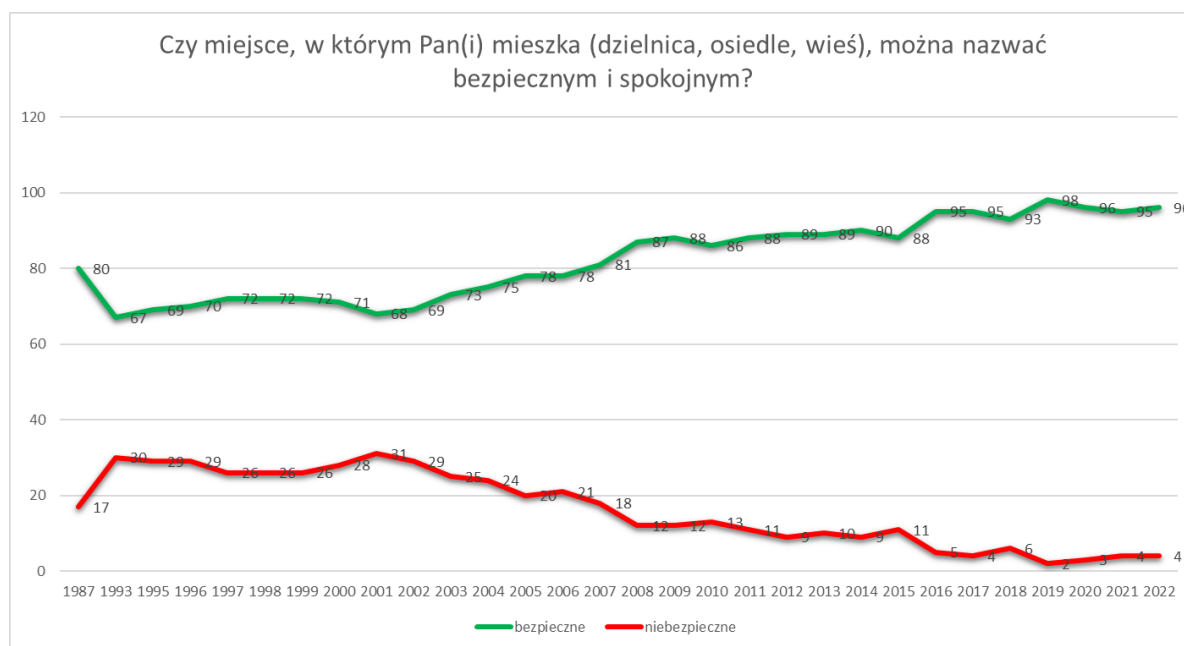
Stopniowa, pozytywna zmiana wiąże się z dwiema kluczowymi kwestiami. Jedną z nich jest spadek przestępczości kryminalnej, związany ze wzrostem efektywności służb odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości. Choć warto zaznaczyć, że mamy do czynienia z pewnym przesunięciem w czasie – społeczeństwo dostrzega pozytywne zmiany, lecz w badaniach nastrojów widać je dopiero z pewnym opóźnieniem. Druga kwestia to społeczny odbiór wydarzeń w kraju. Trzeba bowiem pamiętać, że w czasach PRL dostęp do statystyk milicji oraz wiedza o poziomie przestępczości były reglamentowane. W konsekwencji lata 90. XX wieku, wraz z uwolnieniem debaty publicznej, przyniosły swego rodzaju szok poznawczy. Można nawet powiedzieć, że doniesienia medialne częściowo zbudowały

negatywny stereotyp Polski jako kraju niebezpiecznego. Jednakże z czasem społeczeństwo przyzwyczało się do tego typu informacji, a stereotyp uległ zmianie.

Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego z perspektywy całego państwa to jednak tylko jeden z wymiarów, i to najbardziej odległy, a więc opierający się w mniejszym stopniu na indywidualnych przeżyciach i doświadczeniach. Kluczowe do percepcji zagrożeń na tym poziomie są zatem informacje płynące ze świata mediów, a więc pewne uogólnienia i stereotypy. Stąd też jest to obszar, w którym poprawa następowała najwolniej, a obawy społeczne utrzymywały się mimo poprawy w statystykach policyjnych.

Drugim wymiarem bezpieczeństwa publicznego jest jego percepcja z perspektywy miejsca zamieszkania. Na wykresie 2 zaprezentowano odpowiedzi, które respondenci udzielali w badaniach CBOS na pytanie: „Czy miejsce, w którym Pan(i) mieszka, można nazwać bezpiecznym i spokojnym?”

Wykres 2.



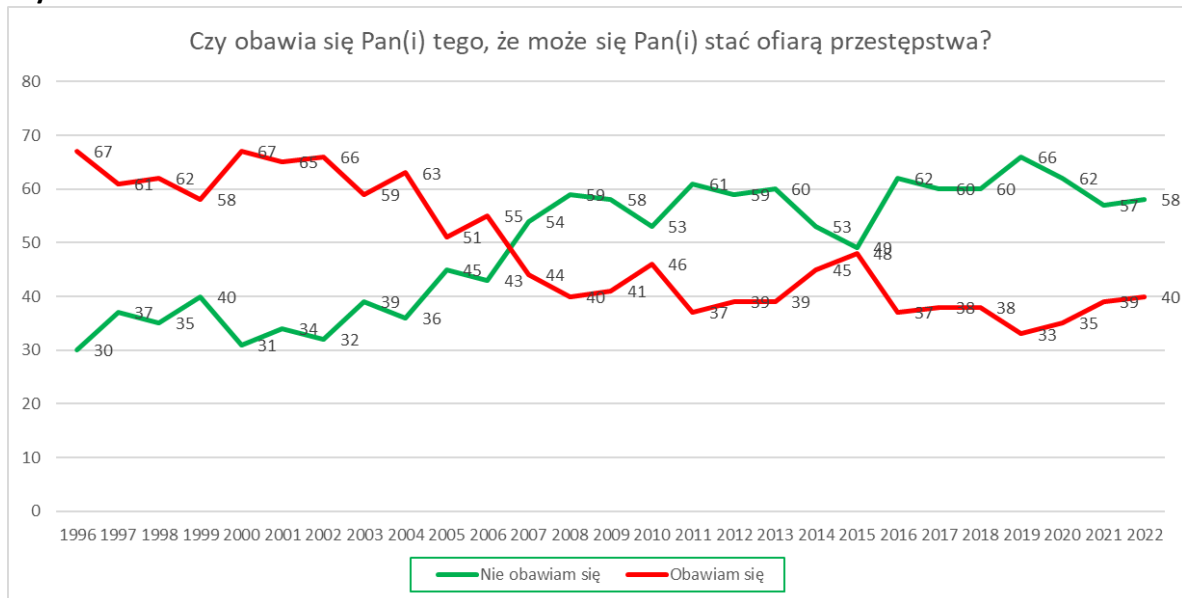
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów CBOS

Co ciekawe, obawy na tym poziomie są znacznie mniejsze niż w przypadku pytania o bezpieczeństwo publiczne na poziomie całego kraju. W związku z perturbacjami okresu transformacji ustrojowej nastąpił spadek poczucia bezpieczeństwa. Od 1990 do 1993 roku odsetek osób, które deklarowały, że oceniają swoją okolicę jako bezpieczną, spadł do poziomu poniżej 70%. W kolejnych latach sytuacja się nieznacznie poprawiła, ale do końca lat 90. XX. utrzymywała się na w miarę stabilnym poziomie (nieznacznie powyżej 70%). Natomiast już

w pierwszej dekadzie XXI wieku obawy związane z bezpieczeństwem w miejscu zamieszkania zaczęły konsekwentnie maleć. Od 2007 roku ponad 80% badanych deklaruje, że miejsce, w którym mieszka, można nazwać bezpiecznym i spokojnym. Co więcej, widać tu nieustanny trend wzrostowy – w rekordowym jak dotąd 2018 roku aż 98% czuło się bezpiecznie w miejscu zamieszkania. Później wskaźnik ten spadł, ale tylko nieznacznie – w 2021 roku było to wciąż aż 95%. Należy więc uznać, że Polska w opinii Polaków jest krajem bezpiecznym. Przynajmniej gdy pytamy o ocenę sytuacji w kraju i miejsce zamieszkania.

Najbardziej bezpośrednim wymiarem bezpieczeństwa publicznego jest kwestia lęku przed staniem się ofiarą przestępstwa. Percepcję bezpieczeństwa osobistego na przestrzeni ostatnich lat prezentuje wykres 3.

Wykres 3.

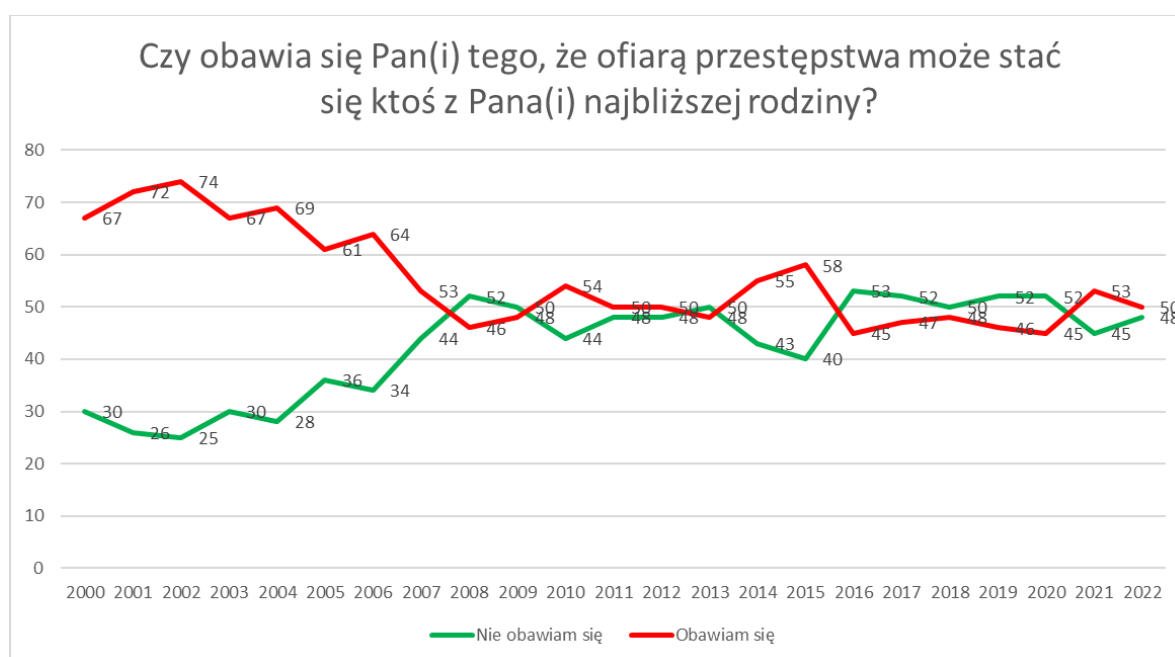


Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów CBOS

Pod tym względem najgorszy był okres od 1996 do 2006 roku (1996 to rok rozpoczęcia badań w tym obszarze), kiedy to obawy o możliwość stania się ofiarą przestępstwa deklarowała ponad połowa badanych. Kolejne lata to wyraźna zmiana nastrojów. W 2007 po raz pierwszy większy odsetek badanych deklarował, że nie obawia się paść ofiarą przestępstwa (54%). W kolejnych latach ten dość pozytywny obraz udawało się stabilnie utrzymać, z wyjątkiem 2010 roku, co być może spowodowane było ogólnym rozchwianiem nastrojów społecznych po katastrofie smoleńskiej (vide np. awantura o krzyż przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie), jak również 2015 roku (tu trudniej znaleźć wyjaśnienie).

Warto podkreślić, że początek trzeciej dekady XXI charakteryzował się rekordowo wysokim poziomem bezpieczeństwa publicznego. Nigdy wcześniej w historii III RP tak wielu obywateli nie deklarowało, że nie obawia się paść ofiarą przestępstwa (61%), a jednocześnie aż ¼ Polaków uznawało nasz kraj za bezpieczny. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych, jak również wzrost jakości życia i zamożności społecznej sprawiły, że Polska stała się krajem, w którym obywatele, w większości, czują się bezpiecznie. Jednocześnie dziwić może fakt, że wciąż strach o to, że ofiarą przestępstwa może paść ktoś z naszej najbliższej rodziny, wyraża aż połowa Polaków (zob. Wykres 4).

Wykres 4.



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów CBOS

Jeśli chodzi o grupę osób deklarujących obawę przed taką sytuacją, to od 2011 roku obawy deklarowało mniej niż 40% badanych z wyjątkiem dwóch lat: 2014 (45%) i 2015 (48%). Najniższy wynik to 33% w roku 2019. Obawy o członków najbliższej rodziny wzrosły nieznacznie w czasie pandemii COVID-19.

Należy wyraźnie podkreślić, że choć w zakresie bezpieczeństwa publicznego Polacy odczuwają coraz mniej zagrożeń (spadek widoczny zwłaszcza od II połowy pierwszej dekady XXI wieku), to jednak lęk przed przestępczością w jakiejś formie jest nadal obecny. Poczucie zagrożenia, obawa przed możliwością padnięcia ofiarą przestępstwa utrzymuje się bowiem na stabilnym, stosunkowo wysokim poziomie (około 30%). Lęk, że ofiarą przestępstwa paść może członek najbliższej rodziny, jest nawet większy (około 40%). Należy jednak dodać, że lękom tym

towarzyszy powolny, ale nieprzerwany spadek poziomu przestępczości. Obawa o bezpieczeństwo publiczne czy osobiste staje się więc coraz bardziej pozbawiona racjonalnych przesłanek, a raczej jest efektem pewnych stereotypów czy utrwalonych przekonań. W obszarze tym zmiany zapatrywań, choć widoczne, są jednak bardzo powolne.

Podsumowanie

Pewne wyzwania dla bezpieczeństwa Polaków z czasem traciły na znaczeniu ze względu na zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej w kraju (powszechna poprawa warunków życia, wzrost stabilności gospodarczej, stabilizacja sytuacji politycznej) i budziły coraz mniejsze obawy. Inne wyzwania stawały się z kolei coraz poważniejszym źródłem nie tylko lęku, ale i realnego zagrożenia (rosnąca przestępczość, w tym przestępczość zorganizowana). Były to jednak w zdecydowanej większości lęki uzasadnione, wynikające z trzeźwej i racjonalnej oceny sytuacji. Z tej perspektywy nie sposób zgodzić się z samooceną społeczną, wyrażoną w raporcie CBOS z 2000 roku. Polacy nie byli wówczas, i co ważne, nie wydają się obecnie społeczeństwem nacechowanym lękową postawą wobec przyszłości. Nie oznacza to jednocześnie, że nie jesteśmy podatni na medialną panikę, czy też szoki, jakie wywołują u nas docierające z kraju i świata niespodziewane, a często wręcz przerażające informacje o tragicznych wydarzeniach. Obawy te zazwyczaj mają jednak krótkotrwały charakter.

Z perspektywy niniejszego raportu jedną z najważniejszych obserwacji płynących z analizy raportów CBOS jest przeświadczenie, że społeczne obawy koncentrują się niemal wyłącznie na tym, co bieżące, medialnie nośne albo stanowiące potencjalne i bezpośrednie zagrożenie dla bytu (przede wszystkim materialnych warunków życia). To, co nam umyka w społecznej świadomości, to problemy, których konsekwencje oddalone są od nas w czasie i przestrzeni. Czasem prowadzi to do tego, że problem dostrzega tylko pewna część społeczeństwa, a problem nie mieści się w centrum naszych obaw. Tak jest w przypadku zanieczyszczenia i dewastacji środowiska czy też zmian klimatycznych. Istnieją jednak problemy publiczne, których w ogóle nie postrzegamy w kategoriach zagrożeń dla bezpieczeństwa – tak jest m.in. w przypadku problemów związanych z edukacją.

Podsumowując tę część opracowania należy wyraźnie podkreślić, że obawy i lęki Polaków istnieją w przestrzeni politycznej zarówno jako powód działań w zakresie polityki publicznej, czyli intencjonalnych działań państwa m.in. zwiększających bezpieczeństwo obywateli, jak

i jako obszar gry politycznej. Co istotne, pomiędzy tymi dwoma wymiarami (polityka publiczna i rywalizacja partyjna) istnieje pewne sprzężenie zwrotne, albowiem zarówno działania instytucji państwa, jak i działania podmiotów politycznych, mogą z jednej strony osłabiać, a z drugiej strony tworzyć i wzmacniać obawy społeczne. W konsekwencji lepsze rozpoznanie i zrozumienie tak obaw, jak i ich przyczyn, samo w sobie jest ważnym zagadnieniem z perspektywy odporności państwa.

Konieczna przy tym jest świadomość, że bezpieczeństwo jednostki w państwie, ale i bezpieczeństwo samego państwa, są niezależne od społecznej percepcji zagrożeń. To, że obywatele nie dostrzegają zagrożenia, nie obawiają się go, lub nie traktują go poważnie, nie neguje jego znaczenia i nie unieważnia jego skali oraz negatywnych konsekwencji. Społeczna percepcja zagrożeń może jednak bardzo wyraźnie rzutować na skalę reakcji politycznej. Doskonałym przykładem jest pandemia COVID-19. Społeczeństwo się jej nie spodziewało i zareagowało strachem, który jednak z czasem przeszedł w akceptację, a w niektórych przypadkach wyparcie i negację. Niezależnie jednak od nastawienia, niebezpieczeństwo związane z wirusem SARS-Cov-2 społecznie spowszedniało. Do tego stopnia, że choć w dalszym ciągu mamy do czynienia z nowymi mutacjami wirusa, w konsekwencji wybuchu wojny w Ukrainie pandemia na świecie się skończyła.

Polityka proodpornościowa z perspektywy bezpieczeństwa fiskalnego

Finanse publiczne z perspektywy odporności

Finanse publiczne są istotne zarówno z punktu widzenia wąsko rozumianej odporności finansowej państwa, jak i ze względu na zdolność budowania odporności w innych obszarach polityki publicznej. W uproszczeniu bowiem budżet państwa można uznać za najważniejszy, obok regulacji rynkowej, instrument prowadzenia polityki gospodarczej. Jednocześnie, co warto szczególnie podkreślić, stan finansów publicznych traktowany jest przez instytucje finansowe, inwestorów czy organizacje międzynarodowe za jeden z najistotniejszych barometrów stabilności gospodarczej kraju.

Rozmiar sektora finansów publicznych w relacji do produkcji krajowej (wyrażonej w PKB) stanowi informację o skali zdolności państwa do kształtowania istotnych parametrów struktury gospodarczej. Zgodnie z tradycją funkcjonalnego definiowania finansów publicznych, po stronie dochodowej mamy kwestię zdolności i chęci do nakładania obciążeń fiskalnych (głównie podatków) na różne podmioty gospodarcze i typy aktywności. Po stronie wydatkowej z kolei są zdolności wytwórcze gospodarki i bilans handlu zagranicznego, które stanowią realne ograniczenie ekspansji sfery fiskalnej.

Oznacza to w uproszczeniu, że podatki służą do „luzowania” czynników wytwórczych w jednych sektorach, by przy pomocy zebranych w ten sposób środków za pośrednictwem wydatków publicznych można je było wykorzystać w innych. Opisany mechanizm stanowi istotę tzw. funkcji alokacyjnej finansów publicznych (FP). Warto podkreślić, że alokacja może być uznana za kluczową funkcję FP z perspektywy zapewnienia długookresowej odporności danego systemu gospodarczo-społecznego.

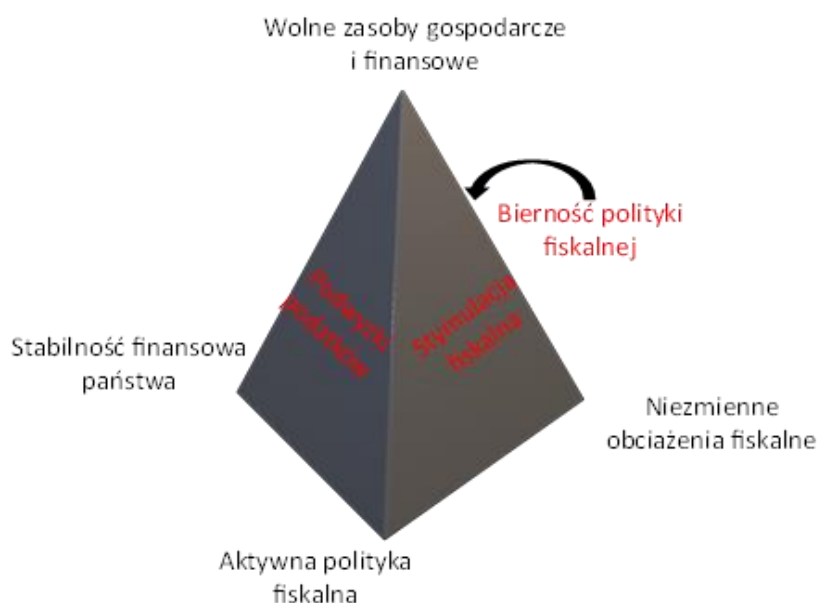
W okresach, gdy na poziomie makroekonomicznym lub w pojedynczych sektorach gospodarczych istnieją wolne zdolności wytwórcze, można ponosić wydatki bez konieczności uzyskiwania dodatkowych dochodów podatkowych, co jest kluczowe dla funkcji stabilizacyjnej FP. Jej istotą jest zapewnienie odporności na szoki koniunktury. W tym kontekście w przypadku dekoniunktury skuteczne pobudzanie aktywności gospodarczej przy pomocy ekspansji fiskalnej z perspektywy finansów publicznych staje się częściowo „samofinansujące”.

Wreszcie finanse publiczne, obok funkcji alokacyjnej i stabilizacyjnej, pełnią również istotną funkcję redystrybucyjną. Służy ona do zapewnienia odporności systemu gospodarczego na konsekwencje rosnących nierówności majątkowych i dochodowych, takich jak choćby niestabilność systemu finansowego i gospodarczego, ale przede wszystkim osłabienie poczucia spójności społecznej po stronie gorzej uposażonych połączone ze wzrostem wpływów politycznych najbogatszych.

Trzeba mieć jednak świadomość, że same finanse publiczne, szczególnie w gospodarce zależnej, pomimo pełnienia funkcji alokacyjnej, stabilizacyjnej i redystrybucyjnej, mogą jednocześnie stanowić źródło niestabilności finansowej. Dzieje się tak zwłaszcza w okresach globalnie ograniczonego dostępu do kapitału i podwyższonych stóp procentowych. Ograniczenia nakładane przez rynki kapitałowe na swobodę polityki fiskalnej opartej o wysokie deficyty, w sytuacji wysokiego deficytu, może bowiem (choć nie musi) korelować z realnymi ograniczeniami zasobów. Można jednak argumentować, że w obecnych warunkach kryzysu inflacyjnego taka korelacja niestety występuje.

W konsekwencji na bazie powyższych rozważań można sformułować swoisty „rozszerzony trylemat” polityki fiskalnej, w którym swoboda polityki fiskalnej w zakresie realizacji celów alokacyjnych, redystrybucyjnych i stabilizacyjnych z jednej strony, a z drugiej strony stabilność finansowa państwa, są warunkowane istnieniem wolnych i możliwych do zaangażowania zasobów gospodarczych i finansowych (zob. rysunek 1).

Rysunek 1. Rozszerzony trylemat polityki fiskalnej nakierowanej na odporność



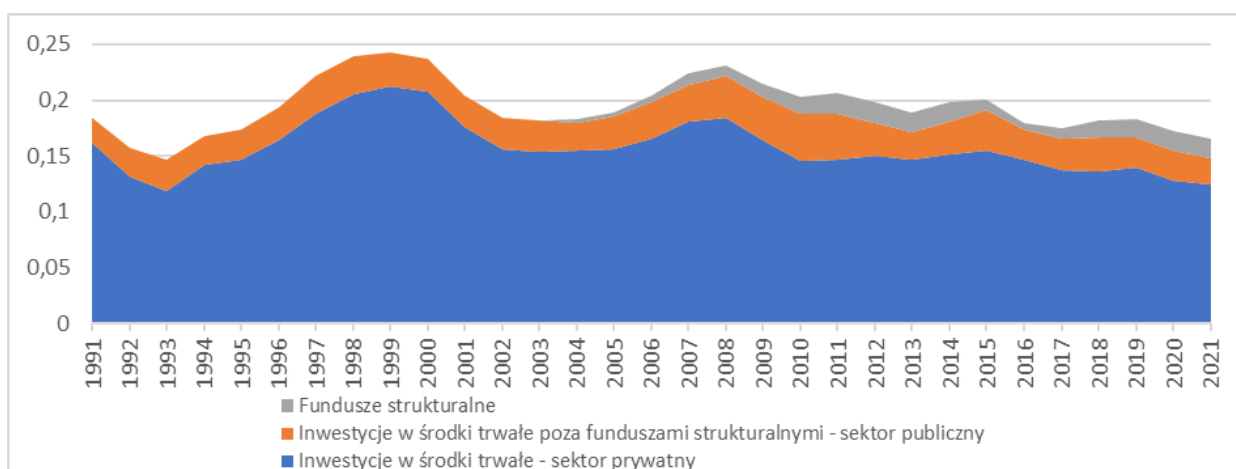
Źródło: opracowanie własne

W praktyce oznacza to, że możemy prowadzić aktywną i ekspansywną politykę fiskalną nakierowaną na wzmocnienie odporności systemu społeczno-gospodarczego albo przez zaangażowanie niewykorzystywanych do tej pory zasobów gospodarczych (zakładając brak zasadniczych ograniczeń finansowych nakładanych przez międzynarodowe rynki kapitałowe), albo przez realokację zasobów zgodnie z priorytetami polityki „odpornościowej”.

Uwarunkowania strukturalne i koniunkturalne polityki fiskalnej w Polsce AD 2023

W reakcji na rosnące nierówności dochodowe i instytucjonalną słabość strony pracowniczej w przetargach płacowych, ujawniającą się niskim i spadającym udziałem płac w PKB, polityka fiskalna w Polsce została od 2016 roku w większym stopniu nakierowana na transfery społeczne, które oznaczały redystrybucję „w dół” drabiny dochodów. Zapewniło to okresowe zabezpieczenie kraju przed destabilizującymi społecznie i gospodarczo skutkami rosnących nierówności. Polityka ta prowadzona była w warunkach dostępności „wolnych” zdolności wytwórczych. Nie wymagała zatem zbyt jaskrawego ujawniania konfliktów społecznych na tle podziału kosztu prowadzonej polityki, choć uszczelnienie systemu podatkowego pozwoliło częściowo sfinansować dodatkowe transfery. Jednocześnie polityka ta pozwalała utrzymać inwestycje publiczne na względnie stałym poziomie, i to przy spadających prywatnych inwestycjach w kapitał trwały (zob. wykres 5).

Wykres 5. Akumulacja sektora prywatnego i publicznego z uwzględnieniem wydatków z funduszy UE w relacji do PKB



Źródło: opracowanie własne na bazie danych GUS oraz KE

Wykorzystywana z powodzeniem swoboda fiskalna uległa gwałtownemu ograniczeniu na przełomie lat 2021/22 wraz z ujawnieniem się negatywnych konsekwencji kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, które zmaterializowały się w postaci dynamicznych wzrostów cen dóbr trwałego użytku oraz energii. Proces ten uległ wyraźnemu przyspieszeniu po ataku Rosji na Ukrainę, co spowodowało trwające kilka kwartałów i bardzo dotkliwe niedobory surowców energetycznych. Niestety, nawet pomimo odbudowy zerwanych podczas pandemii łańcuchów dostaw oraz tymczasowo skutecznej reorientacji źródeł dostaw energii, presja inflacyjna okazuje się uporczywa i jednocześnie niekorzystnie odbija się na sytuacji pracowników, stabilności otoczenia firm, a w konsekwencji podjętych przez banki centralne skoordynowanych podwyżek stóp. Sytuacja ta wpływa także na stabilność całego systemu finansowego, istotną z perspektywy możliwości prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej. Nie można też zapominać, że kryzys pandemiczny ujawnił strukturalne niedomagania finansowanej publicznie opieki zdrowotnej, konflikt za polską granicą wygenerował potrzebę zwiększenia bezpieczeństwa militarnego, a niedobory paliw kopalnych ujawniły wieloletnie zaniedbania w procesie transformacji krajowego systemu energetycznego.

Wnioski dla proodpornościowej polityki fiskalnej

Próba realizacji przy pomocy polityki fiskalnej wszystkich wskazanych wyżej celów (zwiększenie odporności energetycznej, bezpieczeństwa militarnego, utrzymanie spójności społecznej i wsparcie opieki zdrowotnej), jeszcze niejednokrotnie określanych w relacji do PKB, w obliczu wysokiej inflacji i spadających realnie dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych będzie wymagać co najmniej:

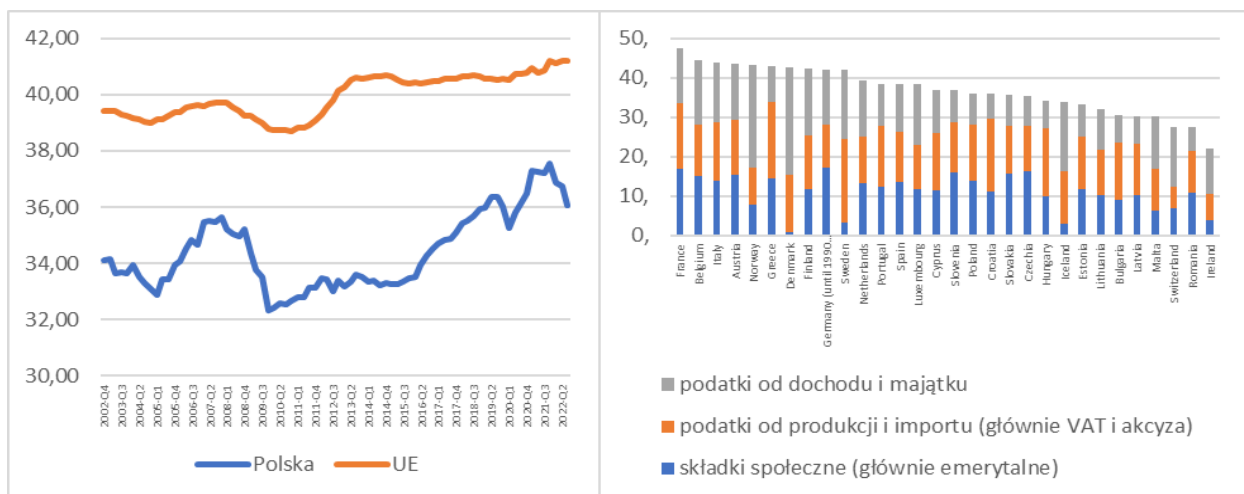
- a. zwiększenia poziomu i struktury obciążeń fiskalnych w stronę większej progresji;
- b. reorientacji inwestycji infrastrukturalnych;
- c. zwiększenia poziomu finansowania kluczowych usług publicznych nakierowanych na podtrzymywanie procesu reprodukcji zasobów społecznych;
- d. prowadzenia aktywnej i zrównoważonej polityki stabilizacji fiskalnej.

Bez względu na zdolność dobrowolnego zaangażowania zasobów sektora prywatnego w realizację stawianych przed krajem celów politycznych (świetnym przykładem jest rozbudowa rozproszonej infrastruktury energii fotowoltaicznej), konieczne jest odwrócenie

zapoczątkowanego w 2022 roku trendu obniżania danin publicznych (zob. rysunek 3). W dalszym kroku, niezbędne jest nakierowanie polityki przede wszystkim na przeciwdziałanie wzrostowi nierówności dochodowych i majątkowych, a także opodatkowanie działalności gospodarczej utrudniającej realizację celów, stawianych przed polityką gospodarczą. Działania w ostatnim z wyszczególnionych obszarów obejmują choćby:

- zmierzenie się z problemem pustostanów za pomocą narzędzi polityki podatkowej;
- zmniejszenie opłacalności prywatnej opieki zdrowotnej w porównaniu do publicznej;
- zwiększenie obciążeń podatkowych międzynarodowych korporacji korzystających z krajowego kapitału ludzkiego (i szerzej – wszystkich działań służących odporności państwa);
- utrzymanie i stopniowe podwyższanie obciążeń nakładanych na spalanie paliw kopalnych, przy jednoczesnej ochronie pracowników i najślabszych gospodarstw domowych itd.

Wykres 6: Całkowite wpływy z podatków i składek w relacji do PKB w % (średnia za ostatnie 4 kwartały) – lewy wykres, Udział podatków i składek w PKB w % (średnia 4Q21-3Q22) – prawy wykres



Źródło: opracowanie własne na bazie danych Eurostat

Niezależnie od wspomnianych postulatów, konieczne jest również kontynuowanie wyraźnie przyspieszającego w ostatnich kwartałach procesu szybkiego uniezależnienia systemu energetycznego od paliw kopalnych i poprawy jakości wciąż niedofinansowanego i niestanowiącego konkurencji dla samochodu transportu publicznego. Warto bowiem pamiętać, że pomimo poprawiających się w ostatnich latach wskaźników w tym zakresie, transport kolejowy przewozi rocznie najmniejszą liczbę pasażerów w przeliczeniu na mieszkańca spośród wszystkich dużych krajów UE, ponad trzy razy mniej niż kolej

w Niemczech. Wreszcie trzeba wspomnieć, że tradycyjnie niski w Polsce poziom finansowania usług publicznych – dostrzegany przez władze przynajmniej w obszarze opieki zdrowotnej – wymaga strukturalnego podwyższenia.

Realizacja wszystkich tych celów naraz, oprócz redystrybucji zasobów gospodarczych, wymaga jednocześnie skutecznego i konsekwentnego angażowania wolnych mocy wytwórczych, pojawiających się w okresie słabej koniunktury w gospodarce. Zgromadzone w ten sposób zasoby powinny być przekierowane na rzecz realizacji wskazywanych celów, przy jednoczesnym pilnowaniu presji cenowej. Jednocześnie niezbędnym elementem proodpornościowej polityki fiskalnej powinno być zrównoważenie bilansu handlowego i systemu finansowego w okresach braku swobody jaką daje niezaangażowany w potencjał wytwórczy. To ostatnie stanowi obecnie dotkliwe ograniczenie ze względu na wciąż wysoki (choć wykazujący oznaki obniżania się) poziom wykorzystania zdolności wytwórczych, wysoką inflację, deficyt na rachunku obrotów bieżących oraz relatywnie wysokie i niestabilne rentowności obligacji rządowych.

Polityka proodpornościowa w świetle rozwoju zależnego

Rozważania na temat warunków odporności systemu społeczno-gospodarczego Polski nie mogą pominąć kluczowego kontekstu instytucjonalnego gospodarki narodowej, związanego z jej specyficzną pozycją w międzynarodowym podziale pracy. Polska, wraz z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, należy do grupy gospodarek półperyferyjnych, mocno zależnych od decyzji zagranicznego kapitału i światowej koniunktury (por. Nölke, Vliegenthart, 2009; Grodzicki, 2018). Układ instytucjonalny ewoluował co prawda w ostatnich latach za sprawą rozszerzenia skali interwencjonizmu państwowego i wzmocnienia pozycji Polski w łańcuchach dostaw, niemniej jednak mechanizmy rozwoju zależnego pozostają istotne w sferze politycznej i gospodarczej (Bluhm, Varga, 2020; Grodzicki, Możdżeń, 2021).

Z punktu widzenia odporności państwa rozwój zależny jest niejednoznacznym zjawiskiem, które na różne sposoby przekłada się na kilka kluczowych obszarów gospodarowania (por. Cardoso, Faletto, 1979). Z jednej strony, wejście do Unii Europejskiej i napływ kapitału zagranicznego wiążą się z szeregiem zmian instytucjonalnych i technologicznych, korzystnych nie tylko z punktu widzenia wyników eksportowych i produkcyjnych, ale i szerszych zdolności organizacji. Chodzi tu, chociażby, o transfer różnego rodzaju instytucji formalnych i nieformalnych kanałem korporacyjnym i kanałem polityki publicznej, w tym standardy w dziedzinie zarządzania publicznego, ochrony konkurencji, komunikowania, włączania interesariuszy, polityki proróżnościowej i antydyskryminacyjnej etc. To właśnie z powodu burzliwego rozwoju filii zagranicznych korporacji oraz wymagań związanych np. z wydatkowaniem unijnych środków publicznych pojawiły się w Polsce rozwiązania, które zapewne długo nie miałyby miejsca na ścieżce rozwoju autarkicznego (Piątkowski, 2018; Bruszt, Lundstedt, Munkácsi, 2020).

Z drugiej strony, rozwój zależny – choć niejednokrotnie przyspieszony – toczy się według ścieżek i kierunków wytyczanych pod dużym wpływem dominujących podmiotów zagranicznych oraz ich sojuszników w krajowych elitach. Przekłada się to na kilka obszarów odporności makroekonomicznej i społecznej. Jest to, po pierwsze, stabilność zewnętrzna, która objawia się w zależności kursu walutowego Polski od popytu zewnętrznego i przepływów kapitału z tytułu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. To z kolei ma wpływ na koszty obsługi długu i zdolność do finansowania importu kluczowych towarów i surowców. Po drugie,

dynamika eksportu jest mocną determinantą ogólnej sytuacji makroekonomicznej – bezpośrednio, kanałem zatrudnienia i płac, oraz pośrednio, poprzez wielkości zamówień dla polskich dostawców oraz dochodów podatkowych. Po trzecie, również zaopatrzenie polskich gospodarstw domowych w kluczowe dobra i usługi w dużym stopniu polega na imporcie lub produkcji filii korporacji międzynarodowych. Na tym gruncie można sformułować odpowiednie ryzyka dla stabilności, związane z: nagłymi odpływami kapitału i załamaniem eksportu oraz z dostępnością kluczowych towarów, w tym surowców i paliw energetycznych.

Opisywana przestrzeń relacji z kapitałem zagranicznym, choć asymetryczna, jest pełna współzależności, a interesy korporacji międzynarodowych są mocno sprzężone z sytuacją społeczną i polityczną w Polsce. Polska gospodarka jest dziś niewspółmiernie ważniejszym uczestnikiem światowych łańcuchów dostaw niż choćby w 2008 roku, gdy FIAT przenośli część produkcji samochodowej z powrotem do włoskich zakładów. Chodzi tu, przede wszystkim, o stabilność procesów reprodukcji społecznej, związanej z dostępnością zdrowych, wykształconych i kreatywnych pracowników i pracownic. W tym sensie, silne systemy ochrony zdrowia i edukacji, a także szeroko pojęta spójność społeczna w Polsce, są w interesie nie tylko naszego społeczeństwa i krajowego biznesu, ale również światowego kapitału. Ponadto kapitał ten korzysta szeroko z twardej infrastruktury krytycznej, czyli systemów transportowych, energetycznych i komunikacyjnych. Można zatem wnioskować, że odporność społeczno-gospodarcza Polski to fundamentalna korzyść „zewnątrzna” (tzn. nie uwzględniona w transakcjach rynkowych), z której czerpie zagraniczny kapitał.

Na tym gruncie można sformułować dwa główne kierunki działań, związane ze świadomym, strategicznym i uspołecznionym podejściem do pozycji kraju w międzynarodowym podziale pracy. Po pierwsze, ważnym elementem wzmocnienia krajowych systemów zaopatrzenia powinna być ich lokalizacja, czyli stopniowe modyfikowanie, a miejscami ograniczanie zależności od czynników zagranicznych. Natomiast tam, gdzie poleganie na zagranicznych dostawach i relacjach jest nieuniknione, pożądane jest geograficzne dywersyfikowanie ich źródeł (jak to ma miejsce w przypadku dostaw gazu). Tego typu działania są szerzej opisywane w przypadku choćby bezpieczeństwa energetycznego czy żywnościowego. Perspektywa zależności gospodarczej i politycznej pozwala jednak dostrzec w tych obszarach potencjalne konflikty z frakcjami światowego kapitału, w szczególności w sposobach wykorzystania kluczowych rzadkich zasobów energii, materiałów, a także pracy ludzkiej. Rozpoznanie tych

konfliktów stanowi bazę dla ewentualnych decyzji politycznych, gdy interes społeczny przeważa nad potencjalnymi korzyściami ekonomicznymi z uczestnictwa w światowych łańcuchach dostaw. Może to dotyczyć, przykładowo, strategii kształcenia zawodowego (w tym na poziomie uczelni wyższych) i wynagradzania kadr w sektorze publicznym, które w bardziej świadomy sposób uwzględni kluczowe potrzeby społeczeństwa. Priorytet nadany zapewnieniu kadr usługom publicznym o wysokiej jakości i społecznej wartości dodanej może uderzyć w segmenty biznesu międzynarodowego, ważne jednak, aby ostatecznie pracownicy w przemyśle czy usługach biznesowych byli wykwalifikowani i dobrze wynagradzani (tj. ważniejsza jest jakość tych miejsc pracy, a nie ich liczba).

Po drugie, kapitał zagraniczny nie może być ciągle pasażerem na gapę, jeśli chodzi o korzystanie ze społecznych zasobów. Jego interes w odporności polskiego systemu powinien mieć przełożenie na wkład finansowy i materialny w budowę tej odporności. Praktyczne wykonanie tego postulatu może przyjąć różnorodne formy, w zależności od branży, charakteru produkcji czy lokalizacji geograficznej. Z pewnością opodatkowanie zysków korporacyjnych to podstawowy mechanizm, którego wzmocnienie (za sprawą uszczelnienia systemu CIT i stopniowego odchodzenia od ulg i zwolnień podatkowych) może wprost przełożyć się na zdolności finansowania publicznej edukacji, nauki, ochrony zdrowia i infrastruktury. Lokalnie, tworzeniu nowych zakładów przemysłowych lub biurowców powinny towarzyszyć wymogi partycypacji inwestora w tworzeniu powiązanej infrastruktury (społecznej, energetycznej czy drogowej) – a zatem odwrotnie niż w przypadku logiki specjalnych stref ekonomicznych.

O odporności społecznej stanowią również krajowe standardy w zakresie jakości pracy i płacy, czy ochrony środowiska naturalnego. Ich podniesieniu powinno towarzyszyć wzmocnienie kompetencji instytucji inspekcji oraz ich siły przetargowej względem dużych przedsiębiorstw (zarówno z kapitałem zagranicznym, jak i krajowym) oraz samych instytucji państwowych. W podobnym kierunku może działać głębsze demokratyzowanie i zwiększanie reprezentatywności interesariuszy (np. związków zawodowych, lokalnych mieszkańców, konsumentów, naukowców) w wymiarze ewaluacji i kontroli społecznej nad sferą szeroko rozumianej infrastruktury społecznej.

Wreszcie, wybrane duże przedsiębiorstwa i ich zakłady powinny być traktowane jako ważne elementy infrastruktury krytycznej, których trwałe i zrównoważone funkcjonowanie jest istotne dla odporności systemów społecznych. Może to mieć zastosowanie zarówno w warunkach kryzysowych (podtrzymywanie dostaw żywności, leków, energii czy materiałów budowlanych), jak i normalnego funkcjonowania gospodarki (zaangażowanie w rozwijanie społecznie).

Rola sektora publicznego w prowadzeniu polityki proodpornościowej

Niezależnie od ograniczeń o charakterze politycznym, społecznym, ekonomicznym, jak również uwarunkowań międzynarodowych związanych z obowiązującym modelem tzw. rozwoju zależnego, zdolność państwa do prowadzenia polityki proodpornościowej determinowana jest także, a może przede wszystkim, potencjałem wdrożeniowym, za który odpowiadają poszczególne instytucje sektora publicznego. Niestety zagadnienie efektywności wdrażania polityk publicznych jest jednym z wciąż relatywnie słabo zbadanych i opisanych obszarów funkcjonowania polskiego państwa. Istnieje co prawda powszechne przekonanie, że instytucje państwa „nie działają”, względnie działają w sposób mało efektywny, choć oczywiście istnieje wyraźne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Jednocześnie na bazie zarówno rozważań teoretycznych z zakresu nauk o polityce publicznej, jak i międzynarodowych doświadczeń, możemy zaryzykować hipotezę, że to właśnie od sprawności administracji publicznej zależy powodzenie (lub niepowodzenie) zaplanowanych działań. Dlatego w raporcie wprowadzającym problematykę polityki proodpornościowej nie mogło zabraknąć choćby elementarnej analizy tego zagadnienia.

Zważywszy na fakt, że spośród różnych wymiarów bezpieczeństwa wytypowaliśmy trzy główne obszary, w których państwo planuje dokonać nadzwyczajnych inwestycji, zarówno z perspektywy dotychczasowej praktyki, jak i w ujęciu ilościowym oraz jakościowym, celem niniejszego rozdziału jest próba scharakteryzowania zdolności polskiego państwa do skutecznego ich wykorzystania w obszarze obronności, energetyki i ochrony zdrowia. Poniżej przedstawione zostały trzy mini-studia przypadków, które zostały przygotowane m.in. w oparciu o rozmowy z ekspertami i przedstawicielami instytucji, odpowiedzialnych obecnie i w przeszłości za realizację planowanych działań.

Obronność

Wybór armii jako obszaru, w ramach którego analizujemy zdolność polskiego państwa do zwiększania swojego potencjału proodpornościowego, będzie determinował zawężone podejście do definiowania bezpieczeństwa w tej konkretnej części raportu. Podstawowa będzie zatem kategoria bezpieczeństwa militarnego, natomiast – z racji ograniczonej objętości niniejszego podrozdziału – kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego czy bezpieczeństwa narodowego będą stanowiły dla tej pierwszej kategorii ważne, ale drugoplanowe, narracyjne tło.

O tym, jak mocno w ostatnich miesiącach nasza percepcja została zdominowana przez kwestie bezpieczeństwa (zakorzenionego mocno w przestrzeni militarno-wojennej) świadczą chociażby tematy najszybciej zyskujące na popularności w wyszukiwarce Google – współczesnym *oculus populi*. W 2022 roku były to kolejno: 1) Ukraina, 2) Putin, 3) wojna w Ukrainie, 4) PPG (Polska Grupa Górnicza), 5) Rosja. Przyglądając się z kolei zainteresowaniu kwestiami bezpieczeństwa militarnego przez pryzmat częstotliwości wyszukiwania takich fraz jak „polska armia” oraz „wojsko” można na przestrzeni ostatnich 19 lat zauważyć, że nasilało się ono szczególnie w momentach wybuchu konfliktów zbrojnych, istotnych z naszej polskiej perspektywy. Historyczne szczyty wyszukiwań tych haseł związane są z bieżącą agresją Rosji na Ukrainę (luty i marzec 2022 roku), aneksją Krymu przez Rosję i wojną w Donbasie w 2014 roku, wojną rosyjsko-gruzińską (2008) oraz misjami w Iraku (od 2003).

Z perspektywy rozważań dotyczących postrzegania bezpieczeństwa Polski przez naszych obywateli ważne są wyniki badań CBOS, prowadzonych w 2022 roku już po rozpoczęciu wojny na Ukrainie. Okazuje się, że ankietowani wskazują na dwa fundamentalne filary bezpieczeństwa naszego kraju – członkostwo w sojuszu militarnym (NATO) oraz nowoczesną armię. Obydwa z nich, zdaniem 71% naszych rodaków, zdecydowanie zwiększają poziom bezpieczeństwa Polski⁵. Co ciekawe, w 2013 roku poziom wskazań na te dwa czynniki był dużo niższy i wynosił odpowiednio zaledwie 34% i 39%.

Ważnym kontekstowo zagadnieniem z perspektywy budowania potencjału proodpornościowego Polski w obszarze militarnym jest także poziom zaufania naszych obywateli do wybranych instytucji życia publicznego. Okazuje się, że na przestrzeni ostatnich

⁵ CBOS (2022b), *Od czego zależy bezpieczeństwo kraju?* Komunikat z badań nr 48/2022, CBOS, Warszawa.

20 lat wojsko każdorazowo cieszyło się najwyższym poziomem społecznego zaufania wśród wszystkich poddanych ocenie instytucji (w 2022 roku był on równy 76%), zaś NATO zajmowało w tym rankingu najczęściej drugie lub trzecie miejsce (2022 – 70% zaufania)⁶.

Obecny klimat społeczny dla armii, kształtowany przede wszystkim przez wojnę na Ukrainie, ale i przez sytuację na granicy białoruskiej czy też wykorzystanie wojska (głównie Wojsk Obrony Terytorialnej – WOT) w okresie pandemii, jest zatem wysoce pozytywny. Potwierdzają to także eksperci, z którymi rozmawialiśmy w trakcie przygotowania niniejszego raportu. Zwracają oni dodatkowo uwagę na zaskakujący w polskich warunkach konsensus polityczny dotyczący sfery bezpieczeństwa militarnego. Dobitym przykładem może być praktycznie jednoznaczne poparcie przez wszystkie opcje polityczne ustawy o obronie Ojczyzny, jak i całego pakietu rozwiązań dotyczących wzmocnienia naszych sił zbrojnych. Możemy zatem jak na razie mówić o powszechnej akceptacji dla modernizacji armii i zwiększenia wydatków na obronność. Dostrzec należy także medialną eksplozję problematyki bezpieczeństwa militarnego czy też, szerzej, narodowego – świadczy o tym m.in. zarówno liczba audycji, kanałów i serwisów w mediach tradycyjnych oraz społecznościowych, jak i ekspertów zaangażowanych w debatę publiczną (dziennikarzy, analityków, żołnierzy rezerwy/w stanie spoczynku, wykładowców akademickich, członków think-tanków, lobbystów itd.).

Dobremu klimatowi społeczno-politycznemu dla wojska opisanemu powyżej towarzyszy szereg znaczących czy wręcz rewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu Sił Zbrojnych RP. Po niemal trzech dekadach konsekwentnego ograniczania liczebności sił zbrojnych oraz systematycznie pogarszającego się stanu technicznego sprzętu – z równoległe prowadzoną punktową czy wyspową modernizacją – wraz z rosyjską agresją na Ukrainę 24 lutego 2022 roku nastąpił przełom. Patrząc na niego wyłącznie przez pryzmat wartości umów wykonawczych podpisanych we wskazanym roku, można odczuwać zawrót głowy – łącznie przekroczyła ona poziom 140 mld zł⁷, podczas gdy we wcześniejszych latach standardem był poziom 10-20 mld zł rocznie. W debacie publicznej pojawiają się w ostatnich miesiącach informacje o czołgach Abrams i K2, armatohaubicach Krab, wyrzutniach Piorun, transporterach Rosomak, samolotach FA-50 – wymieniając tylko te najgłośniejsze medialnie umowy na sprzęt

⁶ CBOS (2022a), *Zaufanie społeczne*, Komunikat z badań nr 37/2022, CBOS, Warszawa.

⁷ Tomasz Dmitruk na Twitterze: „Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP w 2022 r. Skrócone podsumowanie”, <https://twitter.com/goltarr/status/1608909940374274048?s=20>, dostęp: 10.03.2023.

wojskowy. Plany są równie ambitne – najnowsze szacunki mówią o tym, że w latach 2022-2035 MON może wydać ok. 650 mld zł.

Jednocześnie w horyzoncie kolejnych tylko kilku lat (do roku 2026) dodatkowym zastrzykiem finansowym (ponad 200 mld zł) mają być środki pochodzące z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ)⁸. To nowa pozabudżetowa instytucja, powołana do życia w 2022 roku w oparciu o zapisy ustawy o obronie Ojczyzny. Jest ona obsługiwana przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zastępuje działający dotychczas Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Zadaniem FWSZ ma być zwiększenie nakładów na modernizację sił zbrojnych dzięki emisji papierów dłużnych.

Niezależnie od kwestii zakupów sprzętu, za element budujący długofalową odporność Polski w wymiarze bezpieczeństwa militarnego należy z pewnością uznać radykalne zwiększenie wydatków budżetowych na obronność. Przez lata pokoju przyzwyczailiśmy się do wydatków na poziomie 1,95-2% PKB, co pozwalało na powolne, ewolucyjne, punktowe zmiany, w tym w zakresie modernizacji sprzętu wojskowego, które jednak co do zasady petryfikowały *status quo*. Obecny poziom wydatków – 3% PKB (wynikający z zapisów ustawy o obronie Ojczyzny) – stawia Polskę w czołówce państw NATO.

Dokładając zaś do środków zapisanych w budżecie (ponad 97 mld zł) zasilenie pochodzące z FWSZ (dodatkowe ok. 40 mld zł), w roku 2023 możemy mówić o planie wydatkowania ok. 140 mld zł, co stanowi 4,2% PKB(!). Czy jesteśmy w stanie wydać w ogóle tak potężne środki na obronność? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przeprowadzić analizę na dwóch fundamentalnych polach w sferze obronności, które od lat wymagają wsparcia: sprzęcie i ludziach.

W przypadku modernizacji sprzętu wojskowego nie rościmy sobie ambicji oceniania, czy taki bądź inny typ czołgów mocniej lub słabiej zwiększy nasz potencjał obronny. Chcemy jednak skrótowo wskazać kilka wybranych strukturalnych wyzwań, które w tym obszarze stoją przed naszym państwem:

- istniejące braki w oporządzeniu osobistym żołnierzy, przestarzała/nierozwinięta infrastruktura budynków i budowli wojskowych, braki w sprzęcie bojowym występujące

⁸ Dmitruk T. (2022), *Wojenna modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP w 2022 roku*, www.magnum-x.pl/arttykul/wojenna-modernizacja-techniczna-sil-zbrojnych-rp-w-2022-roku, dostęp: 01.03.2023.

na poziomie jednostek wojskowych – będące wynikiem wieloletnich zaniedbań, ale i zjawiska kanibalizacji towarzyszącego np. tworzeniu nowych dwóch dywizji czy też oddziałów WOT⁹;

- obniżenie zdolności obronnych Sił Zbrojnych RP na skutek przekazywania sprzętu i amunicji Ukrainie, mimo jednoznacznie pozytywnej oceny tego działania z perspektywy politycznej i zmniejszenia ryzyka przelania się działań wojennych na nasze terytorium;
- nowy zakontraktowany sprzęt często jeszcze musi być wyprodukowany, dostarczony do Polski, musi powstać dla niego system wsparcia logistycznego, żołnierze muszą zostać przeszkoleni do jego obsługi – proces osiągnięcia gotowości operacyjnej w wielu przypadkach będzie wynosił kilka lat;
- duże zaniedbania dotyczące polskiego przemysłu obronnego – brak mocniejszego włączenia polskich producentów (publicznych i prywatnych) do systemowej modernizacji polskiej armii, duża fluktuacja kadr menedżerskich (w ciągu 10 lat funkcjonowania Polskiej Grupy Zbrojeniowej miała ona ośmiu prezesów zarządu);
- niewystarczający poziom zaawansowania prac badawczo-rozwojowych i angażowania polskich jednostek badawczo-rozwojowych i instytutów badawczych w rozwój technologii wspierających polskie siły zbrojne;
- problemy z funkcjonowaniem systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego zarówno przed 2022 rokiem (przewlekłość postępowań, zmiany wymagań, wpływ czynników politycznych), jak i po wybuchu pełnoskalowej wojny na Ukrainie (pomijanie procedur, jednoosobowe decyzje, doraźne zakupy „z półki”, szczątkowe angażowanie polskiego przemysłu zbrojeniowego, bardzo mocne uzależnianie się od zagranicznych technologii/dostawców);
- bardzo duży, potencjalnie negatywny wpływ zwiększonych wydatków w sferze obronności i bezpieczeństwa na stan finansów i strukturę wydatków publicznych w Polsce.

Z kolei w przypadku zasobów ludzkich trzeba zacząć od podkreślenia, że w zgodnej opinii ekspertów są one uważane za najważniejszą determinantę sukcesu we wdrażaniu nowej generacji Sił Zbrojnych RP. Według danych z 2022 roku polska armia liczyła ok. 150 tys.

⁹ Mimo licznych kontrowersji towarzyszących aktywności byłego ministra Antoniego Macierewicza utworzenie piątego rodzaju sił zbrojnych – WOT – jest obecnie jednoznacznie oceniane jako właściwy i skuteczny sposób na zwiększanie poziomu bezpieczeństwa w Polsce. Szczególnie ważne w przypadku tej formacji jest wzmacnianie potencjału odpornościowego państwa w układach lokalnych.

żołnierzy, z czego czynną służbę pełniło ok. 115 tys. żołnierzy zawodowych, a 35 tys. stanowili żołnierze WOT. Dane te skonfrontowane z licznymi deklaracjami ministra obrony Mariusza Błaszczaka o stworzeniu 300-tysięcznej armii (w tym ok. 250 tys. żołnierzy zawodowych) jasno pokazują, że działania związane ze zwiększaniem stanu osobowego polskiej armii mogłyby skosztować znaczącą część z tych dodatkowych środków finansowych. Dwukrotne zwiększenie liczebności naszej armii z wielu względów nie wydaje się jednak ani wskazane, ani realistyczne. W środowisku eksperckim panuje względnie zgodne przekonanie, że z powodu wpływu wielu istotnych czynników (finansowych, demograficznych, organizacyjnych, politycznych, społecznych, presji rynku pracy etc.) powinniśmy ograniczyć raczej nasze ambicje do poziomu ok. 150 tys. dobrze wyszkolonych i wyposażonych żołnierzy. Jak na razie wojsko intensywnie próbuje przyciągnąć chętnych nową formułą dobrowolnej służby wojskowej, czy też wciągając ich pod sztandary WOT, ale upłynął zbyt krótki czas, aby formułować jakiegokolwiek mocniejsze wnioski w tym zakresie. Wydaje się przy tym, że z perspektywy wzmocnienia odporności Polski w obszarze obronności, warto bardzo dogłębnie przemyśleć różne warianty docelowej liczebności i struktury naszej armii (biorąc pod uwagę m.in. żołnierzy zawodowych, z poboru – w tym dobrowolnych, WOT, rezerwy) tak, aby wybrać rozwiązanie dające maksymalną elastyczność do zmieniających się uwarunkowań czasu pokoju i wojny.

Podobnie jak w przypadku sprzętu, także w odniesieniu do zasobów ludzkich, eksperci wskazują na wiele poważnych problemów i napięć:

- odchodzenie z wojska doświadczonych żołnierzy (w tym instruktorów) – w 2022 roku odnotowano blisko 16 tys. odejść żołnierzy zawodowych i WOT;
- niewystarczająco atrakcyjne warunki pracy – relatywnie niskie wynagrodzenia (mimo regularnych podwyżek), słaby dostęp do infrastruktury społecznej dla członków rodzin żołnierzy (mieszkania, instytucje opieki nad dziećmi, placówki edukacyjne itd.);
- wysoki poziom niepewności związany z ryzykiem zaangażowania w działania wojenne (sytuacja na Ukrainie i na granicy z Białorusią);
- marazm i zmęczenie realiami życia w warunkach ciągłej zmienności, niepewności, niedoposażenia jednostek w sprzęt wojskowy;
- trudności z przyciąganiem nowych osób do wojska – konkurowanie o kurczące się zasoby pracy z podmiotami komercyjnymi (w tym o specjalistów);

- marnotrawienie cennych, przeszkolonych zasobów ludzkich – np. *casus* generacji z czasów rządów PO-PSL, żołnierzy po misjach.

Zbierając dotychczas poruszone wątki, można zaryzykować stwierdzenie – opierając się na naszych ocenach wspieranych głosami zewnętrznych ekspertów – że nawet radykalne zwiększenie budżetu na obronność nie pozwoli na równoczesne zaspokojenie wszystkich oczekiwań co do kadry i sprzętu wojskowego. Trzeba więc będzie umiejętnie balansować w triadzie: nowi żołnierze – nowy sprzęt – nowe środki finansowe. Nie możemy bezrefleksyjnie kupować „z półki” całego dostępnego i koniecznego z perspektywy bezpieczeństwa militarnego sprzętu wojskowego. Nie mamy bowiem ani tylu pieniędzy, ani tylu przeszkolonych żołnierzy do jego obsługi.

Nie możemy też gwałtownie zwiększyć liczby zawodowych żołnierzy – bo nie mamy tylu chętnych, a gdyby nawet się oni znaleźli, to zabraknie dla części z nich sprzętu. I wreszcie – żyjemy w takich, a nie innych ograniczeniach budżetowych, społecznych i politycznych. Brawurowe deklaracje dotyczące finansowania (w dużej mierze opartego na mechanizmach dłużnych) będą się w miarę upływu czasu coraz brutalniej ścierały z rosnącymi oczekiwaniami co do zwiększania finansowania ochrony zdrowia, energetyki, edukacji etc. Zjawisko to będzie prawdopodobnie już mocno widoczne w nadchodzącej kampanii wyborczej.

W ten sposób można przejść do kluczowych ustaleń w analizowanym obszarze bezpieczeństwa militarnego. Eksperti w trakcie wywiadów bardzo dobitnie podkreślali: nie patrzmy na przyszłość naszej armii przez pryzmat liczebności. Nie fascynujmy się też zakupami sprzętu wojskowego i wielkością kwot, które mają być przeznaczone na modernizację armii. Myślmy przede wszystkim kategoriami zwiększania zdolności operacyjnych naszego wojska. Aby ten cel osiągnąć trzeba bowiem kompleksowo rozwijać następujące obszary:

- 1) system kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi oraz organizacja tego systemu, czyli struktury organizacyjne;
- 2) stopień gotowości sił zbrojnych;
- 3) infrastrukturę wojskową i cywilną o znaczeniu obronnym;
- 4) sprzęt i uzbrojenie (dostawy, modernizacja, remonty, zapasy, możliwości taktyczno-techniczne);
- 5) środki materiałowe (zapasy amunicji, paliwa, materiałów wybuchowych, żywności na wypadek wojny).

Każdy z wyżej wskazanych obszarów stanowi odrębny świat wyzwań i uwarunkowań, do każdego z nich horyzontalnie należy przyłożyć też przekroje związane z zasobami ludzkimi (liczebność, doświadczenie, poziom wykszolenia, motywacja, morale), logistyką (obsługa sprzętu, zapewnienie warunków dla żołnierzy, transport, infrastruktura), zdolnościami sojusznicy etc. W konsekwencji dylematy stojące przed naszą polityką obronną są zatem daleko głębsze niż te funkcjonujące powszechnie w medialnym obiegu typu: 150 tys. vs 300 tys. żołnierzy albo Abramsy vs Leopardy.

Przechodząc do zagadnień mniej medialnych od kwestii modernizacji sił zbrojnych, ale równie ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, nie można pominąć oceny instytucjonalnego układu polityki obronnej i bezpieczeństwa w Polsce. Z jednej strony pozytywnie oceniana jest w środowisku eksperckim Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 roku. Za główną zaletę tego dokumentu uważa się trafne wskazanie najważniejszych wyzwań stojących przed naszym krajem.

Z drugiej strony jednak patrząc, można spotkać się z wieloma głosami krytycznymi, dotyczącymi działań głównych aktorów instytucjonalnych w opisywanym obszarze. Mowa tu o całym układzie instytucjonalnym, składającym się m.in. z: Prezydenta RP, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP, Dowództw/Inspektoratów, Agencji Mienia Wojskowego, Agencji Uzbrojenia, którym zarzuca się niewydolność, brak współdziałania oraz wysoki stopień upolitycznienia. Co ciekawe, z wielu tych ocen przebija wewnętrznie sprzeczny obraz tego systemu. Zarzuca się mu bowiem wielość i brak koordynacji w wymiarze planistycznym, realizacyjnym czy komunikacyjnym, ale jednocześnie wskazuje się – obecnie – na całkowitą dominację decyzyjną z poziomu ministra obrony narodowej. Ta ostatnia charakterystyka jest niewątpliwie pochodną bardzo mocnej pozycji ministra Mariusza Błaszczaka w obecnym rządzie, jak również przyjętej w MON polityki informacyjno-komunikacyjnej, w ramach której wypowiada się właściwie wyłącznie minister, zaś wojskowi są praktycznie nieobecni w mediach. Co więcej, modernizacja armii wykorzystywana jest do politycznych celów przez różne ośrodki władzy.

Najbardziej jaskrawym chyba przejawem wewnętrznych napięć w instytucjonalnym systemie bezpieczeństwa narodowego są relacje (a właściwie ich brak) na linii MON – Sztab Generalny. Prowadzi to, zdaniem jednego z naszych ekspertów, do sytuacji, w której instytucja cywilnej kontroli nad armią oznacza *de facto* brak wpływu wojskowych na to, co się w wojsku dzieje.

Instytucjonalne (ale i personalne) napięcia między ośrodkiem prezydenckim a ministerstwem też z pewnością nie służą wzmocnieniu sprawności całego systemu. W rezultacie coraz częściej zarzuca mu się wysokie scentralizowanie (czy wręcz jednowładztwo), wysoki stopień upolitycznienia decyzji dot. modernizacji armii i powiązany z tym brak transparentności oraz obchodzenie bezpieczników instytucjonalnych, jak również doraźność działań zamiast ich systemowego zakorzenienia.

Wychodząc na koniec nieco poza wąsko zakreślony obszar obronności (bezpieczeństwa militarnego) warto jeszcze – wyłącznie skrótowo – wskazać na dodatkowe problemy występujące w szerszej rozumianym bezpieczeństwie narodowym, bardzo istotne z perspektywy odporności naszego państwa w wymiarze militarnym. Mowa tu o następujących zjawiskach:

- przewaga doraźnych, adaptacyjnych działań nad długofalowymi, proaktywnymi aktywnościami w obszarze obronności i bezpieczeństwa;
- niska zdolność koordynacyjna państwa i jego instytucji oraz służb – m.in. brak opracowanych i ćwiczonych procedur, współdziałania, sprawnych kanałów łączności – co mocno negatywnie było odczuwane np. w czasie pandemii;
- bardzo mocny, bezpardonowy konflikt polityczny i towarzyszący mu wysoki poziom upolitycznienia najniższych nawet szczebli infrastruktury bezpieczeństwa, obniżające poziom bezpieczeństwa wewnętrznego;
- potężne zaniedbania w obszarze obrony cywilnej (także w wymiarze edukacyjnym), nieco tylko złagodzone przez aktywność WOT;
- niski stopień przygotowania infrastruktury krytycznej na wypadek wojny.

Podsumowując tę część opracowania, na bazie podstawowej analizy, dokonanej w tej części raportu, możemy mówić o swoistym złotym czasie dla polskich sił zbrojnych. Z drugiej jednak strony coraz wyraźniejsze stają się liczne napięcia i zagrożenia w sferze bezpieczeństwa militarnego (oraz narodowego). Należy dostrzec i docenić bardzo duży progres, jeśli chodzi chociażby o skalę zaangażowanych i deklarowanych środków na obronność czy też już zrealizowane oraz planowane zakupy sprzętu wojskowego, równocześnie jednak pojawia się wiele wątpliwości co do zdolności naszego państwa i jego kluczowych instytucji do racjonalnego, efektywnego i długofalowego wykorzystania tych nowych możliwości.

Dlatego wydaje się, że z perspektywy polityki proodpornościowej w wymiarze bezpieczeństwa militarnego w najbliższych latach kluczowe będzie umiejętne budowanie i wdrażanie następującej sekwencji działań: modernizacja Sił Zbrojnych RP → zwiększanie zdolności operacyjnych Wojska Polskiego → wzrost odporności państwa polskiego → zwiększenie poziomu bezpieczeństwa narodowego Polski.

Energetyka

Wybuch wojny w Ukrainie, czy też raczej jej eskalacja biorąc pod uwagę początek konfliktu zbrojnego w 2014 roku, spowodował, że w dyskursie publicznym na pierwszy plan obok potencjału zbrojnego naszego kraju wysunęła się także kwestia bezpieczeństwa energetycznego. Ze strony zarówno rządu, jak i opozycji pojawiły się deklaracje wsparcia działań mających na celu jak najszybsze uniezależnienie polskiej gospodarki od dostawy surowców z Rosji. Wojna okazała się bardzo silnym bodźcem dla przewartościowania dotychczasowej polityki rządu w takich kwestiach jak dywersyfikacja źródeł energii czy też przyspieszenie prac nad stworzeniem pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Warto jednak zwrócić uwagę, że na wspomniane procesy jednocześnie nałożyła się presja ze strony Unii Europejskiej, która zaczęła wywierać coraz silniejsze naciski w kwestii rozbudowy energetyki opartej o odnawialne źródła energii (OZE), czego przejawem jest tocząca się od paru miesięcy gorąca dyskusja wokół tzw. ustawy wiatrakowej. O skali wyzwań związanych z transformacją energetyczną Polski najlepiej świadczą kwoty podane w opracowanej w 2021 r. przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska strategii „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.” (M.P. z dn. 10 marca 2021 r. poz. 264; w czasie pisania tego raportu trwały prace nad jej aktualizacją) – według niej nakłady inwestycyjne na ten cel w latach 2021-2040 mogą osiągnąć nawet 1,6 bln zł, w tym w samym sektorze paliwowo-energetycznym blisko 900 mld zł. W praktyce koszty te będą jeszcze wyższe biorąc pod uwagę obecny wzrost cen. W połączeniu z systematycznie rosnącą świadomością polskiego społeczeństwa w zakresie zmian klimatycznych wyłania się obraz polityki energetycznej jako newralgicznego obszaru z punktu widzenia zapewnienia odporności państwa na negatywne szoki.

Na gruncie polskiego prawa pojęcie bezpieczeństwa energetycznego zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. „Prawo energetyczne” (Dz.U. 1997 Nr 54 poz. 348 z późn. zm.). Zgodnie z nią jest to: „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Ustawa ta określa także kwestie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej czy bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca podkreśla, że zapewnienie bezpieczeństwa nie może być bezwarunkowe. Istotne jest, żeby realizując politykę energetyczną mieć na względzie także ograniczenia finansowe budżetu państwa, jak i dostęp do technologii. Do tego dochodzi konieczność uwzględnienia problematyki negatywnego wpływu sektora energetycznego na środowisko naturalne, czego przejawem jest dążenie do zwiększenia udziału „zielonej energii” w tzw. miksie energetycznym.

Ta ustawowa definicja bezpieczeństwa energetycznego stanowi również punkt wyjścia dla strategii „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”. W tym dokumencie kwestia bezpieczeństwa stanowi główny motyw przewodni. W stustronicowym dokumencie słowo to występuje ponad trzysta (!) razy i zostało ono wysunięte na pierwszy plan na poziomie głównego celu: „Celem polityki energetycznej państwa jest bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko, przy optymalnym wykorzystaniu własnych zasobów energetycznych.” Również patrząc przez pryzmat celów szczegółowych można stwierdzić, że jednoznacznie wpisują się one w tę problematykę: optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych, rozbudowa infrastruktury, dywersyfikacja dostaw etc. – to wszystko w praktyce przekłada się na poprawę stabilności polskiego systemu energetycznego i zwiększa jej odporność na negatywne szoki zewnętrzne.

Patrząc na problem bezpieczeństwa energetycznego w Polsce z perspektywy historycznej, trzeba wyjść od przemian społeczno-gospodarczych zachodzących od 1989 roku. Mieliśmy wtedy do czynienia ze spadkiem zapotrzebowania na moc, co w połączeniu z dostępną wówczas infrastrukturą spowodowało, że nie występowały większe problemy z dostępem do energii. W efekcie w debacie publicznej temat bezpieczeństwa energetycznego został zmarginalizowany, a polityka surowcowa mogła się kojarzyć przede wszystkim z kolejnymi

strajkami górników, próbującymi walczyć o swoje interesy w obliczu planów ograniczenia wydobycia czy też prób odebrania wywalczonych przez tę grupę zawodową przywilejów.

W XXI w. nastąpiło ożywienie wynikające z coraz mocniej przebijających się do opinii publicznej informacji na temat nadchodzącej katastrofy klimatycznej i konieczności podjęcia działań prewencyjnych w tym zakresie poprzez zwiększenie wykorzystania OZE z jednej strony, a z drugiej strony ograniczenie najbardziej szkodliwych dla środowiska surowców energetycznych. Trzeba jednak podkreślić, że w Polsce ten „zielony” trend spotkał się początkowo z dużym sceptycyzmem, zarówno ze strony społeczeństwa, jak i polityków. Było to podyktowane silnym uzależnieniem polskiej gospodarki od rodzimych kopalin, a także presją ze strony wpływowego lobby górniczego.

Transformacja energetyczna była (i wciąż jest) ogromnym wyzwaniem pod każdym względem: finansowym, technologicznym, logistycznym etc. Stanowiła ona również tradycyjnie drażliwy temat polityczny ze względu na niechęć poszczególnych rządów do zrażenia do siebie liczne grono wyborców, przywiązanych do tradycyjnych metod pozyskiwania energii. W ostatnich latach w polskim społeczeństwie stopniowo zwiększa się jednak niechęć wobec „brudnej” energii, co wynika co najmniej z kilku czynników: zmiany pokoleniowej, przeznaczania przez Unię Europejską dużych środków na realizację i promocję ekologicznych inicjatyw (także presja na zmianę regulacji prawnych) czy zwiększania się dostępu do coraz efektywniejszych zielonych technologii.

Do tego niebagatelne znaczenie ma fakt, że stopniowo umacnia się w Polsce napływająca z wysoko rozwiniętych krajów moda na bycie „eko”. W efekcie to właśnie taka perspektywa zdominowała społeczne postrzeganie polityki energetycznej w ostatnich latach. Dowodem potwierdzającym wspomnianą zmianę może być fakt, że gdy w 2019 roku zlikwidowano Ministerstwo Energii, to jego kompetencje przejęło m.in. Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz Ministerstwo Klimatu (obecnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska). Co niezbyt intuicyjne, to właśnie w tym ostatnim funkcjonują obecnie departamenty odpowiedzialne za elektroenergetykę i gaz czy energetykę jądrową (w MAP pozostały kwestie dotyczące górnictwa i hutnictwa).

Eskalacja konfliktu zbrojnego na Ukrainie do pełnowymiarowej wojny zimą 2022 roku uwydatniła znaczenie niezależności energetycznej oraz dywersyfikacji źródeł energii, ale spowodowała, że na pierwszy plan wysunął się aspekt ekonomiczny bezpieczeństwa

energetycznego. Pod wpływem presji opinii publicznej polscy politycy zaczęli orędownać na poziomie Unii Europejskiej za jak najszybszym zaostreniem sankcji wobec Rosji, w tym także dotyczących importu surowców naturalnych. Trzeba mieć przy tym na względzie, że w 2021 r. według Eurostatu nasze zapotrzebowanie np. na gaz ziemny było pokrywane w 83,6% z eksportu, głównie właśnie z Rosji. Jednocześnie z perspektywy polityków kluczowym wyzwaniem stało się ograniczenie negatywnego wpływu tych działań na odbiorców końcowych dostaw energii, szczególnie w obliczu nadchodzących wyborów.

Trzeba mieć na względzie, że w naszym społeczeństwie mamy do czynienia z pewnym rozdzieleniem jaźni w tym obszarze: z jednej strony w sferze deklaratywnej zdecydowana większość opowiada się za zaostreniem sankcji wobec Rosji, ale z drugiej strony, gdy pojawia się możliwość zakupu taniego rosyjskiego węgla (szczególnie w obliczu jego niedoborów), to nie brakuje osób korzystających z tej okazji. Zresztą przykład Orlenu importującego rosyjską ropę, a następnie ogłaszającego z pompą zerwanie współpracy po tym, gdy to Rosja zakręciła kurek, najlepiej pokazuje, że pragmatyzm pozostaje silną powszechną postawą, a finalnie liczy się to ile mamy w portfelu. Warto podkreślić, że według raportu „Przemysł i Handel Naftowy 2022”¹⁰ udział w dostawach ropy naftowej do krajowych rafinerii w 2022 r. wynosił 41,9%, w porównaniu z 60,9% rok wcześniej. Nie należy tu umniejszać resentymentu Polaków w stosunku do Rosji, gdyż jest on bardzo silny, ale jednak pojawiający się na horyzoncie poważny kryzys gospodarczy sprawia, że jednak nasze własne bezpieczeństwo staje się najważniejsze.

Najbardziej widoczny zwrot w polskiej polityce energetycznej w 2022 roku dotyczył jednak nagłego przyspieszenia prac zmierzających do uruchomienia elektrowni jądrowych w Polsce. Co istotne, towarzyszył temu znaczny wzrost udziału osób pozytywnie nastawionych do ich budowy. Z opublikowanego w grudniu 2022 roku komunikatu CBOS wynika, że zwolennicy takiego rozwiązania stanowią już 75% społeczeństwa, a przeciwnicy zaledwie 13%. To ogromny skok w porównaniu z raportem z połowy 2021 roku (odpowiednio 39% i 45%). Pozytywna kampania informacyjna rządu, pełna optymistycznych prognoz dotyczących uruchomienia pierwszych reaktorów jądrowych, miała z pewnością znaczenie dla poprawy tych rezultatów.

¹⁰ <https://popihn.pl/wp-content/uploads/2023/03/RAPORT-ZA-ROK-2022.pdf>

Trzeba jednak pamiętać, że przed nami jeszcze sporo niewiadomych i wyzwań, zanim energia wytworzona z „atomu” trafi do gniazdek odbiorców. Skalę ryzyka zwiększa fakt, że jednocześnie podjęto pracę nad dwoma ogromnymi przedsięwzięciami: polsko-amerykańskim na Pomorzu Gdańskim w gminie Choczewo (szacunkowy koszt budowy ok. 40 mld dolarów) oraz polsko-koreańskim w Pątnowie (ok. 100 mld zł według ministra Jacka Sasina) we wschodniej Wielkopolsce. Pomijając kwestie związane z koniecznością uzyskania dużego finansowania czy gwarancji Skarbu Państwa dla tych inicjatyw, wąskim gardłem będzie dostęp do doświadczonych specjalistów w tym zakresie, jeśli poszczególne spółki zaczną ich sobie podbierać – szczególnie, że trzeba też pamiętać m.in. o programie mały reaktorów jądrowych (SMR), realizowanym przez ORLEN Synthos Green Energy.

Osobną kwestią jest również to, jaki finalnie będzie koszt energii pochodzącej z elektrowni jądrowych dla końcowych odbiorców. Tutaj z kolei duże znaczenie ma sposób funkcjonowania rynku (marże pośredników podnoszące ceny) oraz jakość sieci przesyłowych. Jeżeli dodatkowo np. uda się szybko wypracować porozumienie z Rosją i w efekcie ponownie zostaną uruchomione dostawy surowców z tego kraju, to ponownie klimat wokół energetyki jądrowej może się ochłodzić i tym samym pojawią się wątpliwości, czy realizować wszystkie te inwestycje, czy z części z nich zrezygnować lub zmniejszyć ich skalę.

Jednocześnie Polska nie może sobie pozwolić na rezygnację z zielonych źródeł energii z powodu chociażby rosnących cen praw do emisji CO₂ (w lutym 2023 roku przebiły historyczną granicę 100 euro za tonę). Z tej perspektywy dla zapewnienia odporności polskiej gospodarki istotne jest uzupełnienie polskiego miksu energetycznego o odnawialne źródła energii i uzupełnianie go mniej emisyjnym gazem. W przypadku OZE trzeba mieć na względzie, że jego istotną wadą w kontekście bezpieczeństwa energetycznego jest niestabilność (uzależnienie od wiatru czy nasłonecznienia), dlatego konieczne jest uzupełnienie go energią gazową. Będzie to miało szczególne znaczenie w okresie przejściowym, w którym będą wygaszane kolejne kopalnie, a inwestycje w energetykę jądrową będą dopiero finalizowane.

Z perspektywy odbiorców domowych kluczowym czynnikiem zachęcającym do korzystania z OZE (m.in. panele fotowoltaiczne) wciąż pozostaje bilans kosztów. Jeżeli koszt instalacji stosunkowo szybko się zwróci (m.in. za sprawą dopłat), a ceny energii na rynku będą wysokie, to więcej gospodarstw domowych zdecyduje się na takie rozwiązanie. Niestety w przypadku OZE nie możemy w ostatnich miesiącach liczyć na tak pozytywną kampanię informacyjną, jak

to miało miejsce w przypadku energetyki jądrowej (choć przez ostatnie lata branża OZE, a także m.in. Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej silnie za nimi lobbowały, wytwarzając pozytywny PR wokół odnawialnych źródeł energii). Najbardziej jaskrawym przykładem tego zjawiska jest awantura w koalicji rządowej wokół tzw. ustawy wiatrakowej.

Odnosząc się na chwilę do kwestii gospodarstw domowych i np. instalacji fotowoltaicznych warto zwrócić uwagę na potencjał oddolnych inicjatyw, kluczowych z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym. Według danych URE¹¹ na koniec 2022 r. mieliśmy w Polsce ponad 1,2 mln mikroinstalacji, których łączna moc wynosiła 9,3 GW. Blisko 99% z nich stanowiły prosumenckie instalacje fotowoltaiczne, co spowodowało, że operatorzy systemu dystrybucyjnego i przesyłowego wkładają duży wysiłek w zapewnienie bezpiecznej pracy systemu, ucinając często generację w blokach węglowych, a w dalszej kolejności także w samych OZE. Dlatego też nie wydaje się już zbyt wielu pozwoleń na przyłączenie kolejnych instalacji OZE, bo jest ich po prostu za dużo w relacji do przepustowości systemu elektroenergetycznego. W tym przypadku problemem jest nie tyle stan sieci dystrybucyjnych, ale przede wszystkim to, że w sytuacji wystąpienia sprzyjających warunków atmosferycznych (duże nasłonecznienie i siła wiatru) podaż energii znacznie przewyższa zapotrzebowanie ze strony odbiorców końcowych (brak możliwości taniego magazynowania wytworzonego prądu).

Także w środowisku polskich badaczy opracowywane są koncepcje alternatywnych systemów pozyskiwania i dystrybucji energii. Wśród nich można wymienić model SaHo dotyczący pozyskiwania, niezależnie od OZE warto zwrócić uwagę na koncepcje zakładające pozyskiwanie energii jądrowej na zasadach para-spółdzielni. W tym przypadku poszczególne podmioty mogłyby mieć udziały w dostępie do bloku jądrowego i korzystać z dostępnej energii bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów przez pośredników (pomijając koszty przesyłu, które zawsze są nieuniknione). Rozwiązanie to stanowi również potencjalną odpowiedź na fakt, że w przypadku inwestycji jądrowych, to na państwo spada ryzyko finansowe, szczególnie w pierwszej fazie realizacji przedsięwzięcia zanim zaczną być generowane dochody ze sprzedaży energii. W modelu SaHo inwestor ponoszący ogromne

¹¹ <https://zielona-energia.cire.pl/files/portal/186/news/331119/1ba4afa41d53d786c58432b995e4b80dc4f4f8d8b5947396e24162d5e69ea27e.pdf>

koszty realizacji przedsięwzięcia tego typu może od razu odsprzedać część udziałów zainteresowanym odbiorcom zmniejszając tym samym ryzyko finansowe¹².

Podsumowując kwestie dotyczące obecnego stanu bezpieczeństwa energetycznego w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii, warto zdecydowanie podkreślić, że według ekspertów nie grożą nam tzw. *blackouty*, czyli poważne awarie systemu energetycznego powodujące przerwy w dostawach prądu dla bardzo wielu gospodarstw domowych. Jeśli już takie zagrożenie się pojawi w momentach największego obciążenia sieci (np. w trakcie upałów, gdy skokowo rośnie zapotrzebowanie na energię elektryczną generowane przez klimatyzatory), mogą wystąpić tzw. wysokie stopnia zasilania ograniczające pobór mocy przez największe przedsiębiorstwa. O ile więc bezpośrednio problem czasowego braku mocy nie dotknie gospodarstw domowych, to trzeba mieć na względzie, że może on mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie części podmiotów gospodarczych.

O wiele większym wyzwaniem jest jednak prognoza, co w perspektywie 10-20 lat będzie miało kluczowy wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski. Ostatnie kilka lat z pandemią COVID-19 i wojną na Ukrainie na czele dobitnie bowiem pokazały, że nie można bagatelizować ryzyka bardzo silnych negatywnych szoków, mających wpływ nie tylko na całą gospodarkę, ale i pobór mocy. Obecnie wydaje się, że w najbliższych latach w polskiej polityce dominującą rolę odgrywać będzie wątek gospodarczy, zwłaszcza wraz ze spodziewaną recesją, i to połączoną z wysoką inflacją, wynikającą po części z rosnących kosztów energii. Sztuczne zamrażanie cen energii dla odbiorców prywatnych może działać tylko na krótką metę. W długim horyzoncie czasowym niezbędna będzie jednak realizacja ponad podziałami politycznymi kluczowych inwestycji m.in. w energetykę jądrową, ale i np. dalszą modernizację sieci przesyłowych. Dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego konieczne jest porzucenie tradycji „Polski resortowej” i budowanie szerokich partnerstw. Na poziomie ministerialnym można już dostrzec tego typu działania, czego przejawem jest m.in. powołanie przez Ministra Klimatu i Środowiska w lutym 2023 roku zespołu do spraw rozwoju energetyki jądrowej w Polsce (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska z dn. 16 lutego 2023 r. poz. 7), w skład którego wejdą także przedstawiciele PEJ, KGHM, PGE, Orlen Synthos Green Energy oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. Niezbędne jest również budowanie trwałej koalicji międzypartyjnej. Obecnie opozycja wspiera inicjatywy w zakresie

¹² <https://sciendo.com/pl/article/10.2478/ijme-2021-0020>

m.in. energetyki jądrowej i ważne jest, żeby tendencja ta utrzymała się nie tylko w perspektywie tegorocznych wyborów parlamentarnych, ale także kolejnych kadencji, niezależnie od tego, która partia będzie wtedy rządziła. Tylko w ten sposób możemy zbudować trwałe bezpieczeństwo energetyczne Polski.

Ochrona zdrowia

Studium przypadku dotyczące bezpieczeństwa zdrowotnego należy rozpocząć od zdefiniowania, czym to pojęcie w ogóle jest (lub przynajmniej może być) w systemie ochrony zdrowia, a co za tym idzie – jakie rodzi to skutki dla polityki proodpornościowej. Bazując na perspektywie przyjętej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czyli obecnie głównym dokumencie strategicznym Polski, problematyka zdrowia postrzegana jest z perspektywy jakości kapitału ludzkiego. Innymi słowy, w takim ujęciu bezpieczeństwo zdrowotne można definiować przez pryzmat zdolności obywateli do podejmowania pracy w efektywny sposób. Konsekwentnie, w takim „ekonomicznym” (i kontrowersyjnym!) rozumieniu bezpieczeństwa zdrowotnego, kluczowym działaniem polityki proodpornościowej w tym obszarze powinna być zatem profilaktyka zdrowotna, która nie tylko wpływa pozytywnie na stan zdrowia obywateli i ich zdolność do pracy (tzw. idea prezentyzmu gospodarczego), ale jednocześnie obniża koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Prawdziwe jest bowiem zdanie, że lepiej (i taniej!) zapobiegać niż leczyć.

Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że takie rozumienie bezpieczeństwa zdrowotnego nie jest powszechne w środowisku branżowym, które pojęcie to definiuje w inny sposób. Co prawda dla części osób funkcjonujących w systemie ochrony zdrowia pojęcie to ma jakiś związek z bezpieczeństwem pacjenta w ramach procesu leczenia (czyli w praktyce z jakością leczenia), zwłaszcza wobec wzrostu ryzyka spowodowanego rosnącą złożonością systemu (w tym np. błędy aparatury). Jednak na bazie przeprowadzonych wywiadów można zaryzykować stwierdzenie, że zdecydowanie najbardziej powszechnym skojarzeniem jest bezpieczeństwo sanitarne, zapewniane w Polsce przez Państwową Inspekcję Sanitarną. W tym kontekście warto podkreślić, że do momentu wybuchu pandemii COVID-19 problematyka chorób zakaźnych była traktowana jako w zasadzie nieistniejąca, a co za tym idzie – pojęcie bezpieczeństwa było praktycznie nieobecne. Choć jeśli wczytać się dokładnie w przepisy art. 68 Konstytucji RP, które wyraźnie mówią o prawie do ochrony zdrowia jako normie

(ust. 1), a nie tylko o równości dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej (ust. 2), można argumentować, że bezpieczeństwo zdrowotne wykracza poza wąsko rozumianą jakość leczenia czy też kwestie chorób epidemicznych (ust. 4).

Jeśli jednak szukać pojęcia, które w szerszy i znacznie bardziej kompleksowy sposób odwołuje się do kategorii bezpieczeństwa zdrowotnego, a jednocześnie funkcjonuje wśród przedstawicieli systemu ochrony zdrowia, należy raczej skoncentrować się na zagadnieniu zdrowia publicznego, które pojawiło się jeszcze w XIX wieku po wybuchu epidemii cholery w Londynie (1854). Tym bardziej, że pojęcie to ma w Polsce długą i chlubną historię, m.in. za sprawą założonego już w 1918 roku Państwowego Zakładu Higieny (wówczas Państwowy Centralny Zakład Epidemiologiczny), który uruchomił pierwszą w Europie Państwową Szkołę Higieny (1922), a w swoim statucie z 1927 r. wprost odwoływał się do kategorii zdrowia publicznego¹³. Dopiero transformacja ustrojowa przyniosła spadek znaczenia tej instytucji, a co za tym idzie – także koncepcji zdrowia publicznego. Powód był stosunkowo prosty – Polska weszła do grona krajów rozwiniętych, które nie muszą poświęcać tyle uwagi klasycznym zagrożeniom epidemiologicznym.

Tym bardziej, że równoległe zaczęły następować procesy zwieńczone reformą systemu ochrony zdrowia z 1998 roku, prowadzące do komercjalizacji sektora i wprowadzenia do niego logiki nowego zarządzania publicznego, opartej o ideę konkurencji pomiędzy świadczeniodawcami. Reforma, której hasłem było „pieniądz podąża za pacjentem”¹⁴, w jakimś sensie odwróciła uwagę od kwestii zdrowia publicznego. Miejsce to zajęło bowiem neoliberalne myślenie w kategoriach ekonomicznych. Co istotne jednak, wspomniana reforma nie tylko doprowadziła do komercjalizacji systemu, ale umożliwiła również zmniejszenie publicznych nakładów na zdrowie, a jednocześnie przeniosła odpowiedzialność za zdrowie z państwa na obywatela. Odtąd pacjent stał się klientem, a zdrowie publiczne uległo prywatyzacji. W tej logice zakłady opieki zdrowotnej stały się *de facto* podmiotami rynkowymi, zobowiązanymi do samodzielnego bilansowania swoich budżetów. Weszliśmy w etap „menedżeryzacji” ochrony zdrowia – nieco ironicznie można powiedzieć, że miejsce dobra pacjenta zajęła rentowność.

¹³ <https://100lat.pzh.gov.pl/historia>

¹⁴ *Nota bene* hasło reformy do dziś jest przedmiotem żartów w międzynarodowym środowisku osób zajmujących się systemami ochrony zdrowia – zadają sobie bowiem pytanie: „skoro pieniądze podążają za pacjentem, dokąd ma podążać pacjent?”

Nie oznacza to, że kategoria zdrowia publicznego definitywnie zniknęła. Powróciła ona do debaty publicznej wraz z pojawieniem się szerszej wiedzy co do skali i skutków tzw. chorób cywilizacyjnych, w tym problemów związanych ze starzeniem się ludności. Trzeba jednak podkreślić, że proces ten zajął kilkanaście lat – nowa ustawa o zdrowiu publicznym, abstrahująca od tradycyjnej perspektywy epidemiologicznej (tzw. zdrowie publiczne 2.0), została przyjęta dopiero 11 września 2015 roku, pod koniec drugiej kadencji rządów PO i PSL.

Ewolucja podejścia do zdrowia publicznego była kontynuowana za sprawą nominacji Adama Niedzielskiego na stanowisko najpierw dyrektora operacyjnego, a później prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Choć w jakimś sensie można zaryzykować hipotezę, że ewolucja ta miała rewolucyjny charakter. W przeciwieństwie do przedstawicieli środowiska medycznego, którzy koncentrowali się głównie na problematyce leczenia pacjentów, Niedzielski zaczął bowiem definiować cele systemu ochrony zdrowia w podobny sposób, jak widziała je Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W konsekwencji od momentu jego przyjścia do NFZ, Fundusz zaczął kłaść nacisk nie tylko na finansowanie leczenia, ale także profilaktykę zdrowotną, zgodnie ze wspomnianą wcześniej filozofią prezentyzmu gospodarczego, czyli zdolności obywateli do funkcjonowania na rynku pracy.

Perspektywa ta została również wdrożona do oceny technologii medycznych. Wielkość refundacji zaczęła być w niektórych przypadkach uzależniana od pozytywnego wpływu społeczno-ekonomicznego, czyli w praktyce – wpływu wybranej technologii/procedury medycznej na długość i jakość życia, a tym samym zdolność do pozostania na rynku pracy. Dodatkowym celem systemowego wzmocnienia profilaktyki zdrowotnej miała być oszczędność wydatkowa, osiągnięta dzięki tzw. kompresji śmiertelności. Pojęcie to w uproszczeniu polega na zwiększeniu długości życia w zdrowiu i redukcję do minimum okresu między pojawieniem się chorób przewlekłych a śmiercią. Co warto podkreślić, choć podejście wprowadzone przez Niedzielskiego wpisuje się w hasło „zdrowie to inwestycja”, ekonomizujące podejście do systemu ochrony zdrowia, w przeciwieństwie do reformy z 1998 roku, nie przenosi jednak odpowiedzialności za zdrowie publiczne na jednostkę. Inna sprawa, na ile w ramach tego nowego podejścia udało się dotrzeć do osób defaworyzowanych, które przeważnie charakteryzują się niższą oczekiwaną długością życia.

Nie wolno też zapominać, że pandemia COVID-19 skutkowałą nie tylko liczbą ok. 200 tys. ponadwymiarowych zgonów, ale także ograniczeniem działań diagnostycznych

i profilaktycznych, przekładając się na pojawienie się tzw. długu zdrowotnego. W konsekwencji wspomnianego długu, jak i narastających od lat problemów w systemie ochrony zdrowia (starzejąca się kadra medyczna, zadłużenie szpitali, prywatyzacja ochrony zdrowia, i związana z tym prywatyzacja odpowiedzialności za zdrowie publiczne, nierówności w dostępie do usług zdrowotnych etc.), brak zdecydowanych proodpornościowych działań publicznych w tym obszarze, w tym przede wszystkim zwiększenia finansowania, może skutkować punktowymi zapaściami systemu ochrony zdrowia i mieć negatywne skutki zarówno dla tradycyjnie rozumianego zdrowia publicznego, jak i „ekonomicznie” rozumianego bezpieczeństwa zdrowotnego (w tym jakości kapitału ludzkiego).

Po tym dłuższym, ale istotnym wprowadzeniu poświęconym charakterystyce pojęcia bezpieczeństwa zdrowotnego i jego rozumienia przez przedstawicieli systemu ochrony zdrowia (bezpieczeństwo militarne i energetyczne, analizowane w poprzednich podrozdziałach, są znacznie lepiej zdefiniowane, przez co łatwiej wpisują się w logikę polityki proodpornościowej), można przejść do oceny potencjału instytucjonalnego systemu ochrony zdrowia w Polsce. W dużym uproszczeniu wyróżnić można dwa odmienne modele instytucjonalne. W jednym z nich mamy do czynienia z silnym ministrem właściwym ds. zdrowia, który ma zarówno kompetencje regulacyjno-analityczne, jak i odpowiada za wydatkowanie środków (względnie powołuje do tego agencję wykonawczą). Drugi model zakłada ograniczenie kompetencji ministerstwa zdrowia do wyznaczania kierunków polityki i przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie systemem do publicznych agencji, których rola wykracza poza funkcję czysto wykonawczą.

W Polsce zastosowano model hybrydowy. Mamy zarówno silne ministerstwo, z rozbudowanymi kompetencjami regulacyjno-analitycznymi (przynajmniej w założeniu), jak i bardzo silną agencję w postaci Narodowego Funduszu Zdrowia, która choć jest podmiotem wykonawczym, ma również ograniczoną, ale jednak zdolność do kreowania polityki zdrowotnej. Zresztą sama historia „rewolucji profilaktycznej”, którą w systemie ochrony zdrowia wprowadził Adam Niedzielski jako prezes NFZ, jest tego doskonałym dowodem. W efekcie dysponujemy sporym potencjałem instytucjonalnym, który niestety jest mocno rozproszony. Tym bardziej, że niezależnie od NFZ mamy dodatkowe agencje, takie jak choćby istniejąca od 2006 roku Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMIT, pierwotnie AOTM) oraz powołaną w 2019 roku przez ministra Łukasza Szumowskiego Agencję

Badań Medycznych (*nota bene* oba podmioty są finansowane z tzw. odpisu z budżetu NFZ, choć sam Fundusz ma nad nimi ograniczoną kontrolę).

W tym kontekście ciekawym procesem jest próba integracji części instytucji pod skrzydłami NFZ. Pierwszym elementem tego procesu było przejście przez Fundusz kompetencji w zakresie ewaluacji jakości, realizowanej dotąd przez Centrum Monitorowania Jakości w Krakowie, instytucji podległej Ministerstwu Zdrowia. To zresztą ciekawy kierunek w kontekście bezpieczeństwa zdrowotnego *sensu stricto*, rozumianego zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie pacjenta w ramach procesu leczenia (w porównaniu do bezpieczeństwa rozumianego *sensu largo* jako zdrowia publicznego). Pytanie, czy ten proces będzie kontynuowany, pozostaje na razie bez odpowiedzi, choć istnieją argumenty przemawiające za taką decyzją (m.in. wzmocnienie zdolności analitycznych czy wsparcie dla procesu integrowania opieki zdrowotnej). Tym bardziej, że w przeciwieństwie do wielu instytucji publicznych, NFZ oferuje relatywnie lepsze wynagrodzenia i nie ma problemów z obsadzaniem stanowisk, z wyjątkiem działów informatycznych, ale to bolączka w zasadzie całego sektora publicznego¹⁵.

Zresztą to nie jedyny element poszerzania kompetencji Funduszu. W ostatnich miesiącach Ministerstwo Zdrowia przekazało NFZ nadzór nad ratownictwem medycznym oraz transplantologią. Z jednej strony stanowi to problem dla Funduszu – co prawda MZ argumentuje, że przychody ze składek wzrosły za sprawą inflacji, więc NFZ ma dużo większy budżet, tyle że realna wartość tych pieniędzy nie wzrosła. W efekcie Fundusz będzie musiał finansować dwa dodatkowe zadania. Z drugiej strony, z perspektywy instytucjonalnej, ruch ten można traktować jako osłabienie kompetencji MZ na rzecz NFZ. W Ministerstwie pozostaje jednak nadal zarządzanie polityką lekową¹⁶ oraz tworzenie na mocy rozporządzenia tzw. koszyka świadczeń. Zwłaszcza ta ostatnia prerogatywa nadaje MZ największe znaczenie

¹⁵ Na marginesie należy zauważyć, że pewnym problemem w działalności Funduszu jest niższa efektywność niektórych oddziałów wojewódzkich. Problem ten zresztą stał się przedmiotem troski Ministerstwa Zdrowia, które ograniczyło możliwość wydawania decyzji do Prezesa NFZ (dyrektorzy oddziałów wojewódzkich NFZ stracili uprawnienia do wydawania samodzielnych decyzji). Zresztą decyzja ta wpisuje się w ogólny kierunek zmian, polegających na centralizacji/integracji systemu ochrony zdrowia w Polsce.

¹⁶ Na marginesie warto wspomnieć, że dopiero w 2014 roku, za sprawą decyzji ówczesnej minister zdrowia Ewy Kopacz, wprowadzono ograniczenie publicznych wydatków na refundację leków. Za sprawą agresywnego lobbingu lobby farmaceutyczne, które skutkowało m.in. zmianą zachowań Polaków w zakresie popytu na leki i substancje pomocnicze, istniało bowiem ryzyko przechwycenia zbyt dużej części składek przez firmy farmaceutyczne.

w systemie instytucjonalnym polityki ochrony zdrowia, ponieważ wycena świadczeń medycznych *de facto* decyduje o sposobie dystrybucji środków finansowych.

Skoro mowa o integracji instytucjonalnej, warto zwrócić uwagę na kierunek reformy systemu ochrony zdrowia. Po wielu latach podjęto decyzję o odejściu od jego decentralizacji, a precyzyjniej mówiąc – dezintegracji, która prowadziła do nieraz rażącego marnotrawstwa zasobów. Świetnym przykładem takiego marnotrawstwa było wsparcie kardiologii inwazyjnej na takich zasadach, które skutkowały np. wszczepianiem pacjentowi trzech stentów „na trzy razy” zamiast w ramach jednego zabiegu. Powód był banalny – refundowano bowiem koszty zabiegu, a nie finalny efekt¹⁷.

Jednym z pierwszych obszarów, w których trwają zaawansowane prace nad modelem zintegrowanej opieki zdrowotnej, jest onkologia. W Parlamencie procedowana jest obecnie ustawa o Krajowej Sieci Onkologicznej, która zgodnie z planem ustawodawcy ma powstać do 1 kwietnia 2024 roku¹⁸. Trzeba jednak uczciwie przyznać, że nie wszystkie specjalizacje chcą integracji opieki zdrowotnej, gdyż wprowadzając określone algorytmy postępowania, radykalnie ogranicza ona dowolność w zakresie prowadzenia leczenia (np. w zakresie zlecenia nieraz kosztownych badań). Szczególnie silny sprzeciw wobec działań integracyjnych zgłaszają przedstawiciele tych specjalizacji, które funkcjonują w ramach prywatnych, specjalistycznych praktyk lekarskich. Nie jest to jednak reguła – wystarczy powiedzieć, że Krajowa Sieć Onkologiczna nie obejmie hematologii, która zasadniczo nie funkcjonuje w ramach prywatnego systemu ochrony zdrowia.

Powyższe rozważania mogą na pierwszy rzut oka wydawać się irrelewantne. Należy jednak zwrócić uwagę, że planowane do 2027 roku, systematyczne zwiększenie nakładów na ochronę zdrowia do finalnego poziomu 7% PKB, zgodnie z nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z 11 sierpnia 2021 roku (Dz.U. 2021 poz. 1773)¹⁹, traktowane jest przez niektórych jako „osłoda” dla tej części środowiska lekarskiego, która jest przeciwna wprowadzeniu zintegrowanego modelu opieki zdrowotnej.

¹⁷ Proceder ten, trwający od czasów, kiedy na fotelu ministra zdrowia zasiadał Zbigniew Religa (2005-2007), został ukrócony *de facto* dopiero na początku drugiej kadencji PiS za sprawą decyzji ministra Konstantego Radziwiłła.

¹⁸ Warto dodać, że integracja opieki onkologicznej ma swoje początki we wprowadzonej w roku 2015 za czasów ministra Bartosza Arłukowicza tzw. karty DiLO (Karta Diagnostyki i Leczenia, tzw. zielona karta).

¹⁹ [Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw \(sejm.gov.pl\)](https://sejm.gov.pl)

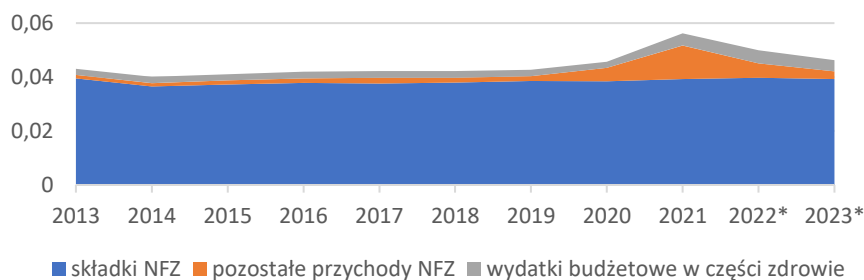
Tabela 1: Rzeczywiste i planowane (ustawowe) zagregowane wydatki sektora publicznego na ochronę zdrowia w Polsce w latach 2018-2026 (% PKB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Wydatki	4,80	4,90	5,40	5,80	5,60*	5,30*				
Plan	4,78	4,86	5,03	5,30	5,75	6,00	6,20	6,50	6,80	7,00

* prognoza

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych COFOG i NFZ

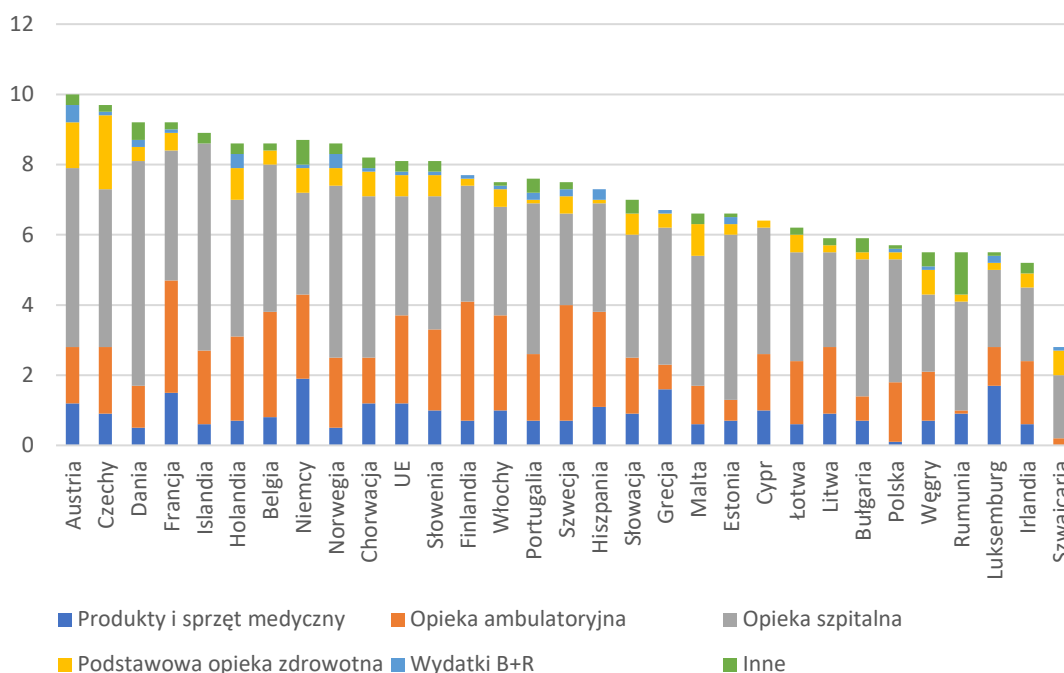
Pytanie oczywiście, czy te dodatkowe środki w ujęciu realnym w ogóle pojawią się w systemie. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej była nowelizowana latem 2021 r., na podstawie dostępnych wówczas danych z COFOG za rok 2019. Stąd może wynikać tak duża zbieżność wielkości wydatków rzeczywistych i planowanych ustawowo. Jeżeli słuszne są szacunki wydatków na ochronę zdrowia w 2022 roku (m.in. na podstawie sprawozdań NFZ), najpóźniej w lutym 2024 roku (moment publikacji danych COFOG za 2022 rok) konieczna będzie kolejna nowelizacja ustawy, zmniejszająca planowaną wysokość wydatków.

Wykres 7. Wielkość wydatków publicznych na ochronę z podziałem wg źródła dochodów w latach 2013-2023 (% PKB)

* prognoza

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań NFZ

Obserwując spadek wartości publicznych nakładów w ostatnim roku (jak również planowane wydatki na rok 2023), nie sposób wykluczyć, że perspektywa zwiększenia wydatków na ochronę zdrowia do poziomu 7% PKB do 2027 roku zostanie odłożona w czasie. Tym bardziej, że nawet zmiana zasad naliczania składki zdrowotnej dla osób prowadzących działalność gospodarczą w 2022 roku nie spowodowała istotnego wzrostu wartości tych składek w relacji do PKB (wzrost zaledwie o 0,05 pp., z 3,93% PKB do 3,98% PKB).

Wykres 8. Wielkość wydatków na ochronę zdrowia w państwach EOG w 2021 roku z podziałem na kategorie (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych COFOG

Niezależnie od tego, czy i w jakim tempie będziemy zwiększać publiczne wydatki na ochronę zdrowia, radykalne dofinansowanie systemu jest absolutną koniecznością – pod tym względem jesteśmy na szarym europejskim końcu (średnia dla UE w 2021 roku to ponad 8% PKB). Przy założeniu, że te środki się jednak znajdą, pozostaje pytanie, jak wykorzystać dodatkowe kilkadziesiąt mld złotych rocznie (różnica pomiędzy obecnym a docelowym poziomem wydatków). Przede wszystkim trzeba mieć świadomość, że część tych środków, czy tego chcemy czy nie, prawdopodobnie trafi do kieszeni tej części środowiska lekarskiego, które już dziś wykorzystuje swoją pozycję negocjacyjną w systemie. Paradoksalnie nie zmieni tego wzrost liczby medyków, który będzie skutkiem wprowadzanych systematycznie od kilku lat zwiększania limitów przyjęć na kierunkach lekarskich. W praktyce bowiem lekarze, którzy dziś pracują nieraz po kilkaset godzin miesięcznie, będą chcieli utrzymać poziom dochodów przy mniejszym nakładzie pracy, co przełoży się na wzrost jednostkowego kosztu leczenia. Inna sprawa, że za sprawą zmian kulturowych lekarze reprezentujący młodsze pokolenie, w przeciwieństwie do swoich starszych kolegów, nie są skłonni pracować na akord – i to nie tylko z powodu większej troski o tzw. *work&life balance*, ale także z obawy przed konsekwencjami ewentualnych błędów w obliczu braku mechanizmu *no fault* (czyli zwolnienia lekarza z odpowiedzialności karnej za popełniony błąd w sztuce).

Co z pozostałymi środkami? Wydaje się, że nie ma wciąż precyzyjnego planu w zakresie ich wydatkowania. Wśród kierunków pojawiają się takie cele jak choćby dofinansowanie procesu kształcenia kadr medycznych, restrukturyzacja podmiotów leczniczych czy wreszcie rozwój *evidence-based medicine* (EBM). Ciekawy jest zwłaszcza ten ostatni kierunek, stanowiący *nota bene* „oczko w głowie” ministra Adama Niedzielskiego. Niezależnie bowiem od różnych kontrowersji dotyczących zasadności i skuteczności prowadzenia EBM (analogicznie zresztą jak ma to miejsce w przypadku całego nurtu *evidence-based policy*), w opinii ekspertów jakość danych medycznych gromadzona w polskim systemie ochrony zdrowia jest tak niska, że trudno oczekiwać rozsądnych efektów tego podejścia. Co więcej, ze względu na niską jakość danych, wnioski płynące z podejścia EBM mogą być nieraz mylące. Pytanie zatem, czy w ogóle w krótkim okresie jesteśmy w stanie poprawić jakość gromadzonych danych medycznych. Jest to jednak problem, który wymaga zupełnie oddzielnej analizy.

Nie rozstrzygając ostatecznego przeznaczenia tych dodatkowych środków, w najbliższych miesiącach powinna odbyć się poważna debata o celach polityki ochrony zdrowia. Wydaje się, że perspektywa proodpornościowa powinna odgrywać w tej debacie istotną rolę. Jednocześnie warto zastanowić się, jak odpowiedzieć na wspomniany już problem tzw. długu zdrowotnego Polaków, spowodowanego pandemią COVID-19. Niezależnie od dyskusji o wydatkowaniu nowych środków, należy także podjąć działania mające na celu zwiększenie zainteresowania takimi programami, jak „Profilaktyka 40 Plus”, zwłaszcza w grupach defaworyzowanych.

Na sam koniec tego studium przypadku nie sposób też uciec od pytania, z czego finansowane będzie to dodatkowe ok. 1,5% PKB na ochronę zdrowia. Nie słychać bowiem ani po stronie rządzących, ani opozycji, postulatów dodatkowego podwyższenia składki zdrowotnej, poza zwiększoną już w ramach Polskiego Ładu składką dla przedsiębiorców, która nie przyniosła istotnej różnicy. W efekcie dodatkowe środki musiałyby być transferowane w jakiś sposób z budżetu państwa, co w świetle istniejących ograniczeń budżetowych wydaje się zadaniem trudnym. Mając to na uwadze, nie tylko sposób wydatkowania, ale także kwestia źródeł finansowania dodatkowych środków powinna być przedmiotem publicznej debaty w najbliższych miesiącach. Niestety zbliżająca się kampania wyborcza raczej nie będzie dobrą okazją do takiej rozmowy.

Bibliografia

- Bluhm, K., & Varga, M. (2020), *Conservative developmental statism in east central Europe and Russia*, "New Political Economy", 25(4), pp. 642-659.
- Boczkowska, M. A. (2019), *Pojęcie resilience w ujęciu tradycyjnym i współczesnym*. „Lubelski Rocznik Pedagogiczny”, 38(4), 125-141. p. 126-127.
- Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N., & Vella, S. (2006), *Conceptualizing and measuring economic resilience. Building the economic resilience of small states*, Malta: Islands and Small States Institute of the University of Malta and London: Commonwealth Secretariat, pp. 265-288.
- Bruszt, L., Lundstedt, L., & Munkácsi, Z. (2020), *Collateral benefit: the developmental effects of EU-induced state building in Central and Eastern Europe*, "Review of International Political Economy", 27(5), pp. 1170-1191.
- Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Rienner, Colorado.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979), *Dependency and development in Latin America*. University of California Press.
- Castañeda, G., Guerrero, O. A. (2018), *The resilience of public policies in economic development*, "Complexity", 1-15. p. 12.
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S., & Walker, B. (2002), *Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations*, "AMBIO: A journal of the human environment", 31(5), pp. 437-440.
- Grodzicki, M. (2018), *Konwergencja w warunkach integracji gospodarczej: Grupa Wyszehradzka w globalnych łańcuchach wartości*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Grodzicki, M. & Możdżeń, M. (2021), *Central and Eastern European economies in a Goldilocks age: A model of labor market institutional choice*. "Economic Modelling", 104.
- Nölke, A., & Vliegenthart, A. (2009), *Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe*, "World politics", 61(4), pp. 670-702.
- Perrings, C. (2006), *Resilience and sustainable development*, "Environment and Development economics", 11(4), pp. 417-427.
- Piatkowski, M. (2018), *Europe's growth champion: Insights from the economic rise of Poland*. Oxford University Press.
- Pisano, U. (2012), *Resilience and Sustainable Development: Theory of resilience, systems thinking*, "European sustainable development network (ESDN)", 26, p. 50.
- Reid, R., & Botterill, L. C. (2013), *The multiple meanings of 'resilience': An overview of the literature*, "Australian Journal of Public Administration", 72(1), 31-40, p. 37.