

Erozja odporności państwa jako wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego – propozycja ramy analitycznej umożliwiającej wczesne rozpoznawanie zagrożeń społecznych i instytucjonalnych

Erosion of state resilience as a challenge to internal security –
proposal for analytical framework enabling the early identification
of social and institutional threats

RADOSŁAW KORDA

Autor niezależny



<https://orcid.org/0009-0007-6609-5742>

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie erozji odporności państwa jako użytecznej kategorii analitycznej w badaniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zaproponowanie trójpoziomowej ramy analitycznej umożliwiającej obserwację symptomów osłabienia odporności państwa przed wystąpieniem jawnego kryzysu. Artykuł opiera się na analizie literatury przedmiotu, analizie porównawczej oraz syntezie modelowej (ang. *conceptual/model synthesis*). Punktem wyjścia jest założenie, że współczesne państwa są relatywnie dobrze przygotowane do reagowania na incydenty kryzysowe, gorzej natomiast identyfikują procesy długotrwałej erozji obejmujące sfery społeczną, instytucjonalną i informacyjną. Wniosek końcowy wskazuje, że bezpieczeństwo wewnętrzne wymaga nie tylko

zdolności do reagowania, lecz także rozwiniętej zdolności do rozpoznawania procesów erozyjnych o znaczeniu strategicznym.

Słowa kluczowe odporność państwa, kapitał społeczny, zaufanie instytucjonalne, analiza strategiczna, dezinformacja

Abstract The aim of the article is to present the erosion of state resilience as a useful analytical category in the study of internal security and a proposal for a three-level analytical framework for monitoring signs of a weakening of the state's resilience before an overt crisis arises. The article is based on the analysis of the relevant literature, comparative analysis and model synthesis. The starting point is the assumption that modern states are relatively well-prepared to respond to crisis incidents, yet are less adept at identifying processes of long-term erosion affecting social, institutional and informational spheres. The final conclusion indicates that internal security requires not only the ability to react but also a developed capacity to recognise erosional processes of strategic importance.

Keywords state resilience, social capital, institutional trust, strategic analysis, disinformation

Wprowadzenie

Współczesne państwa rozwijają rozbudowane procedury reagowania na zdarzenia gwałtowne – ataki terrorystyczne, katastrofy, awarie infrastruktury krytycznej, pandemie lub zakłócenia o charakterze hybrydowym. W ujęciu instytucjonalnym oznacza to wzrost znaczenia zarządzania kryzysowego, planów ciągłości działania oraz instrumentów koordynacji międzyresortowej. Tego rodzaju przygotowanie nie oznacza jednak pełnej zdolności do rozpoznawania procesów, które nie są jednorazowymi incydentami, lecz rozwijają się stopniowo, osłabiając relacje między społeczeństwem, instytucjami publicznymi i systemem informacyjnym państwa¹. W praktyce bezpieczeństwa wewnętrznego szczególne znaczenie mają więc nie tylko nagłe zagrożenia, lecz także długotrwałe procesy erozyjne, które obniżają

¹ OECD, *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/05/boosting-resilience-through-innovative-risk-governance_g1g3fd76/9789264209114-en.pdf, s. 15–23 [dostęp: 26 III 2026].

zdolność państwa do absorpcji wstrząsów (np. przeciążenie systemu ochrony zdrowia, nagły spadek zaufania instytucjonalnego, zakłócenie komunikacji między władzą a społeczeństwem) oraz adaptacji do zmieniających się warunków i odbudowy sprawności².

Przedmiotem badań jest erozja odporności państwa ujmowana jako problem bezpieczeństwa wewnętrznego. Pojęcie to odnosi się do stopniowego osłabiania zdolności państwa do utrzymywania porządku instytucjonalnego, koordynowania reakcji publicznej oraz podtrzymywania zaufania społecznego niezbędnego dla skutecznego działania organów władzy. W takim ujęciu odporność nie jest wyłącznie cechą infrastruktury lub procedur kryzysowych, lecz obejmuje także czynniki społeczne, w tym poziom zaufania instytucjonalnego, spójność wspólnotową, legitymizację instytucji oraz jakość komunikacji między władzą a społeczeństwem³. Bezpieczeństwo wewnętrzne nie może być zatem rozumiane wyłącznie jako zdolność do neutralizacji zagrożenia po jego ujawnieniu, lecz także jako zdolność do wczesnego rozpoznawania sygnałów osłabienia struktur państwowych.

Problem badawczy można sformułować następująco: jakie symptomy i wskaźniki pozwalają rozpoznawać proces erozji odporności państwa, zanim przybierze on postać jawnego kryzysu bezpieczeństwa wewnętrznego? Pytanie to wynika z widocznej w literaturze dysproporcji między rozwiniętymi analizami reakcji kryzysowej a skromniejszym dorobkiem dotyczącym wczesnego identyfikowania procesów osłabiających zdolność państwa do skutecznego działania⁴. Z perspektywy analitycznej chodzi zatem o uchwycenie takich zjawisk jak spadek zaufania do instytucji, przeciążenie systemów publicznych, zaburzenia koordynacji między podmiotami publicznymi oraz narastanie chaosu informacyjnego.

Celem artykułu jest przedstawienie erozji odporności państwa jako użytecznej kategorii analitycznej w badaniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zaproponowanie ramy analitycznej służącej rozpoznawaniu wczesnych symptomów erozji odporności państwa w tym obszarze. Rama ta łączy perspektywy: społeczną, instytucjonalną i informacyjną, przy założeniu, że osłabienie państwa rzadko jest jednowymiarowe. W artykule zastosowano analizę literatury przedmiotu, analizę porównawczą doświadczeń dwóch europejskich państw oraz syntezę modelową (ang. *conceptual/model synthesis*) prowadzącą do uporządkowania proponowanych

² C.S. Holling, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, nr 4, s. 14–18. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>.

³ R.D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000, s. 19–28; F. Fukuyama, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York 1995, s. 26–35.

⁴ A. Boin i in., *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge 2017, s. 3–12. <https://doi.org/10.1017/9781316339756>.

wskaźników. Takie podejście pozwala połączyć dorobek różnych dziedzin nauk społecznych, w tym studiów nad bezpieczeństwem, badań nad zarządzaniem (ang. *governance*) i odpornością instytucjonalną⁵.

W artykule przyjęto hipotezę, zgodnie z którą erozja odporności państwa jest możliwa do rozpoznania przed wystąpieniem jawnego kryzysu, o ile analiza bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje nie tylko zdarzenia incydentalne, lecz także kumulację osłabienia na poziomach społecznym, instytucjonalnym i informacyjnym.

Odporność państwa jako kategoria analityczna – od reakcji kryzysowej do zdolności adaptacyjnej

Pojęcie odporności (ang. *resilience*) weszło do współczesnego języka analizy bezpieczeństwa dopiero na przełomie XX i XXI w., choć jego geneza jest wcześniejsza i wywodzi się z badań nad stabilnością złożonych systemów. W klasycznym ujęciu Crawforda S. Hollinga odporność nie oznacza po prostu powrotu do stanu pierwotnego, lecz zdolność systemu do absorpcji zakłóceń bez utraty podstawowych funkcji i struktury⁶. Zastosowanie tej definicji w odniesieniu do nauk o bezpieczeństwie pozwoliło na odejście od rozumienia kryzysu jako jednorazowego zakłócenia i skierowanie uwagi badaczy ku pytaniu o to, dlaczego jedne systemy ulegają destabilizacji szybciej niż inne.

W kolejnych dekadach termin *resilience* zaczęto stosować w odniesieniu do organizacji, infrastruktury, administracji publicznej i wspólnot politycznych. W tym ujęciu odporność przestała być kategorią opisującą wyłącznie trwałość systemu, a zaczęła odnosić się do jego zdolności do adaptacji, odbudowy i koordynacji⁷. Miało to szczególne znaczenie dla analizy państwa jako podmiotu bezpieczeństwa, ponieważ klasyczne modele bezpieczeństwa opierały się przede wszystkim na kategoriach ochrony, kontroli i reagowania. Państwo było traktowane jako podmiot mający neutralizować zagrożenie po jego rozpoznaniu, a nie jako system, którego zdolność do utrzymywania sprawności może się stopniowo zmniejszać. Tymczasem współczesne środowisko

⁵ D.D. Woods, *Four Concepts for Resilience and the Implications for the Future of Resilience Engineering*, „Reliability Engineering & System Safety” 2015, t. 141, s. 5–9. <https://doi.org/10.1016/j.res.2015.03.018>.

⁶ C.S. Holling, *Resilience and Stability of Ecological Systems...*, s. 1–23.

⁷ B. Walker, D. Salt, *Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Washington 2006, s. 1–17.

bezpieczeństwa coraz częściej obejmuje zagrożenia rozproszone, długotrwałe i niejednoznaczne, a nie takie, które przybierają postać pojedynczego incydentu⁸.

Włączenie pojęcia odporności do analizy państwa oznacza więc istotną zmianę perspektywy. Nie chodzi już wyłącznie o pytanie, czy instytucje potrafią zareagować na zagrożenie, lecz także o to, czy mogą utrzymać zdolność działania w warunkach długotrwałej presji, przeciążenia lub utraty zaufania społecznego. W tym sensie odporność państwa można rozumieć jako zdolność struktur publicznych oraz otaczającego je środowiska społecznego do absorpcji wstrząsów, adaptacji do zmieniających się warunków oraz przywracania równowagi funkcjonalnej bez trwałej utraty sterowności⁹. Tak rozumiana odporność ma znaczenie nie tylko dla zarządzania kryzysowego, lecz także dla bezpieczeństwa wewnętrznego jako całości, ponieważ dotyczy zarówno instytucji bezpieczeństwa, jak i szerzej – zdolności państwa do zachowania porządku konstytucyjnego, ciągłości usług publicznych i społecznej legitymizacji działań.

Pojęcia bezpieczeństwa i odporności nie są tożsame. Bezpieczeństwo odnosi się tradycyjnie do stanu ograniczenia zagrożeń lub zdolności ich neutralizacji, odporność natomiast opisuje zdolność funkcjonowania mimo zakłóceń. Oznacza to, że państwo może dysponować znaczącymi instrumentami bezpieczeństwa formalnego, a jednocześnie wykazywać niską odporność w sensie społecznym, wynikającą ze słabości więzi i zaufania, lub instytucjonalnym. Może również pozostawać relatywnie odporne mimo występowania zagrożeń, jeśli ma wysoką zdolność adaptacyjną i regeneracyjną¹⁰. Dla bezpieczeństwa wewnętrznego rozróżnienie bezpieczeństwa i odporności ma zasadnicze znaczenie, ponieważ pozwala uchwycić zjawiska, które nie mieszczą się w prostym modelu „zagrożenie – reakcja – neutralizacja”, a które w praktyce decydują o tym, czy państwo pozostaje sprawne w warunkach napięcia.

Z tej perspektywy szczególnie widoczne stają się ograniczenia klasycznych modeli bezpieczeństwa. Sprawdzają się one dobrze w przypadku zagrożeń wyrażone identyfikowalnych, punktowych i operacyjnie uchwytnych, np. aktów przemocy, takich jak zamach, awarie infrastruktury czy zakłócenia porządku publicznego. Znacznie gorzej radzą sobie jednak z procesami rozciągniętymi w czasie, takimi jak spadek zaufania do instytucji, przeciążenie systemów publicznych, fragmentacja komunikacyjna (podział wspólnej przestrzeni informacyjnej na wiele kanałów przekazywania informacji i wiele grup odbiorców) czy zmniejszenie zdolności administracji publicznej w zakresie koordynacji działań. To właśnie tego rodzaju

⁸ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 9–18; RAND Corporation, *Building Resilience to Systemic Risks. A Review of the Literature*, Santa Monica 2021, s. 5–11.

⁹ D.D. Woods, *Four Concepts for Resilience...*

¹⁰ A. Wildavsky, *Searching for Safety*, New Brunswick–Oxford 1988, s. 77–91.

zjawiska mogą tworzyć środowisko sprzyjające kryzysowi, zanim ten uwidoczni się w formie jawnego incydentu¹¹.

Odporność państwa nie powinna być zatem traktowana jako pojęcie zastępujące bezpieczeństwo, lecz jako jego uzupełniająca i pogłębiająca kategoria analityczna. Pozwala ona dostrzec zarówno to, jak państwo reaguje na kryzys, jak i to, w jakim stanie wchodzi ono w sytuację napięcia i czy dysponuje wystarczającym potencjałem adaptacyjnym, aby utrzymać sterowność i zaufanie społeczne¹².

Erozja odporności państwa jako proces trudniejszy do rozpoznania, lecz istotny strategicznie

W analizie bezpieczeństwa wewnętrznego pojęcie kryzysu zazwyczaj odnosi się do zdarzenia rozpoznawalnego, wyraźnie odbiegającego od normy i wymagającego nadzwyczajnej reakcji instytucjonalnej. Kryzys ma zatem zwykle charakter punktowy – ujawnia się w określonym czasie, bywa nazywany sytuacją przełomową i uruchamia widoczne mechanizmy zarządzania. Inny charakter ma natomiast proces erozyjny, który nie musi oznaczać natychmiastowego zakłócenia porządku publicznego ani jednoznacznych symptomów operacyjnych, które wskazywałyby na konieczność reakcji, lecz stopniowo obniża zdolność państwa do skutecznego działania¹³. Nie jest więc to kryzys sam w sobie, lecz stan narastającej podatności, który może poprzedzać kryzys, pogłębiać jego skutki lub utrudniać odbudowę sprawności po jego wystąpieniu.

Różnica między kryzysem a procesem erozyjnym ma znaczenie analityczne i praktyczne. Kryzys skupia uwagę decydentów, ponieważ jest widoczny i może mieć jednoznaczne konsekwencje polityczne. Proces erozyjny przebiega natomiast poniżej progu natychmiastowej reakcji. Jego dynamika opiera się na kumulacji słabości, które z osobna wydają się mieć ograniczony wpływ, ale występujące razem zmieniają warunki funkcjonowania państwa¹⁴. Państwo nie przestaje działać nagle – zaczyna działać mniej spójnie, mniej przewidywalnie i mniej wiarygodnie. Przeciążenie instytucji administracyjnych może obniżyć jakość podejmowanych przez nie decyzji i wydłużać czas reakcji, co z kolei wpływa na percepcję skuteczności działań państwa przez społeczeństwo. To utrudnia realizację działań wymagających legitymizacji i społecznej dyscypliny. Równolegle zakłócenia

¹¹ A. Boin i in., *The Politics of Crisis Management...*, s. 3–14; OECD, *Boosting Resilience...*, s. 21–24.

¹² *Designing Resilience. Preparing for Extreme Events*, L. Comfort, A. Boin, C.C. Demchak (red.), Pittsburgh 2010, s. 1–12.

¹³ A. Boin i in., *The Politics of Crisis Management...*, s. 3–18.

¹⁴ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 21–30.

w sferze informacyjnej mogą osłabiać zdolność państwa do komunikowania intencji i wyjaśniania własnych działań¹⁵.

Na poziomie społecznym erozja odporności przejawia się przede wszystkim w spadku zaufania społeczeństwa do instytucji państwa, przewidywalności działań z ich strony i gotowości do współdziałania. W stabilnych warunkach państwo może funkcjonować skutecznie także przy umiarkowanym poziomie napięć społecznych. Gdy jednak dochodzi do zakłócenia, znaczenia nabiera to, czy obywatele uznają działania instytucji za uzasadnione i adekwatne. Długotrwały spadek zaufania do instytucji publicznych, wzrost atomizacji społecznej oraz nasilenie polaryzacji osłabiają zdolność systemu do mobilizacji i koordynacji działań zbiorowych¹⁶. Oznacza to, że bezpieczeństwo wewnętrzne zależy nie tylko od formalnego potencjału aparatu państwowego, lecz także od jakości więzi społecznych i poziomu legitymizacji instytucjonalnej.

Na poziomie instytucjonalnym proces erozji staje się widoczny przede wszystkim przez przeciążenie struktur, spadek koordynacji i narastanie rozproszenia odpowiedzialności. Instytucje mogą formalnie zachowywać pełnię kompetencji, a jednocześnie stopniowo tracić zdolność do przekrojowego, szybkiego i konsekwentnego działania. W praktyce oznacza to wzrost liczby działań reaktywnych kosztem działań wyprzedzających, ograniczenie zdolności planistycznych oraz osłabienie współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, administrację i komunikację między władzą a społeczeństwem¹⁷. Erozja instytucjonalna często przybiera postać pozornej sprawności – system działa, ale coraz bardziej fragmentarycznie i z malejącą odpornością na zakłócenia.

Trzecim wymiarem procesu erozyjnego jest poziom informacyjny. Współczesne państwo funkcjonuje w środowisku, w którym zdolność do utrzymania porządku w zakresie komunikacji między władzą a społeczeństwem staje się elementem bezpieczeństwa wewnętrznego. Erozja odporności informacyjnej polega zarówno na obecności dezinformacji, jak i – szerzej – na narastaniu chaosu interpretacyjnego, spadku wiarygodności przekazu publicznego oraz utracie wspólnej płaszczyzny porozumienia, na której opierają się decyzje społeczne i instytucjonalne¹⁸. W takich warunkach nawet poprawne działania państwa mogą być odbierane jako niespójne lub arbitralne, a to zwiększa ryzyko wtórnej destabilizacji.

¹⁵ D.D. Woods, *Four Concepts for Resilience...*

¹⁶ R.D. Putnam, *Bowling Alone...*, s. 22–28; F. Fukuyama, *Trust. The Social Virtues...*, s. 26–37.

¹⁷ *Designing Resilience...*, s. 7–15.

¹⁸ RAND Corporation, *Truth Decay. An Initial Exploration of the Diminishing Role of Facts and Analysis in American Public Life*, Santa Monica 2018, s. 1–13.

Erozja odporności nie musi być utożsamiana z „upadkiem” państwa ani z dramatycznym załamaniem porządku. Jest raczej stanem stopniowego obniżania zdolności adaptacyjnych, który zmniejsza margines bezpieczeństwa instytucjonalnego i społecznego. Im wcześniej taki proces zostanie rozpoznany, tym większa pozostaje możliwość odbudowy sprawności¹⁹. Z tego względu analiza bezpieczeństwa wewnętrznego oprócz identyfikacji zdarzeń i incydentów powinna obejmować symptomy długotrwałego osłabienia, które – choć mniej widowiskowe – mają często większe znaczenie strategiczne.

W tym sensie erozja odporności państwa stanowi kategorię szczególnie użyteczną dla analizy bezpieczeństwa wewnętrznego. Pozwala bowiem uchwycić zjawiska, które nie są jeszcze kryzysem, ale przestają być neutralne dla funkcjonowania państwa. Jeżeli bezpieczeństwo ma być rozumiane jako zdolność nie tylko do reakcji, lecz także utrzymania sprawności pod presją, to procesy erozyjne należy włączyć do centralnego pola obserwacji analitycznej.

Kapitał społeczny i sprawność instytucjonalna – fundamenty odporności państwa

W ocenie odporności państwa nie należy polegać wyłącznie na zagadnieniach organizacyjnych czy infrastrukturalnych. Państwo jest systemem osadzonym w relacjach społecznych, normach zaufania i wzorach współpracy. Kapitał społeczny i efektywność instytucjonalna to dwa splecione fundamenty jego odporności. Pierwszy odnosi się do jakości relacji społecznych i zasobów zaufania; drugi dotyczy zdolności instytucji do działania w sposób przewidywalny, skuteczny i skoordynowany. W odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego oba te wymiary, choć niezależne pod względem analitycznym, w praktyce warunkują się nawzajem²⁰.

W klasycznych ujęciach kapitał społeczny był rozumiany jako zasób tkwiący w relacjach społecznych, normach wzajemności i wzorach współpracy. Robert D. Putnam często wiązał go z poziomem uczestnictwa i zaangażowania obywatelskiego, zaufania i zdolności wspólnot do działania zbiorowego, wskazując, że jego osłabienie prowadzi do obniżenia jakości instytucji demokratycznych oraz skuteczności życia publicznego²¹. Francis Fukuyama podkreślał z kolei, że zaufanie społeczne

¹⁹ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 31–34; A. Boin i in., *The Politics of Crisis Management...*, s. 25–29.

²⁰ OECD, *Government at a Glance 2023*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/government-at-a-glance-2023_da193b0d/3d5c5d31-en.pdf, s. 17–24 [dostęp: 26 III 2026].

²¹ Przez skuteczność życia publicznego w ujęciu Putnama należy rozumieć zdolność wspólnoty do rozwiązywania problemów zbiorowych i koordynowania działania zbiorowego oraz responsywność instytucji wobec potrzeb obywateli. Zob. R.D. Putnam, *Bowling Alone...*, s. 19–28.

stanowi podstawę efektywnej koordynacji w złożonych strukturach organizacyjnych i politycznych, ponieważ obniża koszty transakcyjne²², zwiększa przewidywalność zachowań wszystkich stron relacji i wzmacnia gotowość do współpracy poza kontaktami stricte formalnymi²³. W kontekście bezpieczeństwa państwa zaufanie nie jest kategorią wyłącznie normatywną czy moralną, lecz zasobem strategicznym wpływającym na zdolność systemu do reagowania i adaptacji.

Zaufanie społeczne ma szczególne znaczenie w sytuacjach napięcia, niepewności i przeciążenia instytucji. W stabilnych warunkach państwo może opierać swoje działanie w większym stopniu na procedurze i rutynie. W warunkach kryzysowych lub podwyższonej presji wzrasta natomiast znaczenie społecznej akceptacji decyzji publicznych, podporządkowania się komunikatom instytucjonalnym oraz współdziałania z organami państwa. Tam, gdzie zaufanie do instytucji jest trwale osłabione, nawet formalnie poprawne działania mogą być odbierane jako arbitralne, nieprzejrzyste lub nieskuteczne²⁴. W konsekwencji obniża się zarówno efektywność zarządzania kryzysowego, jak i ogólna odporność państwa na zakłócenia społeczne, informacyjne i organizacyjne.

Równie istotna jak zaufanie jest spójność społeczna rozumiana jako zdolność społeczeństwa do utrzymywania minimalnego poziomu integracji normatywnej i systemowej (w rozumieniu klasycznego rozróżnienia D. Lockwooda między integracją społeczną a integracją systemową) mimo różnic interesów, poglądów czy doświadczeń²⁵. Państwo może bowiem skutecznie funkcjonować nawet przy obecności konfliktów społecznych, o ile zostają zachowane podstawowe warunki współistnienia i wspólne zasady postępowania. Gdy jednak dochodzi do trwałego osłabienia więzi pionowych i poziomych – między obywatelami a instytucjami oraz wewnątrz samego społeczeństwa – maleje zdolność systemu do skoordynowanego reagowania na zakłócenia²⁶. Z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego oznacza to wzrost podatności na chaos komunikacyjny, polaryzację i wtórne konflikty wokół działań podejmowanych przez państwo.

Niemniej ważnym wymiarem odporności pozostaje sprawność instytucjonalna. Nawet wysoki kapitał społeczny nie kompensuje trwałej nieskuteczności

²² Efekt obniżenia kosztów transakcyjnych przejawia się np. w mniejszej potrzebie szczegółowej kontroli i weryfikacji kontrahentów, krótszym czasie negocjacji, mniejszej liczbie sporów prawnych oraz ograniczonej konieczności stosowania zabezpieczeń formalnych (poręczeń, rozbudowanych umów).

²³ F. Fukuyama, *Trust. The Social Virtues...*, s. 26–37.

²⁴ M. Levi, L. Stoker, *Political Trust and Trustworthiness*, „Annual Review of Political Science” 2000, nr 3, s. 475–507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>.

²⁵ D. Lockwood, *Social Integration and System Integration*, w: *Explorations in Social Change*, G.K. Zollschan, W. Hirsch, Houghton Mifflin (red.), Boston 1964, s. 244–257.

²⁶ J. Chan, *Social Cohesion and the Governance of Public Order*, w: *Social Capital and Public Policy*, D. Halpern (red.), Cambridge 2005, s. 145–162.

administracji, niespójności działań publicznych lub przeciążenia struktur odpowiedzialnych za koordynację działań. Sprawność instytucjonalna nie powinna być utożsamiana wyłącznie z efektywnością biurokratyczną. W kontekście bezpieczeństwa państwa obejmuje ona również zdolność do szybkiego rozpoznawania problemów, wymiany informacji, współpracy międzyinstytucjonalnej oraz utrzymania ciągłości działania pod presją²⁷. Instytucje odporne są przede wszystkim zdolne do elastycznego, przewidywalnego i wiarygodnego działania.

Relacja między kapitałem społecznym a sprawnością instytucjonalną ma charakter sprzężenia zwrotnego. Instytucje działające w sposób przewidywalny i kompetentny wzmacniają zaufanie społeczne, podczas gdy niski poziom zaufania utrudnia realizację polityki publicznej i zwiększa koszty zarządzania. Z kolei osłabienie zdolności instytucjonalnych może przyspieszać erozję więzi społecznych, ponieważ obywatele zaczynają postrzegać państwo jako podmiot niezdolny do ochrony interesu publicznego lub zapewnienia elementarnej przewidywalności²⁸. Z tego względu odporność państwa nie może być analizowana wyłącznie przez pryzmat zasobów materialnych, formalnych kompetencji czy rozwiązań organizacyjnych. O jej realnym poziomie współdecyduje także jakość relacji państwo–społeczeństwo.

Włączenie kapitału społecznego do analizy bezpieczeństwa państwa ma zatem znaczenie teoretyczne i operacyjne. Pozwala uchwycić te czynniki, które nie zawsze są bezpośrednio uwzględniane w klasycznych wskaźnikach bezpieczeństwa, a które w praktyce przesądzają o zdolności państwa do utrzymania sprawności w warunkach presji. Państwo odporne to państwo zarówno zdolne do reakcji, jak i zachowujące legitymizację, przewidywalność i zdolność współdziałania ze społeczeństwem²⁹. Z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego oznacza to konieczność traktowania zaufania społecznego, spójności wspólnotowej i sprawności instytucjonalnej jako elementów jednego, wspólnego układu odporności.

Autorska rama analityczna – model wczesnego rozpoznawania erozji odporności państwa

Wcześniejsze rozważania wyjaśniają, dlaczego do analizy bezpieczeństwa wewnętrznego jest potrzebne narzędzie, które uwidacznia nie tylko w pełni rozwinięte

²⁷ *Designing Resilience...*, s. 7–18.

²⁸ OECD, *Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/03/trust-and-public-policy_g1g74ea6/9789264268920-en.pdf, s. 31–46 [dostęp: 26 III 2026].

²⁹ R.D. Putnam, *Bowling Alone...*, s. 349–363; OECD, *Trust and Public Policy...*, s. 47–53.

kryzysy, lecz także zachowania stopniowo osłabiające zdolność państwa do reagowania. W tym celu sugeruje się podejście analityczne, które pomoże we wczesnej identyfikacji erozji odporności państwa. Nie ma ono na celu zastąpienia istniejących procesów oceny ryzyka ani stworzenia uniwersalnego narzędzia operacyjnego, lecz koordynację obserwacji dotyczących zjawisk – często niespójnych i pozornie niepowiązanych – których równoczesne wystąpienie może oznaczać zmniejszenie zdolności państwa do adaptacji do zmieniających się warunków³⁰. Model ma charakter pomocniczy i interpretacyjny. Służy raczej do identyfikacji trendów oraz wzajemnych zależności niż do generowania prostych prognoz lub automatycznych ocen.

Punkt wyjścia modelu to założenie, że odporność państwa nie jest stanem binarnym – nie można jej opisywać wyłącznie jako „obecnej” lub „nieobecnej”. Jest ona dynamiczna (zmienia się w czasie), relacyjna (zależy od kontekstu i interakcji między poziomami) i wielowymiarowa (obejmuje wymiary społeczny, instytucjonalny i informacyjny). Może stopniowo słabnąć, nie wywołując natychmiastowego kryzysu, ale jednocześnie powodować znaczne obniżenie zdolności państwa do reagowania na zakłócenia³¹. Drugie założenie dotyczy natury samej erozji: to efekt nakładania się procesów w wymiarach społecznym, instytucjonalnym i informacyjnym. Trzecie założenie ma charakter metodologiczny: wczesne rozpoznawanie powinno opierać się na obserwacji współwystępowania i trwałości sygnałów ostrzegawczych, a nie na pojedynczym wskaźniku³².

Na tej podstawie proponowana rama analityczna obejmuje trzy poziomy obserwacji: społeczny, instytucjonalny i informacyjny. Nie są one niezależne od siebie – model zakłada, że rzeczywista wartość analityczna pojawia się dopiero wówczas, gdy zjawiska identyfikowane na poszczególnych poziomach zaczynają tworzyć układ, w którym wzajemnie się wzmacniają.

Pierwszy poziom – społeczny – obejmuje relacje zaufania, spójności i gotowości do współdziałania. W tej sferze do sygnałów ostrzegawczych można zaliczyć przede wszystkim trwały spadek zaufania do instytucji publicznych, osłabienie legitymizacji decyzji państwowych, wzrost percepcji niesprawiedliwości proceduralnej, nasilenie polaryzacji społecznej oraz obniżenie gotowości obywateli do respektowania norm wspólnego działania³³. Nie chodzi przy tym o chwilowe napięcia lub typowe dla systemów demokratycznych konflikty polityczne, lecz o procesy utrwalające niski poziom przewidywalności społecznej i ograniczające zdolność państwa do mobilizowania współpracy. Z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego poziom

³⁰ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 21–34.

³¹ D.D. Woods, *Four Concepts for Resilience...*, s. 5–9.

³² *Designing Resilience...*, s. 1–18.

³³ R.D. Putnam, *Bowling Alone...*, s. 349–363; OECD, *Trust and Public Policy...*, s. 31–53.

społeczny ma podstawowe znaczenie, ponieważ to właśnie on decyduje o tym, czy państwo w sytuacji zakłócenia może liczyć na minimalną zgodność normatywną i akceptację działań przez społeczeństwo.

Drugi poziom dotyczy wymiaru instytucjonalnego, a więc zdolności państwa do działania skoordynowanego, przewidywalnego i adekwatnego do skali wyzwań. W tej sferze sygnały ostrzegawcze są zwykle mniej wyraźne, ale wiążą się bezpośrednio ze sprawnością państwa. Można do nich zaliczyć: narastające przeciążenie organizacyjne, wydłużanie czasu reakcji instytucjonalnej, rozproszenie odpowiedzialności, obniżenie zdolności koordynacyjnej między podmiotami publicznymi, wzrost liczby działań doraźnych kosztem działań wyprzedzających oraz pogarszającą się zdolność utrzymywania ciągłości funkcji publicznych³⁴. Trudno uchwycić te zjawiska w sposób prosty i jednowymiarowy, jednak ich systematyczne występowanie może świadczyć o tym, że państwo formalnie zachowuje sterowność, lecz traci odporność rozumianą jako zdolność działania pod presją.

Trzeci poziom obejmuje wymiar informacyjny, którego znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego wyraźnie wzrosło w warunkach wysokiej fragmentacji komunikacyjnej i środowiska nasyczonego dezinformacją. W proponowanym modelu poziom ten oprócz obecności fałszywych treści obejmuje szerzej: osłabienie wiarygodności komunikacji, wzrost rozbieżności interpretacyjnych dotyczących podstawowych faktów, narastanie chaosu narracyjnego, ograniczenie zdolności instytucji do utrzymania wspólnej płaszczyzny komunikacyjnej oraz zwiększoną podatność opinii publicznej na destabilizujące przekazy³⁵. Z punktu widzenia odporności państwa problemem nie jest samo istnienie konkurencyjnych narracji – jest nim raczej sytuacja, w której państwo traci zdolność do skutecznego komunikowania sensu własnych działań oraz do utrzymywania minimalnej płaszczyzny porozumienia niezbędnej dla odpowiedniego poziomu koordynacji społecznej.

Wartość proponowanej ramy polega na próbie integracji trzech wskazanych katalogów zjawisk. Zgodnie z logiką modelu pojedynczy sygnał ostrzegawczy nie powinien być interpretowany jako wystarczający dowód erozji odporności państwa. Znaczenie analityczne zyskuje dopiero układ, w którym symptomy z różnych poziomów występują równolegle, utrzymują się w czasie i zaczynają się wzajemnie wzmacniać³⁶. Przykładowo: spadek zaufania społecznego może nie mieć jeszcze istotnych skutków systemowych, jeśli instytucje zachowują wysoką sprawność i zdolność komunikacyjną. Gdy jednak towarzyszy mu przeciążenie organizacyjne oraz narastający chaos informacyjny, wzrasta

³⁴ A. Boin i in., *The Politics of Crisis Management...*, s. 25–42.

³⁵ RAND Corporation, *Truth Decay...*, s. 1–18.

³⁶ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 35–39.

prawdopodobieństwo wejścia państwa w fazę obniżonej odporności. Model jest zatem relacyjny i sekwencyjny – służy do obserwacji konfiguracji, nie zaś do punktowania zjawisk.

Z metodologicznego punktu widzenia oznacza to potrzebę traktowania wskaźników jako elementów układu wczesnego rozpoznawania. Proponowana rama może być wykorzystywana zarówno do analizy porównawczej, jak i do interpretacji procesów zachodzących wewnątrz jednego państwa w dłuższej perspektywie czasowej³⁷. Jej przydatność polega przede wszystkim na tym, że porządkuje obserwację zjawisk, które często są analizowane oddzielnie – zaufania społeczne, sprawności instytucjonalnej i komunikacji między władzą a społeczeństwem – mimo że w praktyce pozostają one współzależne.

Należy przy tym zaznaczyć ograniczenia modelu. Po pierwsze, nie jest on narzędziem prognostycznym w sensie ścisłym i nie pozwala przewidywać konkretnych zdarzeń. Po drugie, jego zastosowanie wymaga ostrożności przy interpretacji, ponieważ na część wskaźników mogą wpływać konteksty polityczny, kulturowy i sytuacyjny³⁸. Po trzecie, model nie ma charakteru wdrożeniowego ani operacyjnego. Nie stanowi propozycji systemu dla służb, lecz próbę stworzenia uporządkowanej ramy badawczej, która może wspierać bardziej wnikliwe i wielowymiarowe rozpoznawanie procesów osłabiających odporność państwa.

Zadaniem proponowanej ramy analitycznej jest uzupełnienie istniejących instrumentów analitycznych o perspektywę, która pozwala traktować bezpieczeństwo wewnętrzne jako zdolność nie tylko do reagowania na kryzys, lecz także do rozpoznawania tego, że państwo zaczyna słabnąć, zanim stanie się to wyraźnie dostrzegalne.

Wielka Brytania i Polska jako dwa środowiska testowe

W odniesieniu do ram teoretycznych dodatkową zaletą proponowanego modelu analitycznego jest to, że można go postrzegać zarówno jako koncepcję, jak i proces interpretacji stosowany w rzeczywistych kontekstach państwowych. Można to zrobić przez porównanie dwóch przypadków: Wielkiej Brytanii i Polski. Oba kraje są członkami tego samego kręgu instytucjonalnego Zachodu, mają wysoką ekspozycję na zakłócenia informacyjne i geopolityczne, a jednocześnie mają różne wzorce/układy relacji między społeczeństwem, państwem a strukturami administracyjnymi. To zestawienie nie jest pełnym badaniem porównawczym – służy ilustracji działania modelu.

³⁷ A. Wildavsky, *Searching for Safety...*, s. 77–91.

³⁸ *Designing Resilience...*, s. 15–18; RAND Corporation, *Truth Decay...*, s. 45–51.

W przypadku Wielkiej Brytanii szczególnie widoczne są symptomy erozji odporności rozłożone na wszystkich trzech poziomach analizy. W wymiarze społecznym na znaczeniu zyskały długotrwałe skutki napięć związanych z brexitem, które utrwaliły wysoki stopień polaryzacji i osłabiły część mechanizmów integracyjnych³⁹. Dodatkowym czynnikiem obciążającym była pandemia COVID-19, która wystawiła na próbę zarówno zdolność instytucji publicznych do koordynacji, jak i poziom społecznego zaufania do podejmowanych przez nie decyzji⁴⁰. Dane z ostatnich lat wskazują, że zaufanie do rządu i części instytucji pozostaje niestabilne, a system ochrony zdrowia, samorządy i niektóre usługi publiczne funkcjonują pod znaczną presją organizacyjną⁴¹. W proponowanym modelu oznacza to współwystępowanie sygnałów na poziomach społecznym i instytucjonalnym: nie tyle jawny kryzys, ile obniżony poziom odporności wynikający z kumulacji napięć.

Na poziomie informacyjnym Wielka Brytania to państwo o wysokim stopniu pluralizmu komunikacyjnego, który w warunkach silnej fragmentacji komunikacyjnej może utrudniać spójną interpretację działań państwa przez społeczeństwo. Nie chodzi tu o samo istnienie sporu publicznego, lecz o trwałe osłabienie zdolności komunikacji instytucjonalnej do porządkowania sytuacji kryzysowej i redukcji niepewności. Z perspektywy proponowanej ramy analitycznej Wielka Brytania ilustruje zatem model erozji odporności o charakterze rozproszonym: państwo formalnie zachowuje wysoką funkcjonalność, lecz jednocześnie wykazuje symptomy przeciążenia, spadku przewidywalności i ograniczonej zdolności do reintegracji społecznej po okresach napięcia⁴².

Polska prezentuje odmienny wzorzec, ale równie interesujący pod względem analitycznym. Na poziomie społecznym widoczna jest relatywnie wysoka zdolność do mobilizacji zbiorowej w sytuacjach granicznych, czego przykładami były reakcje społeczne na kryzys pandemiczny, wzrost liczby Ukraińców przybywających do Polski czy lokalne formy samoorganizacji w obrębie wspólnot⁴³. Ten komponent mobilizacyjny należy uznać za istotny zasób odporności państwa⁴⁴. Jednocześnie jednak dane

³⁹ S.B. Hobolt, T.J. Leeper, J. Tilley, *Divided by the Vote: Affective Polarization in the Wake of the Brexit Referendum*, „British Journal of Political Science” 2021, t. 51, nr 4, s. 1476–1493.

⁴⁰ UK Parliament, House of Commons, *Coronavirus: Lessons Learned to Date*, <https://committees.parliament.uk/publications/7496/documents/78687/default/>, s. 7–18 [dostęp: 26 III 2026].

⁴¹ OECD, *Government at a Glance 2023...*, s. 145–152; *Public opinions and social trends, Great Britain*, Office for National Statistics, 20 IX 2024 r., <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/publicopinionsandsocialtrendsgreatbritain/august2024> [dostęp: 26 III 2026].

⁴² Institute for Government, *Performance Tracker 2024*, London 2024, s. 9–22.

⁴³ J. Domaradzki i in., *Volunteering in the Front Line of the Ukrainian Refugee Crisis: A Brief Report from Poland*, „Frontiers in Public Health” 2022, t. 10, s. 1–11. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.979751>.

⁴⁴ OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results. Building Trust in a Complex*

dotyczące zaufania do instytucji publicznych oraz jakość debaty publicznej wskazują na obecność napięć, które w dłuższej perspektywie mogą ograniczać trwałość tego zasobu. W proponowanym modelu oznacza to sytuację, w której zdolność do mobilizacji nie zawsze idzie w parze z wysokim poziomem zaufania instytucjonalnego.

Na poziomie instytucjonalnym Polska wykazuje cechy systemu zdolnego do relatywnie szybkiej reakcji w warunkach presji, ale zarazem narażonego na przeciążenia w zakresie koordynacji działań i ich ograniczoną przewidywalność między różnymi segmentami administracji publicznej⁴⁵. Z punktu widzenia odporności oznacza to, że system może być skuteczny w trybie reakcji, lecz mniej stabilny w wymiarze rozciągniętej w czasie adaptacji. W odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego ma to zasadnicze znaczenie, ponieważ państwo odporne powinno zarówno odpowiadać na zagrożenie, jak i utrzymywać spójność działania i społeczną legitymizację w okresach zwiększonego napięcia.

Także wymiar informacyjny wskazuje na odmienny niż brytyjski, lecz równie istotny wzorzec podatności. Polska przestrzeń komunikacyjna cechuje się wysoką dynamiką konfliktu interpretacyjnego oraz silnym wpływem przekazów tożsamościowych i polaryzacyjnych⁴⁶. Z punktu widzenia proponowanej ramy analitycznej nie oznacza to automatycznie niskiej odporności, ale zwiększa ryzyko sytuacji, w której nawet racjonalne i poprawne działania państwa mogą być odbierane w sposób silnie zróżnicowany, co ogranicza zdolność do budowania spójnej reakcji społecznej.

Wielka Brytania i Polska reprezentują dwa różne profile odporności. Wielka Brytania ujawnia symptomy erozji w postaci długotrwałego przeciążenia systemu i rozproszonej utraty spójności społecznej i instytucjonalnej. Polska wykazuje większą gotowość mobilizacyjną i zdolność reagowania sytuacyjnego, ale równocześnie pozostaje wrażliwa na napięcia związane z ograniczoną stabilnością zaufania instytucjonalnego i wysoką polaryzacją w komunikacji⁴⁷. W obu przypadkach wartość proponowanej ramy analitycznej objawia się w tym, że pozwala uchwycić nie tyle ogólną „siłę” lub „słabość” państwa, ile konfigurację czynników, które mogą w dłuższej perspektywie wzmacniać lub osłabiać jego odporność.

Policy Environment, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_eeb36452/9a20554b-en.pdf, s. 17–29 [dostęp: 26 III 2026].

⁴⁵ OECD, *Government at a Glance 2023...*, s. 153–158; OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust...*, s. 31–41.

⁴⁶ Dokument roboczy służb Komisji. *Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r.*, SWD(2024) 821 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024SC0821>, s. 4–11 [dostęp: 26 III 2026].

⁴⁷ OECD, *Government at a Glance 2023...*, s. 145–158; Institute for Government, *Performance Tracker 2024...*, s. 23–29.

Implikacje dla systemu bezpieczeństwa wewnętrznego – znaczenie analizy wieloźródłowej i procesowej dla państwa

Przyjęcie perspektywy procesowej wobec odporności państwa prowadzi do istotnej zmiany sposobu myślenia o bezpieczeństwie wewnętrznym. Konwencjonalne pojęcie systemu bezpieczeństwa koncentruje się na wykrywaniu zagrożeń, które stały się zauważalne na poziomie operacyjnym (incydenty, akty przemocy, awarie lub inne wymagające reakcji). Jest to nadal kluczowe podejście, ale nie wystarcza dla procesów rozwijających się stopniowo i niekoniecznie natychmiastowo objawiających się w formie jawnego kryzysu. Na poziomie makro oznacza to, że państwo musi uzupełnić działania reaktywne długoterminowym nadzorem. Konieczne jest monitorowanie procesu w celu wykrycia trendów, które osłabiają zdolność do działania, zanim skutki takich działań będą bezpośrednio odczuwalne⁴⁸.

Znaczenie takiego podejścia wynika z samej natury współczesnych zagrożeń. Wiele z nich nie jest skutkiem pojedynczego zdarzenia, lecz rezultatem długotrwałego nakładania się czynników społecznych, organizacyjnych i informacyjnych. W takich warunkach analiza skoncentrowana wyłącznie na incydencie może trafiać nie opisać moment kryzysowy, ale nie zawsze pozwala uchwycić warunki, które ten kryzys umożliwiły lub pogłębiły. Monitorowanie długoterminowych procesów staje się zatem zasadniczym elementem dla rozpoznawania podatności systemowej⁴⁹. W praktyce oznacza to większą wrażliwość analityczną na zjawiska rozproszone, o niskim natężeniu i pozornie nieistotne, które dopiero w konfiguracji nabierają znaczenia strategicznego.

Z tego względu szczególnie istotna staje się analiza wieloźródłowa. Procesy erozji odporności państwa nie są bowiem widoczne wyłącznie w jednym typie danych ani w obrębie jednego sektora administracyjnego. Ich rozpoznawanie wymaga łączenia informacji dotyczących nastrojów społecznych, zaufania do instytucji, wydolności organizacyjnej struktur publicznych, jakości komunikacji między władzą a społeczeństwem oraz dynamiki środowiska informacyjnego⁵⁰. Istotą nie jest przy tym maksymalizacja ilości danych, lecz ich odpowiednie zestawianie i interpretowanie. Dopiero perspektywa integrująca pozwala odróżnić przejściowe zakłócenie od bardziej trwałego osłabienia odporności.

Tego rodzaju podejście ma również znaczenie dla planowania strategicznego. Jeżeli bezpieczeństwo wewnętrzne ma obejmować także zdolność do neutralizacji zagrożenia i utrzymania sprawności w warunkach napięcia, to planowanie nie może

⁴⁸ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 21–34.

⁴⁹ A. Boin i in., *The Politics of Crisis Management...*, s. 25–42.

⁵⁰ OECD, *Government at a Glance 2023...*, s. 17–24.

ograniczać się do scenariuszy kryzysowych rozumianych jako reakcja na wydarzenie. Powinno obejmować również analizę warunków, w których państwo wchodzi w sytuację zakłócenia – a więc ocenę, czy dysponuje wystarczającym poziomem zaufania społecznego, koordynacji instytucjonalnej i zdolności komunikacyjnej⁵¹. W tym sensie analiza odporności nie konkuruje z klasycznym planowaniem bezpieczeństwa, lecz je pogłębia, przesuując uwagę z samego „co się wydarzy?” na równie istotne pytanie: „w jakim stanie będzie państwo w momencie mierzenia się z wyzwaniami?”.

Taka perspektywa procesowa ma ponadto znaczenie dla zarządzania odpornością instytucjonalną, ponieważ traktuje sprawność państwa jako zasób wymagający obserwacji, wzmacniania i okresowego korygowania. W obliczu współczesnych zagrożeń instytucje publiczne funkcjonują w środowisku permanentnej presji – informacyjnej, organizacyjnej, społecznej i geopolitycznej. W takich warunkach odporność instytucjonalna zależy zarówno od procedur i kompetencji formalnych, jak i od zdolności uczenia się, adaptacji i utrzymywania spójności działania w czasie⁵². Rozpoznawanie symptomów erozji może więc pełnić funkcję nie tyle alarmową, ile stabilizującą – umożliwiając wczesne dostrzeżenie obszarów wymagających skorygowania, zanim dojdzie do pełnej materializacji zagrożenia.

Zaproponowana w niniejszym artykule rama analityczna nie stanowi gotowego rozwiązania wdrożeniowego ani nie rości sobie prawa do zastąpienia istniejących instrumentów oceny ryzyka. Jej wartość polega na uporządkowaniu perspektywy obserwacyjnej oraz na wskazaniu, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wymaga równoczesnego uwzględniania procesów społecznych, instytucjonalnych i informacyjnych. Dla systemu bezpieczeństwa oznacza to potrzebę rozwijania kultury analitycznej bardziej wrażliwej na zjawiska rozciągnięte w czasie, mniej widowiskowe, lecz często ważniejsze pod względem strategicznym niż pojedyncze incydenty⁵³. W tym sensie analiza procesowa nie stanowi alternatywy dla klasycznego myślenia o bezpieczeństwie, lecz jego konieczne dopełnienie.

Podsumowanie i wnioski

Celem niniejszego artykułu było zaproponowanie ramy analitycznej umożliwiającej wczesne rozpoznawanie procesów erozji odporności państwa w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego. Założono, że współczesne państwa dysponują coraz bardziej rozwiniętymi instrumentami reagowania na zdarzenia gwałtowne, mniej

⁵¹ *Designing Resilience...*, s. 7–18.

⁵² D.D. Woods, *Four Concepts for Resilience...*, s. 5–9.

⁵³ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 35–39.

zaawansowane natomiast pozostają narzędzia służące identyfikowaniu procesów stopniowo osłabiających zdolność państwa do działania. Przeprowadzona analiza pozwala uznać hipotezę roboczą za zasadną: erozja odporności państwa może być rozpoznawana przed wystąpieniem kryzysu jawnego, o ile analiza bezpieczeństwa uwzględnia nie tylko incydenty, lecz także symptomy skumulowanego osłabienia na poziomach społecznym, instytucjonalnym i informacyjnym.

Bezpieczeństwo wewnętrzne nie jest wyłącznie funkcją siły państwa w zakresie reagowania. O jego realnym poziomie współdecyduje również jakość relacji państwo–społeczeństwo, zdolność instytucji do działania pod presją oraz możliwość utrzymania podstawowej spójności w zakresie komunikacji i organizacji. W tym sensie erozja odporności państwa stanowi problem bezpieczeństwa wewnętrznego, ponieważ stopniowo zmniejsza margines bezpieczeństwa i ogranicza zdolność adaptacyjną państwa w obliczu zakłóceń⁵⁴.

Zaproponowana w artykule rama analityczna ma charakter pomocniczy i porządkujący. Jej podstawowa użyteczność zawiera się w możliwości uchwycenia konfiguracji zjawisk, które w klasycznych modelach bezpieczeństwa bywają analizowane oddzielnie. Ujęcie społeczne, instytucjonalne i informacyjne pozwala spojrzeć na odporność państwa jako na układ współzależnych zasobów i podatności, a nie jednowymiarową cechę podmiotu publicznego. Porównanie Wielkiej Brytanii i Polski pokazało, że model ten może być użyteczny również w odniesieniu do interpretacji różnych środowisk instytucjonalnych.

Ze względu na ograniczenia artykułu przedstawiona rama nie została poddana ścisłej walidacji empirycznej i nie stanowi modelu pomiarowego. Ponadto część zaproponowanych wskaźników ma charakter pośredni i kontekstowy, co oznacza, że ich interpretacja wymaga ostrożności oraz uwzględnienia specyfiki danego państwa i momentu historycznego. Poza tym autor świadomie nie wnika w poziomy operacyjny ani wdrożeniowy, ponieważ celem artykułu było sformułowanie propozycji analitycznej, a nie projektowanie konkretnego instrumentu instytucjonalnego⁵⁵.

Dalsze badania nad modelem powinny zmierzać w trzech kierunkach. Po pierwsze, zasadne wydaje się rozwinięcie bardziej precyzyjnego zestawu wskaźników, możliwych do obserwacji porównawczej w dłuższej perspektywie czasowej. Po drugie, celowe byłoby sprawdzenie przydatności zaproponowanej ramy w analizie wybranych kryzysów państwowych i sytuacji granicznych. Po trzecie, wartościowym kierunkiem pozostaje pogłębienie relacji między kapitałem społecznym, sprawnością instytucjonalną i odpornością bezpieczeństwa państwa jako wspólnego pola badawczego⁵⁶.

⁵⁴ OECD, *Boosting Resilience...*, s. 35–39.

⁵⁵ *Designing Resilience...*, s. 15–18.

⁵⁶ OECD, *Trust and Public Policy...*, s. 47–53.

Wnioskiem końcowym pozostaje zatem potrzeba przesunięcia części uwagi analitycznej z samej reakcji na kryzys ku wczesnemu rozpoznawaniu warunków, w których państwo staje się mniej odporne. To właśnie ta zmiana perspektywy – od incydentu do procesu – może być użytecznym uzupełnieniem współczesnej refleksji nad bezpieczeństwem wewnętrznym.

Bibliografia

- Boin A., 't Hart P., Stern E., Sundelius B., *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge 2017. <https://doi.org/10.1017/9781316339756>.
- Chan J., *Social Cohesion and the Governance of Public Order*, w: *Social Capital and Public Policy*, D. Halpern (red.), Cambridge 2005, s. 145–162.
- Designing Resilience. Preparing for Extreme Events*, L. Comfort, A. Boin, C.C. Demchak (red.), Pittsburgh 2010.
- Domaradzki J., Walkowiak D., Bazan D., Baum E., *Volunteering in the Front Line of the Ukrainian Refugee Crisis: A Brief Report from Poland*, „Frontiers in Public Health” 2022, t. 10, s. 1–11. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.979751>.
- Fukuyama F., *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York 1995.
- Hobolt S.B., Leeper T.J., Tilley J., *Divided by the Vote: Affective Polarization in the Wake of the Brexit Referendum*, „British Journal of Political Science” 2021, t. 51, nr 4, s. 1476–1493. <https://doi.org/10.1017/S0007123420000125>.
- Holling C.S., *Resilience and Stability of Ecological Systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, nr 4, s. 1–23. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>.
- Institute for Government, *Performance Tracker 2024*, London 2024.
- Levi M., Stoker L., *Political Trust and Trustworthiness*, „Annual Review of Political Science” 2000, t. 3, s. 475–507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>.
- Lockwood D., *Social Integration and System Integration*, w: *Explorations in Social Change*, G.K. Zollschan, W. Hirsch, Houghton Mifflin (red.), Boston 1964, s. 244–257.
- Putnam R.D., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.
- Walker B., Salt D., *Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Washington 2006.
- Wildavsky A., *Searching for Safety*, New Brunswick–Oxford 1988.

Woods D.D., *Four Concepts for Resilience and the Implications for the Future of Resilience Engineering*, „Reliability Engineering & System Safety” 2015, t. 141, s. 5–9. <https://doi.org/10.1016/j.res.2015.03.018>.

Źródła internetowe

OECD, *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/05/boosting-resilience-through-innovative-risk-governance_g1g3fd76/9789264209114-en.pdf [dostęp: 26 III 2026].

OECD, *Government at a Glance 2023*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/government-at-a-glance-2023_da193b0d/3d5c5d31-en.pdf [dostęp: 26 III 2026].

OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results. Building Trust in a Complex Policy Environment*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_eeb36452/9a20554b-en.pdf [dostęp: 26 III 2026].

OECD, *Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/03/trust-and-public-policy_g1g74ea6/9789264268920-en.pdf [dostęp: 26 III 2026].

Public opinions and social trends, Great Britain, Office for National Statistics, 20 IX 2024 r., <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/publicopinionsandsocialtrendsgreatbritain/august2024> [dostęp: 26 III 2026].

RAND Corporation, *Building Resilience to Systemic Risks. A Review of the Literature*, Santa Monica 2021.

RAND Corporation, *Truth Decay. An Initial Exploration of the Diminishing Role of Facts and Analysis in American Public Life*, Santa Monica 2018.

UK Parliament, House of Commons, *Coronavirus: Lessons Learned to Date*, <https://committees.parliament.uk/publications/7496/documents/78687/default/> [dostęp: 26 III 2026].

Inne dokumenty

Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r., SWD(2024) 821 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024SC0821> [dostęp: 26 III 2026].

Dr inż. Radosław Korda

Doktor nauk społecznych, inżynier, były oficer Wojska Polskiego oraz były funkcjonariusz Metropolitan Police w Londynie. Od wielu lat mieszka i pracuje w Wielkiej Brytanii, łącząc działalność zawodową z badaniami nad bezpieczeństwem państwa, odpornością instytucjonalną oraz procesami społecznymi zachodzącymi w Europie. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół bezpieczeństwa wewnętrznego, kapitału społecznego, zarządzania kryzysowego oraz relacji między społeczeństwem a instytucjami publicznymi. W swoich badaniach wykorzystuje również wieloletnie doświadczenia związane z funkcjonowaniem brytyjskiego środowiska polonijnego oraz procesami migracyjnymi. Autor publikacji naukowych poświęconych problematyce bezpieczeństwa, odporności państwa i problemów społecznych, w tym monografii dotyczących długoterminowych procesów społecznych i instytucjonalnych.

Kontakt: radek.korda@gmail.com

