



Scientific journal

De Securitate et Defensione.
Security and Defence Journal

published since 2015

ISSN 2450-5005

The Institute of Security Studies
The Faculty of Social Sciences
Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Poland

ZESPÓŁ REDAKCYJNY/ EDITORIAL TEAM

REDAKTOR NACZELNA/ EDITOR IN CHIEF

DR HAB. MALINA KASZUBA

ZASTĘPCA REDAKTOR NACZELNEJ/ DEPUTY EDITOR

DR MARTA SARA STEMPIEŃ

REDAKTOR / EDITOR

DR DAMIAN JARNICKI

REDAKTOR /EDITOR

DR HAB. JÁN PIEA

REDAKTOR / EDITOR

DR HAB. ZDZISŁAW ŚLIWA

REDAKTOR JĘZYKOWY (JĘZYK POLSKI)/
LANGUAGE EDITOR (POLISH)

MGR URSZULA PIĄTKOWSKA

REDAKTOR JĘZYKOWY (JĘZYK ANGIELSKI)/
LANGUAGE EDITOR (ENGLISH)

**MGR HANNA SIENKIEWICZ-KAYA
DR MARTA SARA STEMPIEŃ**

REDAKTOR JĘZYKOWY (JĘZYK NIEMIECKI)/
LANGUAGE EDITOR (GERMAN)

DR ADRIANA POGODA-KOŁODZIEJAK

REDAKTOR JĘZYKOWY (JĘZYK ROSYJSKI)/
LANGUAGE EDITOR (RUSSIAN)

DR EWA KOZAK

SEKRETARZ REDAKCJI/ SECRETARY

MGR IZABELA BOJKO, MGR KAROLINA SÓWKA

RADA NAUKOWA/ SCIENTIFIC COMMITTEE

PROF. DR HAB. ROMUALD KALINOWSKI, UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH/ SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES, POLAND; **PROF. DR HAB. ANDRZEJ MISUK**, UNIWERSYTET WARSZAWSKI/ UNIVERSITY OF WARSAW, POLAND; **PROF. DR HAB. MIROSLAW MINKINA**, PROF. UCZELNI, UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH/ SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES, POLAND; **PLK DR HAB. TOMASZ KOŚMIDER**, PROF. UCZELNI, AKADEMIA SZTUKI WOJENNEJ/ THE WAR STUDIES UNIVERSITY, POLAND; **DR HAB. MARIUSZ KUBIAK**, PROF. UCZELNI, UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH/ SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES, POLAND; **DR HAB. EWA MARCINIAK**, PROF. UCZELNI, UNIWERSYTET WARSZAWSKI/ UNIVERSITY OF WARSAW, POLAND; **PLK DR HAB. ANDRZEJ PIECZYWOK**, PROF. UCZELNI, UNIWERSYTET KAZIMIERZA WIELKIEGO W BYDGOSZCZY/ KAZIMIERZ WIELKI UNIVERSITY IN BYDGOSZCZ, POLAND; **DR HAB. ZBIGNIEW SABAK**, PROF. UCZELNI, PAŃSTWOWA SZKOŁA WYŻSZA IM. PAPIEŻA JANA PAWŁA II W BIAŁEJ PODLASKIEJ/ POPE JOHN PAUL II STATE SCHOOL OF HIGHER EDUCATION IN BIAŁA PODLASKA, POLAND; **DR HAB. HENRYK WYRĘBEK**, PROF. UCZELNI, UNIWERSYTETU PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH/ SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES, POLAND; **DR ROBERT GAWŁOWSKI**, WYŻSZA SZKOŁA BANKOWA W TORUNIU/ TORUN SCHOOL OF BANKING, POLAND; **DR HAB. ASLAN ABASHIDZE**, ROSYJSKI UNIWERSYTET PRZYJAŹNI NARODÓW' THE PEOPLES' FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA; **DR HAB. NIKOLAI DUCHNO**, ROSYJSKI UNIWERSYTET TRANSPORTU (MIIT)/ RUSSIAN UNIVERSITY OF TRANSPORT (MIIT), RUSSIA; **DR HAB. GALINA KUC**, PROF. CHARKOWSKIEGO UNIWERSYTETU NARODOWEGO IM. W. KARAZINA/ V.N. KARAZIN KHARKIV NATIONAL UNIVERSITY, UKRAINE; **DR HAB. ALEKSANDR MALKO**, PROF. ROSYJSKIEJ AKADEMII NAUK, SARATOW/ RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES, RUSSIA; **DR HAB. AMAN MIZANBAJEV**, PROF. UNIWERSYTETU W CZELABIŃSKU/ CHELYABINSK STATE UNIVERSITY PROFESSOR, RUSSIA; **DR HAB. INNA STECENKO**, PROF. BAŁTYCKIEJ AKADEMII MIĘDZYNARODOWEJ/ BALTIC INTERNATIONAL ACADEMY, LATVIA; **DR ABDER-RAHMAN HAJ IBRAHIM**, UNIWERSYTET W BIRZEIT UNIVERSITY/ BIRZEIT UNIVERSITY, PALESTINE; **DOC. DR DENIS IROSNIKOW**, PAŃSTWOWY UNIWERSYTET W RIAZANIU IM. S.A. JESIENINA/ RYAZAN STATE UNIVERSITY, RUSSIA; **DR SANDRA KAIJA**, PROF. UNIWERSYTETU STRADYNIA W RYDZE/ RIGA STRADIŅŠ UNIVERSITY, LATVIA

ADRES REDAKCJI/ EDITORIAL TEAM

INSTYTUT NAUK O BEZPIECZEŃSTWIE, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH, UL. ŻYTANIA 39, 08-110 SIEDLCE/
 INSTITUTE OF SECURITY STUDIES, FACULTY OF SOCIAL SCIENCES, SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES, ŻYTANIA 39, 08-110 SIEDLCE, POLAND

ZA WERSJĘ PIERWOTNĄ CZASOPISMA UZNAJE SIĘ WERSJĘ ELEKTRONICZNĄ DOSTĘPNĄ POD ADRESEM [HTTP://WWW.DESECURITATE.UPH.EDU.PL](http://www.desecuritate.uph.edu.pl) / THE ORIGINAL VERSION OF THE JOURNAL IS THE ELECTRONIC VERSION AVAILABLE AT THE [HTTP://WWW.DESECURITATE.UPH.EDU.PL](http://www.desecuritate.uph.edu.pl)

KOREKTA/ PROFREADING: MGR URSZULA PIĄTKOWSKA

SKŁAD I ŁAMANIE/ TYPESETTING: DR MARTA SARA STEMPIEŃ

LOGOTYP/LOGOTYPE: ALEKSANDRA WOLSKA

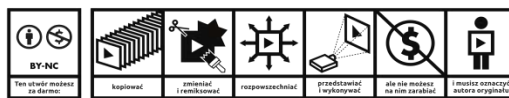
OKŁADKA/ COVER: DR MARTA SARA STEMPIEŃ

WYDAWCA/ PUBLISHER:

UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH/
 SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES, ŻYTANIA 39, 08-110 SIEDLCE
[HTTP://WWW.UPH.EDU.PL](http://www.uph.edu.pl)

PL ISSN 2450-5005

© **COPYRIGHT BY UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH**



Uznanie autorstwa-Dzielenie się tym dziełem 3.0 Polska - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, remiksowanie, rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie dzieła, pod warunkiem, że w odniesieniu do utworów tworzonych na podstawie utworów objętych tymi licencjami. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/pl/>

ADRES DO PRZESŁANIA ARTYKUŁÓW/ ARTICLES SUBMISSION ADDRESS

REDAKCJA "DE SECURITATE ET DEFENSIONE. O BEZPIECZEŃSTWIE I OBRONNOŚCI"
 E-MAIL: secu_et_defen@uph.edu.pl

UNIwersytet PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH

Instytut NAUK O BEZPIECZEŃSTWIE

DE SECURITATE ET DEFENSIONE

O BEZPIECZEŃSTWIE I OBRONNOŚCI



SPIS TREŚCI

MIHAI BELU

Obieg informacji od działania do umysłu społecznego. W jaki sposób komputer wpływa na wybór informacji?

7

MARCIN KONIECZNY

Demaskuok – litewski system przeciwdziałania dezinformacji

17

ADRIANA DRÓŻDŹ

Pandemia COVID-19 a bezpieczeństwo funkcjonariuszy i osadzonych w zakładach karnych – zmiany i zagrożenia

30

MARIOLA PYTLAK

Pandemia COVID-19 jako wyzwanie dla organizacji publicznych. Ocena działań – studium przypadku

48

MARIUSZ RZESZUTKO

Wpływ pandemii COVID-19 na stabilność państw regionu MENA

64

BARTOSZ WŁODARCZYK

Przyszłość struktur bezpieczeństwa Polski w ramach intensyfikacji zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi

83

KRZYSZTOF FICOŃ, WOJCIECH SOKOŁOWSKI

Zarządzanie logistyczne podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych

96

HALYNA KUNDIEIEVA

Koncepcja systemu bezpieczeństwa żywności

109

PIOTR LEWANDOWSKI

Racja stanu Polski w cyberprzestrzeni i cyberbezpieczeństwie

125

PHILIPP HEINZL

Model przywództwa pełnego zasięgu w działaniu: studium przypadku niemieckiej firmy H3 GROB Aircraft SE

143

RUXANDRA-ANDREEA ȚUȚUIANU

Wyzwania europejskiej strategii na rzecz młodzieży

165

TUNDE AGARA, BASHEER OLALERE USAMOTU, OLAWALE AKINRINDE

Schizma doktrynalna i polityka religijnego sektarianizmu w islamie: Zrozumienie pierwotnej przyczyny sekciarskiego i religijnego terroryzmu na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej

179

MATEUSZ KAMIONKA

Geneza islamskiego zagrożenia terrorystycznego w Uzbekistanie po upadku ZSRR

202

TABLE OF CONTENTS

MIHAI BELU

*The Course of the Information from the Action to the Public Mind.
How Computers Influence Information Selection?*

7

MARCIN KONIECZNY

Demaskuok – The Lithuanian System to Counter Disinformation

17

ADRIANA DRÓZDŹ

*The COVID-19 Pandemic and the Safety of Prison Officers and Inmates
– Changes and Risks*

30

MARIOLA PYTLAK

*The COVID-19 Pandemic As a Challenge for Public Organizations.
Action Evaluation – Case Study*

48

MARIUSZ RZESZUTKO

The Impact of the Global Pandemic on MENA Countries' Stability

64

BARTOSZ WŁODARCZYK

*The Future of Poland's Security Structures as Part of the Intensification
of Threats Related to Natural Disasters*

83

KRZYSZTOF FICOŃ, WOJCIECH SOKOŁOWSKI

Logistic Management in Non-Military Crisis Situations

96

HALYNA KUNDIEIEVA

The Concept of Food System: Food Security and Nutrition

109

PIOTR LEWANDOWSKI

The Raison D'etre of Poland in Cyberspace and Cybersecurity

125

PHILIPP HEINZL

*The Full Range Leadership Model in Action: A Case Study
of the German Aircraft Producing Company H3 GROB Aircraft SE*

143

RUXANDRA-ANDREEA ȚUȚUIANU

Current Challenges in the European Youth Policy

165

TUNDE AGARA, BASHEER OLALERE USAMOTU, OLAWALE AKINRINDE

*Doctrinaire Schism and the Politics of Religious Sectarianism in Islam:
Understanding the Root Cause of Sectarian and Religious Terrorism
in the Middle-East and North Africa*

179

MATEUSZ KAMIONKA

*The Rise of the Islamic Terrorist Threat in Uzbekistan After the Collapse
of the USSR*

202

Mihai BELU

The National University of Political Studies and Public Administration

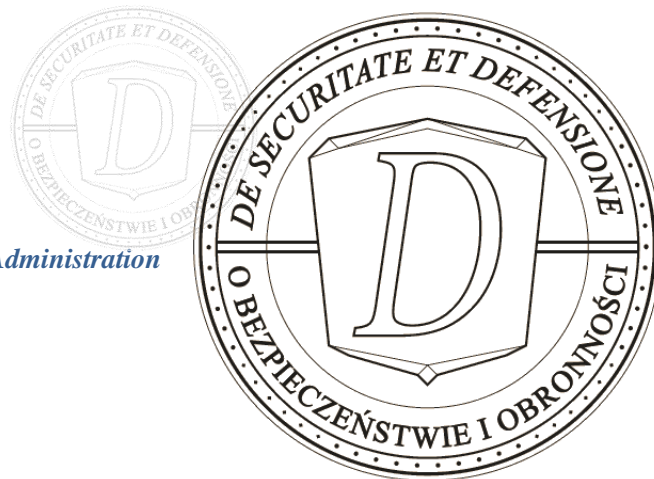
Political Sciences – International Relations

Bucuresti, Romania

mihai.belu@lumeapolitica.ro

<https://orcid.org/0000-0002-1116-3468>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.01>



THE COURSE OF THE INFORMATION FROM THE ACTION TO THE PUBLIC MIND. HOW COMPUTERS INFLUENCE INFORMATION SELECTION?

ABSTRACT: For hundreds of years, the news values have remained unchanged. There was a particular and unchanged process of transforming the information in the news. The data was gathered by reporters, turned into the news by the editors, and published by the editor in chiefs. The selection criteria appear to be the same, but the distribution has changed with technological developments. This paper tries to identify the changes in the process of gathering information, news selection, and news broadcasting. We will analyze how the roles have changed and how the new news values appear. In addition, it is essential to examine the ranking of the news values influenced by the digital platforms. We will examine the role of new technology in information gathering and news diffusion. The paper will explain how roles changes affect news values. Based on the theory, we will see how the new technology influences the newsgathering process and how it influences the persons involved.

KEYWORDS: fake news, news values, digital platforms, algorithm, social media

OBIEG INFORMACJI OD DZIAŁANIA DO UMYŚŁU SPOŁECZNEGO. W JAKI SPOSÓB KOMPUTER WPŁYWA NA WYBÓR INFORMACJI?

ABSTRAKT: Od setek lat wartość informacji pozostaje niezmienna. Następuje szczególny i niezmienny proces przekształcania informacji w wiadomościach. Dane są zbierane przez reporterów, redagowane w wiadomości i publikowane przez redaktora naczelnego. Kryteria wyboru wydają się być takie same, ale dystrybucja zmieniła się wraz z rozwojem technologicznym. W niniejszym artykule podjęto próbę identyfikacji zmian w procesie zbierania informacji, selekcji wiadomości i nadawania wiadomości. Przeanalizowano to, jak zmieniły się role i jak pojawiają się nowe wartości informacji. Ponadto konieczne było zbadanie rankingu wartości wiadomości, na które wpływają platformy cyfrowe. Zbadano również rolę nowych technologii w gromadzeniu i rozpowszechnianiu informacji. Artykuł wyjaśnia, w jaki sposób zmiany ról wpływają na wartości informacyjne. W oparciu o teorię opisano, jak nowa technologia oddziałuje na proces zbierania wiadomości i jak wpływa na zaangażowane osoby.

SŁOWA KLUCZOWE: fake newsy, wartość informacji, platformy cyfrowe, algorytm, media społecznościowe

INTRODUCTION

Even if TV stations, newspapers, and radios remain essential information sources, digital platforms develop fast, and more and more people use them as the main information source. This also changes the quality and type of information available at a certain time.

A fact that was considered important in the past and was transformed into news and published will no longer be considered important. We propose to analyze the main factors that influence this process. Social media transformed the communication paradigm¹ and also the standards of news diffusion.

This was done by integrating digital platforms in the chain of news diffusion. We want to see what are the changes determined by this modification and what is the influence of digital platforms in the selection of news. Last, but not least, we want to take a brief look at the risk raised by new changes.

TRADITIONAL NEWS VALUES

At the end of the last century, the main criteria used by journalists to decide which news would be published have been established. The primary standard was temporal proximity. “The news has to be new. When you read it or heard about it has to be new,” sustain Ken Melzer². His book was published three years before the European Organization for Nuclear Research put the base of what we call now “The internet.”

The second standard for classifying information was space proximity. An event that is happening in a small city will be widely covered by the local newspaper and barely covered by a national newspaper³. The closer an event took place, the more interested will be the readers in it. The rarity of information was a third standard taken into consideration when analyzing a piece of information. Monika Bednarek and Helen Caple describe this news value in “The Discourse of News Values: How News Organizations Create Newsworthiness.”⁴ The rarity of information contrasts with what is usual and what people are used to.

The notoriety of the people involved is, in turn, significant in selecting information that becomes news. Some scholars call that news value elitism⁵; others call it power elite⁶. This value of information refers to the prominence of the characters involved, whether they are people, institutions, or countries. A regular event can become news if well-known personalities are involved. A minor car accident would not be reported by any media institution, but would become news if one of the involved characters is notorious.

¹ F. Avorgbedor, J. Liu, *Enhancing User Privacy Protection by Enforcing Clark-Wilson Security Model on Facebook*, IEEE International Conference on Electro Information Technology (EIT) 2020.

² K. Melzer, *Newsgathering*, Prentice-Hall 1986, p. 23.

³ Ibidem, p. 24.

⁴ M. Bednarek, H. Caple, *The discourse of news values: how news organizations create newsworthiness*, Oxford University Press 2017, p. 66.

⁵ Ibidem, p. 58.

⁶ T. Harcup, D. O'Neill, *What is News?*, “Journalism Studies” 18(12) 2016, pp. 1470–1488.

Other researchers believe that impact is what makes a news story relevant. The impact is related to the construction and has significant effects or consequences without limiting these effects to the lives or experiences of the target audience⁷. Increasing taxes on stock market transactions has a more negligible impact than raising value-added tax because all people are affected by the increase in VAT. Only a tiny part of them carry out stock exchange transactions.

Some scholars introduce other values of the news. In addition to temporal proximity, relevance, and spatial proximity, Ida Schultz talks about sensation and conflict. “The sensation is unusual, spectacular, extraordinary and all the more sensational, all the more noteworthy and a widely used example of the criterion in Anglo-American literature is ‘man-bite-dog.’ It’s not uncommon for a dog to bite a man, but a man biting a dog is quite a sensation.”⁸ The same author defines conflict as a criterion used in selecting news for conflicts of interest between people, organizations, or causes.

The preferences and sympathies of the people who choose the news or the organizations that publish it need interest. The personal involvement of journalists who decide the information to turn into news has been studied by some researchers.⁹ News covering politics and social issues are the most affected by the personal involvement of journalists or news organizations.¹⁰

In the final years of the last century, another problem was detected. Marvin Kalb revealed the tabloidization of news in 1998 as an effort of the news organizations to attract a younger audience.¹¹ Success counted as the audience is the most crucial factor in media product evaluation. Even news programs are evaluated regarding the number of viewers. Kalb sees that as a consequence of the corporatization of the news organization. One year later, Esser considered tabloidization as the direct result of the commercialization of media organizations.¹² The publication gives to the public what the public seems to like, and, at the same time, the public is educated in that way.

In 2004, Donsbach drew attention to echo chambers created within the profession. The community of journalists reached a uniformity called consensus. “Reporting from a certain press conference what no one has reported or not reporting what everyone has reported can be embarrassing and can jeopardize the journalist's professional position.”¹³

All researchers believe that in the days when traditional media were ruling, information was selected by reporters and filtered by editors and publishers based on features that may sometimes differ, but which are similar. The values of the news were increasingly confirmed by the audience/circulation as the number of media institutions became higher and the compe-

⁷ M. Bednarek, H. Caple, *The Discourse of News Values: How News Organizations Create Newsworthiness*, Oxford University Press 2017, p. 60.

⁸ I. Schultz, *The Journalistic Gut Feeling*, “Journalism Practice” 1(2) 2007, p. 198.

⁹ J.F. Staab, *The Role of News Factors in News Selection: A Theoretical Reconsideration*, “European Journal of Communication” 5(4) 1990, p. 427.

¹⁰ H.M. Kepplinger, *Reviews*, “European Journal of Communication” 4(4) 1989, pp. 508–509.

¹¹ M. Kalb, *Editorial*, “Harvard International Journal of Press/Politics” 3(1) 1998, pp. 1–4.

¹² F. Esser, *Tabloidization of News*, “European Journal of Communication” 14(3) 1999, pp. 291–324.

¹³ W. Donsbach, *Psychology of News Decisions*. “Journalism: Theory, Practice & Criticism” 5(2) 2004, p 10.

tition became higher. This has led to tabloidization in an attempt to attract more audiences to newspapers and television.

NEWS VALUES IN DIGITAL ERA

Bednarek and Caple show that the three main values of the news published on Facebook and Twitter were notoriety (33%), spatial proximity (29%), and personalization (29%). The study was conducted by analyzing 50 posts made by 22 media institutions. The same study indicated negativity as having a share of 26% in the analyzed news.¹⁴ Harcup and O'Neill also conducted a study in 2014 that included an analysis of 711 posts from ten UK publications¹⁵.

Negative news came first in number, followed by spectacular or rare news and entertainment news. Like Bednarek and Caple in 2016, Harcup and O'Neill establish a close connection between posts and images.

Harcup and O'Neill's conclusions include that exclusivity is an essential value of information in the Internet age. Exclusivity can be a transformation of the traditional value of temporal proximity. Virtually any news item quickly posted on the Internet has a higher value than a news item published long after it has already become known to the public.

Gradually, as Kasper Welbers pointed out in 2015, journalists are beginning to weigh the traditional values of the news and choose the information according to how it performs online.¹⁶ The same conclusion has a 2019 study showing that publishers' news choices differ from readers' choices. Many of the news considered important by publishers are less read than other news considered by publishers less critical.¹⁷

This trend is also influenced by the fact that more and more people read the news on social networks. A 2018 study by the Pew Research Center in the United States found that two-thirds of adult Americans read news on social media.¹⁸ This trend causes media institutions to seek to attract more followers on social media in order to get more distribution for their news.¹⁹ The same study found that the number of subscribers to a social media account is correlated with the number of reactions a social media account receives from the reading public. A media institution with a Facebook or Twitter account with many followers will have a larger audience and, implicitly, a more significant number of reactions. Among these reactions, the distribution, in turn, increases the audience. The number of comments and responses to

¹⁴ M. Bednarek, H. Caple, *The Discourse of News Values: How News Organizations Create Newsworthiness*, Oxford University Press 2017, p. 182.

¹⁵ T. Harcup, D. O'Neill, *What is news?* "Journalism Studies" 18(12) 2016, pp. 1470-1488.

¹⁶ K. Welbers, *News Selection Criteria in the Digital Age: Professional Norms Versus Online Audience Metrics*, Sage 2015, p. 13.

¹⁷ A. Chakraborty, S. Ghosh, N. Ganguly, K.P. Gummadi, *Editorial Versus Audience Gatekeeping: Analyzing News Selection and Consumption Dynamics in Online News Media*, IEEE Transactions on Computational Social Systems, 2019, pp. 1–12. 0

¹⁸ Pew Research Center, *News Use Across Social Media Platforms 2018*, September 2018, <https://www.journalism.org/2018/09/10/news-use-across-social-media-platforms-2018/>

¹⁹ P. Rajapaksha, R. Farahbakhsh, N. Crespi, *Scrutinizing News Media Cooperation in Facebook and Twitter*, IEEE Access 2019 1–1.

comments is considered directly related to the audience on the Tweeter social network, as researchers find.²⁰

INFLUENCE OF THE ALGORITHMS

However, the audience on social networks is filtered by algorithms developed by the companies that manage those networks. “Online social platforms such as Twitter and Facebook profit from our engagement with their systems. Thus, optimizing our experience is a key part of their business model. To this end, they adopt algorithmic personalization, which broadly describes a range of automated methods that filter the information to which we are exposed to. The filtering is not random, but targeted to stimulate our interest and online activity. Generally speaking, the aims of algorithmic filtering are benign” say as conclusions Perra and Rocha in 2019.²¹ They conclude that algorithms influence public perception and could lead to polarization.

Scholars use Noddle Theory to determine how social media networks could change public perception. The theory said that human behavior could be changed using indirect suggestions. The conclusions underlined by Perra and Rocha are firm: „The study of the nudging scenario shows how the dominant opinion in the population can completely switch within a short time by moderately pushing the desired opinion” shows the study that was based upon work supported by, or in part by, the U. S. Army Research Laboratory and the U.S. Army Research Office under contract/grant number W911NF-18-1-0376.²²

The traditional values of the news as they were known before the advent of the Internet or in the early days of social media no longer matter. Algorithms control the information that appears before each user, and external factors can influence these algorithms. Another study shows that robots use messages posted on social networks to influence the algorithms used by Google or other search engines. This method is used to promote certain news.²³

A search engine uses a crawler to gather data about each page, and, based on that data, the customer search also provides specific results. An essential parameter of the Google search algorithm is the page rank according to which an internet page is located above or below the user's searches and, by default, gets more or less traffic. Broadly speaking, page rank is determined by the number of pages that link to that page and the rank of those pages²⁴. The simplistic description was made in a study published in 1998. Since then, the algorithm

²⁰ C. Orellana-Rodriguez, D. Greene, M. Keane, *Spreading One's Tweets: How Can Journalists Gain Attention for their Tweeted News?* “Journal of Web Science” 3(1) 2017, pp. 16–31.

²¹ N. Perra, L. Rocha, *Modelling Opinion Dynamics in the Age of Algorithmic Personalization*, “Scientific Reports” 9(1) 2019, p. 2.

²² Ibiem, p. 21.

²³ D. Stukal, S. Sanovich, R. Bonneau, J.A. Tucker, *Detecting Bots on Russian Political Twitter*, “Big Data” 5(4), 2017, pp. 310–324.

²⁴ S. Brin, L. Page, *The Anatomy of a Large-Scale Hypertextual Web Search Engine*, Computer Networks and ISDN Systems 30(1–7), April 1998, pp. 107-117.

has been modified several times to respond to the growing number of web pages that needed to be indexed and the growing number of users that generated searches.

After 20 years, a case study by three researchers indicated that the number of links to a page is an essential parameter for search engines. “For this study, the most relevant optimization factors are the content of the page and the construction of links. The presence of keywords in the title of the article is also important,” the study shows²⁵. The researchers point out that the algorithm used by search engines is not public, and assumptions are made based on codes of good practice published by corporations. The same conclusion was also underlined in 2017 by Yuniarthe, who observed the impact of using artificial intelligence in optimizing search engines²⁶. The researcher concludes that mysterious criteria used by digital platforms and secret algorithms influence artificial intelligence.

Other researchers have indicated back-links as a vital factor inside the algorithm that influences the results returned by a digital platform when a user performs a search.²⁷ This was considered obsolete by Sharma, who studied the limitations of algorithms.²⁸ The study shows that page hierarchy can be based on links that link to a particular page, based on the title length, user behavior, time spent by a user on a site, or the number of links that leave a specific page. Accurate knowledge of an algorithm causes certain pages to be designed specifically to meet the demands of search engines. Thus, by stimulating the search engines, you get a better position in the hierarchy and implicitly higher traffic.

THE NEW PARADIGM IN NEWS SELECTION

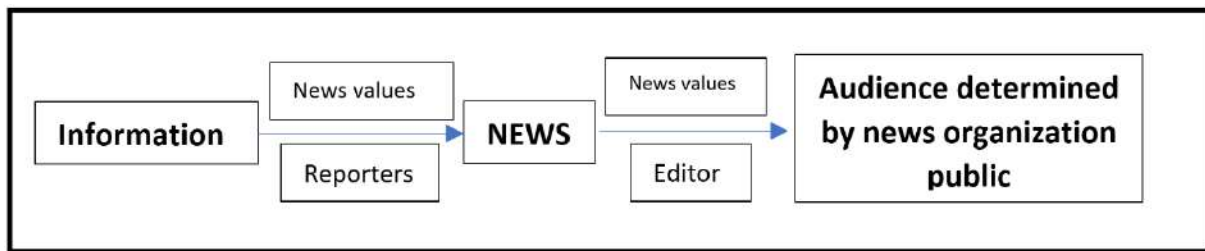
The traditional news selection process was dominated by reporters and editors who selected the news based on specific criteria known as news values. Reporters decide which information will be transformed into a piece of news. The editors decided on similar criteria which news was going to be published. The audience was influenced by the public of a particular news organization.

²⁵ S. Krrabaj, F. Baxhaku, D. Sadrijaj, *Investigating Search Engine Optimization Techniques for Effective Ranking: A Case Study of an Educational Site*, 6th Mediterranean Conference on Embedded Computing (MECO) 2017.

²⁶ Y. Yuniarthe, *Application of Artificial Intelligence (AI) in Search Engine Optimization (SEO)*, International Conference on Soft Computing, Intelligent System and Information Technology (ICSIIT) 2017.

²⁷A. Dramilio, C. Faustine, S. Sanjaya, B. Soewito, *The Effect and Technique in Search Engine Optimization*, International Conference on Information Management and Technology (ICIMTech) 2020.

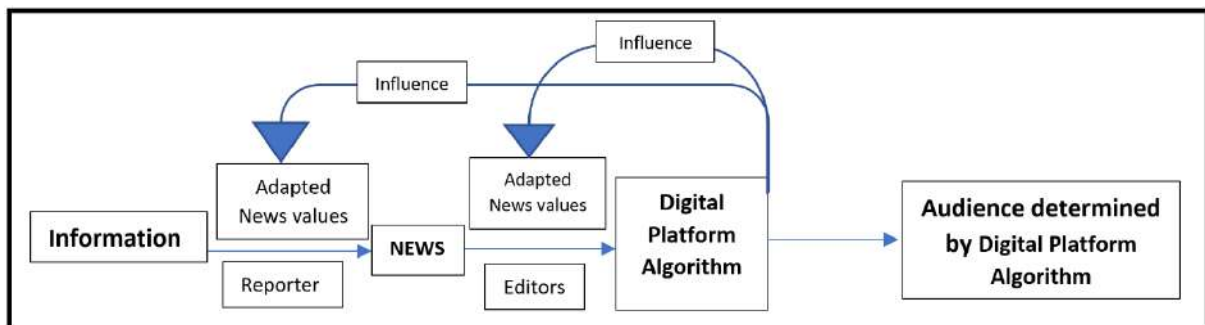
²⁸ D.K. Sharma et al., *A Comparative Analysis of Web Page Ranking Algorithms*, “International Journal on Computer Science and Engineering” 2(8) 2010, pp. 2670-2676.



Picture 1. Traditional news selection process
The traditional process of transforming information into news

As we can observe in Picture 1, the reporter and the editor are the main important factors that decide if a piece of information should be presented to the public. In the past, there was no control over the reaction of the readers of a particular newspaper related to one specific story published there. The reporter and the editor could presume that the readers read certain news. If a piece of news was on the front page, the probability of being read was higher, and the editor took the placement decisions.

A reporter could decide to follow up a story or cover a subject again if he observes public reactions after the first article. Those public relations could be represented by official statements, other newspapers, or radios quoting that article or letters sent to the newspaper.



Picture 2. Modern News Selection Process
Digital platform algorithms influence the reporters, the editors, and decide which news will be presented to the public.

In modern times, the decision of a reporter is influenced by a digital platform algorithm. A reporter will think about terms most searched on Google or ‘trending’ keywords on Twitter.

The difference between paper-based newspapers and digital newspapers is that, in the first case, the leading news was chosen by editors and put on the newspaper’s front page or as a main page article. A piece of information that the editors put in a privileged position has more readers. In the digital era, algorithms decide which news will be the first on the digital platform, and that will gain more audience.

The editors and journalists determined the hot topics from letters received in the old time. In the modern era, algorithm involvement in the business decreased the editor’s decisions to minimal. A widely covered topic could reach a few readers if the algorithm decides to ‘send’ that news in front of many more readers.

Because of this process, the editors and reporters will choose the subjects that performed well in the past as topics for the future.

The same thoughts will also affect the editor's decision. Nevertheless, the final decision belongs to the digital platform's algorithms.

As we can see in Picture 2, the audience is determined by the algorithm. The direct audience of a media organization does not matter. If a vast transnational digital platform redirects a specific piece of news to billions of users worldwide, that piece of information will get an enormous boost in audience. For this reason, reporters and editors start to adapt their decision to what they think will determine the algorithm to help their organization. Welbers in 2015 showed that news with more clicks receives future coverage.²⁹ Chakraborty in 2019 reveals the same thing showing that media organizations are adapting to the complex landscape of digital platforms.³⁰

Without knowing the actual process behind the digital platform algorithm, reporters and editors could only try to cover what they think is better and wait for the results. In modern days, they could know immediately if an article is widely distributed by a digital platform or not. Even if they saw that an article become viral, they are not able to influence the process. They do not know what determines the algorithm to promote a certain story, and the only thing that they can do is to try again to cover a story with the same topic.

They receive data on the sex, age, and location of their readers. They also receive information about time spent on a specific story. That information will influence their decision about publishing or not publishing a subject in the future.

CONCLUSIONS

A century ago, the newspaper was delivered by children running down the street and shouting headlines without interpreting their content at all. Now the news is brought by digital platforms. There is so much information there that they have to sort it out and offers they think we need or think readers need.

The news values used by reporters and editors to convert information into news were influenced by this news delivery. Anyway, the decision of showing specific news to a potential reader is taken absolutely by the digital platform algorithm. This raises various risks. First is the risk that an external factor could influence the algorithm to gain economic or political advantages. Second is the risk that the uncontrolled and unknown corporation can control the algorithm because, after all, it is a corporation that is looking for profit.

²⁹ K. Welbers, *News selection criteria in the digital age: Professional norms versus online audience metrics*, Sage 2015, p. 13.

³⁰ A. Chakraborty, S. Ghosh, N. Ganguly, K.P. Gummadi, *Editorial Versus Audience Gatekeeping: Analyzing News Selection and Consumption Dynamics in Online News Media*, IEEE Transactions on Computational Social Systems, 2019, pp. 1–12.

A public debate about what news is presented to the public or what companies offer is the first when a user search for a service will be necessary. Also, this domain's state rules or international laws are a must-have shortly. An information diffusion algorithm constructed by all factors involved should mitigate the risk of manipulation and make mandatory the control over the algorithm. A foreign power could use the algorithm to influence elections in other countries. A criminal organization can manipulate the algorithm to cause panic on the stock exchange. A company that will disappear in search engine results due to a damaged algorithm can go bankrupt in a few months. Those are just some of the main reasons why an entire society should rule such an essential factor of civilization with transparency instead of the secrecy used now by companies operating the digital platforms.

BIBLIOGRAPHY

- Bednarek, Monika and Caple, Helen, 2017. *The Discourse of News Values: How News Organizations Create Newsworthiness*, Oxford University Press.
- Chakraborty, A., Ghosh, S., Ganguly, N., and Gummadi, K. P. 2019. Editorial Versus Audience Gatekeeping: Analyzing News Selection and Consumption Dynamics in Online News Media. *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, 1–12. <https://doi.org/10.1109/tcss.2019.2920000>
- Donsbach, Wolfgang. 2004. "Psychology of News Decisions." *Journalism: Theory, Practice & Criticism* 5(2): 10. <https://doi.org/10.1177/146488490452002>
- Dramilio Ardi, Faustine Calvin, Sanjaya Stephen and Soewito, Benfano. 2020. The Effect and Technique in Search Engine Optimization. *International Conference on Information Management and Technology (ICIMTech)*. doi:10.1109/icimtech50083.2020.9211171
- Esser, Frank. 1999. "'Tabloidization' of News." *European Journal of Communication* 14(3): 291–324. <https://doi.org/10.1177/0267323199014003001>
- Francis Avorgbedor and Jigang Liu. 2020. "Enhancing User Privacy Protection by Enforcing Clark-Wilson Security Model on Facebook". *IEEE International Conference on Electro Information Technology (EIT)*. DOI:10.1109/EIT48999.2020.9208279
- Kalb, Marvin. 1998. "Editorial." *Harvard International Journal of Press/Politics* 3(1): 1–4. [10.1177/1081180x98003001001](https://doi.org/10.1177/1081180x98003001001)
- Kasper Welbers. 2015. *News selection criteria in the digital age: Professional norms versus online audience metrics*. Sage. DOI: 10.1177/1464884915595474
- Kepplinger, Hans Mathias. 1989. "Reviews." *European Journal of Communication* 4(4): 508–509. <https://doi.org/10.1177/0267323189004004014>
- Krrabaj Samedin, Baxhaku Fesal and Sadrijaj Dukagjin. 2017. Investigating search engine optimization techniques for effective ranking: A case study of an educational site. *6th Mediterranean Conference on Embedded Computing (MECO)*. doi:10.1109/meco.2017.7977137
- Melzer, Ken. 1986. *Newsgathering*, Prentice-Hall.
- Orellana-Rodriguez Claudia, Greene Derek and Keane Mark. 2017. "Spreading One's Tweets: How Can Journalists Gain Attention for their Tweeted News?" *Journal of Web Science* 3(1): 16–31. <https://doi.org/10.1561/106.00000009>

- Perra, Nicola, Rocha, Luis. 2019. Modelling Opinion Dynamics in the Age of Algorithmic Personalisation. *Scientific Reports* 9(1). <https://doi.org/10.1038/s41598-019-43830-2>
- Pew Research Center. September 2018. "News Use Across Social Media Platforms 2018". <https://www.journalism.org/2018/09/10/news-use-across-social-media-platforms-2018/>
- Rajakpaksha, P., Farahbakhsh, R., & Crespi, N. 2019. Scrutinizing News Media Cooperation in Facebook and Twitter. *IEEE Access*, 1–1. doi:10.1109/access.2019.2902491
- Schultz, Ida. 2007. "The Journalistic Gut Feeling." *Journalism Practice*, 1(2): 190-207. <https://doi.org/10.1080/17512780701275507>
- Sergey Brin and Lawrence Page. 1998. "The anatomy of a large-scale hypertextual Web search engine." *Computer Networks and ISDN Systems* 30(1–7): 107-117. [https://doi.org/10.1016/S0169-7552\(98\)00110-X](https://doi.org/10.1016/S0169-7552(98)00110-X)
- Sharma Dilip Kumar et al. 2010. "A Comparative Analysis of Web Page Ranking Algorithms." (*IJCSE*) *International Journal on Computer Science and Engineering* 2(8) 2010: 2670-2676.
- Staab, Joachim Friedrich, 1990. "The Role of News Factors in News Selection: A Theoretical Reconsideration." *European Journal of Communication* 5(4): 423-443 <https://doi.org/10.1177/0267323190005004003>
- Stukal Denis and Sanovich, Sergey, Bonneau, Richard, and Tucker, Joshua A. 2017. "Detecting Bots on Russian Political Twitter." *Big Data* 5(4): 310–324. <https://doi.org/10.1089/big.2017.0038>
- Tony Harcup and Deirdre O'Neill. 2016. "What is news?." *Journalism Studies*, 18(12): 1470-1488, <https://doi.org/10.1080/1461670X.2016.1150193>
- Yuniarthe, Yodhi. 2017. "Application of Artificial Intelligence (AI) in Search Engine Optimization (SEO)." *International Conference on Soft Computing, Intelligent System and Information Technology (ICSIIIT)*. doi:10.1109/icsiit.2017.15

Marcin KONIECZNY

Higher School of Police in Szczytno

Szczytno, Poland

markon7788@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1798-1509>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.02>



DEMASKUOK – THE LITHUANIAN SYSTEM TO COUNTER DISINFORMATION

ABSTRACT: This article presents Demaskuok as a practical tool to combat the so-called “fake news”, that is, preventing the circulation of false news that misleads recipients. Fake news, also referred to as disinformation, is aimed at evoking an emotional reaction, thus creating or strengthening the existing prejudices against a person, group, in order to obtain specific and intended benefits. As history shows, many fake news were created that had an impact on their audience. The greatest field for the creators of disinformation is the Internet. Despite the fact that disinformation is ubiquitous today, this article presents a reliable ‘weapon’ to fight fake news. The leader in this field is Lithuania, which has discovered effective tools in the fight against propaganda and disinformation, the creator of which is Russia. The article analyzes the activities of Russian trolls spamming social networks, and at the same time highlights the role of the so-called elves, whose task is to fight Kremlin disinformation and propaganda. It was also emphasized that the basic method of combating Russian disinformation is active and responsible social action by citizens. Lithuanian elves fighting the activities of Russian trolls become, in a way, guardians of citizenship, culture, history and those values that strengthen Lithuanian citizens' resistance to information threats.

KEYWORDS: disinformation, fake news, elves, trolls, Demaskuok, propaganda, social networks, Lithuania, Russia

DEMASKUOK – LITEWSKI SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA DEZINFORMACJI

ABSTRAKT: W niniejszym artykule przedstawiono Demaskuok jako praktyczne narzędzie do walki z tzw. fake newsami, czyli do zapobiegania rozpowszechnianiu fałszywych wiadomości, które wprowadzają odbiorców w błąd. Fake newsy, zwane też dezinformacją, mają na celu wywołanie reakcji emocjonalnej, a tym samym wytworzenie lub utrwalenie istniejących uprzedzeń wobec osoby lub grupy, w celu uzyskania określonych i zamierzonych korzyści. Jak pokazuje historia, powstało wiele fake newsów, które miały wpływ na odbiorców. Największym polem dla twórców dezinformacji jest Internet. Pomimo faktu, że dezinformacja jest dziś wszechobecna, ten artykuł przedstawia niezawodną „broń” do walki z fałszywymi wiadomościami. Liderem w tej dziedzinie jest Litwa, która odkryła skuteczne narzędzia do walki z propagandą i dezinformacją, której twórcą jest Rosja. Artykuł analizuje działania rosyjskich trolli spamujących portale społecznościowe, podkreślając jednocześnie rolę tzw. elfów, których zadaniem jest walka z dezinformacją i propagandą Kremla. Podkreślono również, że podstawową metodą walki z rosyjską dezinformacją jest aktywne i odpowiedzialne działanie społeczne obywateli. Litewskie elfy wal-

czące z działalnością rosyjskich trolli stają się niejako strażnikami obywatelskości, kultury, historii i tych wartości, które wzmacniają odporność obywateli Litwy na zagrożenia informacyjne.

SŁOWA KLUCZOWE: dezinformacja, fake newsy, elfy, trolle, Demaskuok, propaganda, sieci społecznościowe, Litwa, Rosja

INTRODUCTION

In recent years, there has been an intense search for effective methods of preventing the negative social effects of disinformation and propaganda in cyberspace.

In this regard, the following can be mentioned:

1. Verification tools (classic fact-checking), in particular websites and portals that expose false information¹, including bottom-up factchecking initiatives²;
2. Shaping social awareness and social education, including the creation of foundations for a state of affairs in which the recipients, aware of the goals and methods of disinformation, will not be subject to such influences³;
3. Automatic detection and removal of false messages (automated fact-checking)⁴.

It should be noted that the fight against disinformation is not always comprehensive. For example, there are projects aimed solely at counteracting disinformation in certain spheres of social life, e.g. health care⁵. In addition, there is no global project so far that would affect the entire digital space in different languages, nor a method that could protect every Internet user. Therefore, efforts to combat disinformation tend to be specific in terms of language or geography⁶. Thus, it is possible to have tools that show significant effectiveness but are not widespread, and further implementation of methods that are widespread but not effective, whereby the time or financial resources allocated to their implementation have been wasted to a certain extent.

The intensive spread of the phenomenon of disinformation, as well as the faster and faster development of methods of counteracting it, undoubtedly lead to the necessity to evacuate the effectiveness of the methods that have existed so far. However, there is a growing need to implement solutions that prove effective in other information spheres in practice. In other words, there

¹ T. Pavleska, A. Školkay, B. Zankova, N. Ribeiro, A. Bechmann, *Performance analysis of fact-checking organizations and initiatives in Europe: a critical overview of online platforms fighting fake news*, "Social Media and Convergence" No. 29 2018, pp. 1-28.

² R. Babraj, *Czym jest fact-checking? – zarys inicjatyw na świecie iw Polsce. Zjawisko dezinformacji w dobie rewolucji cyfrowej [What is Fact-Checking? - Outline of Initiatives in the World and in Poland. The Phenomenon of Disinformation in the Age of Digital Revolution]*, NASK Zjawisko dez-informacji w dobie rewolucji cyfrowej. Państwo. Społeczeństwo. Polityka. Biznes 2019, pp. 43-44.

³ S. Van der Linden, J. Roozenbeek, *Psychological inoculation against fake news, The psychology of fake news: Accepting, sharing, and correcting misinformation*, 2020, pp. 147-169.

⁴ X. Zeng, A.S. Abumansour, A. Zubiaga, *Automated Fact-Checking: A Survey*, "Language and Linguistics Compass" 15(10) 2020, p. 14.

⁵ M. Mourali, C., Drake, *Debunking Health Misinformation on Social Media: The Challenge of Dynamic Conversations*, "Journal of Medical Internet Research" 24(3) 2022.

⁶ T. Pavleska, A. Školkay, B. Zankova, N. Ribeiro, A. Bechmann, *Performance...* op. cit.

is a need to analyze the activities undertaken by individual countries and organizations in order to be able to extend the scope of application of effective tools to other countries.

This article deals with the interdisciplinary scientific issue of combating disinformation based on the so-called fake news. This issue can be located to a large extent, but not in its entire conceptual scope, in the area of the emerging field of scientific research, which is the psychosociology of the Internet. In addition, the research area defined in this way also includes issues traditionally recognized in the area of legal sciences (law of new technologies), information technology (internet network), national security (information interference by other countries), and internal security (social security, information security). In some approaches, the issue of false news (similarly to the issue of propaganda) can be considered a research area primarily of media studies.

The purpose of this article is to present and evaluate the Lithuanian system for counteracting disinformation, called Demaskuok as used to combat false information spread on the Internet.

This article aims to verify the following research hypothesis: Demaskuok can be an effective tool for counteracting disinformation in cyberspace. For this purpose, the article answers the questions of what are the disinformation phenomena involving the so-called fake news and the so-called troll farms and how they can be counteracted by the Lithuanian Demaskuok system. The conclusions presented in the end are discussed in the context of the goal of combating disinformation.

The research methods used are literature review, elements of critical analysis and logical reasoning (deductive and inductive), logical analysis, and synthesis of conclusions.

‘FAKE NEWS’ PHENOMENON BASED ON DISINFORMATION

The term fake news became the word of the year in 2017, when it was also published in the Merriam-Webster dictionary, which dates back to 1829. In 2018, this phrase became the subject of interest of Internet users, as evidenced by the statistics of the Google search engine⁷. It was also widespread in the election campaign of Donald Trump in 2017. It is used to describe the partiality of the media, the lack of objectivity, it appears in politics, the economy, and above all in the media spreading its reach⁸.

The very term fake news is a neologism that does not confine itself to definitional frames. It is a media message that cannot be labeled as truth and lies; it is based on disinformation, and is made up of parts of the truth. According to the PWN Dictionary of the Polish Language, it is a procedure that intensively manipulates facts that are to arouse emotions, and

⁷. *Słowo roku 2017 [Word of the year 2017]*, TVN24, <https://www.tvn24.pl/kultura-styl,8/slowo-roku-2017-fake-news,787106.html> (23.11.2021).

⁸ M. Ziółkowska, *Internet opanowany przez fake newsy [Internet Overrun with Fake News]*, <http://dziennikarstwo.wroclaw.pl/internet-opanowany-fake-newsy-2018> (23.11.2021).

not be a source of real information⁹. The task of fake news is to mislead recipients in order to gain financial, political, or propaganda benefits¹⁰. This results in distortions, overinterpretation, and lies spreading throughout the public space¹¹. One of the definitions of fake news is to define it as an instrument of propaganda based on the dissemination of false information to create social attitudes¹².

Fake news specialists emphasize that they cannot be subsumed under the category of lies, because they contain real information that is distorted or out of context¹³. It is a 'supposed fact' that is either false or partially true. It is not based on any context or additional information that could make it credible¹⁴.

The media, which still enjoys the trust of many recipients, are an excellent source for its dissemination. Belief in the truthfulness of the media comes from the conviction that the information flowing from them is prepared by a team of professionals and that it is verified at the source¹⁵. It is a half-truth whose task is to manipulate recipients and build in them erroneous beliefs that are passed on without moderation. The result is a 'media mix' made of a tangle of facts, opinions, interpretations, and narratives that hides disinformation¹⁶.

The dangerous speed of fake news is connected with emotional involvement in its distribution. A false message spreads faster than a one that communicates the real facts. This is confirmed by the research of the Massachusetts Institute of Technology, which found a 70% speed compared to the spread of real news¹⁷. An example of this is the August 2015 disclosure of real information about Donald Trump who had flown to New York City for treatment 1,400 times, and the fake news about Marco Rubio and Ted Cruz's call for a Democrat vote was shared about 16,000 times¹⁸.

A perfect comparison is to define fake news as a virus of unknown origin, taking many forms and spreading at tremendous speed through various channels, to a vulnerable recipient who passes on contamination with fake news. One example of numerous disinformation built on fake news is the propaganda of the Kremlin's policy targeting the Baltic states and the European Union.

⁹ Słownik Języka Polskiego, www.sjp.pwn.pl (23.11.2021).

¹⁰ M. Drzazga, *Cała prawda o fake news czyli jak rozpoznać fałszywe wiadomości* [The Whole Truth about Fake News, or How to Recognize Fake News] 2017 <http://www.legalniewsieci.pl/aktualnosci/cala-prawda-o-fake-news-czyli-jak-rozpoznać-fałszywe-wiadomości> (23.11.2021).

¹¹ E. Lalik, *Czym są fake news i dlaczego walczymy z nimi dopiero od kilku miesięcy?* [What is Fake News and Why Have We Been Fighting Them for Only a Few Months?] 2017, <http://www.spiderweb.pl/2017/01/fake-news.html> (23.11.2021).

¹² D. Barclay, *Fake News, Propaganda and Palin Old Lies: How to Find Trustworthy*, London 2018, p. 81.

¹³ J. Gilin, *Fact-checking Fake News Reveals How Hard It Is To Kill Pervasive*, Nasty Weed 2017, p. 111.

¹⁴ M.R.X. Dentich, *The Philosophy and Plain Old Lies: How to Find Trustworthy*, London: Rowman&Littlefield 2014, p. 66.

¹⁵ Ibidem, p. 68.

¹⁶ Ł. Iwasiński, *Fake news i post – prawda. Krótka charakterystyka* [Fake News and Post-Truth. Brief Characteristics], "Przegląd Edukacyjny" 2(109) 2018, p. 45.

¹⁷ Ibidem, p. 48.

¹⁸ K. Bąkiewicz, *Wprowadzenie do definicji i klasyfikacji zjawiska fake newsa* [Introduction to the Definition and Classification of Fake News], "Studia Medioznawcze" 3(78) 2019, p. 285.

THE ACTIVITIES OF THE RUSSIAN ‘TROLL FARMS’

The Russian Federation is one of the countries that conduct extremely aggressive and sophisticated disinformation activities, especially on the Internet. Today’s Kremlin relies on conspiratorial discourse and uses disinformation to increase its influence on society and to disrupt public debates in the West. According to E. Lucas and P. Pomeranzev, the strength of the Russian policy is strengthened by disinformation that triggered an anti-government uprising (eastern Ukraine), arouses a sense of threat to Western institutions and alliances (Lithuania), weakens the position of states on the international arena (Latvia), supports post-Kremlin media (the Czech Republic and Estonia), and provokes opposition movements and organizations against the government (Poland)¹⁹.

The hybrid war between Russia and Ukraine exposed the use of fake identities and accounts that spread the narrative through social media²⁰. Investigative journalists proved the existence of the so-called ‘troll farms’ (Russian: *fabrika trolli*, *фабрика тролли*). It turned out that the people behind it were hired to spread disinformation over the Internet. This phenomenon, although so accessible and widespread today, is still not well-researched. The effects are still immeasurable, as it is difficult to distinguish paid trolls from those who express their opinion on a given topic. Nevertheless, a very plausible theory is that trolling is attention-seeking, revenge, pleasure, and the willingness to harm someone through aggression and deception²¹. The troll farms are structured and divided into departments that employ people who specialize in various work techniques. They include content managers, whose task is to rewrite real agency news, modifying them in such a way that they correspond to the Kremlin propaganda, and placing them on websites that are under the control of the agency. The next group are bloggers who create entries in social media and blogs; then illustrators come up with thematic demotivators and SEO specialists dealing with spam and website positioning. According to the Russian portal Open Media, in 2019 preparations were made for the creation of a farm of ‘patriotic trolls’ on the internal Russian market²².

The largest groups of provocateurs are the ‘Olgino trolls’ (Russian: *trolli iz Olgino* or *olginskiye trolli*; *тролли з Ольгино* or *ольгинские тролли*) and network brigades (Russian: *Vyebbrigady*; *Веббригады*). They gather people who are paid for spreading Russian propaganda, creating fake posts and comments. They have at their disposal specially equipped offices in the historic district of St. Petersburg in the offices of the Internet Research Agency

¹⁹ E. Lucas, P. Pomeranzev, *Winning the Information War Techniques and Counter-strategies to Russian Propaganda in Central and Eastern Europe*, A Report by CEPA’s Information Warfare Project in Partnership with the Legatum Institute 2016.

²⁰ O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie [Russia’s Hybrid War against Ukraine]*, Kraków 2017, p. 44.

²¹ E.E. Buckels, P.D. Trapnel, D. L. Paulhus, *Trolls just want to have fun. Personality and Individual Differences*, September 2014, pp. 97-102.

²² Polityka.pl, *Po co Rosji nowa patriotyczna fabryka trolli? [Why does Russia Need a New Patriotic Troll Factory?]* November 2019, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1933926,1,po-co-rosji-nowa-patriotycznafabryka-trolli.read> (23.11.2021).

(Russian: *Agentstvo internet-issledovaniy; Агентство интернет-исследований*). It employs commentators who, for example, through distorted text and graphic messages, have become part of the information war that Russia has caused by hitting Ukraine²³.

Trolls are people who get paid for contract work. They not only deal with posting messages and comments, but also show people and events from the Kremlin's perspective, using crafted facts communicated in the right context. Unaware people, who, through their opinions and comments, spread disinformation on various profiles, on social networking sites and blogs, also play a role by publishing 'desired' content from the perspective of Russian politics. Most often they have higher education, and are unable to find a job. They are aware of the process in which they participate, but they do so because of higher earnings (45 thousand rubles). Russia spreads deceitful propaganda through various routes and through the troll farm. This was proved in the Resolution of the European Parliament in November 2016, which diagnosed the danger of Russian propaganda toward the European Union by "distorting the truth, sowing doubts and discord among EU countries, paralyzing the decision-making process, discrediting the EU institutions and the transatlantic partnership, arousing fear and uncertainty among EU citizens"²⁴.

The Kremlin's actions are still active. Tools are used to transmit disinformation, which include: analytical center, foundations, incl. Ruski Mir, TV stations broadcasting in various languages such as Russia Today, RIA, Novosti or Sputnik, pro-government pseudo-agencies, officially registered organizations, e.g. (Rossotrudnichestvo), cross-border social and religious groups, social media and the already mentioned troll farms or the so-called 'useful idiots' who, believing in heard or read messages, pass them on as the proven and verified truth. The aim is to cause a split in Europe, to gain internal supporters, and to create a negative image of the countries – the EU's eastern neighbors²⁵.

ELVES AND THE FIGHT AGAINST DISINFORMATION

There are various forms of combating hostile disinformation activities. The most important ones focus on blocking access to the Russian information area, counteracting the administrative and legal system, as well as social activity in the virtual world. It is emphasized that the most common method of combating Russian disinformation is to use the committed

²³ S. Wasiuta, *Rosyjska fabryka trolli z Petersburga [Russian Troll Factory in St. Petersburg]* [in:] O. Wasiuta, R. Klepka (edit.), *Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego [Information Security Handbook]*, Vol. 2, Kraków 2019, p. 141.

²⁴ Dorzeczy.pl, *Ostrzeżenie przed rosyjską propagandą. Europarlament przyjął ważną rezolucję [Warning against Russian Propaganda. The European Parliament Adopted an Important Resolution]*, November 2016, <https://dorzeczy.pl/swiat/15254/Ostrzezenie-przed-rosyjska-propaganda-Europarlamentprzyjal-wazna-rezolucje.html> (23.11.2021).

²⁵ Polskieradio.pl, *Parlament Europejski wzywa UE do działania ws. Rosji. Przyjęto rezolucję Anny Fotygi [The European Parliament Calls on the EU to Act on Russia. The Resolution of Anna Fotyga was Adopted]* 2016, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1695772,Parlament-Europejski-wzywa-UEdo-dzialania-ws-Rosji-Przyjeto-rezolucje-Anny-Fotygi> (23.11.2021).

and responsible attitude of society²⁶. This attitude is typical of the ‘elves’ who are online volunteers. This organization began operating in the Baltic states in 2014, hitting the activities of Russian trolls by catching them online and debunking messages they had modified.

Effective measures have been taken by three Baltic countries; Estonia, Lithuania, and Latvia, which are successfully combating Kremlin propaganda. Unlike trolls, elves are not hired on a formal contract and are not provided with a place to work. These are volunteers who are against spreading false information, most often in their spare time. The task of the elves is to identify and report to the administrators of social media groups a fake account, which is verified by monitoring comments on news-type portals. A form of retaliation for blocking disinformation was the publication of 1,000 Lithuanian elves on Russian websites in 2017. As a result, the Internet database Vatnikas.lt was created, in which the names of Russian trolls were disclosed²⁷.

Latvia followed in the footsteps of Lithuanians, where, in 2017, Latvian elves began to be recruited to fight propaganda under the leadership of a former employee of the Latvian Ministry of Foreign Affairs. The Latvians based their struggle on the pattern of Lithuanian actions²⁸. The second half of 2018 saw the development of elven organizations also in the Czech Republic, where Czech citizens, on their own and without the support of the country in an anonymous but organized manner, started fighting Russian trolls on social networks. They act anonymously, fearing for their own and their families’ safety. An example of troll attacks was the Finnish journalist Jessikka Aro, who was intimidated and harassed on the Internet after publishing an article about Russian troll farms²⁹.

Returning to Lithuania, it can be observed that the Lithuanian opposition in recent years has been of great importance in the fight against disinformation through close cooperation of the media, state authorities, which include secret services, the army and the public. This allows you to remain calm against the hostile actions of Russia and to act effectively and thoughtfully³⁰. Lithuania’s success in combating disinformation is the creation of a military, media, and social platform. Military activity, in particular raises the importance of fighting with Russia. It is constantly being monitored what information is disseminated through the media and where it comes from.

One of the reasons that fake news is so easy to spread is that by looking for savings, the media get ready-to-broadcast products that do not require high funding. Such creations,

²⁶ A. Król, *Obrona przestrzeni informacyjnej na przykładzie Litwy, Łotwy i Estonii* [Defense of the Information Space on the Example of Lithuania, Latvia and Estonia], July 2017, <https://warsawinstitute.org/pl/obrona-przestrzeni-informacyjnej-na-przykladzielitwy-lotwy-estonii/> (23.11.2021).

²⁷ O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Kremlowska dezinformacja w Internecie i reakcja społeczeństw zachodnich* [Kremlin Disinformation on the Internet and the Reaction of Western Societies], “Przegląd Geopolityczny” No. 34 2020, pp. 136-147.

²⁸ O. Хорошилова [O. Khoroshilova], *Война и мода. От Петра до Путина* [War and fashion. From Peter to Putin, Moscow 2018, pp. 55-57.

²⁹ Ibidem, p. 59.

³⁰ M. Sankowski, *Litwa: Europejski prymus w walce z dezinformacją* [Lithuania: European Leadership in the Fight against Disinformation], February 2019, <https://osluzbach.pl/2019/02/20/3097-2/> (23.11.2021).

according to The Financial Times, can be watched on 10 television stations. Often inconspicuous problems are conveyed, which, by manipulating the recipient, promote Russia and the Kremlin's policy, and at the same time build a negative image of the West.

Lithuania was the pioneer in the desire to adapt the legal provisions to the disinformation reality. It is about a real fight in suppressing and eliminating fake news, not just slowing them down. One of the regulations was used for this, which allows the Lithuanian authorities to block a server that spreads or disseminates false information for 48 hours without a court order. Despite the drastic solution, the argument for its use is the linking of disinformation 'projections' with the possibility of carrying out cyber-terrorist attacks. However, there is no doubt that the services and the army do not have enough resources to fight the activities of Russian trolls on their own, although politicians are also involved in such actions and transfer the necessity of such action to the international and European area. Therefore, it is of great help to involve the elves³¹.

DEMASKUOK AS AN EFFECTIVE TOOL OF LITHUANIA TO FIGHT DISINFORMATION

Demaskuok is a nationwide initiative involving representatives of society, the media, and the state fighting against false information. As stated on the website Demaskuok.lt, the mission is "to bring together professionals and amateurs of various backgrounds, from the community, the humanities and science, to the media, business, the entertainment world, or their supporters, who can contribute to the fight against disinformation."³² The goal of opponents of disinformation is to protect societies and states from negative psychological, emotional and economic effects.

The world is fed with fake news that hits even the most powerful countries or organizations, such as the United States, the European Union, or NATO. Both the European Union, Facebook, and Google joined forces to fight fake news. As Lithuanians admit, the problem of falsified news in Lithuania was neglected and favored by incoordination, the lack of specific actions and measures, despite the great threat to national and personal security. Despite the claim that Lithuania is one of the countries that are not interested in other countries, it is nevertheless hit by fake news, cyber media and is subject to constant propaganda³³.

Demaskuok.lt uses the many tools offered to them by various organizations and research centers, and by the European Commission, which has come up with a proposal to adopt a common EU code to combat disinformation, support data verifiers, and other activities to promote high-quality journalism. In addition, Demaskuok.lt has developed and uses

³¹ Ibidem.

³² Demaskuok.lt, <https://demaskuok.lt/apie-projekta/> (3.11.2021).

³³ Ibidem.

highly advanced technological tools based on artificial intelligence, which identifies fake news and inhibits it.

One way to fight disinformation is through media awareness-raising. This task is entrusted to Baltic journalists from The Baltic Center for Media Excellence who work on programs increasing the qualifications of journalists and supporting the media environment in the Eastern Partnership countries. They use their experiences and examples of good practice to do so. An important activity is raising the level of critical thinking in society³⁴. Another way to raise awareness is through organizing public lectures by journalists. Lithuanian journalists use the described news portal to analyze fake news produced by Russian and Belarusian media. This initiative is communicated to the readers of the Delfi portal. An example of fake news stopped and explained by Lithuanian journalists of Demaskuok.It is the article “Kiek toli gali žengti Lukašenka: po kraupių vaizdų iš pasienio laukia Nauja provokacijų banga” (translation from Lithuanian: How far can Lukashenko go: after a new wave of crazy provocations images from the border)³⁵. On the Demaskuok.It website, there is a form by which users report a given topic to journalists or inform about the appearance of new fake news.

It might seem that actions to eliminate disinformation across the ocean of fake news, there is evidence in the history of fake news that confirms the effectiveness of the action. One of them was an event started by the Lithuanian journalist and publicist Andrius Tapinas. As a result of historical distortions about the Baltic resistance against the Soviet Union in the 1940s, Tapinas launched the action #Кремльнашуйсториюнеперепишешь (#Kremluwillnot falsifyourhistory). This event involved the Lithuanian Internet society in just a dozen or so hours. It was joined by ordinary users, popular publicists, actors, social activists who posted on the fanpage of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation with propaganda graphics and 13,000 comments that revealed the truth about this topic. This resulted in the reduction of the rating of the Ministry's fanpage from 4.2 / 5 to 1/5³⁶.

However, their enemy of Russian disinformation is a formidable adversary who wants to manipulate Lithuanian citizens. Russia has at its disposal a powerful TV platform, which is the Media Alliance (BMA) group registered in Great Britain. Its task is to retransmit appropriately modified content created by Russian TV. The largest sites that do the same thing are the local version of Sputnik and the Baltnews platform. The difference between the two portals is that Sputnik is officially associated with the Kremlin and is a pro-Russian propaganda mouthpiece, while Baltnews hides its ties to the Russian authorities. Its task is to strengthen the resources of the Russian information war. On page two of the platform, the titles of the articles are not flashy and provoking violent actions, but the information published has its source in the Russian media. On the contrary, Sputnik willingly places aggressive titles.

³⁴ A. Król, *Obrona przestrzeni informacyjnej... [Defense of the Information Space...]*, op. cit., p. 51.

³⁵ V. Saldžiūnas, *Delfi*, 2021, <https://www.delfi.lt/news/daily/demaskuok/kiek-toli-gali-zengti-lukasenka-po-kraupiu-vaizdu-is-pasienio-laukia-nauja-provokaciju-banga.d?id=87896347> (23.11.2021)

³⁶ A. Król, *Obrona przestrzeni informacyjnej... [Defense of the Information Space...]*, op. cit., p. 52.

It was on his website that an article appeared with the provocative title “Nazism developed in the Baltic states them after their accession to the EU and NATO”³⁷. This article proves that Russian propaganda focuses on building a negative image of the West – the European Union and NATO. On the previously mentioned portals and the Rubaltic portal, there are special tabs entitled ‘Baltic states in NATO’ or ‘Rusophobia’. They contain interpretations and biased analyzes as well as statements by false experts that often contain outright lies. The purpose of expert statements is to convince the citizens of the Baltic states of how harm they are with membership of the EU and NATO and how to create a negative public opinion, threaten security, and cause social discontent³⁸.

Interestingly, Russia, which caused a media war by spreading fake news, not only deals with manipulation based on existing social fears or myths, but also produces information that has nothing to do with reality. One of such activities was the broadcasting of material on 5th March 2014, which talked about the arrival of 300 armed mercenaries from the United States to Kiev, whose aim was to carry out ethnic cleansing of Russians in Odessa and Lviv. Another event was that the Russian station was informed that the Verkhovna Rada was planning to take Ukrainian origin from the 2 million inhabitants of Donbas. The speed of spreading fake news on the Internet, flashy titles, and aggressive content cause a feeling of fear or aggression among Internet users. The way of presenting and discussing armed conflicts, low censorship, presenting statements by aggressors and terrorists is an effective tool for manipulating the society. Published content has become a strong player, but at the same time an effective instrument used in any war conflict³⁹.

CONCLUSION

The examples presented on fake news, and the dissemination of disinformation based on them, show the scale of how society can be manipulated and its attitudes created. We can talk about attempts to gain power over others with the power of the media and entire armies of trolls fabricating the truth. The range of damage to false information is wide, from intimidating an individual by creating memes about him, spoiling his image, or even the authority to distort the history of states, whitewash the actions of his country, and slander other countries, which is mainly specialized in Russia. The response to fake news may be causing a sense of threat, panic, but also aggressive and terrorist behavior. The stupefaction of societies and wider circles not only in the country, but also outside it, favors gaining allies who blindly believe in false sources of knowledge, the division of society into those who consciously or unconsciously spread untruth

³⁷ Ibidem, p. 58.

³⁸ Ibidem, p. 60.

³⁹ O. Wasiuta, R. Klepka, *Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego [Information Security Handbook]*, Vol. 1, Kraków 2019, p. 626.

and those who oppose it, which in turn allows to gain power over ‘useful idiots’, which is a separate ‘channel’ of transmitting information to other social groups⁴⁰.

This state of affairs proves the necessity to counteract such actions. The fight against disinformation is a method of capturing and rectifying manipulated data. This is done in many ways, with the help of many charitable people who want to preserve the true history of the country, its true *present based* on authentic, not imaginary facts. Demaskuok.lt is responsible for such a responsible task, gathering Lithuanians of various education and specialization in its ranks, who not only protect against false information by publishing articles on their website and refuting their falsehood, but also raise the awareness of Lithuanian society and teach critical thinking. It should be remembered that only an informed society and its critical approach to newly heard ‘news’ while effectively checking the sources of that news and the credibility of the content, constitute a powerful step in discovering and spreading the truth.

BIBLIOGRAPHY

- Babraj Rafał. 2019. “Czym jest fact-checking?–zarys inicjatyw na świecie i w Polsce. Zjawisko dezinformacji w dobie rewolucji cyfrowej. [What is Fact-Checking? - Outline of Initiatives in the World and in Poland. The Phenomenon of Disinformation in the Age of Digital Revolution].” NASK Zjawisko dezinformacji w dobie rewolucji cyfrowej. Państwo. Społeczeństwo. Polityka. Biznes: 41-44. <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/krytarg/raport-nask2019.pdf>
- Bąkowicz Katarzyna. 2019. “Wprowadzenie do definicji i klasyfikacji zjawiska fake newsa [Introduction to the Definition and Classification of Fake News].” *Studia Medioznawcze* 3(78): 280-289.
- Barclay Donald A. 2018. *Propaganda and Palin Old Lies: How to Find Trustworthy*. New York, NY: Rowman & Littlefield.
- Buckels Erin E., Trapnel Paul D., Paulhus Derloy L. September 2014. “Trolls Want to Have Fun.” *Personality and Individual Differences*. In Press: 91-99.
- Demaskuok.lt <https://demaskuok.lt/apie-projekta/>.
- Dentich Matthew R.X. 2014. *The Philosophy of Conspiracy Theories*. London: Palgrave Macmillan.
- Dorzeczy.pl. November 2016. Ostrzeżenie przed rosyjską propagandą. Parlament przyjął ważną rezolucję [Warning against Russian Propaganda. The European Parliament Adopted an Important Resolution]. In <https://dorzeczy.pl/swiat/15254/Ostrzezenie-przed-rosyjska-propaganda-Euoparlamentprzyjal-wazna-rezolucje.html>.
- Drzazga Marcin. September 2017. Cała prawda o fake news czyli jak rozpoznać fałszywe wiadomości [The Whole Truth about Fake News, or How to Recognize Fake News]. In <http://www.legalniewsieci.pl/aktualnosci/cala-prawda-o-fake-news-czyli-jak-rozpoznac-falszywe-wiadomosci>.

⁴⁰ Ibidem, p. 627.

- Gilin Joshua. January 2017. Fact-checking Fake News Reveals How Hard It Is To Kill Nasty Weed <https://www.politifact.com/article/2017/jan/27/fact-checking-fake-news-reveals-how-hard-it-kill-p/>.
- Iwasiński Łukasz. 2018. "Fake news i post-prawda. Krótka charakterystyka [Fake News and Post-Truth. Brief Characteristics]." *Przegląd Edukacyjny* 2(109): 2-4.
- Król Aleksander. July 2017. Obrona przestrzeni informacyjnej na przykładzie Litwy, Łotwy i Estonii [Defense of the Information Space on the Example of Lithuania, Latvia and Estonia]. In <https://warsawinstitute.org/pl/obrona-przestrzeni-informacyjnej-na-przykladzielitwy-lotwy-estonii/>.
- Lalik Ewa. January 2017. Czym są fake news i dlaczego walczymy z nimi dopiero od kilku miesięcy? [What is Fake News and Why Have We Been Fighting Them for Only a Few Months?]. In <http://www.spiderweb.pl/2017/01/fake-news.html>.
- Lucas Edward, Pomeranzev Peter. 2016. *Winning the Information War Techniques and Counter-strategies to Russian Propaganda in Central and Eastern Europe. A Report by CEPA's Information Warfare Project in Partnership with the Legatum Institute.*
- McNair Brian. 2018. *Fake News, Falsehood, Fabrication and Fantasy in Journalism.* New York: Routledge.
- Mourali Mehdi, Drake Carly. 2022. "Debunking Health Misinformation on Social Media: The Challenge of Dynamic Conversations". *Journal of Medical Internet Research* 24(3). <https://preprints.jmir.org/preprint/34831>
- Pavleska Tanja, Školkay Andrej, Zankova Bissera, Ribeiro Nelson, Bechmann Anja. 2018. *Performance Analysis of Fact-Checking Organizations and Initiatives in Europe: a Critical Overview of Online Platforms Fighting Fake News".* *Social Media and Convergence* 29: 1-29.
- Polityka.pl. November 2019. Po co Rosji nowa patriotyczna fabryka trolli? [Why does Russia Need a New Patriotic Troll Factory?]. In <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1933926,1,po-co-rosji-nowa-patriotycznafabryka-trolli.read>.
- Polskieradio.pl. 2016. Parlament Europejski wzywa UE do działania ws. Rosji. Przyjęto rezolucję Anny Fotygi [The European Parliament Calls on the EU to Act on Russia. The Resolution of Anna Fotyga was Adopted]. In <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1695772,Parlament-Europejski-wzywa-UEdo-dzialania-ws-Rosji-Przyjeto-rezolucje-Anny-Fotygi>,
- Saldžiūnas Vaidas. 2021. Delfi, In <https://www.delfi.lt/news/daily/demaskuok/kiek-toli-galizingenti-lukasenka-po-kraupiu-vaizdu-is-pasienio-laukia-nauja-provokacijubanga.d?id=87896347>.
- Sankowski Maciej. February 2019. Litwa: Europejski prymus w walce z dezinformacją [Lithuania: European Leadership in the Fight against Disinformation]. In <https://osluzbach.pl/2019/02/20/3097-2/>.
- Słownik Języka Polskiego [Polish Dictionary]. www.sjp.pwn.pl.
- TVN24. 2017. Słowo roku 2017 [Word of the year 2017]. <https://www.tvn24.pl/kultura-styl,8/slowo-roku-2017-fake-news,787106.html>.

- Van der Linden, Sander, Roozenbeek Jon. 2020. Psychological Inoculation against Fake News, The Psychology of Fake News: Accepting, Sharing, and Correcting Misinformation, 147-169. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/242285/Sander%20van%20der%20Linden.pdf>
- Wasiuta Olga, Klepka Rafał. 2019. Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego [Information Security Handbook] Vol. 1. Kraków: A-M.
- Wasiuta Olga, Wasiuta Sergiusz. 2017. Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie [Russia's Hybrid War against Ukraine]. Kraków: Arcena.
- Wasiuta Olga, Wasiuta Sergiusz. 2020. "Kremlowska dezinformacja w Internecie i reakcja społeczeństw zachodnich [Kremlin Disinformation on the Internet and the Reaction of Western Societies]". Przegląd Geopolityczny 34" 136-147.
- Wasiuta Sergiusz. 2019. Rosyjska fabryka trolli z Petersburga [Russian Troll Factory in St. Petersburg] In Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego [Information Security Handbook] Vol. 2. Kraków: AT-Libron.
- Zeng Xia, Abumansour, Amani S. Zubiaga Arkaitz. 2020. "Automated Fact-Checking: A Survey." Language and Linguistics Compass 15(10): 1-21.
- Ziółkowska Marta. 2018. Internet opanowany przez fake newsy [Internet Overrun with Fake News]. In <http://dziennikarstwo.wroclaw.pl/internet-opanowany-fake-newsy>.
- Хорошилова Ольга [Khoroshilova Olga]. 2018. Война и мода, От Петра до Путина [War and Fashion. From Peter to Putin] Moscow: Litres.

Adriana DRÓŹDŹ

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach¹

Wydział Nauk Społecznych

Instytut Nauk o Bezpieczeństwie

adrianadrozdz@onet.pl

<https://orcid.org/0000-0002-6522-99010>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.03>



PANDEMIA COVID-19 A BEZPIECZEŃSTWO FUNKCJONARIUSZY I OSADZONYCH W ZAKŁADACH KARNYCH – ZMIANY I ZAGROŻENIA

ABSTRAKT: Celem artykułu jest omówienie pojęcia bezpieczeństwa w kontekście funkcjonariuszy Służby Więziennej i osadzonych, a także dostrzeżenie i poznanie zmian, które musiały zostać wprowadzone w zakładach karnych z powodu sytuacji epidemicznej, a także opis zagrożeń bezpieczeństwa (wyżej wymienionych podmiotów) spowodowanych koronawirusem w więzieniach. Podjęcie pewnych działań mających na celu utrzymanie dotychczasowego poziomu bezpieczeństwa, zarówno funkcjonariuszom Służby Więziennej, jak i osadzonym, zostało niejako wymuszone poprzez pandemię. Artykuł ma za zadanie ukazać odpowiedzi na następujące pytania: Czy i jak pandemia wpłynęła na widzenia z najbliższymi? Czy i jakie środki potrzebne do utrzymywania higieny przez osadzonych zostały zwiększone? Czy i jak sytuacja pandemiczna wpłynęła na zatrudnienie osadzonych? Czy wystąpiły ograniczenia związane z zajęciami dydaktycznymi prowadzonymi dla osadzonych oraz jakimi utrudnieniami musieli zmierzyć się prowadzący takie praktyki? Czy więźniowie mają prawo do modlitwy? Czy więźniowie zaangażowali się w prospołeczne prace związane z pandemią? Podstawową metodą badawczą realizującą wymienione cele, jest analiza literatury oraz dostępnych materiałów źródłowych poruszających tematykę ogólnie rozumianego bezpieczeństwa, a także zagadnienia związane z bezpieczeństwem funkcjonariuszy i osadzonych w zakładach karnych, w czasach pandemii COVID-19.

SŁOWA KLUCZOWE: pandemia COVID-19, bezpieczeństwo, osadzeni, funkcjonariusze Służby Więziennej

THE COVID-19 PANDEMIC AND THE SAFETY OF PRISON OFFICERS AND INMATES – CHANGES AND RISKS

ABSTRACT: The aim of this article is to discuss the concept of security in the context of Prison Service officers and inmates, as well as to perceive and present the changes that had to be introduced in prisons due to the epidemic situation, and to describe the security risks (of the above-mentioned entities) caused by coronavirus in prisons. Taking certain measures to maintain the current level of security, both for Prison Service officers and inmates, was in a way forced by the pandemic. The article aims to show answers to the following questions: Has the pandemic affected the visits of loved ones and how? Have the measures needed to maintain

¹ Siedlce University of Natural Sciences and Humanities; Poland.

hygiene by prisoners been increased and what measures have been taken? Has the pandemic affected the employment of detainees and how? Were there any limitations related to the classes conducted for inmates and what difficulties did the practitioners have to face? Do prisoners have a right to pray? Were prisoners involved in pro-social work related to the pandemic? The basic research method to achieve the above-mentioned objectives is the analysis of the literature and available source materials on the subject of generally understood security, as well as issues related to the security of officers and inmates in prisons during the COVID-19 pandemic.

KEYWORDS: Covid-19 pandemic, safety, inmates, prison officers

WPROWADZENIE

W obecnych czasach – czasach pandemii COVID-19, szeroko rozumiane bezpieczeństwo jest niezwykle istotne. W obliczu zagrożeń wynikających z aktualnej sytuacji w Polsce i na świecie jednostki stykają się z sytuacjami bezpośrednio i pośrednio im zagrażającymi. Dotychczasowy harmonogram działań podejmowanych z dnia na dzień, w ściśle określonym planie, musiał zostać przekształcony, a nawet niekiedy radykalnie zmieniony, tak jak zmieniło się życie ludzi na całym globie z powodu pandemii koronawirusa². Wywołane z powodu epidemii zagrożenia urosły do ogromnych rozmiarów, a samo początkowe określenie „epidemia” uległo transformacji w „pandemię”³, co świadczy o skali zjawiska. Stosownym cytatem ujmującym fenomen epidemiologiczny stały się słowa L. Korzeniowskiego: „Człowiek zamiast czerpania radości ze swego życia, w tak ukształtowanym przez siebie «postępie» poznał nieoczekiwane ułomność swojej potęgi”⁴.

Osoby odizolowane od pozostałych obywateli mają zapewnione bezpieczeństwo przed możliwym zakażeniem. Ryzyko pojawia się wówczas, gdy jedna z osób znajdujących się w odizolowanej społeczności nawiąże kontakt fizyczny z osobą, która jest „na wolności”. Jeśli dojdzie do zakażenia, istnieje duże prawdopodobieństwo transferu wirusa na kolejnych członków odizolowanej społeczności.

Osadzeni i funkcjonariusze w zakładach karnych stanowią hermetyczne środowisko. Ci pierwsi odbywają karę pozbawienia wolności, mają nakaz przebywania w izolacji. Jest to jeden z elementów odkupienia ich win. Funkcjonariusze wykonując swoją pracę, również przebywają w społeczności odizolowanej, ale kontaktują się ze światem zewnętrznym. Jak wobec tego zapewnić bezpieczeństwo jednym i drugim oraz uniknąć zagrożenia, jakim jest wirus, w sytuacji wzajemnego współżycia obu tych społeczności?

² *The Covid-19 Pandemic*, “The New York Times”, <https://www.nytimes.com/news-event/coronavirus> (11.03.2022).

³ European Centre for Disease Prevention and Control. *Novel coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: increased transmission in the EU/EEA and the UK – sixth update – 12 March 2020*, Stockholm 2020.

⁴ *Vide* L. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, Kraków 2008.

BEZPIECZEŃSTWO – ROZUMIENIE POJĘCIA W LITERATURZE

Łacińskie słowo „securitas” („bezpieczeństwo”) łączy w sobie dwa człony – „sine” (bez) oraz „cura” (strach, obawa, zmartwienie). Sytuacja, w której przedmiot lub podmiot jest bezpieczny, wskazuje, iż jest to sytuacja pozbawiona wszelkich obaw, strachów i zmartwień. Ta definicja pokrywa się z określeniem bezpieczeństwa w słowniku języka polskiego, według którego „bezpieczeństwo” to „stan niezagrożenia”⁵. Odnosząc się do tłumaczeń występujących w języku angielskim, można znaleźć terminy: „security”⁶ lub „safety”⁷. Pierwsze – „security”, odnosi się do:

- działań, które są podejmowane, aby zapewnić bezpieczeństwo komuś lub czemuś,
- sytuacji, w której nie ma prawdopodobieństwa, aby coś zostało utracone,
- pewności siebie i sytuacji, w której się znajdujemy,
- czegoś cennego, co można oferować komuś.

Drugie pojęcie – „safety”, wiąże się ze stanem lub miejscem, w którym jest sposobność pocucia się bezpiecznie; do świadomości, że nie jest się w niebezpieczeństwie ani zagrożonym i nie jest się niebezpiecznym oraz do stanu bycia chronionym przed niebezpieczeństwem lub szkodą⁸. Z kolei, jak podaje słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, słowo „bezpieczeństwo” jest to „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. (...) Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek szczególnie ceni (...)”⁹. Częściowo podziela te wyjaśnienia A. Glen. Przy definiowaniu bezpieczeństwa należy pamiętać o pojęciu „zagrożenie”, które ma z nim związek. Otóż A. Glen uważa, że bezpieczeństwo można rozumieć w dwóch zakresach. W wąskim jako poczucie braku zagrożenia, oraz w szerokim jako pewność istnienia, przetrwania, tożsamości i rozwoju w aspekcie zagrożenia¹⁰. Można wysnuć wniosek, zgodnie z którym bezpieczeństwo równe jest brakowi zagrożenia, a występowanie zagrożenia jest tożsame z brakiem bezpieczeństwa. L. Korzeniowski wskazuje, że „Bezpieczeństwo jest zdolnością do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza stan obiektywny polegający na braku zagrożenia, odczuwany subiektywnie przez jednostki lub grupy”¹¹. Omawiając termin „bezpieczeństwo” należy dokonać podziału na bezpieczeństwo pozytywne i negatywne. Pierwsze określenie odnosi się do kształtowania pewności przetrwania, posiadania swobód rozwojowych podmiotu, drugie sformułowanie dotyczy braku zagrożeń, o których mowa

⁵ Hasło: bezpieczeństwo, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/bezpiecze%C5%84stwo.html> (05.12.2021).

⁶ Hasło: security, <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/security> (05.12.2021).

⁷ Ibidem.

⁸ Hasło: security, op. cit., (05.12.2021).

⁹ W. Łepkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009, s. 13.

¹⁰ A. Glen, *Podstawy poznawcze obrony powietrznej*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 4(89) 2012, s. 44.

¹¹ L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona*, s. 437 [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Kraków 2000, s. 437–444.

w dalszej części artykułu¹². D. Frei postrzega bezpieczeństwo poprzez podmiot na cztery sposoby, a właściwe poprzez cztery stany:

- stan braku bezpieczeństwa – duże rzeczywiste zagrożenie, postrzegane w adekwatny sposób,
- stan obsesji niebezpieczeństwa – nieduże zagrożenie, postrzegane jako duże,
- stan fałszywego bezpieczeństwa – poważne zagrożenie, postrzegane jako niewielkie,
- stan bezpieczeństwa – zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne i jego postrzeganie jest prawidłowe¹³.

Nieodłącznym elementem bezpieczeństwa jest zagrożenie. Należy ujmować omawiane bezpieczeństwo „jako zjawisko wtórne w stosunku do zjawiska zagrożenia”¹⁴. Jeżeli nie istniałyby zagrożenia, nie byłoby potrzeby, aby im sprostać. Nie może zabraknąć żadnego z komponentów ani zagrożenia, ani potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa. Podejmowanie wszelkich działań musi służyć zapobieganiu występowania zagrożeń i/lub ich ograniczaniu, bądź ich eliminowaniu, w celu zapewniania bezpieczeństwa np. podmiotowi, jakim jest państwo.

Słownik języka polskiego definiuje „zagrożenie” jako „sytuację lub stan, które komuś zagrażają lub w których ktoś czuje się zagrożony lub ktoś stwarza taką sytuację”¹⁵. Natomiast W. Fehler zauważa, iż „w intuicyjnym odbiorze, zjawisko zagrożenia stanowi przeciwieństwo fenomenu bezpieczeństwa, oznaczającym taką sytuację, w której istotne dla danego podmiotu wartości stają się trudnodostępne, doznają erozji lub wręcz są unicestwione”¹⁶. Według R. Wróblewskiego „zagrożenia to zdarzenia i procesy istniejące lub przyszłe, mające negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa narodowego”¹⁷. J. Piwowarski traktuje zagrożenie w kontekście danego podmiotu bezpieczeństwa jako „uświadomione lub nieuświadomione, prawdopodobieństwo poniesienia utraty (lub uszczerbku) wartości (niematerialnego lub materialnego, ważnego dla niego dobra) lub doraźnej albo trwałej utraty potencjalności tego podmiotu do szeroko pojętego rozwoju”¹⁸. Z kolei R. Zięba uważa, że zagrożeniem jest „stan psychiki lub świadomości, wywołany postrzeganiem zjawisk, które są oceniane jako niekorzystne lub niebezpieczne”¹⁹. Na podstawie przytoczonych stanowisk badawczych można określić zagrożenie jako stany, zjawiska, procesy lub sytuacje, w których należy spodziewać się negatywnego wpływu na poczucie bezpieczeństwa (podmiotu), doświadczanego w chwili wystąpienia danego stanu, zjawiska, procesu lub sytuacji, skutkującego jego brakiem. S. de Man-

¹² L. Korzeniowski, *Securitologia...*, op.cit. s.55 [w:] Nye J.S.Jr., *Problemy badań nad bezpieczeństwem*, s. 54, [w:] „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 6, s. 51–64.

¹³ D. Frei, *Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart 1977, s. 17.

¹⁴ W. Fehler, *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), Bielsko-Biała 2007, s. 34, [w:] J. Piwowarski, *Nauki o bezpieczeństwie. Zagadnienia elementarne*, Kraków 2017, s.29.

¹⁵ Hasło: zagrożenie, <http://sjp.pwn.pl/sjp/zagrozenie> (05.12.2021).

¹⁶ K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Bielsko-Biała 2007, s. 34.

¹⁷ R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013, 61, 202–206.

¹⁸ J. Piwowarski, *Nauki o bezpieczeństwie. Zagadnienia elementarne*, Kraków 2017, s. 29.

¹⁹ R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), Warszawa 1997, s. 4.

driaga określa bezpieczeństwo jako „poczucie zagrożenia ze strony niestabilnego porządku, w którym żyjemy”²⁰. Syntetyzując definicję bezpieczeństwa za R. Ziębą, „w najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo można [...] określić jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego”²¹. Jak wynika z powyższych rozważań, termin bezpieczeństwo współlistnieje z pojęciem zagrożenia. Oba sformułowania wzajemnie na siebie oddziałują.

Analiza różnorodnych definicji zaproponowanych na gruncie nauk o bezpieczeństwie umożliwia stwierdzenie, iż ze względu na m.in. dynamiczny charakter bezpieczeństwa i obszerny zakres kategorii bezpieczeństwa, dziedzin i dyscyplin naukowych, nie jest możliwe wskazanie jednej zwięzłej, syntetycznej, komplementarnej definicji bezpieczeństwa²². Jak zgodnie podkreślają K. Drabik oraz S. Jarmoszko, „bezpieczeństwo stało się przedmiotem multidyscyplinarnych dociekań badawczych, których wielowymiarowość, złożoność i wielokulturowość przyczyniła się do znacznego rozproszenia wiedzy o znaczeniu i desygnatach bezpieczeństwa”²³.

SPOŁECZNOŚĆ SŁUŻBY WIĘZIENNEJ

System karny wraz z systemem penitencjarnym pełnią bardzo ważną rolę w każdym państwie, będąc głównymi narzędziami służącymi do zapewnienia przymusu postępowania zgodnie z prawem. Służba Więzienna odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i podlega Ministrowi Sprawiedliwości²⁴. Zadaniem Służby Więziennej jest zapewnienie ładu, porządku i ochrony obywatelom przed negatywnym wpływem jednostek zdemoralizowanych, jakimi są przestępcy, czyli ludzie, którzy z pewnych względów „obrali niewłaściwą ścieżkę życia”, niezgodną z obowiązującym prawem i wszelkimi, ogólnie przyjętymi wzorcami postępowania. Osoby te naruszyły normy moralne, obyczajowe oraz prawne. Wymienione jako ostatnie (normy prawne), są najważniejsze, oparte na przepisach prawnych, a niedostosowanie się do nich grozi sankcją ze strony instytucji państwowych²⁵. Następstwem popełnienia czynów zabronionych przez ustawę, określanych jako społecznie niebezpieczne, jest ograniczenie lub pozbawienie wolności osoby, która się tego czynu dopuściła. Człowiek ten podlega odpowiedzialności karnej przed sądem, i wówczas można określać taką jednostkę mianem prze-

²⁰ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 16.

²¹ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe” AON nr 1(86) 2012, s. 8.

²² W. Kitler, A. Skrabacz (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia, przygotowania i użycie*, Warszawa 2004, s. 20.

²³ S. Jarmoszko, *O zainteresowaniu nauk społecznych fenomenem bezpieczeństwa*, [w:] S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski (red.), *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia)*, Siedlce 2016 [w:] K. Drabik (red.), *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, Warszawa 2013.

²⁴ M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo* (red.) J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 94; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 10.

²⁵ Social Norms, Stanford Encyclopedia of Philosophy, <https://plato.stanford.edu/entries/social-norms/> (10.12.2021).

stępcy. Idąc za A. Kępińskim należałoby wspomnieć, iż „każdy jest potencjalnym mordercą, tylko jego żądza mordu ukryta jest pod powierzchnią obowiązujących norm zachowania społecznego”²⁶. Uwzględniając fakt, iż to normy prawne wraz z obowiązującymi sankcjami są decydujące w kwestiach związanych z przestrzeganiem i naruszaniem prawa, można by rzec, że ludzie powstrzymują od popełniania czynów niezgodnych z prawem normy, w szczególności prawne, gdyż ten rodzaj norm nakłada najdotkliwsze konsekwencje na jednostkę.

Zgodnie z ustawą o Służbie Więziennej „Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną”²⁷. Organami Służby Więziennej są:

- Dyrektor Generalny Służby Więziennej,
- dyrektor okręgowy Służby Więziennej,
- dyrektor zakładu karnego i dyrektor aresztu śledczego,
- Rektor-Komendant uczelni Służby Więziennej,
- Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej,
- komendant ośrodka szkolenia Służby Więziennej
- komendant ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej²⁸.

Z kolei jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej są:

- Centralny Zarząd Służby Więziennej,
- okręgowe inspektoraty Służby Więziennej,
- zakłady karne i areszty śledcze,
- uczelnia Służby Więziennej,
- Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej oraz ośrodki szkolenia Służby Więziennej i ośrodki doskonalenia kadr Służby Więziennej²⁹.

Spółeczność więzienna stworzona jest z dwóch zależnych od siebie grup. Z jednej strony, tworzy ją personel Służby Więziennej, którego elementem składowym są funkcjonariusze i pracownicy cywilni Służby Więziennej, z drugiej zaś osadzeni. Te dwie grupy różnią się od siebie głównie motywacją, z powodu której znaleźli się w zakładzie karnym. Personel Służby Więziennej z własnej, nieprzymuszonej woli, w celu zarobkowym, z kolei osadzeni z przymusu, aby odbyć karę zasądzoną przez sąd³⁰.

Każdego dnia „bipolarna populacja więzienna”³¹ musi przeciwstawić się różnorodnym trudnościom. Omawiana społeczność na co dzień ma do czynienia z czynnikami stresogennymi, środowisko więzienne jest bowiem środowiskiem sztucznym³². Negatywne bodźce muszą być eliminowane przez funkcjonariuszy, w przeciwnym razie niemożliwym okaże się prawidłowe

²⁶ A. Kępiński, *Lęk*, Kraków 1992, s. 81.

²⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej [Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 z późn. zm.], art. 1.

²⁸ Ibidem, art. 7.

²⁹ Ibidem, art. 8.

³⁰ S. Przybyliński, *Podkultura...*, op. cit. s. 171.

³¹ Ibidem, s. 171.

³² N. Malec, *O potrzebie badań penitencjarnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, Nr 1(2) 2011, s. 175.

wykonywanie obowiązków, a założony cel nie zostanie osiągnięty. W konsekwencji realne jest doprowadzenie do sytuacji stwarzającej zagrożenie bezpieczeństwa jednej lub obu grup. Jak twierdzi Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, płk Andrzej Leńczuk, „odbywanie kary może wpływać na obniżenie odporności organizmu, z uwagi na fakt podwyższonego poziomu stresu, jakiemu podlegają skazani podczas pobytu w zakładzie karnym, przejawiane zachowania ryzykowne oraz zmniejszoną aktywność fizyczną. Osoby te wydają się bardziej podatne na wystąpienie cięższych objawów choroby w przypadku zakażenia”³³. Funkcjonariusz więzienny stykający się z osadzonymi powinien oddziaływać na osadzonych, w sposób pozytywny swoim własnym przykładem³⁴, niezależnie od sytuacji, w której się znajduje. Nieraz jest to ogromne wyzwanie, lecz praca w jednostkach penitencjarnych nie należy do zadań łatwych. Jest to zajęcie niezwykle wymagające i niebezpieczne ze względu na swoją specyfikę i środowisko, z którym się współpracuje.

RZECZYWISTOŚĆ PENITENCJARNA A EPIDEMIA KORONAWIRUSA

Nagle pojawienie się epidemii wywołało szok³⁵ i przerażenie wśród ludzi³⁶. Nowe realia zmuszają ludzi do przewartościowania dotychczasowego życia. Człowiek najbardziej obawia się tego, co jest mu obce. „Najbardziej boi się nieznanego. Strach, kiedy już zna się jego przyczynę, traci swoją moc. Zło potrafi na długo sparaliżować myśli i czyny. Z początku szepce ostrzeżenia, ale wkrótce potem przeradza się w ciężar, którego nie sposób się pozbyć”³⁷. Z początkiem epidemii wprowadzano stopniowe obostrzenia. Z czasem sytuacja diametralnie uległa zmianom. Zestawiając ze sobą dane statystyczne zachorowań i zgonów spowodowanych COVID-19 wszystkich miesięcy bieżącego i ubiegłego roku, można dopatrzyć się pewnych różnic. Można by przypuszczać, że jeśli zachorowań i odmian wirusa jest coraz więcej, ludzie powinni się go obawiać bardziej niż na początku. Otóż nic bardziej mylnego. Ludzie „przyzwyczaili się” do panującej sytuacji i „nowej rzeczywistości”.

Agencja rządu federalnego Stanów Zjednoczonych w artykule pt. *Jak chronić siebie i innych?* podaje wskazówki służące ochronie przed wirusem³⁸. Według zaleceń Głównego Inspektoratu Sanitarnego, które mają na celu działania przeciwepidemiczne i zapobiegawcze, aby ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa określanego jako COVID-19, SARS-CoV-2 czy też koronawirus, zalecany jest „dystans społeczny”, „dezynfekcja” oraz „maseczka”. Odn-

³³ A. Leńczuk, *Odpowiedź w sprawie widzeń z dziećmi*, 2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20DGSW%20ws%20widze%20C5%84%20z%20dzie%20C4%87mi,%2006.08.2020.pdf> (11.12.2021).

³⁴ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej [Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 z późn. zm.], art. 27.

³⁵ N. Dev, K. Govind, *Is Covid-19 an Exogenous Shock?* 2022, <https://www.epw.in/engage/article/covid-19-exogenous-shock> (11.03.2022)

³⁶ G. Mertens, L. Gerritsen, S. Duijndam, E. Saleminck, & I. M. Engelhard, *Fear of the coronavirus (COVID-19): Predictors in an online study conducted in March 2020*, „Journal of Anxiety Disorders” (11.03.2022).

³⁷ A. Reed, *Ostatnie pożegnanie*, 2007, <https://lubimyczytac.pl/cytat/81445> <https://lubimyczytac.pl/cytat/81445> (11.12.2021).

³⁸ Centers for Disease Control and Prevention, *How to Protect Yourself & Others*, 2019, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/prevention.html> (11.03.2022).

sząc się do pierwszej wytycznej, w przypadku zakładów karnych jest to niemalże wykluczone. Od lat problemem w więzieniach jest przeludnienie³⁹. Skazani odbywają kary w celach kilku lub kilkunastoosobowych. Według obowiązujących przepisów metraż przypadający na jednego osadzonego powinien wynosić minimum 3 metry kwadratowe⁴⁰. Nadmierne zagęszczenie utrudnia przestrzeganie przepisów oraz zachowanie dystansu społecznego i sprzyja rozprzestrzenianiu się wirusa⁴¹. Jeśli zaś chodzi o dezynfekcję, preparaty ze stężeniem alkoholu na poziomie 60–80%, które są zalecane do odkażania rąk, ze względu na osadzonych cierpiących na chorobę alkoholową, nie mogą zostać przekazane do cel mieszkalnych⁴². Zastniała pewna obawa, iż więzienia staną się „szalką Petriego”, która będzie napędzać rozwój wirusa⁴³. Jednostki penitencjarne to specyficzne miejsca, hermetyczne środowisko i „drugi świat”. W zakładach karnych życie toczy się zgodnie ze ściśle określonym porządkiem wewnętrznym i regulaminem danej jednostki. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż każde zachowanie, działanie odbiegające od codziennej rutyny, przypuszczalnie wprowadzi chaos wśród więźniów. Za opanowanie trudnej sytuacji będzie odpowiedzialny personel Służby Więziennej. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich – dr Hanna Machińska, wyraziła obawy, iż izolacja skazanych pociągnie za sobą poważne konsekwencje, jak np. bunt wśród osadzonych. Między innymi z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich nawoływał, aby każdorazowe wdrażanie obostrzeń odbywało się w sposób stopniowy. Ponadto, aby zachować równowagę, apelował o ponadprogramowe przywileje dla osadzonych, jak np. dodatkowa kąpiel w tygodniu, ciepła woda przez cały dzień lub telefoniczny/zdalny kontakt z rodziną⁴⁴.

ZMIANY W FUNKCJONOWANIU ZAKŁADÓW KARNYCH

Według zaleceń Głównego Inspektoratu Sanitarnego, aby zapobiec transmisji wirusa w środowisku jednostek penitencjarnych, a w szczególności zakładów karnych, wprowadzono szereg zmian. Wstrzymano nauczanie w Centrach Kształcenia Ustawicznego, uczniowie

³⁹ Z. Vincent, *U.N.O.D.C.: Global Prison Overcrowding On Record High 2021*, <https://theowp.org/u-n-o-d-c-global-prison-overcrowding-on-record-high/> (11.03.2022).

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny wykonawczy [Dz. U. 1997 Nr 90 poz. 557], art. 110, § 2.

⁴¹ *Prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*, World Health Organization. 2021, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/publications-and-technical-guidance/vulnerable-populations/prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention> (11.03.2022).

⁴² Wytyczne WHO dotyczące higieny rąk w opiece zdrowotnej – podsumowanie, s. 30 [w:] Larson EL et al. *Effect of antibacterial home cleaning and handwashing products on infectious disease symptoms: a randomized, double-blind trial. Annals of Internal Medicine*, 2004, 140:321-329, Price PB. Ethyl alcohol as a germicide. *Archives of Surgery*, 1939, s. 38, 528-542.

⁴³ C. Heard, *Locke in and locked down – Prison life in a pandemic evidence from ten countries*, World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research, London 2021.

⁴⁴ P. Rojek-Socha Patrycja, *Więzienia w czasie epidemii – problem z testami, zakazami, brakiem informacji*, 2020, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sytuacja-w-polskich-wiezieniach-w-czasie-koronawirusa,499532.html> (12.12.2021).

otrzymują zadania i materiały przygotowane przez nauczycieli do cel mieszkalnych⁴⁵. Dodatkowo nie są realizowane zajęcia grupowe. Zawieszono również odprawianie nabożeństw i udzielanie posług religijnych⁴⁶. Osadzonym odebrano możliwość odbywania widzeń, ograniczono ich pracę wykonywaną na zewnątrz jednostek penitencjarnych⁴⁷, kierując tych więźniów do szycia maseczek, których zabrakło w trakcie epidemii. Osadzeni wzięli udział w programie „Resort Sprawiedliwości Pomaga”, w ramach którego szyli nie tylko maseczki, ale także fartuchy i kombinezony. Największe przywięzienne zakłady pracy takie jak IGB Mazovia, AGOT Łódź, SETAR Siedlce, RAKON Racibórz, PPO Strzelce Opolskie, PPO Sieradz obecnie zatrudniają dodatkowych więźniów, aby produkowali przyłbice, odzież ochroną i płyny dezynfekujące. Pomoc skierowana jest do szpitali, hospicjów, placówek medycznych, Domów Pomocy Społecznej, Domów Dziecka oraz wedle potrzeby dla służb mundurowych⁴⁸. W celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa każda jednostka penitencyjna została wyposażona w zapas wirusobójczych płynów dezynfekcyjnych, środków higienicznych i medycznych, w tym maseczek ochronnych, kombinezonów i rękawic⁴⁹. Co więcej, kilkakrotnie w ciągu dnia następuje odkażanie miejsc i przedmiotów wspólnych, używanych przez osadzonych, takich jak: klamki, poręcze, kraty i drzwi, ponadto cele są dezynfekowane za pomocą zamgławiaczy⁵⁰. Wobec wszystkich osób, które mają zamiar wejść na teren jednostki penitencyjnej istnieje obowiązek pomiaru temperatury ciała. Jeżeli nastąpi odmowa poddania się pomiarowi lub temperatura wynosi powyżej 38 stopni, osoba ta nie zostaje wpuszczona na teren jednostki⁵¹.

Nowo przyjmowanych więźniów poddaje się czternastodniowej kwarantannie. Testy na obecność koronawirusa są opłacane z funduszy Służby Więziennej. W sytuacji, gdy zaistnieje przymus przyjęcia osadzonego ze zdiagnozowanym SARS-COV2, jest on bezzwłocznie przemieszczany do izolatorium więziennego. Gdy funkcjonariusz lub pracownik Służby Więziennej otrzyma pozytywny wynik na obecność koronawirusa, zostaje on skierowany do odbycia izolacji domowej, a powrót do pracy następuje wyłącznie po uzyskaniu negatywnego wyniku na obecność COVID-19⁵².

⁴⁵ Biuletyn Informacji Publicznej RPO, *Koronawirus. MS: jak w więzieniach przeciw-działa się epidemii*, 2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-ms-o-dzialaniach-w-wiezieniach-dla-przeciwdzialania-epidemii> (12.12.2021).

⁴⁶ Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2020, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/wi%C4%99zienia2.pdf> (12.12.2021).

⁴⁷ P. Cizak, *Koronawirus za murami więzień. Zakaz widzeń i posług religijnych*, 2020, <https://www.money.pl/gospodarka/koronawirus-za-murami-wiezien-zakaz-widzen-i-poslug-religijnych-6572391595678624a.html> (12.12.2021).

⁴⁸ Biuro Komunikacji i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości, *Akcja „Resort Sprawiedliwości Pomaga”!*, 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/akcja-resort-sprawiedliwosci-pomaga-miliony-maseczek-i-inne-srodki-do-walki-z-koronawirusem> (12.12.2021).

⁴⁹ M. Chłopaś, *Grypsują, że kaszlą. Oficjalnie koronawirus w więzieniach to nie problem*, 2020, <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/koronawirus-w-wiezieniu-jak-z-epidemia-radza-sobie-w-wiezieniach/yeyn0db> (12.12.2021).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Biuletyn Informacji Publicznej RPO, *Koronawirus...*, op. cit., (12.12.2021).

⁵² P. Cizak, op. cit., (12.12.2021).

Służba Więzienna zorganizowała izolatoria dla osadzonych, u których stwierdzono pozytywny wynik na COVID-19. Zgodnie z komunikatem wydanym przez ppłk Elżbietę Krakowską, sprawującą obowiązki rzeczniczki Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, izolatoria stworzono dla pacjentów skąpoobjawowych, niewymagających hospitalizacji w szpitalu⁵³. Natomiast w sytuacji, w której więzień zostanie skierowany do hospitalizacji, umieszczony zostaje w osobnym budynku i ma kontakt wyłącznie z personelem medycznym. Z kolei, jeżeli u osadzonego nastąpi pogorszenie stanu zdrowia i wystąpią ciężkie symptomy chorobowe, jak np. duszności, następuje konwój osadzonego do szpitala poza więzieniem⁵⁴. Sąd penitencjarny, na wniosek dyrektora danego zakładu karnego, a po zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, może wyrazić zgodę, aby w szczególnych i zasadnych przypadkach osadzony mógł otrzymać zwolnienie na przerwę w karze lub odbywać ją w systemie dozoru elektronicznego. Każdorazowo ostateczna decyzja należy do sądu. „W przypadku przypuszczenia, że skazany w czasie pobytu poza zakładem karnym nie będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności popełni przestępstwo, lub nie będzie stosował się do wytycznych, poleceń lub decyzji właściwych organów związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 lub leczeniem zarażenia wirusem SARS-CoV-2”⁵⁵, powyższy przepis/przywilej nie obowiązuje. Przerwy w odbywaniu kary „nie stosuje się jednak do sprawców przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą karę 3 lat pozbawienia wolności, sprawców przestępstw nieumyślnych skazanych na karę przekraczającą 3 lata pozbawienia wolności, jak również sprawców skazanych w warunkach określonych w art. 64 § 1 i 2 lub art. 65 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego. Dbając o bezpieczeństwo kadry penitencjarnej i osadzonych, wprowadzono nowe przepisy, które dały sposobność przeprowadzania posiedzeń sądu penitencjarnego w formie wideokonferencji. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwym jest, utrzymanie ciągłości orzekania w sprawach penitencjarnych. Korzyść poboczną stanowi oszczędność finansowa przeznaczana, dotychczas, na konwoje i przejazdy sędziów penitencjarnych”⁵⁶. Według danych podanych przez Patrycję Rojek-Sochę, do dnia 31 stycznia 2021 r., o czym informuje Helsińska Fundacja Praw Człowieka, od początku pandemii liczba osób pozbawionych wolności zmalała o 7500 osób, dzięki zastosowaniu środków alternatywnych.

Nawiązując do ponadprogramowych przywilejów, które według ww. powinny zostać wprowadzone, aby zrekompensować osadzonym ograniczenia, które według Rzecznika Praw Obywatelskich zostały wdrożone z powodu sytuacji epidemiologicznej, warto przytoczyć słowa wiceministra sprawiedliwości Michała Wójcika, który 1 kwietnia 2021 roku w odpo-

⁵³ M. Chłopaś, op. cit., (12.12.2021).

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych [Dz.U.2021.2095 t.j.], art. 14c.

⁵⁶ Ibidem, art. 14f.

wiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁷ zapewniał, iż proporcjonalnie do predyspozycji skazanym zwiększono dostęp do bieżącej, ciepłej wody oraz wprowadzono większą liczbę kąpielni. Dodatkowo czas rozmów telefonicznych uległ wydłużeniu, a ich częstotliwość wzrosła. Ponadto zwiększono możliwości skorzystania z komunikatora internetowego poprzez stworzenie nowych stanowisk i wydłużono czas dostępu do korzystania z energii elektrycznej w celach mieszkalnych. Odnosząc się do zajęć kulturalno-oświatowych, wydłużono godziny pracy radiowęzła oraz zwiększono liczbę książek możliwych do wypożyczenia⁵⁸.

STOSUNEK OSADZONYCH DO WPROWADZONYCH ZMIAN

Z posiedzenia Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur wyniknęło, iż osadzeni mają utrudniony kontakt ze swoimi adwokatami. Obrońca, by móc spotkać się ze swoim klientem, zmuszony jest do przedstawienia zaświadczenia jednostce penitencjarnej o swoim stanie zdrowia. Dyrektor Zespołu do Spraw Wykonywania Kar w Biurze RPO dr Ewa Dawidziuk uważa, że „systematycznie do Biura wpływają skargi osadzonych, bądź ich rodzin w przedmiocie problemów dotyczących koronawirusa. Dotyczą one m.in. obaw przed zarażeniem, stosowanych zasad sanitarnych, wstrzymanych widzeń lub częstotliwości rozmów przez Skype, jakie zostały umożliwione na szerszą skalę niż dotychczas, w zamian za standardowe widzenia. Rozmowy przez Skype nie obejmują jednak w praktyce osób tymczasowo aresztowanych, w związku z czym RPO skierował w tej materii dwa wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości”⁵⁹. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że otrzymał sporą ilość skarg od osób pozbawionych wolności, w odniesieniu do wstrzymania widzeń z dziećmi i ograniczenia widzeń z rodziną. Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Andrzej Leńczuk stwierdził, iż ze względu na ryzyko zarażenia się dzieci przywrócenie ich odwiedzin jest niemożliwe. „Ograniczenie widzeń z dziećmi jest przejawem szczególnej troski Służby Więziennej o zdrowie dzieci osadzonych i zapewnienie im bezpieczeństwa epidemicznego. Emocjonalny charakter widzeń, w których uczestniczą dzieci, brak możliwości korzystania z kąpek zabaw zlokalizowanych w salach widzeń, zamknięte kantyny oraz konieczność wyposażenia wszystkich osób w indywidualne środki ochrony osobistej zakrywającej usta i nos mogą spowodować, że dziecko będzie doświadczać wielu przykrych stanów emocjonalnych związanych z pobytem w jednostce penitencjarnej i nie będzie stosować się do obowiązujących zaleceń, np. związanych z koniecznością przestrzegania dystansu społecznego”⁶⁰.

Z dniem 14 czerwca 2021 roku planowane jest przywrócenie widzeń z dziećmi z zachowaniem reżimu sanitarnego. W oparciu o artykuł 247 Kodeksu Karnego wykonawczego dodatkowo będą obowiązywały poniższe uregulowania:

⁵⁷ Biuletyn Informacji Publicznej RPO, *Koronawirus...*, op. cit., (12.12.2021).

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ M. Chłopaś, op. cit., (12.12.2021).

⁶⁰ A. Jędrzejczyk, *Koronawirus. Więziennicy: widzenia osadzonych z dziećmi zbyt niebezpieczne*, 2020. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-widzenia-osadzonych-z-dziecmi-zbyt-niebezpieczne-dgsw> (15.12.2021).

- w widzeniu uczestniczyć będą mogły maksymalnie dwie osoby pełnoletnie lub osoba pełnoletnia z dzieckiem,
- widzenie będzie się odbywać wyłącznie w ustalonych wcześniej godzinach,
- czas widzenia nie będzie mógł przekroczyć jednej godziny,
- osoby udające się na widzenie zobowiązane są posiadać maseczkę do zakrywania ust i nosa,
- wejście na teren jednostki będzie odbywać się po spełnieniu formalnych wymogów obowiązujących przed wprowadzeniem stanu epidemii na terenie Polski⁶¹.

W komunikacie z dnia 24 lipca 2020 r. można przeczytać, że w widzeniu będzie mogła uczestniczyć tylko jedna osoba dorosła należąca do rodziny osadzonego, w związku z czym widzenie z dzieckiem jest niemożliwe. Tylko niektóre jednostki penitencjarne zaznaczają, że za zgodą dyrektora w indywidualnych przypadkach będzie możliwe odbycie widzenia z inną osobą⁶².

Według serwisu „Polityka” i wpisu pt. *Dziwne oazy zdrowia, czyli wirus w polskich więzieniach* z dnia 23 maja 2020 roku Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał skargi od więźniów, którzy zaznaczają, iż:

- „Nie ma możliwości utrzymania higieny: nie zwiększono przydziału mydła (kostka na miesiąc) i proszku do prania, ograniczony jest dostęp do ciepłej wody w celach;
- Zagęszczenie w celach i podczas spacerów, w stołówce, kantine, łaźni. Zalecany odwiedzającym półtorametrowy dystans jest niewykonalny;
- Nie dezynfekuje się miejsc wspólnego przebywania, klamek, a nawet słuchawek ogólnodostępnych telefonów;
- Funkcjonariusze Służby Więziennej nie noszą maseczek nawet przy dokonywaniu kontroli osobistej skazanych;
- Osadzonym bez powodu zmienia się cele;
- Wbrew zapewnieniom ministerstwa transportu do innych jednostek nie są rzadkością. Jeden z więźniów napisał do RPO, że dostał 60 dni aresztu i po dwóch tygodniach przewieziono go do innej placówki oddalonej o 100 km. Jechał z innymi osadzonymi: bez maseczek, rękawiczek i środków dezynfekujących;
- Utrudniony jest kontakt z wychowawcami, dyrektorem, psychologiem, psychiatrą, co wzmaga napięcie i powoduje lęk;
- Utrudniony jest dostęp do ochrony zdrowia, odwoływane są wizyty u psychiatry, nierealizowane badania specjalistyczne i zabiegi. W jednej ze skarg więźniów opisał, że sam musiał sobie zdjąć szwy pooperacyjne. Osadzeni, którzy mieli objawy mogące wskazywać na zakażenie koronawirusem, pisali, że nie otrzymali oczekiwanej pomocy. Nie wykonano im testów;

⁶¹ *Wznowienie widzeń z dziećmi w zakładach karnych i aresztach śledczych*, Zespół prasowy CZSW 2021, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/centralny-zarzad-sluzby-wieziennej-wznowienie-widzen-w-zakladach-karnych-i-aresztach-sledczych> (12.12.2021).

⁶² Biuletyn Informacji Publicznej RPO, *Koronawirus. MS: jak w więzieniach przeciwdziała się epidemii*, 2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20S%C5%82u%C5%BCby%20Wi%C4%99ziennej%20ws.%20wznowienia%20widze%C5%84,%2029.07.2020.pdf> (12.12.2021) <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/SW%20o%20widzeniach%20z%20osadzonymi,%2017.09.2020.pdf> (12.12.2021).

- Wstrzymano widzenia i nie można korzystać z prawa do rozmów telefonicznych czy internetowych z powodu małej dostępności sprzętu;
- Posiedzenia sądów penitencjarnych są odwoływane, więc nie rozpatruje się wniosków o przerwy w odbywaniu kary, zwolnienia warunkowe i odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego;
- Ograniczone jest prawo do obrony z powodu utrudnień w kontakcie z adwokatami;
- Niektórych więźniów spotkały represje za dopominanie się antykoronawirusowej profilaktyki. Jeden z nich skrytykował wydawanie leków bez rękawiczek i chciał wiedzieć, czy są w więzieniu osoby zakażone. Przetransportowano go do innego więzienia. W areszcie na warszawskiej Białołęce więźniów, którzy domagali się większego dostępu do ciepłej wody, także przewieziono w inne miejsce⁶³.

Służba Więzienna chętnie angażuje się w liczne działania prospołeczne⁶⁴ zmierzające do niesienia pomocy potrzebującym⁶⁵. Wśród nich można wymienić akcje mające na celu sprzątanie okolic, jak np. „Sprzątanie Świata”⁶⁶ lub program „EKO-biotyk” służący edukacji ekologicznej osadzonych i zaangażowanie skazanych w działania nienaruszające równowagi ekologicznej, sprzyjającej faunie i florze⁶⁷. Funkcjonariusze Służby Więziennej ochoczo niosą pomoc w ramach różnorodnych akcji. Jedną z nich jest „ONKO – Mikołaje”⁶⁸ czy też kampania „Kiedy ostatnio zrobiłeś coś dobrego?” skupiona na przekazywaniu 1% podatku na rzecz Hospicjum Miłosierdzia Bożego w Gliwicach i zbieranie darów dla pensjonariuszy⁶⁹. Tego typu działania Służby Więziennej kształtują postawy pożądane prospołeczne i społecznie niezwykle istotne w procesie resocjalizacji skazanych. Ze względu na ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa aktywności te musiały zostać zredukowane do minimum. Studenci uczelni wyższych w ramach odbywania praktyk studenckich mają możliwość odbywania ich w jednostkach penitencjarnych. Pandemia wymusiła na personelu Służby Więziennej przeniesienie dotychczasowego realnego świata w rzeczywistość wirtualną. Na przykład, personel więzienny Zakładu Karnego w Rawiczu zrealizował zajęcia zdalne dla członków Koła Naukowego Penitencjarystyki „Ex Lege” Wydziału Studiów Edukacyjnych Uniwersytetu im. Adama

⁶³ E. Siedlecka, *Dziwne oazy zdrowia, czyli wirus w polskich więzieniach*, 2020, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1957646,1,dziwne-oazy-zdrowia-czyli-wirus-w-polskich-wiezieniach.read> (12.12.2021).

⁶⁴ Służba Więzienna, *Służba więzienna pomaga*, 2020, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/centralny-zarzadz-sluzby-wieziennej-sluzba-wiezienna-pomaga> (11.03.2022).

⁶⁵ A. Penkin, *Spolecznie potrzebni*, 2021, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-w-warszawie-sluzewcu-bal-karnawalowy> (11.03.2022).

⁶⁶ A. Szultka, *Nie ma śmieci – są surowce*, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/zaklad-karny-w-gdanskuprzerobce-nie-ma-smieci-sa-surowce> (11.03.2022).

⁶⁷ T. Starzykiewicz, *Pomimo pandemii aktywnie dla Ziemi!* 2021, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/zaklad-karny-w-trzebini-pomimo-pandemii-aktywnie-dla-ziemi> (11.03.2022).

⁶⁸ J. Sejdowska-Szrajber Justyna, *Po(MOC) nie ma granic*, 2020, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-w-bydgoszczy-pomoc-nie-ma-granic> (11.03.2022).

⁶⁹ Służba Więzienna, *Kiedy ostatnio zrobiłeś coś dobrego?*, 2020, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-gliwice-kiedy-ostatnio-zrobiles-cos-dobrego> (11.03.2022).

Mickiewicza w Poznaniu⁷⁰. Studenci Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu odbyli swoje praktyki także zdalnie⁷¹. Tryb online powyższych aktywności miał za zadanie nie narażać ich uczestników na możliwość transmisji wirusa. W rzeczywistości ryzyko zachorowania nie odnosiło się tylko do studentów oraz kadry penitencjarnej, ale również do osób, które mają z nimi bliski kontakt. W przypadku studentów ich rodzin, wykładowców, a w odniesieniu do personelu Służby Więziennej głównie ich rodzin i osadzonych.

WNIOSKI

Ogólnoświatową normą obecną w życiu obywateli nieinkarcerowanych i inkarcerowanych stało się przestrzeganie zasad zmierzających do ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa. Są to zasady odnoszące się m.in. do dezynfekcji rąk, zakładania maseczek i rękawiczek ochronnych, a także pomiaru temperatury ciała i stosowania dystansu społecznego. W jednostkach penitencjarnych mają miejsce komplikacje z przestrzeganiem wyżej wymienionych wytycznych. Służba Więzienna dołożyła starań, aby ograniczyć transmisję wirusa. Więzienia i areszty śledcze zostały wyposażone w zapas wirusobójczych płynów dezynfekcyjnych, środków higienicznych i medycznych, w tym maseczek ochronnych, kombinezonów i rękawic. W zakładach karnych, w których od lat występuje problem przeludnienia, nadzwyczaj trudnym zadaniem jest zachowanie dystansu społecznego. Postanowiono, że obszary zakładów karnych i ich elementy, przeznaczone do wspólnego użytku (klamki, poręcze, kraty i drzwi), są regularnie odkażane, a cele mieszkalne są dezynfekowane za pomocą zamglawiaczy. Wśród działań zmierzających do zapobiegania zarażeniu się osadzonych i pracowników jednostek penitencjarnych można wymienić zakaz widzeń z bliskimi i zawieszenie odprawiania nabożeństw wraz z udzielaniem posług religijnych. Dodatkowo w Centrach Kształcenia Ustawicznego wstrzymano zajęcia dydaktyczne i grupowe, a uczniowie przyswajają wiedzę za pomocą materiałów edukacyjnych dostarczanych do cel mieszkalnych. Osadzonym, zatrudnionym w zakładach pracy, znajdujących się poza terenem jednostki penitencjarnej, ograniczono możliwość pracy. Więźniowie ci wzięli udział w programie „Resort Sprawiedliwości Pomaga”, w ramach którego szyli maseczki, fartuchy i kombinezony.

Ze względu na specyficzny charakter zakładów karnych i aresztów śledczych skomplikowane jest pozyskanie danych, przedstawiających realia więziennej rzeczywistości w trakcie trwania pandemii Covid-19. Z rozważań przedstawionych w artykule wynika, że brakuje zbieżności pomiędzy stanowiskiem osadzonych, funkcjonariuszy i Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z ustawą o Służbie Więziennej „Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę or-

⁷⁰ T. Michał, E. Szulc, *Współpraca z uczelnią w dobie pandemii*, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/zaklad-karny-w-rawiczu-wspolpraca-z-uczelnia-w-dobie-pandemii> (12.12.2021).

⁷¹ J. Nurkiewicz Jarosław, *Praktyki studenckie on-line cz. II*, 2020, <https://www.sw.gov.pl/galeria/praktyki-studenckie-on-line-cz-ii> (12.12.2021).

ganizacyjną”⁷². Wobec tego na tej formacji spoczywa niejako obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa – w pierwszej kolejności obywatelom kraju, dalej osadzonemu oraz funkcjonariuszom i pracownikom Służby Więziennej, nie tylko w trakcie trwania pandemii COVID-19, ale również przed jej wybuchem i po jej zakończeniu. Należy mieć na względzie, że każdy człowiek ma prawo do stanowienia o sobie samym, a jego wszelkie działania powinny być zależne od niego samego. W przypadku osadzonych sytuacja jest nieco odmienna. Więźniowie są skazani na odbywanie kary, ale także na opiekę państwa i formacji odpowiedzialnych za ich bezpieczeństwo. Osadzeni są w obecnej sytuacji bezbronni wobec prawa. Muszą oczekiwać na decyzje odgórne i się podporządkowywać im. Sytuacja epidemiczna wyłącznie wzmaga wszelkie trudności. Jest to proces uciążliwy szczególnie dla psychiki, który potęguje sytuacje kryzysowe i sprzyja występowaniu zagrożeń wśród jednostek.

BIBLIOGRAFIA

- Bicchieri Cristina, Ryan Muldoon, Alessandro Sontuoso. 2018. 20 Social Norms. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/social-norms/>.
- Biuletyn Informacji Publicznej RPO. 2020. Koronawirus. MS: jak w więzieniach przeciwdziała się epidemii. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20S%C5%82u%C5%BCby%20Wi%C4%99ziennej%20ws.%20%20wznowienia%20widze%C5%84,%2029.07.2020.pdf>.
- Biuletyn Informacji Publicznej RPO. 2020. Koronawirus. MS: jak w więzieniach przeciwdziała się epidemii. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-ms-o-dzialaniach-w-wiezieniach-dla-przeciwdzialania-epidemii>.
- Biuletyn Informacji Publicznej RPO. 2020. Koronawirus. MS: jak w więzieniach przeciwdziała się epidemii. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/SW%20o%20widzeniach%20z%20osadzonymi,%2017.09.2020.pdf>.
- Biuro Komunikacji i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości. 2020. Akcja „Resort Sprawiedliwości Pomaga”! <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/akcja-resort-sprawiedliwosci-pomaga-miliony-maseczek-i-inne-srodki-do-walki-z-koronawirusem>.
- Centers for Disease Control and Prevention. 2019. How to Protect Yourself & Others. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/prevention.html>.
- Chłopaś Michał. 2020. Grypsują, że kaszlą. Oficjalnie koronawirus w więzieniach to nie problem. <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/koronawirus-w-wiezieniu-jak-z-epidemia-radza-sobie-w-wiezieniach/yeyn0db>.
- Cizak Patryk. 2020. Koronawirus za murami więzień. Zakaz widzeń i posług religijnych. <https://www.money.pl/gospodarka/koronawirus-za-murami-wiezien-zakaz-widzen-i-poslug-religijnych-6572391595678624a.html>.
- Dev Nathan, Govind Kelkar. 2022. Is Covid-19 an Exogenous Shock? <https://www.epw.in/engage/article/covid-19-exogenous-shock>.

⁷² Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej [Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 z późn. zm.], art.1.

- Dictionary Cambridge. 2021. Hasło: security.
<http://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/security>.
- Doroszewski Witold. Słownik Języka Polskiego. 2021. Hasło: zagrożenie.
<http://sjp.pwn.pl/sjp/zagrozenie>.
- Fehler Włodzimierz. 2007. Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa. W Kuba Jałoszyński, Bernard Wiśniewski, Tadeusz Wojtuszek (red.). 2007. Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji. W Juliusz Piwowarski. 2017. Nauki o bezpieczeństwie. Zagadnienia elementarne. Kraków: Difin.
- Frei Daniel. 1977. Grundfragen der Weltpolitik/ Stuttgart: Kohlhammer.
- Glen Andrzej. 2012. „Podstawy poznawcze obrony powietrznej.” Zeszyty Naukowe AON 4(89): 43-83.
- Heard Catherine. 2021. Locked In and Locked Down – Prison Life In a Pandemic Evidence From Ten Countries, World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research, London: Birkbeck.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka. 2020. <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/wi%C4%99zienia2.pdf>.
- Jarmoszko Stanisław, Cezary Kalita, Jan Maciejewski (red.). 2016. Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia), O zainteresowaniu nauk społecznych fenomenem bezpieczeństwa. (Jarmoszko Stanisław). W Krzysztof Drabik (red.). 2013. Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Jędrzejczyk Agnieszka. 2020. Koronawirus. Więziennicy: widzenia osadzonych z dziećmi zbyt niebezpieczne. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-widzenia-osadzonych-z-dziecmi-zbyt-niebezpieczne-dgsw>
- Kępiński Antoni. 1992. Lęk. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Kitler Waldemar, Aleksandra Skrabacz (red.). 2003. Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia, przygotowania i użycie. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Korzeniowski Leszek. 2000. Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona. W Zarządzanie bezpieczeństwem. Kraków: PSB.
- Korzeniowski Leszek. 2008. Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych. Kraków: EAS.
- Leńczuk Andrzej. 2020. Odpowiedź w sprawie widzeń z dziećmi. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20DGSW%20ws%20wi-dze%C5%84%20z%20dzie%C4%87mi,%2006.08.2020.pdf>.
- Łepkowski Wojciech (red.). 2009. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Malec Norbert. 2011. „O potrzebie badań penitencjarnych. W Studia Prawnicze i Administracyjne.” Studia Prawnicze i Administracyjne 1(2): 165–176.
- Mertens Gaëtan, Lotte Gerritsen, Stefanie Duijndam, Elske Salemink & Iris. M. Engelhard. 2020. Fear of the coronavirus (COVID-19): Predictors in an online study conducted in March 2020. Utrecht: Journal of Anxiety Disorders:

- Misiuk Andrzej. 2008. Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Łośgraf.
- Nurkiewicz Jarosław. 2020. Praktyki studenckie on-line cz. II. <https://www.sw.gov.pl/galeria/praktyki-studenckie-on-line-cz-ii>.
- Penkin Anna. 2021. Społecznie potrzebni. <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-w-warszawie-sluzewcu-bal-karnawalowy>.
- Piwowarski Juliusz. 2017. Nauki o bezpieczeństwie. Zagadnienia elementarne, Kraków: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie.
- Przybyliński Sławomir. 2010. Podkultura więzienna – wielowymiarowość rzeczywistości penitencjarnej, Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Reed Arvin. 2007. Ostatnie pożegnanie. <https://lubimyczytac.pl/cytat/81445>.
- Rojek-Socha Patrycja. 2020. Więzienia w czasie epidemii – problem z testami, zakazami, brakiem informacji. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sytuacja-w-polskich-wiezieniach-w-czasie-koronawirusa,499532.html>.
- Sejdowska-Szrajber Justyna. 2020. Po(MOC) nie ma granic. <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-w-bydgoszczy-pomoc-nie-ma-granic>.
- Siedlecka Ewa. 2020. Dziwne oazy zdrowia, czyli wirus w polskich więzieniach. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1957646,1,dziwne-oazy-zdrowia-czyli-wirus-w-polskich-wiezieniach.read>.
- Słownik języka polskiego PWN. 2021. Hasło: bezpieczeństwo. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/bezpiecze%C5%84stwo.html>.
- Służba Więzienna. 2020. Kiedy ostatnio zrobiłeś coś dobrego? <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-gliwice-kiedy-ostatnio-zrobiles-cos-dobrego>.
- Służba Więzienna. 2020. Służba więzienna pomaga. <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/centralny-zarzad-sluzby-wieziennej-sluzba-wiezienna-pomaga>.
- Stańczyk Jerzy. 1996. Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Starzykiewicz Tomasz. 2021. Pomimo pandemii aktywnie dla Ziemi! <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/zaklad-karny-w-trzebini-pomimo-pandemii-aktywnie-dla-ziemi>.
- Szultka Agnieszka. 2020. Nie ma śmieci – są surowce, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/zaklad-karny-w-gdanskuprzerobce-nie-ma-smieci-sa-surowce>.
- Talaga Michał, Ewa Szulc. 2020. Współpraca z uczelnią w dobie pandemii. <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/zaklad-karny-w-rawiczu-wspolpraca-z-uczelnia-w-dobie-pandemii>.
- The New York Times. 2022. The Covid-19 Pandemic. <https://www.nytimes.com/news-event/coronavirus>.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dz.U.2021.2095 t.j.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy. Dz. U. 1997 Nr 90 poz. 557.

- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej. Dz.U.2021.0.1064.
- Widacki Jan, Czapska Janina (red.). 1998. Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym. W Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
- World Health Organization. 2021. Prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/publications-and-technical-guidance/vulnerable-populations/prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention>.
- Wróblewski Ryszard. 2013. Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego.
- Wytyczne WHO dotyczące higieny rąk w opiece zdrowotnej – podsumowanie, W Larson EL et al. Effect of antibacterial home cleaning and handwashing products on infectious disease symptoms: a randomized, double-blind trial. *Annals of Internal Medicine*, 2004, Price PB. Ethyl alcohol as a germicide. *Archives of Surgery*, 1939.
- Zespół prasowy CZSW. 2021. Wznowienie widzeń z dziećmi w zakładach karnych i aresztach śledczych. <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/centralny-zarząd-służby-więziennej-wznowienie-widzen-w-zakładach-karnych-i-aresztach-sledczych>.
- Zhang Vincent. 2021. U.N.O.D.C.: Global Prison Overcrowding On Record High. <https://theowp.org/u-n-o-d-c-global-prison-overcrowding-on-record-high/>.
- Zięba Ryszard. 1997. Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych. W Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, David Bobrow, Edward Haliżak, Ryszard Zięba (red.). Warszawa.
- Zięba Ryszard. 2012. „O tożsamości nauk o bezpieczeństwie”. *Zeszyty Naukowe AON* 1(86): 7-22.

Mariola PYTLAK

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki

im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie¹

Wydział Administracji

m.pytlak @onet.pl

<https://orcid.org/0000-0001-6615-9776>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.04>



PANDEMIA COVID-19 JAKO WYZWANIE DLA ORGANIZACJI PUBLICZNYCH. OCENA DZIAŁAŃ – STUDIUM PRZYPADKU

ABSTRAKT: Celem artykułu jest określenie, czy i w jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie administracji publicznej. W artykule ukazano zmiany powszechnie wprowadzane w administracji publicznej oraz dokonano oceny ich skuteczności z punktu widzenia osób obsługiwanych przez instytucje publiczne. Ustalono poziom zadowolenia interesantów korzystających z usług administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19 oraz wskazano problemy, z którymi spotykają się oni podczas załatwiania spraw administracyjnych. Założono, że wprowadzone w okresie pandemii koronawirusa ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich negatywnie wpływają na tryb procedowania spraw prowadzonych w administracji publicznej i niezadowolone interesantów. W konfrontacji wyzwań stojących przed zarządzającymi w administracji publicznej ze skutkami zarządzania w dobie pandemii wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych przez studentów Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki w ramach projektu dyplomowego z 800 mieszkańcami powiatu pruszkowskiego. Interesanci mają neutralny stosunek do funkcjonowania administracji publicznej i uznają, że osprawności administracji decyduje jej zdolność do świadczenia usług wysokiej jakości, przyjazne nastawienie do klienta oraz stosowanie przejrzystych i zrozumiałych dla mieszkańców procedur. Do najpoważniejszych problemów administracji publicznej w okresie pandemii należy brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji oraz zmiany organizacyjne, które wzmacniają władcze uprawnienia administracji. Krytyka kierowana pod adresem administracji publicznej dotyczy przede wszystkim sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, zadowolenie mieszkańców, sprawność działania administracji, problemy funkcjonowania, świadomość mieszkańców

THE COVID-19 PANDEMIC AS A CHALLENGE FOR PUBLIC ORGANIZATIONS. ACTION EVALUATION – CASE STUDY

ABSTRACT: The purpose of this article is to determine if and how the COVID-19 pandemic affected the functioning of public administration. The article presents changes commonly introduced in public administration and assesses their effectiveness from the point of view of people served by public institutions. The level of satisfaction of clients using public administration services during the COVID-19 pandemic was established, and the problems they encountered when dealing with administrative matters were indicated. It was assumed that the

¹ Halina Konopacka University of Physical Education and Tourism; Poland.

restrictions on direct interpersonal contacts introduced during the coronavirus pandemic negatively affected the procedure of cases in public administration and the dissatisfaction of customers. To confront challenges faced by managers in public administration and the effects of management in the era of a pandemic the results of research conducted by students at the College of Physical Culture and Tourism with 800 inhabitants of the Pruszków district as part of the diploma project were used. Stakeholders have a neutral attitude to the functioning of public administration and recognize that the efficiency of the administration is determined by its ability to provide high-quality services, friendly attitude to the applicant and the use of procedures that are transparent and understandable to residents. The most serious problems faced by public administration during the pandemic include the lack of clear rules of accountability and the politicization of the administration as well as organizational changes that strengthen the ruling powers of the administration. Criticism directed at public administration concerns, first of all, efficient and quick service of people.

KEYWORDS: public administration, residents' satisfaction, efficiency of administration, problems of functioning, awareness of residents

WSTĘP

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19. Wprowadzone w drodze rozporządzenia w marcu 2020 roku zmiany w zakresie funkcjonowania administracji publicznej spowodowały, że urzędy aż do odwołania miały wykonywać mniej zadań związanych z obsługą obywateli. Za niezbędne dla obywateli uznano przy tym zadania związane „z rejestracją stanu cywilnego; ewidencją ludności i dowodami osobistymi; pomocą społeczną; świadczeniem usług komunalnych; działaniem urzędów pracy, w tym w przedmiocie wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2; wydawaniem praw jazdy, dowodów rejestracyjnych i innych dokumentów komunikacyjnych; decyzjami architektoniczno-budowlanymi i innymi, związanymi z inwestycjami, np. dotyczącymi ochrony środowiska”².

Celem artykułu jest określenie, czy i w jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie administracji publicznej. Starano się ustalić zakres zmian wprowadzanych w administracji publicznej, poziom zadowolenia interesantów korzystających z usług administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19 oraz wskazać problemy, z którymi spotykają się oni podczas załatwiania spraw administracyjnych. Realizacja celu wiązała się z koniecznością dokonania kwerendy literatury z zakresu zarządzania w administracji publicznej, analizy zmian w obowiązującym prawie oraz wykorzystania wyników badań terenowych dotyczących oceny zmian dokonywanych w administracji publicznej w okresie pandemii. Wykorzystano wyniki badania przeprowadzonego w okresie od 24 sierpnia do 9 października 2020 roku w ramach projektu dyplomowego „Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej” przez studentów Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Kultury Fi-

² K. Sobczak, *Odmrażanie gospodarki rozszerza zadania administracji*, <https://www.prawo.pl/samorzad/administracja-w-czasie-epidemii-odmrazanie-gospodarki-to-wiecej.499622.html> (22.11.2021).

zycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie³. W artykule sformułowano następujące pytania badawcze:

- Jakie czynniki decydują o sprawności funkcjonowania administracji publicznej?
- Jakie zmiany zostały wprowadzone w administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19?
- W jaki sposób interesanci oceniają funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii?

Założono, że wprowadzone w okresie pandemii koronawirusa ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich negatywnie wpływają na tryb procedowania spraw prowadzonych w administracji publicznej i niezadowolenie interesantów.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA A SPRAWNE ZARZĄDZANIE

Administracja publiczna powołana została do realizacji zadań państwa, a za jej podstawową funkcję publiczną uznaje się nie tylko współuczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej, lecz także zaspokajanie potrzeb społecznych. W demokratycznym państwie prawa funkcjonowanie administracji publicznej traktowane jest jako swoista konstrukcja prawna, w której powołane organy prowadzą działalność w określonej strukturze organizacyjnej, na rachunek i w imieniu państwa, zgodnie z zasadami określonymi przez prawo⁴. Prawo jest zarówno źródłem legitymizacji działań administracji (zgodność każdego działania z prawem z formalnego punktu widzenia), jak i najważniejszą przesłanką ograniczającą zakres kompetencji (wyznacznik treści celów i zadań administracji)⁵. Takie pojmowanie administracji publicznej wiązane jest z koncepcją administracji publicznej jako władzy publicznej. Współczesne oczekiwania w stosunku do administracji ewoluują i zmierzają do koncepcji traktowania administracji publicznej zgodnie z jej definicją, a zatem jako służby publicznej⁶.

Współcześnie coraz silniejsza jest presja na odejście od biurokratycznego rządzenia i prokonsumenckie podejście do petenta. Jest to ściśle związane z rolą, jaką powinna pełnić administracja publiczna. Jak podkreśla Tadeusz Kuty, ma ona charakter administracji świad-

³ Badanie zrealizowane zostało pod opieką dr Katarzyny Ołdak Jaczyńskiej i dr Marioli Pytlak. Ankiety wypełniali interesariusze Starostwa Powiatowego w Pruszkowie i jego filii (Nadarzyn, Raszyn), jednostek budżetowych oraz instytucji i służb administracji zespolonej. Celem głównym projektu było ukazanie sposobu postrzegania przez społeczność lokalną poszczególnych cech administracji publicznej oraz sformułowanie propozycji usprawnienia procesu zarządzania w instytucjach powołanych do realizacji szerokiego zakresu spraw publicznych. Na potrzeby projektu wyodrębniono 8 cech: wyodrębnienie i uporządkowanie, wyodrębnienie kompetencyjne, stabilność i pewność istnienia, apolityczność, władztwo i przymus administracyjny, trwałość decyzji administracyjnej, legalizm i poszanowanie interesu publicznego.

⁴ M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 14 (1), 215–222.

⁵ W. Łączkowski, *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 527 i n. Por. A. Błaś, *Kontekst prawny* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 14 i n.

⁶ M. Kasiński, op. cit., s. 215–222; W. Łączkowski, op. cit., s. 527.

czącej, powołanej do realizowania obowiązków państwa wobec obywateli⁷. Oznacza to, że powinna ewoluować wraz ze zmianami w otoczeniu w taki sposób, aby jak najpełniej odpowiadać na istniejące potrzeby obywateli. Mimo wielu zmian i reform realizowanych od lat 90. XX wieku współczesna administracja nie nadąża nadal za rosnącymi potrzebami, co powoduje niezadowolenie społeczne⁸. W literaturze podkreśla się, że polska administracja nadal jest silnie zhierarchizowana i mało otwarta na dialog. Wynika to również z uwarunkowań wewnętrznych – zbyt mało przyjazne miejsce pracy dla urzędników, brak komunikacji i złe relacje w miejscu pracy, duży stres związany z odpowiedzialnością i praca w warunkach ciągłej zmiany⁹. Badania prowadzone w drugiej dekadzie XX wieku pozwalają stwierdzić, że współczesna administracja publiczna nie podlega pozytywnym zmianom – staje się coraz mniej otwarta na obywatela¹⁰, spada jakość zarządzania – również ze względu na brak mechanizmów zapewniających ograniczanie zatrudniania pracowników nieefektywnych¹¹. W efekcie administrację publiczną charakteryzuje nieefektywne wykorzystanie posiadanego potencjału (w tym również majątku publicznego), brak skutecznego systemu nadzoru i kontroli działań podejmowanych przez organy i zatrudnionych urzędników, brak przejrzystości ich działania i narastające naciski grup biznesowo-politycznych na podejmowane decyzje¹².

Dokonana analiza dorobku doktryny pozwala stwierdzić, że o sprawności administracji decyduje ustrój państwa i obowiązujące rozwiązania prawne – administracja działa wyłącznie w granicach prawa¹³, poziom dostosowania rozwiązań instytucjonalno-prawnych do obowiązującego systemu wartości i tzw. kontekstu społecznego¹⁴, posiadane zasoby wewnętrzne (w tym system zarządzania)¹⁵ oraz poziom kapitału społecznego (szeroki kontekst społeczno-kulturowy)¹⁶. Jak podkreślają Anna Gołębiowska i Piotr B. Zientarski, sprawne i skuteczne zarządzanie możliwe jest tylko w przypadku zapewnienia dobrze przygotowanych kadr, które będą w stanie szybko reagować na zmiany w otoczeniu i korzystać z dostępnej wiedzy w celu poprawy jakości działania. Jakość ta wyznaczana jest przez postawę do realizowanych zadań

⁷ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8–9.

⁸ J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2005, 1, s. 55–67.

⁹ K. Kwiatkowski, *Problemy administracji publicznej: brak dialogu i nadmierna hierarchizacja*, <https://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/problemy-administracji-publicznej-brak-dialogu-i-nadmierna-hierarchizacja,63382.html> (22.11.2021).

¹⁰ M. Wojciechowski, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 17.

¹¹ M. Friedman, R. Friedman, *Tyrania status quo*, Sosnowiec 1997, s. 65. Por. S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 86.

¹² K. Rybiński, *Gdybym miał władzę*, Wprost, 29 marca 2009, <https://www.wprost.pl/tygodnik/156026/Gdybym-mial-wladze.html> (21.11.2021). Por. B.Z. Filipiak, *Problemy i wyzwania związane z zachowaniem standardów integrity w administracji publicznej krajów OECD*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, 273, s. 62–74.

¹³ J. Mill, *Essey on Government* [w:] J. Lively, J. Rees (red.), *Utilitarian Logic and Politics*, New York 1984, s. 73–77.

¹⁴ W. Augustyniak, *Mysł społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006.

¹⁵ A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Toruń 2001, s. 121–161.

¹⁶ D. Wójtowicz, *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „MBA” 2009, 3: 87–99.

(służenie) oraz upraszczanie stosownych procedur¹⁷. Można zatem stwierdzić, że o sprawności administracji publicznej z punktu widzenia obywateli decyduje przede wszystkim jej zdolność do świadczenia nie tylko usług wysokiej jakości, lecz także wdrażania przejrzystych procedur i realizowania racjonalnej polityki¹⁸.

ZARZĄDZANIE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W CZASIE PANDEMII SARS-COV-2

Znaczący wpływ na funkcjonowanie administracji miała pandemia koronawirusa Sars – CoV-2. W 2019 roku stwierdzono wprost, że „świat stoi w obliczu kryzysu, który nie ma precedensu w żywej pamięci”¹⁹. Masowe zachorowania na COVID-19 spowodowały znaczące zmiany w życiu społecznym i gospodarczym, a przed administracją publiczną stanęły nowe wyzwania. Dotyczą one nie tylko sprawności i efektywności funkcjonowania, lecz także nowej organizacji pracy, procesu podejmowania decyzji oraz świadczenia usług obywatelom. Najbardziej widoczną zmianą było fizyczne ograniczenie dostępu do budynków administracji i możliwości bezpośredniego kontaktu z urzędnikami w sprawach administracyjnych. Pojawiły się w zamian nowe rozwiązania w zakresie e-administracji, począwszy od wykorzystania porad telefonicznych i wysyłania pism za pośrednictwem poczty elektronicznej, poprzez tworzone specjalne aplikacje, aż po pełne serwisy internetowe. Zmianom w obsłudze klienta towarzyszyły bardzo często zmiany organizacyjne, również w zakresie współpracy administracji publicznej z innymi podmiotami²⁰.

Wprowadzony w Polsce 14 marca 2020 roku stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS – CoV-2²¹, a następnie 20 marca 2020 roku stan epidemii²² wpłynął na zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. Czasowe ograniczenia funkcjonowania urzędów administracji publicznej wiązały się utrudnieniem w realizacji spraw niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. W każdym urzędzie decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń podejmował jego kierownik – uwzględniając poziom zagrożenia na danym obszarze oraz zachorowania wśród pracowników (kwarantanna). Na

¹⁷ A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej* [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce, Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 11–29.

¹⁸ K. Pogorzelski, *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, Warszawa 2011.

¹⁹ C.M. Weible, D. Nohrstedt, P. Cairney, D.P. Carter, D.A. Crow, A.P. Durnová, T. Heikkilä, K. Ingold, A. McConnell, D. Stone, „COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives”, *Policy Sciences* 2020; 53: 225–241. Cyt. za: P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020; (6), s. 276.

²¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 433 i 441.

²² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491.

podstawie § 13 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 roku²³ urzędy administracji publicznej wprowadziły nowy sposób funkcjonowania – osobiście można było załatwiać jedynie usługi absolutnie konieczne, pozostałe sprawy natomiast były załatwiane w sytuacjach wyjątkowych albo nie były załatwiane w ogóle. W praktyce oznaczało to, że w trosce o zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców oraz w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się koronawirusa urzędy i instytucje administracji publicznej znacząco ograniczyły swoją działalność. Sytuacja taka trwała do 25 maja – w tym dniu zgodnie z treścią rozporządzenia z dnia 16 maja 2020 roku²⁴ urzędy administracji publicznej zobowiązane zostały do przywrócenia bezpośredniej obsługi klientów. Nie oznaczało to zatem powrotu do normalnej obsługi, a jedynie przywrócenie możliwości osobistego załatwiania spraw. Dopuszczalna w tym okresie liczba interesantów przebywających w tym samym czasie w jednym pomieszczeniu nie mogła być większa niż jedna osoba na jedno stanowisko obsługi (§ 12 ust. 2). Na mocy § 12 ust. 1 rozporządzenia utrzymano do odwołania wykonywanie przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną w tym trybie do zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. Taka sytuacja nie utrzymała się długo, już 8 sierpnia 2020 roku bowiem, w reakcji na rosnącą w Polsce liczbę zakażeń koronawirusem i wysoką dynamikę zachorowań, wszystkie urzędy administracji publicznej mogły pracować w stopniu ograniczonym i wykonywać jedynie te zadania, które niezbędne były do zapewnienia pomocy obywatelom – przy utrzymaniu rygoru wynikającego z poprzedniego rozporządzenia (dopuszczalna liczba interesantów przebywających, w tym samym czasie, w jednym pomieszczeniu nie mogła być większa niż 1 osoba na jedno stanowisko obsługi). Decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń pozostawiono kierownikowi urzędu administracji publicznej, przy czym nałożono na niego obowiązek uwzględnienia konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obywateli (§ 21 rozporządzenia z 7 sierpnia 2020 roku)²⁵. Na mocy tego rozporządzenia po raz pierwszy wprowadzono dodatkowe obostrzenia na wydzielonych obszarach (strefa „żółta” i „czerwona”). Od 10 października 2020 roku obszar całej Polski określony został jako „strefa żółta”, co oznaczało wprowadzenie dodatkowych obostrzeń w związku z narastającym zagrożeniem epidemiologicznym. Utrzymane zostały wcześniej wprowadzone zasady funkcjonowania administracji publicznej (§ 24)²⁶.

Wyjście naprzeciw wyzwaniom oznaczało konieczność dokonania zmian, których głównym celem było ograniczenie zagrożenia dla urzędników przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości realizacji powierzonych im zadań w zakresie usług publicznych. Zestawienia

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 566.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 878.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1356.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1758.

zmian najczęściej wdrażanych w polskich urzędach administracji publicznej dokonała Paulina Szyja – prezentuje je tab. 1.

Lp.	Główne obszary działalności urzędów administracji publicznej	Wykaz zmian w działalności operacyjnej administracji publicznej
1.	obsługa klienta	fizyczne zamknięcie obiektów urzędów dla klientów; wyznaczenie stacjonarnych dyżurów urzędników; określenie ram pracy zdalnej urzędników; wprowadzenie elektronicznych druków, aplikacji;
2.	wewnętrzna organizacja urzędu	praca zdalna z domu; organizacja systemu obiegu dokumentów (intranet);
3.	Współpraca	wymiana informacji pomiędzy instytucjami;
4.	wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przez administrację rządową	powierzenie nowych obowiązków urzędnikom; szkolenie urzędników; stworzenie systemów teleinformatycznych do obsługi.

Tabela 1. Wykaz wybranych zmian w organizacji funkcjonowania urzędów administracji publicznej
Źródło: P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020 (6), s. 276.

Wprowadzono telepracę oraz ograniczono do minimum możliwość kontaktu z obywatelami. Oznaczało to również konieczność wprowadzenia zmian w zarządzaniu, przy czym z uwagi na specyfikę funkcjonowania administracji publicznej, ich zakres był znacznie mniejszy niż w przypadku podmiotów prywatnych. Pamiętać bowiem należy, że administracja publiczna działa w granicach prawa, które w znaczący sposób ogranicza wpływ na zarządzanie i rolę osób za nie odpowiedzialnych. Jak podkreśla Barbara Kożuch, menadżerem publicznym można nazwać „kierowników różnego szczebla, których obowiązkiem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne, zarządzanie organizacjami świadczącymi usługi publiczne o wysokiej jakości”²⁷. Nowe uwarunkowania wymagały jedynie otwartości na wprowadzanie wymaganych w rozporządzeniach zmian i realizacja wyznaczonych celów, wykorzystując w tym celu istniejące już wcześniej rozwiązania w zakresie e-administracji i pracy zdalnej²⁸. Administracja publiczna musiała sprostać wyzwaniom pracy w nowych warunkach, co wiązało się z rozwiązywaniem problemów nietypowych oraz nabywania nowych umiejętności – zwłaszcza w obszarze realizacji nowych zadań.

Rozwiązania wskazane w tabeli wiązały się również z ograniczeniem realizowanych usług. Nie chodziło tylko o przejście w tryb pracy zdalnej, lecz także o zawieszenie lub ograniczenie realizowanych zadań. W chwili wprowadzenia ograniczeń wiele spraw wymagających osobistego stawienia się w urzędzie nie było realizowanych. W efekcie doszło do znacz-

²⁷ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 225.

²⁸ W. Karna, *Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013 (169), s. 52–62.

nego spowolnienia wykonywania czynności administracyjnych²⁹. Obywatele stracili również możliwość wniesienia skargi na bezczynność urzędu, na mocy tzw. tarczy kryzysowej³⁰ bowiem dokonano zmiany wielu procedur. Jedną z najważniejszych dla obywateli były przepisy art. 15z ustawy, zgodnie z którymi bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych, a także innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. To rozwiązanie pozwoliło administracji publicznej na odłożenie odpowiedzi na wiele składanych wniosków³¹.

SKUTKI ZMIAN – STUDIUM PRZYPADKU

Powiat pruszkowski tworzy 6 gmin, w tym 3 gminy wiejskie (Michałowice, Nadarzyn i Raszyn), 1 gmina miejsko-wiejska (Brwinów) oraz 2 gminy miejskie (Piaśtów i Pruszków). Powiat jest zróżnicowany – obejmuje zindustrializowane tereny miejskie i miejsko-wiejskie (Piaśtów, Pruszków, Raszyn) oraz tereny wiejskie³². W badaniu ankietowym brali udział mieszkańcy powiatu – niezależnie od miejsca ich zamieszkania³³. W ankiecie uwzględniono jedynie podział na mieszkańców miast oraz terenów wiejskich. Kwestionariusze ankiet nieco częściej wypełniali mieszkańcy miast (61,4%). Według danych GUS na koniec 2019 roku powiat pruszkowski zamieszkiwało łącznie 165 912 osób, z czego 98 694 osoby to mieszkańcy miast (59,5%), a pozostałe 67 218 osób terenów wiejskich powiatu (40,5%)³⁴. Można zatem powiedzieć, że w niniejszym badaniu mieszkańcy miast byli nadreprezentowani w nieznacznym tylko stopniu.

Dokonany został losowy dobór próby, a do badania zakwalifikować się mógł każdy mieszkaniec powiatu pruszkowskiego (jednostka populacji). Według danych GUS powiat pruszkowski zamieszkiwało na koniec 2019 roku 165 912 mieszkańców, z czego 79,8% stanowiły osoby powyżej 18 roku życia³⁵. Można zatem wskazać, że udział w ankiecie wzięło ok. 0,6% dorosłych mieszkańców powiatu. Kobiety stanowiły w badaniu ankietowym 49,1% uczestników. Według danych GUS na koniec 2019 roku powiat pruszkowski zamieszkiwało 165 912 mieszkańców, z czego kobiety stanowiły 52,4%. Można zatem uznać, że w niniejszym badaniu grupa kobiet była niedoreprezentowana. Do udziału w badaniu zaproszeni zostali dorośli mieszkańcy powiatu pruszkowskiego, którzy odwiedzili urzędy administracji

²⁹ K. Polański, *Jak pandemia COVID-19 wpłynęła na administrację publiczną w Polsce?*, <https://snt.pl/jak-pandemia-covid-19-wplynela-na-administracje-publiczna-w-polsce/> (21.11.2021).

³⁰ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

³¹ P. Słowik, *Koniec jawności w Polsce. „Bo koronawirus”*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1467401,koronawirus-w-polsce-przepisy-o-bezczynnosci-organow-administracji-publicznej.html> (21.11.2021).

³² Uchwała nr XLIV/376/2018 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 24 kwietnia 2018 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju Powiatu Pruszkowskiego: Strategia Rozwoju Powiatu Pruszkowskiego na lata 2015–2025 Aktualizacja 2017.

³³ Badanie przeprowadzono w grupie 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. Kwestionariusze przekazywane były losowo podczas bezpośredniego kontaktu z osobą załatwiającą sprawę w jednostkach administracji publicznej.

³⁴ *Powiat pruszkowski*, <https://bdl.stat.gov.pl> (20.10.2020).

³⁵ *Powiat pruszkowski w liczbach*, GUS, https://www.polskawliczbach.pl/powiat_pruszkowski#biologiczne-grupy-wieku, (20.10.2020).

publicznej w okresie, w którym przeprowadzono badanie. Ich wiek przedstawiony został w 10-letnich grupach wiekowych – z wyjątkiem grupy najmłodszej (od 18 do 25 lat) oraz najstarszej (65 lat i więcej). Te dwie grupy były najmniej liczne, a osoby do nich należące stanowiły odpowiednio 7,2% i 3,5% uczestników badania. Niewielka liczba osób w najstarszej grupie wiekowej – znacząco odbiegająca wielkością od innych grup uczestników badania – ma zapewne związek z sytuacją epidemiologiczną i apelami o ograniczenie aktywności przez osoby starsze. Według danych GUS w powiecie pruszkowskim osoby w wieku 65 lat i więcej stanowiły na koniec 2019 roku 18,1% mieszkańców. W niniejszym badaniu grupa ta była reprezentowana zaledwie przez 3,5% uczestników badania. Jest to zatem bardzo istotna różnica w reprezentatywności opinii tej grupy wiekowej. Stwierdzono, że żadna z przyjętych zmiennych (płeć, wiek, miejsce zamieszkania) nie jest zmienną wpływającą na ocenę funkcjonowania administracji publicznej. Dotyczy to zarówno poziomu zadowolenia z funkcjonowania administracji, jak i określenia zmian zachodzących w jej funkcjonowaniu i identyfikacji naruszeń omawianych cech.

Zadowolenie z funkcjonowania administracji wyraził co trzeci mieszkaniec powiatu pruszkowskiego biorący udział w ankiecie (33,1%), przy czym bardzo zadowolonych było 14,1% osób³⁶. Swoje niezadowolenie wyraziło łącznie 18,0% uczestników badania, w tym 5,9% było bardzo niezadowolonych. Pozostałe 38,9% osób wyraziło neutralny stosunek do administracji. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w lipcu 2018 roku wynika, że z funkcjonowania urzędów administracji publicznej nie było zadowolonych 9,0% Polaków³⁷. Z punktu widzenia niniejszego badania istotne jest, że oceny te w niewielkim stopniu uwarunkowane były przez miejsce zamieszkania – zadowolenie wyraziło 9,0% mieszkańców wsi, 7,0% mieszkańcy miast do 20 tys. i 8,0% miast do 100 tys. Kwestia zamieszkania nie była również zmienną różnicującą wyniki w przeprowadzonym badaniu ankietowym. Przeciętna ogólna ocena dla całej populacji biorącej udział w badaniu osiągnęła wielkość 3,33 punktu (na pięć możliwych)³⁸. Przyjmując zatem zależność, zgodnie z którą 1–1,5 punktu oznacza bardzo niezadowolony, a 4,51–5 punktów bardzo zadowolony, mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mają neutralny stosunek do funkcjonowania administracji publicznej.

³⁶ Zadowolenie mieszkańców powiatu pruszkowskiego z funkcjonowania administracji publicznej mierzono przy wykorzystaniu pięciopunktowej dwubiegunowej (z biegunami bardzo niezadowolony – bardzo zadowolony) skali Likerta z neutralnym stwierdzeniem „ani niezadowolony, ani zadowolony”. J. Jezior, *Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia*, „Przegląd Socjologiczny” 2013 (62), s. 117–138.

³⁷ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (335) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganym komputerowo (CAPI) w dniach 5–12 kwietnia 2018 roku na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

³⁸ Ocena zadowolenia dokonywana była w skali punktowej (gdzie 1 oznaczało bardzo niezadowolony, a 5 bardzo zadowolony), możliwe było obliczenie średniej oceny punktowej zadowolenia mieszkańców powiatu z funkcjonowania administracji publicznej.

Lp.		bardzo niezadowolony	raczej niezadowolony	ani zadowolony, ani niezadowolony	raczej zadowolony	bardzo zadowolony
1.	Razem	47	97	311	232	113
2.	% (N=800)	5,9	12,1	38,9	29,0	14,1

Tabela 2. Zadowolenie mieszkańców z funkcjonowania administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Na podstawie analizy literatury sporządzono listę czynników, które – w oparciu o prowadzone analizy – decydują o sprawności funkcjonowania administracji. Lista takich czynników umieszczona została w kwestionariuszach³⁹. Na podstawie największej liczby wskazań w poszczególnych subpopulacjach sporządzona została tabela zbiorcza, zawierająca 8 najczęściej wskazywanych przez uczestników cech decydujących o sprawności funkcjonowania administracji publicznej. Największe znaczenie dla interesantów ma prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwe zajęcie się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu.

Lp.	Czynniki	Wskazania (%)
1.	Prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwe zajęcie się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu.	83
2.	Jednakowe traktowanie wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych.	43
3.	Stosowanie obowiązującego prawa przy uwzględnieniu powszechnie obowiązujących norm etycznych i wartości wyznaczających granice dobra wspólnego.	41
4.	Określenie zakresu działania i obowiązków, które realizowane są przez poszczególne organy administracji.	37
5.	Jasny podział kompetencji i przejrzysty podział zadań.	31
6.	Odpowiedni poziom wykształcenia urzędników.	31
7.	Poczucie pewności, że nawet w sytuacji zmiany prawa nie dojdzie do zmiany przyznanych praw – zasada trwałości praw nabytych w drodze decyzji administracyjnej.	27
8.	Prawidłowe ukształtowanie struktur administracji oraz ich stabilność wynikająca z prawnego określenia właściwości organów.	17

Tabela 3. Czynniki warunkujące sprawność działania administracji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

³⁹ Ocena czynników warunkujących sprawność działania administracji wiązała się z koniecznością dokonania wyboru tego czynnika z przedstawionej w kwestionariuszu listy uwarunkowań wskazywanych w literaturze przedmiotu. Każdy z uczestników ankiety mógł wybrać tylko jeden czynnik, a zestawienie czynników z największą liczbą wskazań stało się podstawą do określenia uwarunkowań sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

W ankiecie pytano również o zmiany, jakie zachodziły zdaniem mieszkańców powiatu pruszkowskiego w administracji publicznej w ciągu ostatnich trzech lat⁴⁰. Zmiany zauważyło 44,5% uczestników badania, w tym 28,5% na lepsze, a 16,0% na gorsze. Zmian nie zauważyło 35,9% mieszkańców powiatu. Co piąta osoba (19,6%) nie umiała dokonać jednoznacznej oceny. Na ocenę zmian w funkcjonowaniu administracji wpływ miała sytuacja pandemii i trwających od marca utrudnień w dostępie do usług administracji publicznej. Dla porównania w badaniu CBOS zmiany zachodzące w administracji publicznej w okresie 2015–2018 pozytywnie oceniono 27,0% Polaków, negatywnie – 5,0%. Zmian nie zauważyła połowa Polaków⁴¹.

W badaniu zauważono, że mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mają stosunkowo rozbudowany katalog zarzutów kierowanych w stronę organów administracji publicznej. Użytkowano w ten sposób hierarchię problemów – zarówno w poszczególnych subpopulacjach (liczba wskazań danego problemu w danej subpopulacji), jak i dla całej administracji (problemy z największą liczbą wskazań).

Lp.	Zidentyfikowane problemy	Wskazania (%)
1.	Brak skrupulatnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji	78
2.	Nadmierne wykorzystywanie uprawnień wynikających z nierównorzędności podmiotów	78
3.	Trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej	77
4.	Powolność działania	73
5.	Formalizm w załatwianiu spraw	73
6.	Unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron	73
7.	Brak pewności, jaki organ administracji publicznej jest właściwy do załatwienia sprawy	56
8.	Wspieranie działań określonej partii politycznej	56

Tabela 4. Problemy funkcjonowania administracji publicznej
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Problemy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich można zaliczyć problemy o charakterze formalnym związane z realizacją zadań. Jedną z najczęściej wskazywanych bolączek było długie oczekiwanie na załatwienie sprawy. Problem ten określany był jako powolność działania administracji lub załatwianie spraw w maksymalnym ustawowo przewidzianym terminie, niezależnie od ich skomplikowania. Kodeks postępowania administracyjnego nakłada obowiązek, by sprawy

⁴⁰ Również w tym przypadku zastosowano skalę Likerta, przy czym uproszczono ją i ograniczono do trzech wartości – pozytywna (zmiana na lepsze), negatywna (zmiana na gorsze) i neutralna (nie zauważyłem zmian). Dodano dodatkowo wariant odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Dzięki temu respondenci, którzy nie potrafili odpowiedzieć na to pytanie w sposób jednoznaczny, nie mogli go pominąć. J. Jezior, op. cit., s. 117–138.

⁴¹ A. Cybulska, *Co zmieniło się w naszej miejscowości?*, Komunikat z badań Nr 92/2018, CBOS, Warszawa 2018, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_092_18.PDF (20.10.2020).

były załatwiane bez zbędnej zwłoki nie później niż w ciągu trzydziestu dni – ale jak pokazują wyniki badania ten maksymalny termin był stosowany nawet w prostych sprawach. Można również domniemywać, że urzędnicy korzystali z przysługującego im prawa do zawieszania prowadzonych spraw.

Pojawiały się również trudności ze zrozumieniem przepisów prawnych dotyczących sprawy – zwłaszcza w zakresie trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Problem ten wynikać mógł zarówno z niezrozumienia treści przepisów przez ankietowanych, jak i niewłaściwego posługiwania się stylem urzędniczym, co powodowało niezrozumiałość tekstów (niezrozumiałe pojęcia, skróty, odwołania do aktów prawnych). Była to tym większa trudność, im większe były ograniczania prawa dostępu do akt sprawy oraz formalne podejście urzędnika i wykorzystanie pozycji nadrzędnej wobec obywatela. Problemem okazały się relacje między obywatelem i urzędnikiem oraz tłumaczenie znaczenia przepisów na prostszy język. Ograniczenie dostępu do akt sprawy nie zawsze musiało wiązać się z faktycznym brakiem możliwości uzyskania informacji, co z brakiem uzyskania ich telefonicznie lub trudnościami z dotarciem do urzędnika zajmującego się sprawą.

Mieszkańcy powiatu mieli również kłopoty z ustaleniem właściwości organu (głównie właściwości rzeczowej). Może się to wiązać z dodatkowym przedłużeniem sprawy – zwłaszcza w przypadku złożonych problemów, kiedy klient odsyłany był do innego urzędu. Niestety polskie przepisy w niewielkim stopniu pozwalają na realizację sprawy „w jednym okienku”, co wymaga zgromadzenia wielu dokumentów i budzi niezadowolenie z funkcjonowania administracji.

Druga grupa problemów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej miała charakter personalny. Najczęściej wiązały się one z podejściem urzędnika do klienta – nadmiernym formalizmem lub brakiem wyjaśnień w zakresie istotnych dla obywatela kwestii. Pracownicy urzędów prezentowali bowiem mało „ludzkie” podejście do swoich klientów, czego skutkiem było nadmierne eksponowanie posiadanych władczych uprawnień w miejsce chęci pomocy. Brakowało również przekazywania informacji o właściwości organów, obowiązujących procedurach i wymaganych dokumentach.

Analiza dorobku literatury i wyniki przeprowadzonego badania terenowego pozwalają stwierdzić, że do najpoważniejszych problemów administracji publicznej, na jakie napotykają obywatele niezależnie od warunków otoczenia, jest brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji oraz zmiany organizacyjne⁴². Pandemia pozwoliła natomiast na wprowadzenie nowych regulacji, które wzmacniały władcze uprawnienia administracji, w tym również w zakresie wymierzania kar i stosowania środków represyjnych wobec obywateli, nakładanych po naruszeniu administracyjnego nakazu lub zakazu⁴³. Kwestie władztwa administracji i jego wykorzystywania przez urzędników zostały w sposób bezpośredni wyar-

⁴² M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009; 3, s. 69–79.

⁴³ M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie działania administracji publicznej* [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 147–160.

tykułowane przez obywateli załatwiających sprawy administracyjne w urzędach. Krytyka kierowana pod adresem administracji publicznej w powiecie pruszkowskim dotyczyła również sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób, a działania podejmowane w tym zakresie były uznane za mało skuteczne. Można w tym miejscu przywołać opinię M. Kuleszy, który wskazał, że „Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności”⁴⁴. Nowa sytuacja spowodowała, że dotychczasowe wady administracji publicznej zostały dodatkowo pogłębione.

WNIOSKI

Administracja publiczna ulega zmianom pod wpływem wielu zróżnicowanych uwarunkowań. Zmiany dokonywane w wyniku COVID-19 dotyczyły nie tylko organizacji, lecz także realizowanych zadań i pełnionych funkcji. Administracja publiczna musiała sprostać nowym wyzwaniom i wprowadzić narzędzia pozwalające na ciągłość funkcjonowania w nowych warunkach. Zgodnie z obowiązującym prawem administracja zobowiązana została do ograniczenia wykonywania zadań o charakterze publicznym do niezbędnych do zapewniania pomocy obywatelom (art. 21 rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 roku)⁴⁵, wykonywania pracy zdalnej na podstawie decyzji kierownika danego urzędu (art. 22 rozporządzenia) oraz wstrzymania biegu terminów załatwiania spraw na okres nie dłuższy niż 30 dni (art. 15zzzzzn¹ ustawy). Dla obywateli oznaczało to obowiązek wcześniejszego umówienia się i wykonania określonych czynności w konkretnym terminie wyznaczonym przez urząd – nawet po kilkutygodniowym oczekiwaniu. Mogło to budzić znaczące problemy w realizacji ich spraw urzędowych⁴⁶.

Czwarty kwartał roku 2021 przyniósł kolejną falę zachorowań na COVID-19. Na mocy rozporządzenia z dnia 28 października 2021⁴⁷ przedłużono do 30 listopada wszystkie dotychczasowe ograniczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej. Oznacza to, że powstające od ponad roku problemy obywateli nie zostaną rozwiązane, a mogą się dodatkowo pogłębić. Utrzymano w mocy wcześniejsze zapisy w zakresie ograniczeń w funkcjonowaniu administracji publicznej, mimo że znacząco zmieniły się uwarunkowania – znaczna część społeczeństwa (w tym urzędników) została zaszczepiona, a zdobyte w ciągu roku doświadczenia pozwalają minimalizować kontakty międzyludzkie bez konieczności ograniczania dostępu obywateli do urzędów i usług publicznych. Urzędy administracji publicznej powinny funkcjonować przestrzegając zaleceń dotyczących liczby osób mogących przebywać w pomieszczeniach zamkniętych, noszenia maseczek i zachowania dystansu oraz stosowania dezynfekcji.

⁴⁴ M. Kulesza, *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf> (20.10.2020).

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2021, nr 861).

⁴⁶ *Komentarz ZPP dotyczący wpływu pandemii Covid-19 na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej* <https://zpp.net.pl/komentarz-zpp-dotyczacy-wplywu-pandemii-covid-19-na-funkcjonowanie-urzedow-administracji-publicznej/> (21.11.2021).

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1967.

Wydaje się jednak, że nie ma podstaw do ograniczania wykonywania zadań czy dalszego wstrzymywaniu biegu załatwiania spraw. Takie środki – włącznie z pracą zdalną – powinny być stosowane jedynie w przypadku nagłego zagrożenia.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak Małgorzata. 2006. Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego, Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Błaś A. 2004. Kontekst prawny W Jan Boć (red.), *Administracja publiczna*, 13–14. Kolonia Limited.
- Cybulska Agnieszka 2018. Co zmieniło się w naszej miejscowości? Komunikat z badań 92/2018, CBOS, Warszawa, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_092_18.PDF.
- Filipiak Beata (2016). „Problemy i wyzwania związane z zachowaniem standardów integrity w administracji publicznej krajów OECD”. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* (273): 62–74.
- Friedman Milton, Friedman Rose. 1997. *Tyrania status quo*. Sosnowiec: Panta.
- Gołębiowska Anna, Zientarski Piotr B. 2016. Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej W A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.) *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, 11–29. Senat Rzeczypospolitej Polskiej.
- Jezior Jagoda. 2013. „Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia”. *Przegląd Socjologiczny* 62: 117–138.
- Karna Wioletta J. 2013. „Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej”. *Studia Ekonomiczne* (169): 52–62.
- Kasiński Michał. 2011. „Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce”. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym* 14(1): 215–222.
- Kasiński Michał. 2011. Sankcje administracyjne a patologie działania administracji publicznej W M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, M. Lewicki (red.) *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, 147–160. Wolters Kluwer
- Komentarz ZPP dotyczący wpływu pandemii Covid-19 na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej, <https://zpp.net.pl/komentarz-zpp-dotyczacy-wplywu-pandemii-covid-19-na-funkcjonowanie-urzedow-administracji-publicznej/>.
- Kożuch Barbara. 2004. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Placet.
- Kulesza Michał. 2005. *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf>.
- Kuta Tadeusz. 1992. *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kwiatkowski Krzysztof. 2021. *Problemy administracji publicznej: brak dialogu i nadmierna hierarchizacja*, <https://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/problemy-administracji-publicznej-brak-dialogu-i-nadmierna-hierarchizacja,63382.html>
- Łączkowski Wojciech. 2010. *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną* W S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski

- (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, 527–537. C.H. Beck.
- Mazur Stanisław. 2003. *Narodowe modele administracji publicznej* W J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: WN PWN, 63–86.
- Mill John. 1984. *Essey on Government* W J. Lively, J. Rees (red.). *Utilitarian Logic and Politics*, , 73–77. New York.
- Pogorzelski Karol. 2011. *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*. Warszawa: IBS.
- Polański Konrad. 2020. *Jak pandemia COVID-19 wpłynęła na administrację publiczną w Polsce?* <https://snt.pl/jak-pandemia-covid-19-wplynela-na-administracje-publiczna-w-polsce/>.
- Posłuszny Jerzy. 2005. „Istota i cechy administracji świadczącej”. *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka* (1): 55–67.
- Potoczek Andrzej. 2001. *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* W W. Kosiedowski (red.). *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, 121–161. Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Powiat pruszkowski. 2019. <https://bdl.stat.gov.pl>.
- Powiat pruszkowski w liczbach. 2020. GUS, https://www.polskawliczbach.pl/powiat_pruszkowski#biologiczne-grupy-wieku.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 433 i 441.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 566.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 878.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1356.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1758).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. 2021, nr 861.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1967.
- Rutkowski Michał. 2009. „Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego”. *Zarządzanie Publiczne* (3): 69–79.
- Rybiński Krzysztof. 2009. *Gdybym miał władzę. Wprost 29 marca*, <https://www.wprost.pl/tygodnik/156026/Gdybym-mial-wladze.html>.

- Słowik Patryk. 2020. Koniec jawności w Polsce. „Bo koronawirus”, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1467401,koronawirus-w-polsce-przepisy-o-bezczynnosci-organow-administracji-publicznej.html>.
- Sobczak Krzysztof. 2020. Odmrażanie gospodarki rozszerza zadania administracji, <https://www.prawo.pl/samorzad/administracja-w-czasie-epidemii-odmrazanie-gospodarki-to-wiecej,499622.html>.
- Szyja Paulina. 2020. „Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19”. *Rocznik Administracji Publicznej* (6): 267–271.
- Uchwała nr XLIV/376/2018 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 24 kwietnia 2018 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju Powiatu Pruszkowskiego: Strategia Rozwoju Powiatu Pruszkowskiego na lata 2015–2025 Aktualizacja 2017.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 568.
- Weible Christopher M., Nohrstedt Daniel, Cairney Paul, Carter David P., Crow Deserai A., Durnová Anna P., Heikkilä Tanya, Ingold Karin, McConnell Allan, Stone Diane. 2020. “COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives”. *Policy Sciences* 53: 225–241.
- Wojciechowski Marek. 2014. *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Difin.
- Wójtowicz Dominika. 2009. „Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego”. *MBA* 3: 87–99.



Mariusz RZESZUTKO

mariusz.rzeszutko@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9231-6392>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.05>

THE IMPACT OF THE GLOBAL PANDEMIC ON MENA COUNTRIES' STABILITY

ABSTRACT: The article aims to analyse the situation in the MENA and neighbouring countries one decade after the so-called Arab Spring. The purpose of this study also is to analyze the importance of the COVID-19 pandemic, which hampered the development of protests in the region by providing governments with a wide range of tools for public restraint and control. These measures effectively and in a relatively short period of time have significantly reduced public and opposition activities, hampering the momentum that could lead to a 'second Arab Spring'. The study uses a qualitative method – a document analysis approach – to synthesize information from various sources to ensure the validity of the information obtained.

KEYWORDS: Arab Spring, Arab awakening, Second Arab Spring, Middle East uprisings, MENA, global pandemic, COVID-19

WPLYW PANDEMII COVID-19 NA STABILNOŚĆ PAŃSTW REGIONU MENA

ABSTRAKT: Celem artykułu jest analiza sytuacji w regionie MENA i krajach sąsiednich dekadę po tzw. arabskiej wiosnie oraz znaczenia pandemii COVID-19, która w opinii autora zahamowała rozwój protestów w regionie. Dostarczyła rządów szerokiego wachlarza narzędzi do ograniczania i kontroli społeczeństwa. Środki te skutecznie i w stosunkowo krótkim czasie ograniczyły aktywność społeczną i opozycyjną hamując impet, który mógł doprowadzić do „drugiej arabskiej wiosny”. W procesie badawczym autor wykorzystał ogólnometodologiczne zasady poznania odnoszące się do sytuacji regionu MENA, m.in. metodę indukcyjną, dedukcyjną, filologiczną, metodę geograficzną, metodę analizy i syntezy, porównanie, uogólnienie, analogię, wnioskowanie i weryfikację. W celu realizacji zadań badawczych, autor przyjął metody badawcze wspólne dla nauk humanistycznych i nauk o bezpieczeństwie.

SŁOWA KLUCZOWE: Arabska wiosna, arabskie przebudzenie, druga arabska wiosna, MENA, pandemia, COVID-19

INTRODUCTION

When in late December 2010, with the authoritarian breakdown in Tunisia the Arab world was engulfed by the so-called Arab revival, the surprised world almost immediately compared it to the Spring of Nations – political upheavals throughout Europe in 1848 and for that reason, later referred to as the Arab Spring. The entire international community was convinced that the small Arab country became a trigger and a catalyst for mass uprisings throughout the region. Once the protests had reached a critical mass in Tunisia, they had inspired other countries in the region, foreshadowing profound changes in the MENA countries¹. The reason for the outbreak of mass protests was dissatisfaction with living conditions, the high unemployment rate, inflation, spiraling food prices, and nepotism of the elites. Arabs sought to overthrow their political regimes and transform their countries, characterized by authoritarianism, poverty of the masses, and widespread corruption, into a place of respect for human dignity, democracy, and socioeconomic justice. The peaceful protests rapidly turned into clashes with the security services driving to the nationwide revolution and massive political changes in the existing regimes². The Yemeni Uprising occurred simultaneously with the Egyptian Revolution, and people took to the streets in Libya, Syria, Algeria, Jordan, Bahrain, Lebanon, Saudi Arabia, Djibouti, Iraq, Kuwait, Morocco, Oman, Palestine, Somalia, and Sudan, affecting even neighbouring Iran. As a consequence, Tunisian president Zayn al-Abidin ibn Ali, who ruled the country for 24 years, was overthrown and Egyptian president Hosni Mubarak, who ruled for 27 years, was forced to resign. Jordan's King Abdullah II established a new government demanded by protesters, and Yemeni President Ali Abd Allah Salih made a promise not to run for re-election. Protests in Libya swiftly turned into a civil war, ending with the overthrow of the Muammar al-Gaddafi regime³. In Jordan, Mauritania, Oman, Palestine, Iraq, Kuwait, Bahrain, Sudan and Saudi Arabia, protests led to minor political and social reforms. A dozen or so months later, people have not been talking about the Arab spring, but rather an Arab winter⁴, as the positive changes brought about by mass protests did not last. Moreover, it accelerated the resurgence of authoritarianism and Islamic extremism. Commonly named Arab winter accelerated an al-Qaeda heartless hybrid called Daesh⁵, which took an advantage of the unstable regional situation and seized territory of Iraq and Syria, claiming itself an independent country⁶. The power of the self-styled state allowed it to control large

¹ Vide A. Bayat, *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, Stanford 2013.

² M. Özekin, H. Hüseyin, *An Empirical Look to the Arab Spring: Causes and Consequences*, "Alternatives: Turkish Journal Of International Relations", No. 1-2/2014, Yalova 2014, p. 176-187.

³ M. El Huni, *The revolution that turned into a civil war*, <https://theArabweekly.com/revolution-turned-civil-war> (03.03.2022).

⁴ Vide S. King, *The Arab Winter: Democratic Consolidation, Civil War, and Radical Islamists*, Cambridge 2020.

⁵ Also known as the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), the Islamic State of Iraq and al-Sham (ISIS), the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), the State of the Islamic Caliphate (SIC) or Daesh (al-Dawla al-Islamiyya al-Iraq al-Sham). The last name was especially welcomed by the French President Francois Hollande and US President Barack Obama, as it refers also to the disparaging Arabic word meaning annihilation.

⁶ Vide J-P. Filiu, *From Deep State to Islamic State: The Arab Counter-Revolution and its Jihadi Legacy*, Oxford 2015.

areas of the Middle East between 2014 and 2017 and to genocide tens of thousands of people (including other Muslims)⁷. Another remarkable consequence was re-awakening the separatist ambitions of Kurds⁸, who reclaimed rights to the Iraq-Syria-Turkey borderlands. In fact, the wrongly named Arab Spring has encouraged the appearance of many regional wars, as well as religious and ethnic conflicts, the economic collapse of states, destabilization of the region, and the rise of mass political and economic refugees, also leading to the 2014 global migration crisis, the worst since World War II⁹.

Sadly, ten years after the protests, the manifested will of the vast majority of Arabs turned out to be wishful thinking, and the only one country which seems to manage the reforms was Tunisia. Particularly disappointing results of the Arab Spring presented Libya, Yemen, and Syria, which descended into civil wars and a road to perdition. As a consequence of the rapid and profound changes, the majority of Arab countries have plunged into skirmish, chaos, and economic collapse¹⁰. In Syria, Bashar al-Assad did not yield to the pressure of the opposition and began political purges¹¹. Against the rebels, al-Assad used the army, resulting in the death of thousands of people. Although President Ali Abd Allah Salih has relinquished power in Yemen, the country has fared poorly economically. The Iraqi rebellion briskly followed Syria's scenario, while Egypt, Libya and Yemen were accompanied by a permanent political and economic crisis, culminating in the overthrow of Muhammad Mursi in Egypt and the seizure of power by General Abd al-Fattah al-Sisi. In Libya, the consequence of these events was a civil war between the new government and Field Marshal Khalifa Belqasim Hafter, the commander of the Tobruk-based Libyan National Army (LNA).

NEW REGIONAL WAVE OF UPRISINGS – SITUATION IN THE MENA COUNTRIES ON THE EVE OF COVID-19 OUTBREAK

After Bashar al-Assad's regime retained its power, the Gulf States accepted that choice and started restoring diplomatic relations with the Syrian government. The scale of the refugee crisis, initiated de facto already in 2011 by the Arab Spring, has also decreased significantly. As a result of the stabilization of Syria, some refugees who found asylum in Jordan and Lebanon began to return to their homeland. Stabilization processes were also noticeable in Iraq. However, the slowly gained confidence in the stability of the MENA region was illusory and temporary. In a region where the interests of international powers are intertwined, regional powers such as Israel, Iran, and Turkey also wanted to maintain their influence.

⁷ *Global terrorism index 2019. Measuring the impact of terrorism*, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf> (27.03.2022).

⁸ *Vide M. Rubin, Kurdistan Rising?: Considerations for Kurds, Their Neighbors, and the Region*, Washington 2016.

⁹ M. Esthimer, *World Confronts Largest Humanitarian Crisis since WWII*, <https://www.migrationpolicy.org/article/world-confronts-largest-humanitarian-crisis-wwii> (12.03.2022).

¹⁰ M. Stefanov, *The Arab Spring: A Decade Later*, "Institut za razvoj i međunarodne odnose Brief", No. 5/2021, Zagreb 2021, p. 1-8.

¹¹ *Syria's Assad Vows to 'Purge Extremists'*, <https://www.voanews.com/a/assad-vows-to-purge-extremists-following-suicide-bombing/1626501.html> (20.02.2022).

The emergence of the COVID-19 pandemic has further damaged the fragile sustainability and stability of the region. On the eve of the pandemic, protests flared up again in Iraq, Lebanon, Algeria, and Egypt. There were also relentlessly smouldering conflicts in the MENA neighbourhoods of Sudan, South Sudan, and Iran.

Before the outbreak of the global pandemic, ten years after the escalation of the events called the Arab Spring, the MENA countries returned to a precipitately growing social dissatisfaction with the shape and nature of the changes that took place in the past decade. Despite some differences, the scenario was remarkably similar. Small groups of dissatisfied citizens took to the streets, demanding the resignation of the authorities and the establishment of technocratic governments. In just a few days, two Arab prime ministers were forced to resign. Following the protests in Iraq and Lebanon, the social turmoil spread to Iran, Algeria, Egypt, and Ethiopia, while the situation in Libya and Sudan became significantly more complex than it used to be in the past¹².

In this article, the author will use the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) definition of MENA countries, which includes: Algeria, Bahrain, Egypt, Iraq, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libya, Malta, Mauritania, Morocco, Oman, Palestine, Qatar, Saudi Arabia, Syria, Tunisia, United Arab Emirates, and Yemen¹³. Due to the size of the MENA region and the editorial limitations, only selected countries in which the pre-pandemic situation could lead to a recurrence of the ‘Arab Spring scenario’ will be analyzed.

LEBANON

Although until the end of 2017, internal policy allowed maintaining political stability in the country, avoiding conflicts between various religious groups, the authorities did not manage to implement long-promised political and social reforms, which significantly contributed significantly to the deterioration of the economic situation.

Since 2014, Lebanon has struggled with the returning waves of Syrian refugees breaking through the borders in a way that made it impossible to control their numbers. The constant influx caused that in 2017 the number of only legally residing refugees in Lebanon could exceed 1.5 million¹⁴, which led to growing tensions between the Lebanese society and both Syrian and Palestinian refugees. Although the total number of registered refugees fell below 1 million at the turn of 2017 and 2018, at the beginning of 2018, the authorities demanded from international community resettlement of refugees to Syria, even committing some oppressive actions to discourage Syrians in Lebanon. A particular deterioration in internal politics as brought about by the assurances of Prime Minister Saad Hariri, who has publicly prom-

¹² J. Spyer, *Arab Spring: The Second Coming?*, <https://jiss.org.il/en/spyer-arab-spring-the-second-coming/> (07.05.2022).

¹³ L. Van Waas, *The situation of stateless persons in the Middle East and North Africa*, <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/4ce63e079/situation-stateless-persons-middle-east-north-africa-laura-van-waas.html> (4.02.2022).

¹⁴ https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en (15.02.2022).

ised that the resettlement of refugees will take place only after complete stabilization of the situation in Syria. This was welcomed by the international community, but much less sympathetic from the Lebanese society. Apart from some reshuffles, the parliamentary elections held on 6 May 2018 did not bring about any major changes in the political scene or the possibility of rapid emergence of the authorities, causing public discontent and calls for the creation of a technocratic government capable of solving Lebanon's pressing problems. In the opinion of society, the structure based on the Taif agreement no longer works in the era of dynamic global and regional changes. The citizens had enough votes in the 'theoretically free elections', which gave voice to the same group, not the candidate. According to the agreement, Taif's party structures remain unchanged, as well as potential changes in the government, depending on religious parities. Consequently, in each subsequent election, the so-called changes were in fact cosmetic, allowing the groups found on the Lebanese political scene to maintain their influence. The protracted crisis associated with the inability to identify the Heads of Cabinet, accelerated by the poor economic situation of the country, led to another escalation of dissatisfaction in October 2019, and consequently to the outbreak of protests in Beirut, from where it spilled over the cities of Sur, Said, Tripoli and the rest of the country. Citizens blocked the streets with barricades, cut off access to critical transport hubs, seaports, and airports, demanding an immediate elimination of corruption and the dismissal of power. On 21 October 2019, a group of several hundred members of Hezbollah and AMAL came to Beirut to maintain the existing power distribution system with the intention of pacifying the protesters. Despite stopping the pacifiers by the Lebanese army, citizens very quickly split into two groups supporting extremely different positions. As the government did not allow the cabinet to dissolve and the public demanded the establishment of a technocratic government, by the end of October 2019, public protests had increased significantly. The only mobile operators in Lebanon – Alfa and Touch – declared that they would join the protests, which resulted in interruptions in access to the mobile network and the Internet, and the escalation itself led to the deepening of the country's economic crisis. In November 2019, prices of goods and services increased drastically, and domestic reserves of goods, e.g. fuels, began to shrink. Moreover, schools, universities, and banks were closed, and there was a shortage of convertible currencies throughout the country, which resulted in the emergence of the gray economy and speculators. It has been said, the demonstrations could culminate in as much as a quarter of the Lebanese population.

A decisive public outcry was caused by a government decree on the taxation of voice calls made via WhatsApp communicator. Although the government withdrew from the idea due to the escalation of social discontent, this did not weaken the protests. Civic movements were regularly reminding of the worsening economic and social conditions. Ultimately, the government yielded to pressure from citizens, and Prime Minister Saad Al-Hariri announced his readiness to step down, but the crowds demanded a complete replacement of the existing

political elite. The public's demands were met with great disapproval by an informal force in the country – Iranian-backed Hezbollah, which publicly rejected the resignation of Prime Minister Al-Hariri. Moreover, Hezbollah leader Hassan Nasrallah accused protesters of collecting funds from foreign states in exchange for destabilizing their own state. The society split into two camps, protesters and supporters of Hezbollah, and skirmishes took place between them. On 22 January 2020, a new Hassan Diab government was elected, announcing its readiness to form a technocratic government. Unfortunately, the changes that took place on the Lebanese political scene after the resignation of Saad Hariri and his cabinet turned out to be cosmetic, and the current political elite tried to delay the transformation of the system towards a technocratic government as much as possible. The events that followed the changes quickly showed it was not possible to deviate from the sectarian denominational model of the division of competences, and that behind each 'technocrat' stands de facto political party that supported this candidacy in many ways. The forceful steps taken by the authorities were prompted by the need to form a government, which was an ultimatum to restore foreign subsidies to Lebanon. On the other hand, they had a very negative effect on the security situation in the entire region, which former Lebanese donors observed with great concern.

ALGERIA

Algeria, destabilized by the Arab winter, similarly to Lebanon, has been hit extremely hard by successive waves of social discontent. An authoritarian country with a hybrid system of central control and capitalism relying mainly on oil revenues began to feel the effects of falling oil prices as early as 2014. Yet, by 2017, with the help of a clerical and secret service apparatus, the authorities managed to maintain relative stability¹⁵. As of 2018, Algeria was experiencing its deepest economic crisis since Abdelaziz Bouteflika came to power and began to move dangerously close to the threshold of bankruptcy accelerated by money printing.

A permanent crisis of power based on clan connections and a system of obligations, combined with a lack of prospects for Algerian youth, inflation, embarrassing drug scandals, numerous embezzlements, pervasive corruption, political repression, and rising food prices triggered successive waves of protest, and could quite quickly provoke an unprecedented wave of economic migration to Europe. The country experienced regular protests by various groups of society: teachers, doctors, postal workers, bakers, and pensioners. In late 2019 and early 2020, the country could only be saved by technocratic governance, the implementation of deep reforms and recovery programs, as well as an increase in the price of the barrel of oil (on which the Algerian economy depended). However, none of these factors have been achieved. The date of the presidential election announced in early 2019 was accompanied by a promise to introduce deep economic reforms that would represent a compromise between

¹⁵ K. Mezran, M. Khan, *No Arab Spring for Algeria*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/no-arab-spring-for-algeria/> (12.12.2021).

the government, the public, and the opposition. From a social perspective, the declarations of authorities have only caused frustration, and the preparatory actions, in reality, provided a veil for carrying out political purges in rival clans. In opposition to the government's current censorship policies, the street protests in March brought together hundreds of thousands of young people, including students and journalists. The protests demanded a radical transformation of the system and the dismissal of discredited elites from power.

In response, police, military police and special units brutally pacified the protesters using an extensive spectrum of weapons – from a water cannon and gas to the Long-Range Acoustic Devices. The government was talking about the “foreign elements inspiring the youth” in order to destabilize the country. However, none of the measures taken by the authorities, from image changes in the leadership of political parties to the intimidation of protesters and arrests of oligarchs supporting the opposition, has brought the desired results. On 2 April 2019, Buteflika had resigned from the office¹⁶, but according to analysts, his clan still remained in de facto power. Therefore, the protests, even after the presidential resignation, did not fade. Not even Ramadan could stop protesting youth boycotting the presidential elections announced for July 4, 2019. Despite continued repression, the government finally agreed to a partial compromise. Bowing to the demands of the public, it cancelled the previously announced elections, but extended the presidential mandate held by Abd al-Kadir Bensalah. The constitutional crisis resulting from the decision-making chaos created a dangerous opportunity for the military to take over the country, thus replicating the recent Egyptian and Libyan scenario. Although the authorities tried to arrange meetings with various social and interest groups and launched a series of media trials for corruption, they were not willing to implement the protesters' demands to release political prisoners, withdraw the army from politics, and elect a technocratic cabinet. As a consequence of the unrest prevailing in the country for more than 42 weeks, in November 2019 the European Parliament adopted a resolution on the situation of freedom in Algeria. In December, elections were held, boycotted by opposition parties and the public, who even bricked up the entrances to polling stations as an act of protest. The voter turnout was 39.9%, of which approximately 13% of votes were declared null and void¹⁷. The unrest persisted in the country until a state of pandemic caused by the coronavirus was declared.

¹⁶ *Algeria's interim president Bensalah proposes talks without 'state' involvement*, <https://www.france24.com/en/20190703-algeria-interim-president-bensalah-talks-state-involvement> (12.03.2022).

¹⁷ *Le Conseil Constitutionnel annonce les résultats définitifs de la présidentielle*, <https://www.aps.dz/algerie/99035-le-conseil-constitutionnel-annonce-les-resultats-definitifs-de-la-presidentielle> (26.03.2022).

IRAQ

In ranked as the 23rd most corruption-ridden¹⁸ country in the world and separatism-torn Iraq, years after the Arab Spring, young Iraqis became increasingly frustrated¹⁹. Despite Iraq's vast oil reserves, the population remained impoverished, unemployment and corruption were on the rise²⁰. The frustration and discontent that had been building for years was the sum of the neglect and ineptitude of successive administrations to enforce the rule of law, a sprawling bureaucracy, and nepotism. The authorities also maintained a centrally planned economy that stifled state development. The country, which is based on almost 90% of its oil exports, was also vulnerable to price changes on the petroleum market. Internal tensions on the political scene have been exacerbated by the strong influence of Iran, the United States, Russia, China, and some actions taken by Israel, perceived as the eternal foe. Geopolitical problems led to political gridlock and ineffectiveness in implementing changes and responding adequately to society's social needs. The influence of Daesh, hiding from the Global Coalition, was also not insignificant. As a result of the deteriorating economic situation and widespread protests against central mismanagement, the first massive protests erupted in Iraq's industrial region of Basra in 2018. In 2019, the oil-rich province made a renewed attempt to gain wider autonomy, and residents of the region called for public demonstrations and rallies in support of the concept of independence. Such compromises were not accepted by the Iraqi government, which was trying to maintain its territorial integrity and financial liquidity based on the sale of oil from that particular region. The authorities' reluctance to such solutions was also enhanced by the experience of the Kurds' attempts to gain independence in 2018. The efforts to improve the internal situation were not made any easier by the Iranian-backed Popular Mobilization Forces²¹, which were established to fight Daesh, but after coming to grips with the problem, refused to de-form and integrate into the civilian and military structures of the state. As a consequence, 2019 has seen the largest and most brutally suppressed anti-government protests in the modern history of Iraq²². In late September and early October 2019, a wave of violent protests triggered by rising unemployment, corruption, and lack of access to basic public services has flooded Mosul, Baghdad, Nadjaf, Amara, Karbala, Nasriya, and Basra, leading to a significant deterioration of the security situation and a serious destabilization of the state. The national government found itself in a very difficult position as it was infeasible to stabilize the country

¹⁸ *Corruption Perceptions Index 2021*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/irq> (05.05.2022).

¹⁹ S. Jiyad, *Struggling Iraq Faces Another Crisis in COVID-19*, "Istituto Affari Internazionali Comments", No. 20/73 2020, p. 1-7.

²⁰ Iraq has the world's fourth largest oil reserves, yet a quarter of the population lives at the edge of poverty. Read more: *Assessment of COVID-19 Impact on Poverty and Vulnerability in Iraq, 2020*, <https://www.unicef.org/iraq/reports/assessment-covid-19-impact-poverty-and-vulnerability-iraq> (12.02.2022).

²¹ The forces were composed of approx. 50 different Shia militias numbering 150,000 armed fighters, operating inside Iraq since 2014.

²² *Biggest protests since fall of Saddam*, <https://edition.cnn.com/2019/11/09/middleeast/iraq-protest-death-toll-intl/index.html> (12.02.2022).

socio-economically in a relatively short period while struggling with terrorism and pursuing a multi-vector policy with regional and international powers simultaneously. Thus, a decree was issued to suppress protests, bring Iraqi Security Forces into the streets, impose a curfew, close schools, offices, and cut off access to internet services within the country. The authorities also pressured independent journalists to prevent them from reporting on developments and forced foreign journalists to leave the country. The implosion of discontent, visible especially among youth, has focused on the fragmentation of political factions, unable to find consensus and implement the necessary reforms. In response, authorities quickly moved from acknowledging and trying to understand the protesters' rationale to accusing them of being a tool of manipulation by the external actors. Islamic clerics with political aspirations have also joined the public's conflict with the government, supporting and exhorting the crowds to continue their protests. The protesters demanded the resignation of Prime Minister Adel Abdul-Mahdi and the prosecution of the persons responsible for the violent suppression of peaceful protests. In December 2019, President Barham Salih agreed to dismiss the Prime Minister, but the crowds refused to end the protests and continued protesting until mid-March 2020 - the announcement of the Covid-19 outbreak. Unlike the peaceful protests in Lebanon and the moderate protests in Algeria, there have been clashes in Iraq in which at least 300 people have been killed and about 12,000 demonstrators injured²³.

EGYPT

Egypt's successful 2011 revolution, paid for by hundreds of casualties and years of political crisis has slowly begun to pay off. Initially, a very dynamic tenure focused on normalizing neighbour relations, sustaining good relations with the EU, the US, China, and Russia, fighting terrorism in the Sinai Peninsula, and implementing socio-economic reforms in the country, began to focus on maintaining the power as of 2018. The army, which had a strong influence on national politics, became de facto guarantor of the state's existence. The changes introduced allowed President Abdel-Fatta Al-Sisi to remain in power until 2030, which for observers marked Egypt's renewed transformation toward a 'presidential-parliamentary dictatorship' system and dangerously evoked echoes of Hosni Mubarak's regime. Additionally, terrorist attacks carried out by Daesh and al-Qaeda supporters continued to plague the country. The adoption of the constitutional amendments gave cause to the first spontaneous and uncoordinated anti-government expressions of dissent. In June 2019, Mohammed Mursi died during a defence statement in trial, triggering an immediate reaction from sympathizers of the former president and supporters of the outlawed Muslim Brotherhood. Crowds have also accused authorities of inhumane treatment of Mursi in prison. In turn, in July 2019, the Parliament legislated a new NGO law which, despite some cosmetic

²³ M. Tawfeeq, *Iraq protests death toll rises to 319 with nearly 15,000 injured*, <https://edition.cnn.com/2019/11/09/middleeast/iraq-protest-death-toll-intl/index.html> (01.02.2022).

changes, maintained the government's extensive authority to disband independent human rights groups and NGOs. In late September 2019, hundreds of people took to the streets of major cities to protest government corruption and economic changes hitting existing sources of subsidies, chanting catchwords reminiscent of the Arab Spring demonstrations. Despite the draconian penalties (in place since 2013) for organizing and participating in so-called unauthorized protests, the population was willing to take the risk of detention. The ruling camp of the military junta was also fragmented, and retaliatory detentions and staff changes in the army, secret services, and government offices significantly escalated popular dissatisfaction. To nip the protests in the bud, the authorities, following the example of the previous president, shut down the Internet access and prohibited foreign news stations. A strategy was adopted to completely eliminate 'protest' sources, consisting of arrests of opposition activists and people who did not support Egyptian authorities. The government did not bow to pressure from the international arena, explaining the measures taken as necessary to ensure the stability of the state. Despite the relatively quick suppression of the protests, the situation clearly indicated that the stability achieved in the country after years of chaos should not be taken for granted. Despite a booming economy²⁴, the average Egyptian has not only failed to benefit from the country's development, but more importantly has lost out through government-imposed cuts in subsidies and the devaluation of the currency²⁵.

SYRIA

As a result of the anti-government uprising, the civil war between the forces loyal to President Bashar al-Assad and the armed opposition that has been ongoing since 2011 has led to the economic devastation of the country and the mass migration of Syrians to the European mainland²⁶. Initially, on the wave of the so-called Arab Spring, the demands of the protesters demanding the exchange of elites and state democratization quickly extended to the religious dimension. Dominated by Alawite-Shia groups, the Sunni majority has risen to power. These actions quickly divided society, while also providing an ideal breeding ground for the growth of religious extremist groups. De facto, since 2013, the war in Syria has become an internal conflict of multilateral character, involving many international actors taking sides on both sides of the conflict. The conflict has engaged the United States, Turkey, Russia, Britain, France, Egypt, Iran, Saudi Arabia, Israel, Jordan, Lebanon's Hezbollah and even Yemeni, Iraqi, and Afghan fighters. The 2018/2019 U.S. decision to withdraw troops from Syria not only struck a blow to the Kurdish forces affiliated with the People's Protection Units (YPG), but also rebalanced the fragile stability that had been achieved over the years. The turmoil has been used by the Islamist militias affiliated with Al-Qaeda (*Hay'et Tahrir al-Sham* – HTS),

²⁴ World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/egypt/overview#1> (20.03.2022).

²⁵ Ibidem.

²⁶ M. Yacoubian, *Syria Timeline: Since the Uprising Against Assad*, <https://www.usip.org/syria-timeline-uprising-against-assad> (20.03.2022).

which have launched the offensive in northwest Syria. In the area bordering Turkey, the decision has been made to establish a safety zone to ensure Kurdish independence fighters a relative stability after the US withdrawal. However, the handover of Kurdish-populated territories to de facto Turkish control by the Syrian authorities has endangered the livelihood of the Kurdish ethnic community. The constant armed clashes in Idlib between the opposition and supported by Russia Bashar al-Assad's regime did not help the situation of civilians. Syrian oil fields have quickly become, in the footsteps of Daesh, a key source of funds for separatist Kurds. Some of the fighters battling the Al-Assad regime, after the failures of the opposition, decided to fight for money in war-ridden Libya. Some recruits, especially Salafists from the Sham Legions, had hoped to make an easier crossing to Europe.

LIBYA

Since the 2011 overthrow of Muammar Gaddafi, Libya has been permanently divided between the Government of National Accord (GNA), represented by the Tripoli Government, and a competing self-declared administration in the East, supported by Marshal Haftar's Libyan National Army (LNA). This means that it has de facto rival governments and two parliaments in the west and east of the country. Following the Syrian scenario, the Libyan conflict was quickly internationalized to incorporate such actors as Russia, France, Italy, the United Arab Emirates, Egypt, and the G7 states. Since the outbreak of the internal conflict, the peace agreements both between the parties and those proposed with the involvement of the external actors have been violated in a very short period. The international effort of the African Union, France, and Italy to stabilize and organize general elections was nullified. The ceasefire reached in October 2018 lasted only two months; and the Daesh threat has not decreased. The territories bordering Algeria, Niger, Chad, and Sudan have become havens for all manner of militants, armed groups, and rebels, relying heavily on the financial factor, resulting in frequent changes of parties, which further destabilizes the scene and introduces chaos. Between January and February 2019, Marshal Haftar's Libyan National Army forces took control of oil fields in the southern part of the country and drinking water intakes. At the time, the LNA forces were committing acts of arson and looting the residences of the clans that supported the GNA forces, moving perilously in the direction of ethnic cleansing. The Libyan NGO Aman Organization Against Discrimination has even called on the UN to intervene to protect the civilian population. The unexpected increase in hate speech, racism, and revenge rhetoric has jeopardized the stability and efforts undertaken to establish a peaceful environment in the country. The UN envoy for Libya, Ghassan Salame, has promised the commitment of the UN mission to protect civilians and provide essential medical and food supplies. In a fairly short time, Libya became a transit hub for hundreds of thousands of migrants crossing the Sahara to get to Europe via the Mediterranean Sea.

MENA NEIGHBOURHOOD

Similarly to the Arab Spring period, the MENA countries' neighbourhood has also shown limited resilience to the regional upheavals. In the conflict-torn state of **Sudan**, the political and economic situation on the eve of Covid remained very tense. The escalating protests in the second half of 2019²⁷ were driven by the lack of transparency in the political system and the judicial sector. Despite the successful overthrow of the dictator in April 2019 after which people danced in the streets, it became clear, that the army, which supposed to be the enforcer of the democratic transition, craved to hold the power to itself. The decision was followed by a massive campaign of civil disobedience. The 2020 skirmishes in Darfur, Abey, and especially Khartoum have shown that the country's progress towards stability and democratization can be eroded in a very short time. The threat was also intensified by the difficult economic situation, the devaluation of the Sudanese pound, and inflation. **South Sudan** was experiencing a lack of much needed transition from elite politics to socio-economic development²⁸. Therefore, in May 2019, a resistance group called The Red Card Movement, inspired by street protests and the successful overthrow of the dictatorship in neighboring Sudan, called South Sudanese for protests. As a consequence, the security deployment and unexpected inspections of households took place in the following days. Under the excuse of maintaining the democratic system, President Salva Kiir declared to use all means, including force 'to maintain democracy'. In **Iran**, the 2017-2018 anti-government protests were sparked by increasing inflation, high unemployment, and corruption. Since spring of 2017, youth and university students have been protesting against President Hasan Rouhani and his unfulfilled promises to improve the situation of citizens. In 2018, the government announced the necessity of implementing an austerity budget, raising prices, and cutting benefits. At the same time, military funding has been declared. In a very short time, manifestations motivated exclusively by economic factors evolved into aggressive political demonstrations. The rallies condemned foreign interventions in the region, such as in Lebanon, Syria, and Iraq, and the allocation of funds for these purposes that could be used to improve the social situation of Iranians. There was criticism of the omnipresent corruption and the clerical privileges, and calls for the abolition of the Islamic republic and monarchy re-establishment. The government's decision was greeted with an outrage from the citizens, whose frustration was fuelled by the economic impact of U.S. sanctions. In the year preceding the renewal of protests, the economic collapse had deepened markedly, with an observable slowing of oil exports and a decline in the value of Iran's national currency. The turning point came with the government's announcement of food rationing plans. The heated protests

²⁷ W. Berridge, *Briefing: The Uprising in Sudan*, "African Affairs" 119/1, p. 164-176.

²⁸ J. Pospil, Ch. Origina, S. Dawkins, D. Deng, *Don't take this away from us again. Citizen perceptions of peace in South Sudan*, Policy Brief No. 1/2020, p. 4, https://www.aspr.ac.at/fileadmin/Downloads/Publikationen/Policy_Briefs/ASPR_Policy_Brief_1_2020.pdf (20.04.2022).

engulfed about 100 cities, resulting, similar to protests in MENA countries, in fatalities²⁹. After the emergence of the covid-19 pandemic, Iranian politicians claimed that the spread of the virus was deliberately aimed at Iran, subsequently using that fact to achieve their political goals.

CHANGES ANNOUNCED WITH THE OUTBREAK OF THE PANDEMIC

When the coronavirus started to spread in MENA countries, many states faced a significant number of challenges. Egypt and Tunisia, where tourism constitutes a significant share of budget income, have been looking with concern at the internationally introduced restrictions and travel prohibitions. Iraq, along with its domestic (internal and external, political, economic, and epidemiological problems), was still struggling to fight against the Daesh. The situation in protest-ridden Lebanon and Algeria was further complicated by the nature of the protests and the potential virus transmission in the crowds, while in civil war-ravaged Libya and Syria, it was nearly impossible to control the movement of civilians or clashing local militias.

For years, Middle Eastern regimes have used the threat from the jihadist group as a warning against anarchy. This was to deter potential protests and consolidate their power. By scaring the public with religious fanatics, they simultaneously tightened surveillance, control, and strengthened the police state. With the significant reduction in Daesh activity and economic problems, the level of control of societies began to become ineffective. Thus, the Covid-19 pandemic became a turning point, as the restrictions and pervasive control it triggered allowed the MENA governments to reassert their control and consolidate their power. The authorities of selected MENA countries soon realized not only the risks of the global virus for society and economy, but also the benefits it may bring for the political elite. Most of the COVID-19 measurements quickly became weaponized in the fight against political opponents. Moreover, the spread of the virus also provided a wide range of tools to introduce restrictions and public control.

In protesting **Lebanon**, at the beginning of March 2020, the authorities banned the organization of mass events under the pain of immediate enforceability. Schools and colleges, which played a significant role in organizing protests led mainly by young generations demanding a technocratic government, were also closed. To keep public order, mixed patrols of the army and internal security services were set up, entitled to ID citizens, to use coercive measures or detention. Limiting the possibility of conducting protests allowed the government to work to save the country from collapse and implement the reforms required by the international community, which is a condition for launching international aid. Despite the atmosphere of persistent epidemic threat, intensifying social protests in more urbanized regions resumed in July. In the opinion of the authorities, apart from a threat to public safety, the protests were also an area for the spread of the virus. The Lebanese authorities have used

²⁹ During the 2009, 2017, and 2018 protests, Iran has proven that it is ready to use force in order to stabilise public order. Iran's Ministry of Interior even threatened publicly that it was able to identify all the leaders of the riots.

the coronavirus as a substitute topic for the deepening political and economic crisis in the country, masking the lack of willingness of the main political blocs to build consensus and form a new government.

The COVID-19 pandemic, one of the greatest challenges for **Algeria**, paradoxically constituted a salvation for the authorities and, in retrospect, significantly helped the government to restore the country's internal stability. Stigmatized by protesters for failing to fulfil their election promises, the new authorities received a set of tools enabling them to take control of the 'Hirak' street movement³⁰, which since February 2019 has been demanding the resignation of politicians associated with the former president's regime. By introducing restrictive steps, a ban on gatherings, quarantine and self-isolation, it solved a theoretically unsolvable problem at no cost, both in terms of image and the economy. The Algerian authorities used pandemic restrictions to assign the blame for the development of the pandemic to the relentless Hirak social movement, which they believe contributed greatly to the contamination of the virus. They also called for an end to excessive use of public space, linking the movement with alleged support from third countries. Soon the authorities adopted a repressive attitude towards the protesters. On the viaducts over the highways to Algiers, the number of national gendarmerie observation posts increased to respond to crowds heading to join Hirak protests. The virus expansion was very quickly used by President Abdelmadjid Tebboune to temporarily restrict civil liberties. Contrary to previous assurances of readiness to respect the exceptional importance of Hirak, Tebboune strictly banned organizing and participating in rallies and marches, resulting in total freezing of Hirak activity.

With the confirmation of the first COVID-19 cases in **Iraq**, the authorities in line with recommendations from the World Health Organization, announced a curfew, suspended flights, banned entry into Iraq of passengers from France, Turkey, Spain, Nigeria, China, Iran, Japan, South Korea, Thailand, Singapore, Italy, Kuwait and Bahrain. Soon after that, the authorities also limited dispersal among Iraqi provinces. Schools, universities, and colleges were closed, cutting off youth from places of gathering and protest arrangements. Subsequently, the authorities urged all citizens to abide by curfew regulations and practice social distancing, including avoiding participation in all types of gatherings. As a consequence, due to the pandemic, it was successful to force the political elite to accept Mustafa al-Qadhimi for the post of prime minister. The deteriorating situation created by the political stagnation and Covid-19 was used as an excuse to justify that choice. In February/March 2020, the **Egyptian** government, like other states, decided to close shopping malls, restaurants, cafes, schools, and universities; Flights were also prohibited. At the same time, the government denied the actual scale of the virus in the country and, using its special authority, threatened to arrest people who spread information about the real figures. The subject of opposition control resurfaced

³⁰ *Algeria: 3 Years On, Repression on Protest Tightens*, <https://www.hrw.org/news/2022/02/21/algeria-3-years-repression-protest-tightens> (22.02.2022).

with great urgency. Individuals expressing views different from the government's, as well as human rights activists, have been detained and charged for promoting anti-government propaganda. This focus of Egyptian authorities on consolidating power and enforcing imposed restrictions has impacted the entire region's security. Despite the ongoing conflict in **Syria**, the government has imposed some restrictions have been imposed by the government. Among other measures, the crossings with Lebanon and Jordan have been closed and a curfew has been introduced. In February 2020, the neighboring **South Sudan** entered a transition period, which should last 36 months and culminate in general elections³¹. Although, before the COVID-19 pandemic, the mentioned process was substantially delayed, the hit of COVID became an excellent excuse. Similarly to other countries struggling with the pandemic, a lockdown was announced in South Sudan. People were forbidden to meet and gather, while most of the international community had left the country. Using the excuse of fighting a pandemic, the already strong authoritarian political system became even more centralized. The state established a so-called Covid Task Force, responsible for the coordination and control of travel visas, thus constituting another weapon in government's hands. The Cabinet used the pandemic to pursue a 'delay policy', delaying the transition of power and postponing all necessary changes. Another tool for political tactics became a substantial increase in subnational violence. Political rallies were prohibited, significantly hampering opposition.

CONSEQUENCES

Aside from the obvious stabilization of the domestic political situation for many MENA countries, the Covid-19 pandemic also resulted in many detrimental impacts. The critical economic situation of many countries in the region makes the Middle East particularly vulnerable to upheavals. This makes any potential long-term effects caused by the international restrictions accompanying the pandemic even more alarming. The negative consequences of the epidemic in Africa and the Middle East are much more severe and noticeable than those in Europe, America, or even Asia. It has strongly influenced countries' foreign policies, including widespread isolationism, restrictions on the flow of people and goods. A negative consequence of the pandemic has also resulted in the prudent disposition of the budgetary resources by Western and wealthy Middle Eastern countries. In fear of economic recession and the complications caused by a rapid decline in trade and production, some of the economic programs supporting MENA countries have been temporarily frozen, which may lead to acceleration of the collapse of such destabilized states as Syria, Iraq, Libya, Lebanon, or Yemen and their close neighborhoods: Ethiopia, Somalia, or Iran. The involvement of MENA countries' security forces in the domestic stability has relaxed their control over the inflamed regions, and hence accelerated local disputes. Daesh-supporting cells have been renewed in Northern

³¹ *South Sudan Not Ready for Free, Fair Elections Given Failure to Implement Peace Agreement, Human Rights Activist Tells Security Council*, <https://www.un.org/press/en/2022/sc14821.doc.htm> (06.05.2022).

Iraq, and a similar scenario was observed near the Syrian city of Deir-e-Zor. The coronavirus measures have had a serious economic impact on conflict-torn Syria. The cost of living there has increased by more than 100% in a year and the gap between social classes has deepened to the disadvantage of the most impoverished³². Due to pandemic restrictions and ongoing clashes, some humanitarian organizations have been forced to stop their activities in Syria, creating a particularly difficult humanitarian situation in refugee camps in the Northeast of the country. The progressive depreciation of the Syrian pound quickly translated into increased inflation and deepening poverty. This, in turn, led to riots and public demonstrations in June 2020³³. In the long run, it may also provide a fertile ground for supporting all kinds of extremist movement and, particularly, economic emigration. The routes of cross-border migration to Europe from the African hinterland – particularly those areas that were out of epidemiologists' control during the pandemic – run through Libyan territory, which could be of further concern. The hostilities and the battle to take over Tripoli have resulted in thousands of casualties, including foreign mercenaries, while humanitarian aid agencies have warned of a drastic increase in casualties caused by a pandemic accompanied by a lack of health care. It was very soon that the humanitarian situation reached a level that had never been witnessed before in the country. Only between 1 April 2019 and 31 March 2020 did UNSMIL document at least 685 civilian casualties, hundreds of thousands forced to leave their homes, and nearly one million people in dire need of humanitarian assistance. In **Lebanon**, despite the drastic restrictions, residents were repeatedly disobeying travel prohibitions and limitations. The shutdown of the international aviation movement has also imprinted an economic footprint. Lack of tourism income and expenditures on pandemic response have caused that the economic reforms, which the authorities launched under public pressure in late 2019, to be postponed or even abandoned. In May 2020, after 15 months of the pandemic situation in **South Sudan**, the Political Settlements Research Programme (PSRP) conducted an expert perception survey on the impact of COVID-19 on peace processes in South Sudan. It proved that the COVID-19 pandemic has accelerated and catalyzed the elite politics of delaying the peace process and aggravating violent competition for power. In June 2020 David Shearer, Special Representative and Head of the United Nations Mission in South Sudan admitted that “South Sudan is facing the twin threat of COVID-19 and escalating violence (...) A truly unified national leadership would have acted promptly and stepped in to curb this conflict,” he said. “Instead, the violence has been allowed to play out and is being used to sort out power arrangements at the national and subnational levels”. Both the political impasse and the COVID-19 lockdown have prompted an upsurge in violence. Hundreds of people were killed,

³² S. Heydemann, Yazigi Jihad, *Syrian uprising 10-year anniversary: A political economy perspective*, <https://www.brookings.edu/on-the-record/syrian-uprising-10-year-anniversary-a-political-economy-perspective/> (12.03.2022).

³³ *Syria hit by rare anti-regime protests sparked by economic crisis*, <https://www.france24.com/en/20200609-syria-hit-by-rare-anti-regime-protests-sparked-by-economic-crisis> (12.12.2021).

women and children were abducted, property destroyed or stolen, and more than 60,000 people were displaced. Furthermore, organized forces might joined the conflict, putting the fragile situation even more at risk, as the covid-19 pandemic had only accelerated and accentuated South Sudan's crucial challenges.

CLOSING REMARKS

In the article, the author aimed to respond to the question of if and how the COVID-19 pandemic affected the situation in MENA countries, and whether it could have slowed the pace of developments and protests occurring in the region, indirectly slowing down the next wave of migration of Africans and Middle Eastern residents to Europe.

Analysis of international events during the period of the rapid spread of COVID-19 allows for the thesis that the global pandemic helped the power apparatuses in MENA countries maintain power through imposed restrictions and pervasive control (including of the opposition). The internationally accepted package of restrictions constituted one of the main factors in the dissolution of protests, preventing another wave of uncontrollable riots, which could have turned into an 'Arab Spring bis'. It should be clearly emphasized that many similarities are discernible between the 2019/2020 speeches and the Arab Spring of late 2010/early 2011. The crowds chanted the same messages that had previously appeared during the uprisings in 2010 and 2011. Following the example of the Arab Spring, the youth demanded the absolute replacement of the political class and/or military elites and stabilization of society's steadily deteriorating living conditions. The continuous protests, which had lasted for months, as well as the determination of the protesters, were put to the test by the government apparatus, which tried to put them down swiftly, using mainly brute force. In both cases, the deteriorating livelihood situation overcame the fear factor and led to the organization of massive and unabated protests in a relatively short period of time. The accelerator for the growing anxiety caused by the pauperization of society and the enrichment of the military-political elite has also been a significant erosion of Daesh, hitherto one of the elements of terror, legitimizing the surveillance and control of the state apparatus over its citizens. In light of the facts presented, it seems very likely that the global pandemic and the accompanying restrictions imposed by the authorities of unstable MENA countries had temporarily frozen civil unrest. At the time of writing the article, Poland, an EU member state, has successfully prevented Belarus-controlled illegal migration. However, the brief stability of the old continent restored in February/March 2022 was terminated by the Russian invasion over Ukraine. The so-called Russian 'spec-operation' in a remarkably short period of time has turned into a full-scale war, greatly affecting Eurasian relations, including transport routes of migrants to Europe. With a high degree of probability, it can be assumed that Russian aggression over Ukraine resulting in hostilities in Central and Eastern Europe and the accompanying refugee scale from Ukraine were another factor, effectively delaying the mass exodus of citizens of the identified MENA

states to Europe via Turkey³⁴. Although the tools created to control the transmission of the virus have been used by the governments to maintain their power and stabilize the domestic scene, their preservation cannot be endlessly justified. Bearing in mind the protracted conflicts in Syria and Libya and the delicate situations in Tunisia³⁵, Sudan, South Sudan, or Iraq, it is in the great interest of the EU to be adequately prepared for the next waves of potential emigration from MENA countries after the pandemic restrictions are lifted and the situation in Ukraine stabilizes.

BIBLIOGRAPHY

- Algérie Presse Service. 2019. Le Conseil Constitutionnel annonce les résultats définitifs de la présidentielle. In <https://www.aps.dz/algerie/99035-le-conseil-constitutionnel-annonce-les-resultats-definitifs-de-la-presidentielle>.
- Asef Bayat. 2013. *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, Stanford: Stanford University Press.
- Berridge Willow. 2019. "Briefing: The Uprising in Sudan." *African Affairs* 119(474): 164–176. <https://doi.org/10.1093/afraf/adz015>.
- CNN. 2019. Biggest protests since fall of Saddam. In <https://edition.cnn.com/2019/11/09/middleeast/iraq-protest-death-toll-intl/index.html>.
- Corruption Perceptions Index. 2021. In <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/irq>.
- El Huni Mohammed. 2022. The Revolution That Turned into a Civil War. In <https://theArabweekly.com/revolution-turned-civil-war>.
- Esthimer Marissa. 2014. World Confronts Largest Humanitarian Crisis since WWII. In <https://www.migrationpolicy.org/article/world-confronts-largest-humanitarian-crisis-wwii>.
- European Commission. 2022. Lebanon Factsheet. In https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_en.
- Filiu Jean-Pierre. 2015. *From Deep State to Islamic State: The Arab Counter-Revolution and its Jihadi Legacy*. Oxford: Oxford University Press.
- France24.com. 2019. Algeria's Interim President Bensalah Proposes Talks without 'State' Involvement. In <https://www.france24.com/en/20190703-algeria-interim-president-bensalah-talks-state-involvement>.
- France24.com. 2020. Syria Hit by Rare Anti-Regime Protests Sparked by Economic Crisis. In <https://www.france24.com/en/20200609-syria-hit-by-rare-anti-regime-protests-sparked-by-economic-crisis>.
- Global Terrorism Index, Measuring the Impact of Terrorism. 2019. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.
- Heydemann Steven, Yazigi Jihad. 2021. Syrian Uprising 10-Year Anniversary: A Political Economy Perspective. In <https://www.brookings.edu/on-the-record/syrian-uprising-10-year-anniversary-a-political-economy-perspective/>.

³⁴ *In war-torn Syria, the coronavirus pandemic has brought its people to the brink of starvation*, <https://theconversation.com/in-war-torn-syria-the-coronavirus-pandemic-has-brought-its-people-to-the-brink-of-starvation-144794> (12.04.2022).

³⁵ *War in Ukraine sparks global food crisis*, <https://unric.org/en/war-in-ukraine-sparks-global-food-crisis/> (22.03.2022).

- Hrw.org. 2022. Algeria: 3 Years On, Repression on Protest Tightens. In <https://www.hrw.org/news/2022/02/21/algeria-3-years-repression-protest-tightens>.
- King Stephen. 2020. *The Arab Winter: Democratic Consolidation, Civil War, and Radical Islamists*. Cambridge University Press.
- Mezran Karim, Khan Mohsin. 2014. No Arab Spring for Algeria. In <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/no-arab-spring-for-algeria/>.
- Özekin Muhammed, Hüseyin Hasan. 2014. "An Empirical Look to the Arab Spring: Causes and Consequences." *Alternatives: Turkish Journal of International Relation* 13(1-2): 75-87.
- Pospil Jan, Origina Christopher, Dawkins Sophia, Deng David. 2020. "Don't take this away from us again. Citizen perceptions of peace in South Sudan." Policy Brief No. 1/2020, https://www.aspr.ac.at/fileadmin/Downloads/Publikationen/Policy_Briefs/ASPR_Policy_Brief_1_2020.pdf.
- Rubin Michael. 2016. *Kurdistan Rising?: Considerations for Kurds, Their Neighbors, and the Region*. Washington: American Enterprise Institute.
- Sajad Jiyad. 2020. "Struggling Iraq Faces Another Crisis in COVID-19." *Instituto Affari Internazionali Comments*, No. 20|73, Rome, Istituto Affari Internazionali.
- Security Council Announcement SC/14221. 23/07/2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sc14221.doc.htm>.
- Spyer Jonathan. 2019. Arab Spring: The Second Coming? In <https://jiss.org.il/en/spyer-arab-spring-the-second-coming/>.
- Stefanov Mario. 2021. "The Arab Spring: A Decade Later." *Institut za razvoj i međunarodne odnose Brief No. 5/2021*. Zagreb, The Institute for Development and International Relations.
- Tawfeeq Mohammed. 2019. Iraq Protests Death Toll Rises to 319 with Nearly 15,000 Injured. In <https://edition.cnn.com/2019/11/09/middleeast/iraq-protest-death-toll-intl/index.html>.
- Theconversation.com. 2020. In War-Torn Syria, the Coronavirus Pandemic Has Brought Its People to the Brink of Starvation. In <https://theconversation.com/in-war-torn-syria-the-coronavirus-pandemic-has-brought-its-people-to-the-brink-of-starvation-144794>.
- United Nations. 2022. South Sudan Not Ready for Free, Fair Elections Given Failure to Implement Peace Agreement, Human Rights Activist Tells Security Council. In <https://www.un.org/press/en/2022/sc14821.doc.htm>.
- Van Waas Laura. 2010. The Situation of Stateless Persons in the Middle East and North Africa. In <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/4ce63e079/situation-stateless-persons-middle-east-north-africa-laura-van-waas.html>.
- Voanews.com. 2013. Syria's Assad Vows to 'Purge Extremists'. In <https://www.voanews.com/a/assad-vows-to-purge-extremists-following-suicide-bombing/1626501.html>.
- World Bank. 2021. <https://www.worldbank.org/en/country/egypt/overview#1>.
- Yacoubian Mona. 2021. Syria Timeline: Since the Uprising Against Assad. In <https://www.usip.org/syria-timeline-uprising-against-assad>.



Bartosz WŁODARCZYK

Uniwersytet Łódzki¹

wlodarczyk_bartosz@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-5556-0481>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.06>

PRZYSZŁOŚĆ STRUKTUR BEZPIECZEŃSTWA POLSKI W RAMACH INTENSYFIKACJI ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z KLĘSKAMI ŻYWIÓLOWYMI

ABSTRAKT: Występowanie zagrożeń w zakresie klasyfikacji klęsk żywiołowych staje się zjawiskiem coraz bardziej powszechnym. Administracja publiczna w formie struktur bezpieczeństwa stanowi kluczowy element w kształtowaniu powszechnej obrony przed ewentualną eskalacją niebezpieczeństw. Aby w odpowiedni sposób realizować powyższe założenia należy wykazywać wzmożone działania w obszarze planowania, budowania dokumentów strategicznych oraz kształtowania właściwej charakterystyki potencjalnych zagrożeń. Co więcej, należyte łączenie systemów bezpieczeństwa wymaga formułowania solidnego, a także sprawnego procesu decydowania politycznego w momencie pojawienia się sytuacji kryzysowych. Przedstawiona publikacja stanowi próbę zarysowania wymienionych kryteriów w ramach struktur bezpieczeństwa państwa polskiego.

SŁOWA KLUCZOWE: instytucje państwowe, dokument strategiczny, klęski żywiołowe, sytuacje kryzysowe, decydowanie polityczne

THE FUTURE OF POLAND'S SECURITY STRUCTURES AS PART OF THE INTENSIFICATION OF THREATS RELATED TO NATURAL DISASTERS

ABSTRACT: The occurrence of threats in the field of classification of natural disasters is becoming a more and more common phenomenon. Public administration in the form of security structures is a key element in shaping common defense against a possible escalation of dangers. In order to properly implement the above assumptions, it is necessary to demonstrate increased activities in the area of planning, building strategic documents and shaping the proper characteristics of potential threats. Moreover, proper connection of security systems requires the formulation of a solid and efficient political decision-making process in the moment of emergence of crisis situations. The presented publication is an attempt to outline the above-mentioned criteria within the framework of the security structures of the Polish state.

KEYWORDS: state institutions, strategic document, natural disasters, crisis situations, political decision-making

¹ University of Lodz, Poland.

WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo *sensu largo* staje się coraz bardziej złożonym pojęciem. Pojawianie się klęsk żywiołowych lub zjawisk charakterystycznych dla klęsk żywiołowych potwierdzają ciągłą zmienność oraz przyczyniają się do rozbudowywania struktury zależności między istniejącymi mechanizmami. Potęguje to zasadność stwierdzenia, iż nic nie jest dane raz na zawsze – zwłaszcza bezpieczeństwo.

Problematyka badawcza niniejszego artykułu skupia się wokół zaprezentowania wielowymiarowych elementów postępującej intensyfikacji zagrożeń oraz przedstawienia działań struktur państwa polskiego w zakresie ewentualnego minimalizowania negatywnych konsekwencji. W celu zbadania przedstawianych założeń Autor podejmuje rozważania w kontekście opublikowanej w 2020 roku Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument przewiduje relewantną potrzebę redefiniowania licznych podmiotów, które należą do struktur zarządzania w kryzysie. Inicjatorzy Strategii zwracają również uwagę na konieczność sformułowania nowych aktów prawnych, które doprowadziłyby do uporządkowania pewnego chaotycznego wymiaru podejmujących zagadnień. Uzasadnieniem powyższych zależności stają się częste anomalie pogodowe, które wyrażają coraz większe natężenie oddziaływania między innymi na infrastrukturę licznych ośrodków miejskich.

W związku z rozszerzającą się eskalacją zjawisk odnoszących się do zagrożeń pozamilitarnych warto także zwrócić uwagę na zagadnienia teoretyczne oraz praktyczne z obszaru decydowania politycznego w kontekście pojawienia się sytuacji kryzysowych. Strefa decydowania politycznego, ośrodka decyzyjnego, kryzysu oraz wspomnianej sytuacji kryzysowej jest rozwijającą się dziedziną funkcjonowania w ramach wzmożonej eskalacji występowania potencjalnych niebezpieczeństw.

Przedstawiając wyselekcjonowane zagadnienia z zakresu podmiotów publicznych oraz bezpieczeństwa, należy sformułować hipotezę, która wskazuje, iż w ramach funkcjonowania odpowiednich instytucji państwowych należy dostrzec kształtowanie się działań zmierzających do zrozumienia postępującej intensyfikacji zjawisk charakterystycznych dla klęsk żywiołowych.

Treść artykułu, w zakresie wykorzystanych materiałów źródłowych, oparta jest na analizie licznych dokumentów legislacyjnych, raportów, monografii, artykułów naukowych oraz treści zaczerpniętej z Internetu. W celu odpowiedniego wzbogacenia publikacji wykorzystane zostały opracowania reprezentujące dziedziny nauk o bezpieczeństwie, nauk o polityce, a także nauk prawnych.

ROZWÓJ KRAJOWYCH STRUKTUR BEZPIECZEŃSTWA NA PODSTAWIE STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ROKU 2020

W maju 2020 roku została opublikowana nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która podejmuje próbę wskazania potencjalnych obszarów wymagających szczególnej uwagi podczas wzmacniania i rozszerzania bezpieczeństwa. Zawarte w dokumencie nowe założenia w ramach przytoczanych zagadnień pozwalają sformułować tezę, iż zarządzanie bezpieczeństwem, wynikające między innymi z charakteru klęsk żywiołowych może stanowić kluczowy element budowania nowoczesnego panelu decyzyjnego na najwyższych szczeblach administracyjnych. Dodatkowo sytuacja związana z długotrwałym procesem zwalczania epidemii COVID-19 niewątpliwie przyczyni się do przyśpieszonego gromadzenia analiz, które pozwolą w przyszłości na odpowiednie ukształtowanie resortów zarządzających omawianą tematyką.

Dokument noszący rangę Strategii powstaje w ramach postanowień zawartych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej². Czas aktualizacji takiego dokumentu nie jest określony żadnym artykułem prawnym. Dzieje się to na potrzeby zmian, które zachodzą w kraju, społeczeństwie, a także relacjach międzypaństwowych. Wpływ na to ma również środowisko polityczne oraz ośrodki podejmujące zagadnienia z tematyki bezpieczeństwa. Sens Strategii stanowi swoiste odzwierciedlenie bieżących spraw oraz nastrojów, które dotyczą przede wszystkim rzeczywistości wewnętrzpaństwowej i międzynarodowej. Obecna Strategia została zatwierdzona przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów 12 maja 2020 roku. W związku z tym wydarzeniem dokument tej samej rangi z 2014 roku przestał obowiązywać³.

Strategia powstała dzięki międzyresortowej współpracy dwóch kancelarii – Prezydenta oraz Prezesa Rady Ministrów. Istotnym forum eksperckim było Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Strategia, która składa się z czterech filarów porusza bardzo szeroką tematykę bezpieczeństwa. Pierwszy filar podejmuje zagadnienia związane z bezpieczeństwem państwa oraz obywateli. Następny odnosi się do działań na płaszczyźnie międzynarodowej. W tym zakresie wyszczególniono obecność Polski w strukturach Unii Europejskiej (UE), jak i sojuszu północnoatlantyckiego (NATO). Trzeci filar skupia się na tematyce dotyczącej tożsamości i dziedzictwa narodowego. Ostatni, szeroko rozbudowany aspekt Strategii, porusza problematykę rozwoju społecznego, gospodarczego, a także ochrony środowiska. W kontekście zagadnień, które formułują kluczowy element niniejszej publikacji, należy pochylić się nad treścią pierwszego filaru.

Tematyka zarządzania bezpieczeństwem narodowym wyznacza próbę nakreślenia ponownego zintegrowania systemu państwowego oraz skutecznego budowania predyspozycji adaptacyj-

² Art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).

³ M.W. Płachta, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Edukacja dla bezpieczeństwa” 2020, nr 1, s. 13.

nych. Autorzy dokumentu zwracają uwagę, iż obecny stan instytucjonalny przeciwdziała szybkiemu i elastycznemu reagowaniu na zaistniałe zagrożenia. Powstałe założenia pierwszego filaru dotyczą przede wszystkim zespolenia procedur, mechanizmów oraz praktyk funkcjonowania, poprzez uformowanie jednolitego kierowania bezpieczeństwem. W myśl Strategii działania powinny także obejmować struktury zarządzania kryzysowego i cyberbezpieczeństwa⁴. W celu wypracowania zakładanej skuteczności autorzy rekomendują powołanie komitetu Rady Ministrów w formie ponadresortowej koordynacji zarządzania bezpieczeństwem. Funkcjonowanie przedstawionego podmiotu należałoby afiliować z nowym zakresem kompetencji Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Ponadto dokument określa potrzebę włączenia marszałków izb parlamentarnych w przygotowania do systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Powyższe założenie reprezentuje nowe wyobrażenie w kontekście kształtowania struktur bezpieczeństwa. Po raz pierwszy sformułowano możliwość rozszerzenia kompetencji najwyższych przedstawicieli Sejmu oraz Senatu. Dalsze rozważania w obszarze pierwszego filaru podejmują konieczność adaptacji krajowego zarządzania kryzysowego do systemów reagowania NATO. Wykraczając poza ramy klęsk żywiołowych, rozszerzone działania powinny zostać nakierowane na płaszczyznę konfliktów polityczno-militarnych oraz umożliwić płynne przejście od stanu pokoju do stanu kryzysu, a nawet wojny⁵. W następnej części dokumentu uznaje się za niezbędne zrealizowanie szczegółowego przeglądu, a także określenia hierarchii pozycji strategicznych oraz planistycznych w zakresie bezpieczeństwa i obronności Polski. Konieczne staje się również zapewnienie jednolitego systemu łączności na potrzeby zarówno zarządzania, jak i kierowania bezpieczeństwem. Końcowe rozważania na temat gospodarowania bezpieczeństwem narodowym mają zapewnić zintegrowane funkcjonowanie systemu na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

Długotrwałe występowanie epidemii COVID-19, funkcjonującej w ramach konceptualnej klęski żywiołowej, przyczyniło się do sformułowania ogólnych założeń w kontekście zagrożeń o charakterze epidemicznym. Oprócz rozwijania potencjału systemu ochrony zdrowia przedstawiono konieczność pracy nad instytucjonalnym wykrywaniem oraz zwalczaniem chorób wysoce zakaźnych i niebezpiecznych. Obraz rozprzestrzeniającego się zagrożenia wzmacnia potrzebę stałej rozbudowy zaplecza diagnostycznego, a także tworzenia analiz oraz aktualizowania prognoz. Dodatkowo należne środki ochrony i sprzęt medyczny winny być włączane do programu rezerw strategicznych.

Zawarta w Strategii problematyka dotycząca odporności państwa i obrony powszechnej wyszczególnia znaczenie wysiłku całego społeczeństwa razem z propagowaniem powszechnego zrozumienia dla budowania skutecznego systemu bezpieczeństwa. Autorzy dokumentu wskazują potrzebę pełnego wykorzystania potencjału ośrodków centralnych, samorządowych, organizacji pozarządowych, podmiotów edukacyjnych i szkolnictwa wyższego oraz obywatel-

⁴ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2020, s. 13.

⁵ J. Sobczak, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 2, s. 24.

li, którzy w ogólnej konstrukcji będą tworzyć kompleksową odporność na zagrożenia militarne i niemilitarne⁶. Wspomniany potencjał gęstej siatki podmiotów ma przyczynić się do budowania wiedzy i umiejętności na temat kształtowania bezpieczeństwa, a także doprowadzić do promowania postaw patriotycznych w ramach realizowania powinności obywatelskich. Dalsze przemyślenia twórców Strategii wyrażają potrzebę zwiększenia odporności na niebezpieczeństwa związane między innymi z zaburzonym funkcjonowaniem infrastruktury krytycznej. Przedstawione obserwacje zawarte w pierwszym filarze uzasadniają realizację przykładowych działań w zakresie odpowiedzialnego planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach o skomplikowanej strukturze, które mogą dotyczyć między innymi miejsc w zasięgu wód wewnętrznych.

Wyszczególnione aspekty na temat zarządzania bezpieczeństwem narodowym oraz odporności państwa i obrony powszechnej kreują potrzebną wizję przeobrażeń w ramach administracyjnej roli państwa. Treść nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP przyczynia się do podjęcia próby redefiniowania licznych zagadnień. Podczas rosnącej intensyfikacji wielu niebezpieczeństw, a także w trakcie postępującego zagrożenia epidemicznego, pojawienie się omawianego dokumentu formułuje szansę na skuteczniejsze zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa. Należy zatem dostrzec możliwość prężnych prac legislacyjnych, które na przestrzeni najbliższych lat zmaterializują zaprezentowane założenia. Już teraz wskazują na to wychodzące z niektórych ośrodków decyzyjnych komunikaty, odnoszące się do pogłębionych prac nad nowymi aktami prawnymi, które mają podejmować szerokie zagadnienia w kwestii zarządzania bezpieczeństwem narodowym oraz ochrony ludności i obrony cywilnej⁷. Podobna zapowiedź na temat dwóch, przyszłych ustaw została również bezpośrednio zawarta w treści przedstawianej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP.

DEGRADACJA ŚRODOWISKA NATURALNEGO JAKO CZYNNIK WPLYWAJĄCY NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA POLSKIEGO

W myśl ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku środowiskiem naturalnym jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat”⁸. Zagadnienia związane z jakością środowiska naturalnego coraz częściej poddaje się rozważaniom, które jednocześnie dotyczą pojęć charakterystycznych dla nauk o bezpieczeństwie. Wynika to między innymi z zależności, iż problemy ekologiczne stają się relewantnym czynnikiem w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa, jeżeli skutkują *expressis verbis* zmniejszeniem bądź zubożeniem niezbędnych do życia zasobów, takich jak woda lub ziemia. Postępujące procesy degradacji środowiska naturalnego implikują również możliwość

⁶ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, op. cit., s. 15.

⁷ Komunikat na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego, *Szef BBN: wkrótce założenia do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8818,Szef-BBN-wkrotce-zalozenia-do-ustawy-o-zarządzaniu-bezpieczenstwem-narodowym.html> (14.01.2022).

⁸ Art. 3 pkt 39 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o prawie ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627).

powstania długookresowych trudności w przewidywaniu negatywnych konsekwencji. Wydarzenia, które już teraz przybierają postać klęsk żywiołowych, przyczyniają się do eskalacji społecznych i gospodarczych kryzysów, a także destabilizacji sytuacji politycznych.

Właściwości omawianych niebezpieczeństw obejmują wyjątkowo różnorodną charakterystykę. W literaturze przedmiotu przedstawia się kategorie zagrożeń, które oddziałują na płaszczyznę pojęciową bezpieczeństwa ekologicznego. Wyszczególnić należy zagrożenia ze strony środowiska naturalnego dla społeczeństwa, które nie zostały wywołane działalnością człowieka. Są to *ad exemplum* trzęsienia ziemi lub erupcje wulkanów. Inne uwypuklenie dotyczy zagrożeń ze strony działalności człowieka dla środowiska naturalnego, które w dalszej perspektywie mogą powodować niebezpieczeństwo dla ludzi. W tym przypadku wiąże się to z emisją produktów spalania lub gazów cieplarnianych do atmosfery⁹. Warto również zauważyć, iż współczesne zmiany w środowisku naturalnym coraz częściej stają się nierozzerwalnym elementem rzeczywistości międzynarodowej. Choć możliwe jest zobrazowanie zagadnień w ramach procesów o charakterze lokalnym, to jednak zdarza się, że skala powstających konsekwencji wykracza poza granice państw.

Na przykładzie Polski zauważalny staje się wyraźny spadek wartości przyrodniczych. Rozrastające się strefy zurbanizowane, niekontrolowany rozwój miast, a także intensyfikacja rolnictwa wielkoobszarowego przyczyniają się do postępującej degradacji środowiska naturalnego. Wymienione zjawiska pozostają tożsame z pogłębiającą się presją antropogeniczną i warunkują konieczność wprowadzania zrównoważonego, oszczędnego i racjonalnego gospodarowania dostępnymi zasobami. Wyniki obserwacji zachodzących zmian klimatycznych w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej wskazują na możliwość wyraźnego przekształcania się środowiska. Wraz z postępującymi zmianami klimatycznymi dochodzi do wzmocnionych przeobrażeń warunków hydrologicznych¹⁰. Jakkolwiek roczne wartości opadów atmosferycznych nie ulegają wyraźnym zmianom, to jednak ich charakter staje się nieporównywalnie nieregularny, czego konsekwencją będą dłuższe okresy bezopadowe, przerywane intensywnymi anomaliami pogodowymi związanymi z ulewami i nawałnicami. Wskazuje się, że przedstawiane przewidywania mogą wystąpić między innymi w województwie łódzkim. Obszar centralnej Polski staje się narażony na silne pustynnienie, a także równoległe powstawanie powodzi w regionie największych rzek województwa – Pilicy, Warty oraz Bzury¹¹. Strefa deficytu wody, która w obecnym czasie obejmuje przeważającą część łódzkiej ziemi, będzie się powiększać za sprawą niewłaściwego gospodarowania zasobami wodnymi, na które wpływają wylesianie i degradacja lasów, procesy wydobywcze w ramach pozyskiwania su-

⁹ B. Molo, *Implikacje zagrożeń ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe* [w:] *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2009, s. 429–441.

¹⁰ Dokument Ministerstwa Środowiska, *Polityka Ekologiczna Państwa 2030. Strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*, Warszawa 2019, s. 37.

¹¹ Sz. Bujalski, *Nadchodzi katastrofa. Województwo łódzkie zmienia się w pustynię*, <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,44788,24871387,nadchodzi-katastrofa-województwo-lodzkie-zmienia-sie-w-pustynie.html> (14.01.2022).

rowców naturalnych, a także zła melioracja użytków rolnych. Konsekwencje już teraz zaczynają oddziaływać na rzeczywistość. Powiat łowicki, który znajduje się w północnej części przywoływanego województwa, od pewnego czasu systematycznie doświadcza okresowych ograniczeń w dostawie wody¹².

Ośrodki miejskie stanowią obszar wyjątkowo wrażliwy w kontekście występowania procesów degradacji środowiska naturalnego. Największe polskie miasta koncentrują strategiczne wyzwania, które należy utożsamiać z niedoborem wody, złą jakością powietrza, zakłóceniami gospodarczymi, a także brakiem długotrwałej stabilności społecznej. Obecnie ludność polskich miast ocenia się na około 23 mln osób, co stanowi ponad 60% populacji państwa¹³. Skala rozrastającego się problemu jest więc wyraźna. Prowadzone badania na temat zmian klimatu, a także wykonywane na ich podstawie analizy jednoznacznie wskazują na postępujące zagadnienia negatywnych skutków powstałych w wyniku zachodzących procesów klimatycznych na obszarach silnie zurbanizowanych. Ze względu na dużą gęstość zaludnienia oraz masowe upowszechnienie się infrastruktury betonowej kosztem miejsc zielonych miasta narażone są w szczególności na intensyfikację miejskiej wyspy ciepła, ulewy i nawalne deszcze powodujące podtopienia oraz deficyt wody.

W ramach prowadzonych projektów publicznych wytypowano cztery sektory, najbardziej wrażliwe na zagrażające miastom zjawiska klimatyczne¹⁴. Podstawowa płaszczyzna problemów dotyczy gospodarki wodnej. Wynika to z faktu, iż system kanalizacyjny wielu ośrodków miejskich staje się niewydolny już przy obecnie występujących ulewnych opadach deszczu. Należy więc nie tylko dostosować go do aktualnych warunków, lecz także uwzględnić fakt wzrostu intensywności opadów w kolejnych latach. Drugi sektor przedstawia zwiększoną częstotliwość występowania anomalii pogodowych, które mogą wywoływać zakłócenia w funkcjonowaniu transportu w ramach miejskiej infrastruktury. Wśród zagrożeń ponownie należy wymienić opady deszczu, ekstremalne temperatury, nawałnice czy nawet powodzie. Następny punkt podejmuje tematykę związaną ze zdrowiem i bezpieczeństwem mieszkańców. W tym przypadku wyszczególnia się zauważalny wzrost ryzyka nasilenia się chorób układu krążenia czy układu oddechowego między innymi w wyniku zwiększającego się zanieczyszczenia powietrza. Ostatni sektor zagrożeń, bezpośrednio powiązany ze zmianami klimatycznymi, dotyczy płaszczyzny energetycznej. Zakłócenia pracy tego sektora mogą przedstawiać kluczowy wpływ na funkcjonowanie całego miasta. Potencjalnie ekstremalne opady śniegu lub mroźnego deszczu są w stanie przyczynić się do powstania awarii infrastruktury energetycznej, a w konsekwencji kilkudniowego braku zasilania. Jeszcze poważniejsze znaczenie mają pojawiające się ubytki mocy powodowane wysokimi temperaturami w trakcie letnich

¹² Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Łódź 2011, s. 8.

¹³ J. Stańczak, A. Znajewska, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 13.

¹⁴ Dokument Ministerstwa Środowiska, *Plany adaptacji do zmian klimatu 44 miast Polski. Publikacja podsumowująca*, Warszawa 2018, s. 6–11.

dni. Sprawność elektrowni węglowych obniża się między innymi przez zbyt wysoką temperaturę wody, którą wykorzystuje się do chłodzenia specjalistycznej aparatury wytwarzającej energię elektryczną. Warto również przypomnieć kontekst dotyczący deficytu wody, który w sposób bezpośredni wynika ze spadku poziomu wód w środowisku naturalnym. Potwierdzeniem przedstawionych zjawisk jest zdarzenie, które miało miejsce w sierpniu 2015 roku, kiedy to konieczne stało się wprowadzenie ponad dwutygodniowego, umocowanego prawnie ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej z powodu trwających upałów i zwiększonej konsumpcji mocy na potrzeby obsługi urządzeń chłodzących¹⁵.

Zaprezentowane procesy, obejmujące między innymi zakres zmian klimatycznych, są w stanie implikować szereg poważnych niebezpieczeństw dla podstawowych struktur państwowych. Już teraz mieszkańcy wielu polskich miast są świadkami wydarzeń związanych z siłami żywiołów, które zaburzają powszechny ład i porządek. Najbliższe lata zweryfikują dążenia do realizacji celów, utożsamianych z silnym propagowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach zrównoważonego, oszczędnego i racjonalnego gospodarowania dostępnymi zasobami.

DECYDOWANIE POLITYCZNE W RAMACH POJAWIENIA SIĘ SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Decydowanie polityczne jest jednym z istotniejszych zagadnień polityki, które w znacznym zakresie służy działaniom administracji publicznej. W tym celu konieczne staje się realizowanie procesów podejmowania decyzji politycznych, których zadaniem jest przekształcanie stanu niepożądanego w pożądanego. Kontekst odnoszący się do bezpieczeństwa wewnętrznego determinuje szereg poważnych konsekwencji, które w dużej mierze oddziałują na znaczną część obywateli danego państwa. Wiedza z tego zakresu jest zatem wskazana do pełniejszego przyswojenia zjawisk i procesów politycznych zachodzących w ramach pojawienia się sytuacji kryzysowych w myśl intensyfikacji zagrożeń dotyczących klęsk żywiołowych. Odpowiednie interpretowanie prezentowanych zagadnień wymaga więc zrozumienia, czym tak naprawdę jest decydowanie polityczne, ośrodek decyzyjny, kryzys, a także sytuacja kryzysowa.

Ziemowit Jacek Pietraś przyjmuje, iż w obszernym pojmowaniu definicji „decyzją polityczną jest akt nielosowego (świadomego) wyboru działania lub zaniechania politycznego”¹⁶. W ramach omawianego procesu decyzyjnego warto wyszczególnić kluczowe kryterium podmiotowe, które *expressis verbis* wyróżnia wspomnianą dziedzinę decydowania od innych. Kontekst ten warunkuje, iż decydowanie polityczne dotyczy wyłącznie bytów politycznych¹⁷.

Rozpatrując kwestie ośrodka decyzyjnego należy stwierdzić, iż jest on podmiotem działania politycznego. Uwarunkowania nauk prawnych przyczyniają się do sformułowania definicji, która przedstawia ośrodek jako „system organów państwowych posiadających kompe-

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej (Dz.U. 2015 poz. 1136).

¹⁶ Z.J. Pietraś, *Decydowanie Polityczne*, Warszawa–Kraków 2000, s. 53.

¹⁷ *Ibidem*.

tencje do podejmowania decyzji w danej sprawie”¹⁸. Prezentowana teoria wskazuje na możliwość interpretowania podmiotu działania politycznego jako instytucji państwowej, w której kompetencji leży podjęcie decyzji w ramach posiadanego przygotowania prawnego. Ponadto tożsamość podmiotu państwowego z ośrodkiem decydowania politycznego została poddana głębokiej analizie przez Sylwestra Zawadzkiego. Profesor nauk prawnych w swoich rozważaniach akcentuje rangę kryterium politycznego, fachowego, a także społecznego oraz podkreśla jednolite wartościowanie powyższych warunków w procesie podejmowania decyzji¹⁹.

Odnosząc się do kwestii kryzysu należy zwrócić uwagę na obiektywnie negatywne konotacje pojęcia. Najczęstsze skojarzenia formułują pogląd, iż kryzys jest zjawiskiem, które może determinować przeobrażanie panującej rzeczywistości na gorszą. Według Piotra Sztompki kryzys należy utożsamiać z fazą przejściową, krótkotrwałą, a także niezwykłą i nietypową²⁰. Socjolog zauważa również, iż coraz częściej kryzys zaczyna być odbierany jako zjawisko normalne. Współczesny *modus operandi* akceptuje istnienie kryzysu w ramach odejścia od optymistycznego rozumowania w kategoriach postępu. Jednocześnie, powszechne staje się pesymistyczne myślenie w środowisku rozszerzającego się kryzysu²¹.

Dalsze rozważania należy skupić na znaczeniu pojęć dotyczących sytuacji kryzysowych. Najczęstsze opracowywanie definicji odbywa się na płaszczyźnie nauk związanych z tematyką bezpieczeństwa. Dokonania analityczne ośrodków akademickich wskazują, iż sytuacja kryzysowa jest „zespołem okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmian, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów”²². Bardziej lakoniczne ujęcie pojęciowe sprawia, iż sytuację kryzysową utożsamia się z bezpośrednim naruszeniem akceptowanego stanu bezpieczeństwa²³. Charakterystyka legislacyjna formułuje stanowisko, w którym określa omawiane zagadnienie jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”²⁴. Definicja wskazuje na możliwość stopniowej destabilizacji w funkcjonowaniu lokalnych wspólnot oraz państwa.

Sytuacja kryzysowa jest w stanie wywoływać poważne straty materialne w środowisku naturalnym lub na innej płaszczyźnie klasyfikacji zagrożeń. Na potrzeby podejmowania właściwych decyzji istotne staje się zastosowanie odpowiednich sił i środków. W przeciwnym razie zaniechanie decydowania może przyczynić się do osiągnięcia momentu kulminacyjnego

¹⁸ K. Kasaniuk, *Proces decydowania politycznego – teoretyczne podstawy analizy*, „Studia Polityczne” 2003, nr 14, s. 138.

¹⁹ K. Opałek (red.), *Z zagadnień teorii polityki*, Warszawa 1978, s. 330.

²⁰ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza Społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 446.

²¹ Ibidem.

²² J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 22.

²³ A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012, s. 29.

²⁴ Art. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590).

w postaci kryzysu. Bodźcami inicjującymi sytuację kryzysową mogą być zagrożenia polityczno-społeczne, ataki terrorystyczne lub inne działania przestępcze, niepożądane zjawiska społeczne, a także klęski żywiołowe²⁵.

Dalsze ujęcie legislacyjne wskazuje, iż sytuacja kryzysowa wpływa negatywnie na funkcjonowanie i potencjalne możliwości działania odpowiednich podmiotów administracji publicznej. Dodatkowo zapobieganie następującej eskalacji pojawiającego się zagrożenia zmusza do zastosowania zwiększonych ilości sił i środków. Kolejne obserwacje pokazują, iż normatywne procedury decyzyjne potrafią być nieadekwatne do zastanych okoliczności. Decydowanie polityczne należy zatem zaadaptować do warunków sytuacji kryzysowej. W kontekście zaprezentowanych uwarunkowań istotne jest wczesne rozpoznanie symptomów zagrożenia i przeciwdziałanie jego przekształceniu się w kryzys.

Opracowując element porównawczy w obszarze kryzysu oraz sytuacji kryzysowej Katarzyna Kozłowska zwraca uwagę, iż sytuacja kryzysowa reprezentuje pozycję nadrzędną wobec treści pojęciowej kryzysu. Wynika to z założenia, które przedstawia sytuację kryzysową w formie rozszerzonej struktury. Ponadto każdy kryzys stanowi nierozzerwalny element sytuacji kryzysowej i jest kulminacją nagromadzonych wydarzeń. Badaczka zwraca także uwagę, że tematyka sytuacji kryzysowych w odróżnieniu od kryzysów nie musi wywoływać poważnego zagrożenia dla życia ludzkiego, lecz implikuje swoiste wyzwanie dla licznych wartości społecznych, w tym poczucia bezpieczeństwa²⁶.

Podsumowując rozważania na temat charakterystyki sytuacji kryzysowej, zasadne staje się przedstawienie odpowiednich uwarunkowań:

- klasyczna sytuacja kryzysowa obejmuje trzy etapy – fazę przedkryzysową, kryzys oraz fazę pokryzysową;
- w momencie braku zminimalizowania negatywnych następstw, kulminacyjnym elementem sytuacji kryzysowej staje się kryzys;
- charakterystyka sytuacji kryzysowej wyraża strukturę nadrzędną do pojęcia kryzysu;
- każdy kryzys stanowi element sytuacji kryzysowej;
- sytuacja kryzysowa znajduje swój początek w chwili pojawienia się symptomów, które w subiektywnym ujęciu przekraczają pewien poziom ryzyka, stanowiącego dla konkretnego ośrodka decyzyjnego granicę akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa;
- w zależności od różnorodnej klasyfikacji okoliczności, niepodjęcie właściwych działań zapobiegawczych może doprowadzić do wojny, całkowitego upadku ośrodka decyzyjnego lub innego stanu jego funkcjonowania, a także do innej sytuacji kryzysowej;
- sytuacja kryzysowa nie tylko powoduje zagrożenie, lecz także może być szansą gwarantującą rozwój²⁷.

²⁵ B. Wiśniewski, J. Kozioł, J. Falecki, *Podjęcie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Szczytno 2017, s. 40.

²⁶ K. Kozłowska, *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl Wojskowa” 2001, nr 2, s. 46.

²⁷ M. Prorok, *Podjęcie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część I: podstawy teoretyczne*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3, s. 62.

Powyższe zagadnienia zwracają uwagę, iż podejmowanie decyzji politycznych w momencie pojawienia się sytuacji kryzysowych jest procesem, który bazuje na formułowaniu definicji i pojęć teoretycznych. Niemniej jednak kontekst teoretyczny nie pozwala wyrazić pełnej esencji przedstawianej problematyki. Należy zatem uwypuklić ujęcie praktyczne, które warunkuje obecność elementów subiektywnych, takich jak umiejętność radzenia sobie ze stresem, napięciem emocjonalnym, presją czasu czy też budowania właściwych relacji oraz wzajemnego zaufania. Wobec tego czynniki subiektywne zwiększają potrzebę należytego i wszechstronnego przygotowania. W tym aspekcie wyszczególnia się między innymi wykorzystywanie doświadczeń kryzysowych. Zarówno zdobyta wiedza, jak i praktyka umożliwiają prawidłowe odnalezienie się w nowej sytuacji. Dalsze rozważania wskazują na zasadność korzystania z ośrodków konsultacyjnych w zakresie podjętego zagrożenia. Ciało doradcze, takie jak Rządowy/Wojewódzki/Powiatowy/Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, służy jako wartościowa płaszczyzna wymiany myśli, wiedzy i innych informacji. Odpowiednią pracą determinuje także rzetelna antycypacja kryzysu. Na podstawie skrupulatnych analiz powinno się utrzymywać proces tworzenia scenariuszy oraz dokumentów planistycznych. Co więcej, nieprzewidywalność wielu zjawisk przyczynia się do określenia potrzeby organizowania ćwiczeń i ciągłego kształcenia posiadanych kadr²⁸.

Decydowanie polityczne jest nieodłącznym czynnikiem sytuacji kryzysowych. Istota poszczególnych szczebli administracji publicznej nadaje konieczność właściwego odnalezienia się w danych warunkach kryzysowych. Współczesna tendencja rozszerzania się zagrożeń stwarza zapotrzebowanie na budowanie solidnych i skutecznych struktur decydowania.

PODSUMOWANIE

Wspólna charakterystyka, odnosząca się do treści dokumentu strategicznego, opisu degradacji środowiska naturalnego oraz decydowania politycznego w sytuacjach kryzysowych, przedstawia wiarygodne obserwacje na temat intensyfikacji znaczenia idei bezpieczeństwa. Wprost proporcjonalnie wzmacnia się także powszechne poczucie niepewności. Wobec tego zaprezentowane elementy rozrastającego się niepokoju zaburzają beztroskie interpretowanie przyszłości.

Istota należytego planowania w połączeniu z formułowaniem szerokich obserwacji na temat otaczającej rzeczywistości byłaby bezwartościowa bez funkcjonowania sprawnego czynnika decyzyjnego. Opisywane zagadnienia sprawiają wrażenie szczególnej koegzystencji przyjmowanych wartości. Wynika to przede wszystkim z odwiecznej próby przygotowywania się na niepożądane zjawiska. Należy jednak zauważyć brak jednolitego rozumowania w obszarze futurologii. Obecne obserwacje stanowią jeszcze większą dychotomię w pojmowaniu prawdopodobnych następstw w ramach wielu płaszczyzn pojęciowych. Dostrzega się także

²⁸ M. Prorok, *Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część II: praktyczny wymiar procesu decyzyjnego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 4, s. 90.

częstsze występowanie nowych zjawisk, które mogą stanowić zagrożenie dla konstrukcji sił i środków danego państwa.

W związku z powyższym konieczne staje się zachowanie ciągłości w redefiniowaniu i aktualizowaniu zagadnień, planów oraz innych dokumentów odnoszących się do tematyki bezpieczeństwa. Opublikowanie zaktualizowanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP uwypukla właściwe standardy w aspekcie planowania, wdrażania, a następnie utrzymywania skutecznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym Polski. W tym zakresie należy ponownie przytoczyć zapowiedzi stworzenia oraz ustanowienia nowych aktów prawnych, które będą poruszać strategiczne zagadnienia w kwestii obrony ojczyzny oraz ochrony ludności i obrony cywilnej. Dalsze formy przygotowań winny obejmować rzetelne klasyfikowanie występujących, a także potencjalnych zagrożeń. W tym kontekście przywoływany w artykule obszar zabudowań miejskich jest najwłaściwszym papierkiem lakmusowym w zakresie postępującej degradacji środowiska naturalnego. Przykład województwa łódzkiego pozwala dostrzec wiele niepokojących sygnałów, związanych między innymi z pustynnieniem regionu, a nawet wprowadzaniem prawnych ograniczeń w dostępie do energii lub wody. Przedstawione przykłady potwierdzają występowanie licznych negatywnych zjawisk, które coraz częściej wykraczają poza strefę kontroli instytucji publicznych.

Zaprezentowane w treści artykułu założenia tematyczne, a także analiza i krytyka dotychczasowego piśmiennictwa pozwalają na osiągnięcie celu badawczego oraz stanowią confirmację sformułowanej we wstępie hipotezy. W ramach funkcjonowania odpowiednich instytucji państwowych należy dostrzec kształtowania się działań zmierzających do zrozumienia postępującej intensyfikacji zjawisk charakterystycznych dla klęsk żywiołowych.

Niemniej jednak warto zaznaczyć, że etapy zapobiegawcze oraz przygotowawcze w kwestii ewentualnej eskalacji zagrożeń nie są zagadnieniami, które mogłyby wyrażać jakąkolwiek skończoność. Należy zatem zrozumieć nieprzerwaną potrzebę doskonalenia każdej sfery omawianej tematyki, która jest w stanie zapewnić niezaburzoną formę występowania jednej z najważniejszych wartości ludzkiej egzystencji – wartości bezpieczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. 2020. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego. Warszawa.
- Bujalski Szymon. „Nadchodzi katastrofa. Województwo łódzkie zmienia się w pustynię”. <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,44788,24871387,nadchodzi-katastrofa-wojewodztwo-lodzkie-zmienia-sie-w-pustynie.html>.
- Dokument Ministerstwa Środowiska. 2018. Plany adaptacji do zmian klimatu 44 miast Polski. Publikacja podsumowująca. Warszawa.
- Dokument Ministerstwa Środowiska. 2019. Polityka Ekologiczna Państwa 2030. Strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. Warszawa.
- Gryz Jarosław, Kitler Waldemar. 2007. System reagowania kryzysowego. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Kasaniuk Krzysztof. 2003. „Proces decydowania politycznego – teoretyczne podstawy analizy”. *Studia Polityczne* (14): 135–151.
- Komunikat na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szef BB: wkrótce założenia do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8818,Szef-BBN-wkrotce-zalozenia-do-ustawy-o-zarządzaniu-bezpieczenstwem-narodowym.html>.
- Kozłowska Katarzyna. 2001. „Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów”. *Myśl Wojskowa* (2): 42–53.
- Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi. 2011. *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*. Łódź.
- Molo Beata. 2009. Implikacje zagrożeń ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe. W *Czynniki stabilizacji destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, 429–441. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Opałek Kazimierz (red.). 1978. *Z zagadnień teorii polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietraś Ziemowit Jacek. 2000. *Decydowanie Polityczne*, Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Płachta Michał Wojciech. 2020. „Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020”. *Przegląd Naukowo-Metodyczny Edukacja dla bezpieczeństwa XIII* (1): 13–21.
- Prorok Magdalena. 2015. „Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część I: podstawy teoretyczne” *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* (3): 59–70.
- Prorok Magdalena. 2015. „Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część II: praktyczny wymiar procesu decyzyjnego”. *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* (4): 83–91.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, Dz.U. 2015 poz. 1136.
- Sobczak Jacek. 2020. „Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”. *Akademia Sztuki Wojennej Cybersecurity and Law* (2): 7–37.
- Stańczak Joanna, Znajewska Agnieszka. 2019. *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 roku*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Sztompka Piotr. 2002. *Socjologia. Analiza Społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o prawie ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.
- Wiśniewski Bernard, Koziół Jerzy, Falecki Janusz. 2017. *Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Żebrowski Andrzej. 2012. *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.

Krzysztof FICOŃ
Akademia Marynarki Wojennej¹
Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich
k.ficon@amw.gdynia.pl
<https://orcid.org/0000-0002-9153-474X>

Wojciech SOKOŁOWSKI
Akademia Marynarki Wojennej²
Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich
w.sokolowski@amw.gdynia.pl
<https://orcid.org/0000-0002-5377-4961>
<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.07>



ZARZĄDZANIE LOGISTYCZNE PODCZAS NIEMILITARNYCH SYTUACJI KRYZYSOWYCH

ABSTRAKT: W niniejszej pracy przedstawiono zarys problematyki zarządzania logistycznego w trakcie niemilitarnych sytuacji kryzysowych. Na wstępie omówiono zadania i cele zarządzania kryzysowego w strukturze administracji publicznej. Kolejno zaprezentowano cele i zadania logistyki kryzysowej w prakseologicznym systemie zarządzania kryzysowego, zwracając szczególną uwagę na logistyczne potrzeby ludności poszkodowanej i realne możliwości zabezpieczenia i wsparcia logistycznego. Istotnym elementem zarządzania logistycznego w sytuacji kryzysowej są możliwości potencjałowe (kadrowe, organizacyjne, materiałowe, usługowe), które podlegają ścisłemu bilansowaniu na tle potrzeb aktualnego scenariusza zabezpieczenia logistycznego konkretnej sytuacji kryzysowej. W zakończeniu zwrócono uwagę na specyficzne zasady i rangę zarządzania logistycznego w każdej sytuacji kryzysowej i jego podstawowe znaczenie we wszechstronnym zabezpieczeniu logistycznym ludności poszkodowanej. Główna teza pracy wskazuje na decydujące znaczenie efektywnego zarządzania logistycznego w kształtowaniu wysokich standardów egzystencji ludności poszkodowanej podczas sytuacji kryzysowej.

SŁOWA KLUCZOWE: kryzys, logistyka, odbudowa, planowanie, reagowanie, zapobieganie, zarządzanie

LOGISTIC MANAGEMENT IN NON-MILITARY CRISIS SITUATIONS

ABSTRACT: The paper presents an outline of the issues of logistics management during non-military crisis situations. At the beginning, the tasks and goals of crisis management in the structure of public administration are discussed. Successively, the goals and tasks of crisis logistics in the praxeological crisis management system are presented, paying particular attention to the logistic needs of the injured population and the real possibilities of securing and logistic support. An important element of logistic management in a crisis situation are potential possibilities (personnel, organizational, material, service), which are subject to strict balancing against the needs of the current logistic support scenario for a specific crisis situation. The conclusion highlights the specific principles and importance of logistic management in any crisis situation and its fundamental importance in the comprehensive logistical support of

¹ The Polish Naval Academy; Poland.

² The Polish Naval Academy; Poland.

the injured population. The main thesis indicates the decisive importance of effective logistic management in shaping high standards of existence of the population aggrieved during a crisis situation.

KEYWORDS: crisis, logistics, reconstruction, planning, response, prevention, management

WPROWADZENIE

Logistyka, jako nauka stosowana o sprawnym i efektywnym pokonaniu czasoprzestrzeni w procesie zarządzania tzw. łańcuchami dostaw, swój długi rodowód wywodzi z wojskowości, gdzie odpowiadała za materiałowo-techniczne zabezpieczenie oraz świadczenie niezbędnych usług gospodarczo-bytowych i serwisów logistycznych dla jednostek bojowych na polu walki. Sprawdzonymi w ekstremalnych warunkach bojowych technologiami logistyki wojskowej (*Military Logistics*) w połowie XX w. zainteresował się amerykański biznes, aplikując je w strukturze logistyki rynkowej (*Business Logistics*), której misją jest zwiększenie ekonomicznej konkurencyjności podmiotów gospodarczych poprzez minimalizację kosztów procesów logistycznych, przy zachowaniu nadrzędności standardów obsługi klienta³.

Kolejnym obszarem aplikacji praktycznych standardów logistyki wojskowej była sfera bezpieczeństwa, zwłaszcza publicznego, za które odpowiada sektor administracji publicznej (rządowej i samorządowej). W tym nurcie zastosowań rozwija się burzliwie tzw. logistyka sytuacji kryzysowych albo krócej logistyka kryzysowa (*Crisis Logistics*) odpowiedzialna za logistyczne zabezpieczenie funkcjonowania służb i ekip ratowniczych – medycznych, technicznych, logistycznych, oraz bezpośrednie wsparcie poszkodowanej ludności, a także ratowanie dóbr materialnych, zwłaszcza elementów infrastruktury krytycznej oraz środowiska naturalnego. Jeszcze inne wyzwania, jakim musi sprostać współczesna logistyka, to jej nowatorskie zastosowania w sferze tzw. logistyki humanitarnej (*Humanitarian Logistics*)⁴, operującej standardami non profit oraz nieco bardziej rynkowej logistyki społecznej (*Social Logistics*) zajmującej się obsługą większych skupisk ludności, niekoniecznie w wymiarze biznesowym.

Logistyka kryzysowa to bardzo intensywnie rozwijane ostatnio zabezpieczenie (wsparcie) niemilitarnych sytuacji kryzysowych⁵ w zakresie spełnienia podstawowych potrzeb logistycznych obejmujących: transport ekip ratowniczych i ewakuację medyczną rannych i chorych, ewakuację społeczną ludności, dostawy najpilniejszych materiałów zaopatrzeniowych oraz świadczenie elementarnych usług gospodarczo-bytowych na rzecz poszkodowanej ludności. Mi-

³ K. Ficoń, *Trzy logistyki. Wojskowa, kryzysowa, rynkowa*, Warszawa 2016, s. 8–9.

⁴ A. Cozzolino, *Humanitarian logistics and supply chain management [w:] Humanitarian Logistics. Cross-Sector Cooperation in Disaster Relief Management*, Springer 2012, s. 5–16.

⁵ Pojęcie niemilitarnych sytuacji kryzysowych dotyczy kryzysów, których źródłem są przyczyny inne niż wojna czy konflikt militarny toczony między co najmniej dwoma wrogimi stronami. Kontekstem dalszych zainteresowań są – można rzec – sytuacje kryzysowe spowodowane klasycznymi kategoriami zagrożeń, takich jak: zagrożenia przyrodnicze, zagrożenia społeczne, zagrożenia techniczne (technologiczne) oraz tzw. zagrożenia asymetryczne, czyli hybrydowe. Ta ostatnia grupa zagrożeń zdaje się dominować w ogólnym spektrum zagrożeń generujących tzw. kryzysy paramilitarne.

sją społeczną logistyki kryzysowej jest zapewnienie podstawowych standardów bezpieczeństwa ludności i utrzymanie na odpowiednim poziomie powszechnie uznanych warunków życia społeczno-gospodarczego w rejonie (miejscu), w którym wystąpiło zdarzenie kryzysowe.

Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych realizowane jest w ramach szerszego programu zarządzania kryzysowego, będącego istotnym elementem strategii bezpieczeństwa narodowego, a także bezpieczeństwa biznesowego⁶. Zarządzanie kryzysowe pozostaje w gestii konstytucyjnych organów administracji publicznej – rządowej (centralnej) i samorządowej (lokalnej). W czteroetapowej procedurze zarządzania kryzysowego (zapobieganie, planowanie, reagowanie, odbudowa) najbardziej intensywnie wykorzystywane jest zarządzanie logistyczne i będące jego pochodną zabezpieczenie logistyczne podczas operacyjnych (ratowniczych) działań reagowania kryzysowego oraz w fazie rekonstrukcyjnej – odbudowy siedlisk ludzkich i odtwarzania zniszczonych obiektów i instalacji terenowej infrastruktury krytycznej, warunkujących normalne funkcjonowanie społeczeństwa i lokalnych struktur administracyjnych⁷.

Organiczną częścią zarządzania kryzysowego jest dedykowane zarządzanie logistyczne, które polega na efektywnym wykorzystaniu przez organa publiczne dostępnego potencjału logistycznego – informacyjnego, osobowego, materialnego, usługowego, infrastrukturalnego na rzecz zaspokojenia najpilniejszych potrzeb życiowych ludności poszkodowanej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wybranych aspektów zarządzania logistycznego podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych. Autorzy jako główny problem badawczy sformułowali następujące pytanie: jakie są cele, zadania i potencjał logistyki kryzysowej w prakseologicznym systemie zarządzania kryzysowego? Główny problem badawczy zdekomponowano na problemy szczegółowe, które przybrały formę następujących pytań:

1. Jaka jest istota, cele oraz sposób organizacji zarządzania kryzysowego?
2. Jakie są zasadnicze zadania logistyki kryzysowej?
3. Co buduje potencjał logistyczny wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych?
4. Na czym polega specyfika zarządzania logistycznego w czteroetapowym cyklu zarządzania kryzysowego?

Główne metody badawcze wykorzystane w procesie badawczym to metoda badania dokumentów, metoda analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metoda analizy i konstrukcji logicznej.

ISTOTA, CELE I ORGANIZACJA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Według klasycznej definicji R.W. Griffina na zarządzanie składają się następujące działania: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie. Uwzględniają one zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe,

⁶ K. Ficoń, *Dobre praktyki zarządzania przedsiębiorstwem w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, Gdańsk 2015, s. 151.

⁷ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, Warszawa 2005, s. 45.

informacyjne), a ich cel to skuteczne i sprawne osiągnięcie określonej strategii⁸. Z kolei zgodnie z *Ustawą o zarządzaniu kryzysowym (2009)*⁹ zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli, reagowaniu w przypadku wystąpienia określonych zagrożeń oraz usuwaniu ich skutków i odtwarzaniu zniszczonych lub utraconych zasobów.

Zarządzanie kryzysowe w obszarze administracji publicznej posiada systemową specyfikę. Po pierwsze, zarządzanie kryzysowe jest działaniem ciągłym i systematycznym. Po drugie, trwa ono zarówno przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej (kryzysu) – jako zarządzanie przedkryzysowe, w trakcie jej trwania, a także po jej ustąpieniu – jako zarządzanie pokryzysowe. Po trzecie, celem tych działań jest zminimalizowanie negatywnych skutków, jeśli takie wystąpiły. Po czwarte, docelowym zadaniem zarządzania kryzysowego jest jak najszybszy powrót do stanu normalnego, gwarantującego co najmniej minimum warunków do dalszego funkcjonowania społeczeństwa.

Ustawowo realizowane zarządzanie kryzysowe jest organizowane w czterech chronologicznych etapach jako¹⁰ zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Każdemu z etapów zostały przypisane szczegółowe czynności, determinujące działania odpowiednich szczebli organów publicznej administracji rządowej i samorządowej. Zakres tych zadań jest zależny od szczebla zarządzania – gminny, powiatowy, wojewódzki, rządowy, oraz od rzeczywistych wyzwań i uwarunkowań konkretnej sytuacji kryzysowej.

Proces zarządzania kryzysowego realizowany jest w prakseologicznym czteroetapowym cyklu kierowania, w którym poszczególne etapy wzajemnie się warunkują i płynnie przenikają dając efekt synergii¹¹. Etapem startowym jest faza zapobiegania realizowana nieprzerwanie jako proces monitorowania przestrzeni zagrożeń, ich jakościowej identyfikacji i prognozowania ewentualnych następstw. Syntetyczne informacje z I etapu zapobiegania są przekazywane na drugi poziom przygotowania, na którym są oceniane zidentyfikowane zagrożenia i ich negatywne następstwa pod względem jakościowo-ilościowym i podejmowane odpowiednie czynności decyzyjno-planistyczne. Niebezpieczeństwo urealnienia się tych zagrożeń uruchamia III poziom zarządzania, czyli reagowanie kryzysowe realizowane za pomocą odpowiednich działań operacyjnych (ratowniczo-ewakuacyjnych). Kończący się etap reagowania kryzysowego jest z kolei sygnałem do rozpoczęcia IV etapu – odbudowy i odtwarzania zniszczonej infrastruktury siedliskowej i krytycznej, który formalnie zamyka cykl zarządzania kryzysowego. Schemat ten dopełniają nieustanne procedury monitorowania sytuacyjnego oraz stosownego informowania lokalnej społeczności o stanie bezpieczeństwa.

⁸ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2010, s. 38.

⁹ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590 (nowela 2009 r.), art. 2.

¹⁰ K. Ficoń, *Łańcuch bezpieczeństwa. Zagrożenia, ryzyko, kryzysy*, Warszawa 2021, s. 294.

¹¹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 21.

Głównym celem zarządzania kryzysowego jest zabezpieczenie ludności przed szkodliwym wpływem określonych zagrożeń poprzez zapewnienie warunków gwarantujących poszczególnym zbiorowościom normalny rozwój i uzyskanie przewagi nad negatywnym wpływem skutków sytuacji kryzysowych¹². Aby spełnić te ustawowe postulaty na wszystkich szczeblach administracji publicznej, tworzy się prakseologiczne systemy zarządzania kryzysowego, ukierunkowane na skuteczne zwalczanie (neutralizowanie) sytuacji kryzysowych możliwie na najwcześniejszym etapie ich inkubacji. Według *Strategii rozwoju bezpieczeństwa narodowego RP* system zarządzania kryzysowego tworzony jest przez organy administracji publicznej, w ramach których powołuje się centra zarządzania kryzysowego (pełniące całodobowe dyżury) oraz zespoły zarządzania kryzysowego (zespoły ekspercko-doradcze) na czterech poziomach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim i rządowym¹³. W myśl *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym* system zarządzania kryzysowego w Polsce w ujęciu rządowym (centralnym) i samorządowym (terytorialnym) zbudowany na mocy tej *Ustawy* posiada jednolitą, hierarchiczną strukturę organizacyjno-funkcjonalną, na którą składa się jednoosobowy organ administracji publicznej (premier, minister, wojewoda, starosta, wójt lub prezydent albo burmistrz miasta) oraz operacyjne (dyżurne) centra zarządzania kryzysowego (CZK) i doraźne, sztabowe (doradcze) zespoły zarządzania kryzysowego (ZZK)¹⁴.

Wykonawcami zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji rządowej i samorządowej są etatowe komórki (wydziały, sekcje) zarządzania kryzysowego tworzone odpowiednio przy Urzędzie Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych i urzędach gminnych. Ważną funkcję pełnią też pomocnicze jednostki takie jak: sztabowo-doradcze zespoły zarządzania kryzysowego oraz dyżurne centra zarządzania kryzysowego¹⁵. Przygotowują one lokalne plany i scenariusze zarządzania kryzysowego oraz przejmują kierowanie siłami i środkami uczestniczącymi w operacjach antykryzysowych.

PRZEDMIOT I ZAKRES LOGISTYKI SYTUACJI KRYZYSOWEJ

Logistyka sytuacji kryzysowych (logistyka kryzysowa) jest definiowana na wiele sposobów. Zdaniem A. Szymonika logistykę w sytuacjach kryzysowych można traktować jako dyscyplinę naukową tworzącą niezbędny system pozwalający na zaspokajanie potrzeb organów wykonawczych oraz kierujących bezpieczeństwem, z uwzględnieniem możliwości ekonomicznych państwa w zakresie jego przygotowania tak, żeby był on w stanie zapewnić wymagany poziom bezpieczeństwa dla określonego podmiotu¹⁶. W opinii K. Ficonia istota logistyki kryzysowej opiera się na zarządzaniu lokalnym łańcuchem dostaw najpilniejszych asor-

¹² G. Sobolewski, *Sily Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 32.

¹³ *Strategia rozwoju bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2013, s. 15.

¹⁴ A. Szymonik, *Logistyka w bezpieczeństwie*, Warszawa 2010, s. 19.

¹⁵ K. Ficoń, *Łańcuch...*, op. cit., s. 309–310.

¹⁶ A. Szymonik, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, „Logistyka” nr 3/2011, s. 2716.

tymentów zaopatrzeniowych i usług gospodarczo-bytowych zaspakajających podstawowe (egzystencjalne) potrzeby w zakresie ochrony życia i zdrowia poszkodowanej ludności¹⁷. W pewnym sensie logistyka kryzysowa jest także połączeniem logistyki wojskowej i rynkowej, a dokładniej ich potencjałów zarówno w obszarze kierowania, jak i w obszarze wykonawczym¹⁸. Ten efekt synergii umożliwia uzyskanie najlepszych efektów przy wykorzystaniu mniejszej ilości zasobów i pozwala w skuteczny sposób reagować w określonej sytuacji kryzysowej¹⁹. Istotnym elementem logistyki kryzysowej, podobnie jak i szeroko rozumianej logistyki, jest również osiągnięcie możliwie maksymalnej efektywności i sprawności, co wymaga przede wszystkim osiągnięcia celów zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych. Gwarantuje to możliwość przejęcia kontroli nad zaistniałym zagrożeniem lub zagrożeniami, a w konsekwencji zniwelowania ich negatywnego wpływu przede wszystkim na określoną społeczność²⁰.

Reasumując logistyka sytuacji kryzysowych, a w zasadzie ustawowe organa administracji publicznej (urzędy centralne, wojewódzkie, powiatowe i gminne) zobowiązane są do realizacji następujących zadań²¹:

- niesienie pierwszej pomocy medycznej (przedlekarskiej) w celu ratowania życia i zdrowia wszystkich rannych i chorych,
- zabezpieczenie potrzeb transportowo-ewakuacyjnych ekip ratowniczych i służb porządkowych,
- obsługa najpilniejszych potrzeb logistycznych (materialnych i niematerialnych) wszystkich poszkodowanych i potrzebujących,
- zaspokojenie elementarnych potrzeb materiałowo-zaopatrzeniowych ludności poszkodowanej,
- wykonywanie podstawowych świadczeń i usług logistycznych na rzecz ludności poszkodowanej,
- organizacja i utrzymanie tymczasowych miejsc zakwaterowania w przypadku ewakuacji ludności na szerszą skalę.

W przypadkach koniecznych władze publiczne są zobowiązane do świadczenia dodatkowych usług z zakresu pomocy psychologicznej, socjalnej i wsparcia finansowego osób najbardziej poszkodowanych. W zależności od sytuacji różne zadania i usługi ewakuacyjno-ratunkowe mogą realizować lokalne, specjalistyczne jednostki pogotowia ratunkowego²², policji²³, straży

¹⁷ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*, Warszawa 2011, s. 40.

¹⁸ I. Kiss, E. Wessely, M. Blišťanová, *Contribution to Logistics of Catastrophes in Consequence of Floods*, „Procedia Engineering” Vol. 69 (2014), s. 1477.

¹⁹ M. Szudy, *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne” nr 176/2013, s. 22–29.

²⁰ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Specyfika łańcucha dostaw w procesie zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie” z. 70/2014, s. 430.

²¹ P. Górski, *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 23.

²² *Ustawa z dnia 6 września 2007 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. Dz.U. 2007 nr 191, poz. 1410 (z późn. zm.).

²³ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*. Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 (z późn. zm.).

pożarnej²⁴ (państwowej i ochotniczej), pogotowia komunalnego, straży gminnej²⁵, miejskiej, a także pogotowia górskiego, wodnego, weterynaryjnego itp.

W działalności praktycznej organów administracji publicznej logistyka sytuacji kryzysowych w aspekcie czynnościowym występuje jako zabezpieczenie logistyczne lub wsparcie logistyczne²⁶. Nie są to terminy tożsame. Zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych polega na bezpośredniej ochronie życia i zdrowia poszkodowanej ludności oraz mienia i środowiska w rejonie katastrofy, a także pośrednim wsparciu odpowiednich ekip i służb ratowniczych oraz organów zarządzających w zakresie sytuacyjnych wymagań i potrzeb logistycznych. W tym sensie zabezpieczenie logistyczne to usługa materialna, głównie transportowo-ewakuacyjna, zaopatrzeniowa i gospodarczo-bytowa świadczona przede wszystkim na rzecz poszkodowanej ludności, a także dla wszystkich innych podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania kryzysowego²⁷. Logistyka kryzysowa bezpośrednio wspomaga funkcjonowanie realnych służb i ekip ratowniczych w trudnych, często improwizowanych warunkach sytuacji kryzysowej, a niejednokrotnie umożliwia ich działania operacyjne zapewniając m.in. transport, niezbędne dostawy materiałowe, ewakuację osób poszkodowanych, budowę miejsc tymczasowego schronienia itp.

Bardziej wąski i zarazem dynamiczny zakres prezentuje pojęcie wsparcia logistycznego sytuacji kryzysowych, które *de facto* dotyczy etapu samego reagowania kryzysowego, czyli bezpośrednich działań operacyjnych służb logistycznych na rzecz przede wszystkim poszkodowanej ludności, a w dalszej kolejności na rzecz infrastruktury krytycznej rejonu dotkniętego katastrofą oraz jego środowiska naturalnego. Wsparcie logistyczne to świadczenie bezpośrednich usług logistycznych w epicentrum sytuacji kryzysowej, czyli w trakcie zwalczania negatywnych skutków i następstw zaistniałego stanu kryzysowego. Jeszcze inaczej można powiedzieć, że wsparcie logistyczne to obsługa logistyczna „gorącej fazy” kryzysu, zabezpieczenie logistyczne natomiast to element szeroko rozumianego zarządzania logistycznego podczas zaistniałej sytuacji kryzysowej.

W praktyce kryzysowych działań operacyjnych często logistyczne zabezpieczenie i logistyczne wsparcie sytuacji kryzysowych jest traktowane utożsamiając, jako praktyczne stosowanie technologii logistycznych w zwalczaniu negatywnych następstw sytuacji kryzysowych. Pojęciem zdecydowanie szerszym jest zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych, które dotyczy kompleksowo różnych aspektów zarządzania, planowania, organizowania i udzielania pomocy materialnej i usługowej dla poszkodowanej ludności na wszystkich etapach rozwoju sytuacji kryzysowej²⁸.

²⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Dz.U. 1991 nr 88 poz. 400 (z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Dz.U. 1997 nr 123 poz. 779 (z późn. zm.).

²⁶ J. Korczak, *Determinanty funkcjonowania logistyki w obszarze obronności*, Warszawa 2016, s. 101.

²⁷ K. Ficoń, *Zabezpieczenie logistyczne ludności podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych* [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, Gdynia–Jurata 2011, s. 137–138.

²⁸ E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2013, s. 54.

W ramach zarządzania logistycznego podczas sytuacji kryzysowej organa administracji publicznej (rada ministrów, urząd wojewódzki, starostwo powiatowe i urząd gminy) mają prawny obowiązek natychmiastowego uruchomienia prakseologicznego systemu zarządzania kryzysowego (etatowe centra zarządzania kryzysowego i doraźne zespoły zarządzania kryzysowego), którego integralnym ogniwem jest operacyjny system zabezpieczenia logistycznego (grupy i zespoły logistyczne, grupy ratownictwa technicznego, ekipy remontowe)²⁹. Sprawność i efektywność działania systemu zabezpieczenia logistycznego w najwyższym stopniu decyduje o rzeczywistym bezpieczeństwie poszkodowanej ludności, a tym samym o skuteczności funkcjonowania całego systemu zarządzania kryzysowego, czyli sprawności organizacyjno-funkcjonalnej organów i służb publicznych³⁰.

POTENCJAŁ LOGISTYCZNY DLA POTRZEB SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Potencjał logistyczny dla potrzeb sytuacji kryzysowych to określony zasób możliwości (zdolności) zaopatrzeniowych i usługowych (wytwórczych), który można wykorzystać do zabezpieczenia i wsparcia logistycznego ludności poszkodowanej³¹. Potencjał ten stanowią zasoby materialne i niematerialne, w tym zasoby ludzkie, zaopatrzeniowe, usługowe oraz organizacyjno-funkcjonalne całego systemu zabezpieczenia logistycznego. Wielkość wymaganego potencjału określana jest na podstawie bilansowania prognozowanych potrzeb ludności poszkodowanej z możliwościami ich zaspokojenia przez organa administracji publicznej³².

Ustawowa, hierarchiczna struktura systemu zarządzania logistycznego w sytuacji kryzysowej powoduje, że odpowiedzialność za zabezpieczenie logistyczne ludności poszkodowanej rozkłada się sekwencyjnie na cztery szczeble administracji publicznej – gminę, powiat, województwo oraz centralny szczebel rządowy³³. W praktyce potencjał zabezpieczenia logistycznego jest systematycznie przygotowywany i gromadzony – stosownie do prognozowanych potrzeb – na wszystkich szczeblach administracji publicznej, chociaż bezpośrednim realizatorem zabezpieczenia logistycznego jest zawsze szczebel najniższy – gmina, która paradoksalnie dysponuje relatywnie niewielkim potencjałem logistycznym. Tymczasem gmina w sytuacji kryzysowej niemal natychmiast inicjuje zabezpieczenie logistyczne ludności poszkodowanej na swoim terenie w ramach swoich kompetencji i możliwości i w zależności od bilansu potrzeb i zdolności może zwrócić się o wsparcie do szczebla wyższego – powiatu, który może ubiegać się o wsparcie na szczeblu wojewody. Wojewoda jako jedyny organ może bezpo-

²⁹ W składzie czasowych grup logistycznych zespołów zarządzania kryzysowego występują tradycyjnie specjaliści ds. zaopatrzenia, usług gospodarczo-bytowych i transportu. Zależnie od szczebla na poziomie gminnym delegowane są do tych zadań 2–3 osoby – pracownicy urzędu gminy.

³⁰ J. Wolanin, *Zarys...*, op. cit., s. 21.

³¹ E. Nowak, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 41.

³² F. Mroczo, *Logistyka*, Wałbrzych 2016, s. 255–257.

³³ K. Ficoń, G. Krasnodębski, *Próba formalizacji systemu zabezpieczenia logistycznego dla potrzeb zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji samorządowej* [w:] red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju*, Gdynia 2015, s. 503.

średnio zwrócić się o stosowną pomoc do szefa rządu, dysponującego maksymalnym krajowym potencjałem logistycznym, włącznie ze skierowaniem odpowiednich jednostek wojskowych.

Terenowym integratorem i dysponentem potencjału logistycznego jest starostwo powiatowe, pod którego pieczęą znajdują się wszystkie podległe gminy. Dzięki temu redukuje się nadmierne rozproszenie zawsze ograniczonego potencjału logistycznego na wiele podmiotów gminnych, a jak uczy praktyka zarządzania kryzysowego, tylko ok. 20% gmin w Polsce doświadcza poważniejszych kryzysów i dlatego najważniejsza jest mobilność i elastyczna dostępność potencjału zgromadzonego na szczeblu powiatu. Ze względów ekonomicznych (koszty), organizacyjnych (kadry) i materialnych (zasoby, infrastruktura) na poszczególnych szczeblach administracji publicznej statystycznie gromadzi się ok. 80% potencjału logistycznego w stosunku do prognozowanych potrzeb – gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Brakujące zasoby logistyczne pozyskuje się dynamicznie ze szczebla nadrzędnego w ramach natychmiastowego, hierarchicznego wsparcia lub wzmocnienia szczebla podrzędnego.

CYKL ZARZĄDZANIA LOGISTYCZNEGO

Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych, ukierunkowane przede wszystkim na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb logistycznych poszkodowanej ludności³⁴ przebiega w szczególnie trudnych warunkach, których zasadniczymi determinantami są³⁵:

- duża dynamika i zmienność sytuacji kryzysowej,
- występowanie losowych zdarzeń i niepewność ich następstw,
- ogromna skala i różnorodność potrzeb logistycznych,
- zachowanie określonych priorytetów zabezpieczenia logistycznego,
- napięte terminy realizacji zabezpieczenia logistycznego,
- ekstremalne warunki działania służb logistycznych,
- trudności z utrzymaniem szlaków komunikacyjnych,
- konieczność reglamentacji dostaw zaopatrzeniowych,
- limitowany zakres świadczonych usług logistycznych,
- działanie pod presją czasu i zmieniających się zagrożeń,
- solidarne niesienie pomocy wszystkim poszkodowanym.

Stosownie do czteroetapowego cyklu zarządzania kryzysowego identyczną strukturę posiada cykl zarządzania logistycznego w sytuacji kryzysowej i obejmuje on zarządzanie logistyczne na etapie zapobiegania, przygotowania (planowania), reagowania i odbudowy³⁶.

Zarządzanie logistyczne na etapie zapobiegania polega na nieustannym monitorowaniu całego środowiska bezpieczeństwa i prognozowaniu kształtowania się sytuacji logistycznej w określonym horyzoncie czasowym. Chodzi przede wszystkim o typowanie źródeł zaopa-

³⁴ A. Sattar Safaei, S. Farsad, M. Mahdi Paydar, *Emergency logistics planning under supply risk and demand uncertainty*, „Operational Research” 20(3) 2020, s. 1437–1438.

³⁵ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2005, s. 14.

³⁶ F. Mroczko, *Logistyka...*, op. cit., s. 93.

trzenia materiałowego, potencjalnych dostawców, placówek świadczących usługi logistyczne, kwaterunkowe, gastronomiczne, handlowe pod kątem prognozowanych potrzeb ludności poszkodowanej i realnych możliwości ich zaspokojenia przez miejscowe lub pozyskane podmioty, także komercyjne. Istotne jest również ogólne planowanie ich szybkiej dostępności i wykorzystania dla potrzeb zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie logistyczne na etapie przygotowania polega szczegółowym planowaniu procedur dostaw asortymentów zaopatrzeniowych, uzgadnianiu wykonawców i kontrahentów usług logistycznych oraz na gromadzeniu i potęgowaniu niezbędnego potencjału logistycznego we wszystkich jego wymiarach – kadrowym, organizacyjnym, materiałowym, usługowym. Szczególnym zadaniem jest aktualizacja planu zabezpieczenia logistycznego – stosownie do prognozowanych scenariuszy sytuacyjnych oraz szkolenie i doskonalenie wykonawczych jednostek logistycznych. Na tym etapie należy precyzyjnie wytypować potencjalnych dostawców materiałów zaopatrzeniowych i kontrahentów usług logistycznych oraz uzgodnić warunki ich dostępności podczas reagowania kryzysowego. W przypadku podmiotów komercyjnych należy zachować rynkowe zasady pozyskania towarów i usług zgodnie z obowiązującym w sektorze publicznym prawem gospodarczym³⁷.

Zarządzanie logistyczne na etapie reagowania polega na podejmowaniu skutecznych działań operacyjnych w zakresie zabezpieczenia, a przede wszystkim wsparcia logistycznego ludności poszkodowanej. Priorytetowe zadania na gorącym etapie reagowania to: wszechstronna pomoc materialna i psychologiczna wszystkim poszkodowanym, szybka ewakuacja poszkodowanych do miejsc bezpiecznych oraz realizacja dostaw leków, materiałów opatrunkowych, wody pitnej, żywności³⁸, leków, odzieży, a także świadczenie podstawowych usług gospodarczo-bytowych w zakresie organizowania tymczasowych miejsc zakwaterowania, przedsięwzięć sanitarno-higienicznych. W miarę możliwości należy pamiętać o ochronie środowiska przyrodniczego i skutecznym zabezpieczeniu obiektów infrastruktury krytycznej. Szczególnym wyzwaniem dla organów zarządzających jest logistyczna koordynacja wszystkich podmiotów publicznych i niepublicznych uczestniczących w dynamice reagowania kryzysowego. Chodzi o wykorzystanie efektu synergii³⁹, skutkującej wzrostem „produktywności” i operacyjności logistycznej wszystkich zaangażowanych podmiotów – grup, służb ekip, a także miejscowej ludności w sporadycznym odruchu pomocy.

Zarządzanie logistyczne na etapie odbudowy polega na szacowaniu szkód i zniszczeń spowodowanych sytuacją kryzysową, przygotowaniu i realizacji planów odbudowy, pozyskiwaniu wyko-

³⁷ S. Adiguzel, *Logistics management in disaster*, „Journal of Management, Marketing and Logistics – JMML” 2019 6(4), s. 220–221.

³⁸ Dostawy wody pitnej i produktów żywnościowych dla poszkodowanej ludności to najbardziej krytyczny asortyment każdej sytuacji kryzysowej. Obowiązujące normy żywnościowe minimalny dzienny poziom spożycia wody ograniczają z nominalu 2–3 litry do wielkości 1–1,5 litra na dobę. Podobnie dostawy żywności w krótkotrwałym terminie można zredukować z nominalu 2000 – 3000 kcal do poziomu 1000 kcal na dobę, vide, Cz. Kierebiński, *Żywnienie w warunkach naturalnego bytowania*, Warszawa 1973 s. 8–9.

³⁹ C. Mańkowski C., *Synergia w logistyce*, Gdańsk 2010, s. 168 i nast.

nawców i kontrahentów, uruchamianiu programów pomocy indywidualnej i zbiorowej dla poszkodowanych mieszkańców. Pilnym zadaniem jest zdobywanie dodatkowych środków finansowych, zapewnienie dostaw mediów komunalnych (dostawy wody, energii elektrycznej, odprowadzenie ścieków, wywóz odpadów), odtwarzanie zniszczonej infrastruktury krytycznej oraz uzupełnianie potencjału logistycznego do nakazanych poziomów. Na tym etapie należy uwzględnić dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego, stosownie je modyfikując.

Istotnym elementem zarządzania logistycznego w czteroetapowym cyklu decyzyjnym jest nieustanne monitorowanie sytuacji logistycznej, zwłaszcza na etapie reagowania kryzysowego, oraz sensowne informowanie poszczególnych podmiotów, głównie szczebla kierowniczego, o aktualnych stanach potencjałowych i trendach kształtowania się tej sytuacji w realnym horyzoncie czasowym.

PODSUMOWANIE

Zarządzanie logistyczne, będące organiczną częścią zarządzania w sytuacji kryzysowej na mocy odpowiednich ustaw pozostaje w gestii organów administracji publicznej – rządowej (centralnej) i samorządowej (gminnej, powiatowej i wojewódzkiej). Ze względu na wspólny cel – skuteczne zabezpieczenie ludności poszkodowanej jest zorganizowane w podobnym czteroetapowym cyklu decyzyjnym obejmującym: zapobieganie, planowanie, reagowanie i odbudowę. Pierwsze dwa etapy to czas monitorowania środowiska bezpieczeństwa, prognozowania sytuacji oraz przygotowania ewentualnych scenariuszy sytuacyjnych. Celem tych działań jest przygotowanie i mobilizacja potencjału logistycznego. Dwa ostatnie etapy to czas najbardziej intensywnych działań operacyjnych (kinetyczno-energetycznych) odpowiednich służb i ekip logistycznych na rzecz poszkodowanej ludności.

Czynnikiem bezpośrednio rzutującym na efektywność i skuteczność działań zabezpieczających i wspierających jest odpowiednio zorganizowany i wykorzystany prakseologiczny system zarządzania logistycznego, który bazuje głównie na wielokierunkowych strumieniach informacyjno-decyzyjnych. Sprawny system zarządzania logistyką w sytuacjach kryzysowych jest podstawą efektywnych procesów zabezpieczenia i wsparcia logistycznego ludności poszkodowanej we wszystkie niezbędne dobra, materiały i usługi w krytycznych warunkach kryzysowych.

Zgodnie z wieloletnią praktyką administracji publicznej i obowiązującą Ustawą o zarządzaniu kryzysowym aktualna struktura organizacyjno-funkcjonalna systemu zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych, oparta na hierarchicznych (terenowych) centrach i zespołach zarządzania kryzysowego (rządowym, wojewódzkich, powiatowych i gminnych), jest adekwatna do potrzeb i wymagań sytuacyjnych. Głównymi jednostkami wykonawczymi tego systemu są niestety tymczasowe grupy logistyczne, ekipy ratownictwa technicznego i rozmaite serwisy usługowe, które funkcjonują w strukturze doraźnie powoływanych zespołów zarządzania kryzysowego⁴⁰.

⁴⁰ K. Ficoń, *Zabezpieczenie...*, op. cit., s. 141.

Zdobyte dotychczas doświadczenie i nowe kategorie wyzwań i zagrożeń kryzysowych – głównie hybrydowych, wskazują na potrzebę modernizacji tych struktur, dlatego szeroko dyskutuje się nad koncepcją powołania etatowych zespołów zabezpieczenia logistycznego funkcjonujących systematycznie przy profesjonalnych centrach zarządzania kryzysowego⁴¹. Taka koncepcja wiąże się z koniecznością wydzielania kilku dodatkowych etatów dla specjalistów logistyki w ramach funkcjonujących centrów zarządzania kryzysowego. Dzięki ukonstytuowaniu się etatowej grupy logistycznej zasadniczo wzrośnie potencjał zabezpieczenia, a przede wszystkim wsparcia logistycznego na newralgicznych etapach reagowania kryzysowego i odbudowy pokryzysowej. Jak wykazują liczne przypadki zabezpieczenia, a zwłaszcza wsparcie logistyczne ludności poszkodowanej w sytuacji kryzysowej, oprócz absolutnie priorytetowego ratownictwa medycznego, odgrywa kardynalną rolę w poczuciu bezpieczeństwa ludności i jednocześnie jest postrzegane jako bezpośredni wyraz opiekuńczej roli państwa i realnej aktywności jego organów administracji publicznej.

Usuwanie doraźnych skutków każdej sytuacji kryzysowej inicjuje w sposób naturalny ratownictwo medyczne i służba zdrowia – ratując ludzkie życie i zdrowie, a przywracanie porządku siedliskowego i normalności socjalno-bytowej należy do roboczych ekip logistycznych, brygad remontowych i rozmaitych serwisów usługowych, które powinny być profesjonalne, natychmiastowe i niezawodne. Tylko od jednostek profesjonalnych, dobrze wyszkolonych i zorganizowanych, i doskonale zarządzanych można wymagać najwyższej fachowości i skuteczności działania, zwłaszcza w krytycznych dla wszystkich podmiotów warunkach kryzysowych, kiedy nakazem chwili jest bezpieczeństwo i w miarę możliwości normalne funkcjonowanie każdej społeczności.

BIBLIOGRAFIA

- Adiguzel Selminaz. 2019. „Logistics management in disaster”. *Journal of Management, Marketing and Logistics – JMML* 6(4): 212-224.
- Cozzolino Alessandra. 2012. Humanitarian logistics and supply chain management. W *Humanitarian Logistics. Cross-Sector Cooperation in Disaster Relief Management*, 5-16. Springer.
- Ficoń Krzysztof, Krasnodębski Grzegorz. 2015. Próba formalizacji systemu zabezpieczenia logistycznego dla potrzeb zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji samorządowej. W *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, 501–530. WSAiB.
- Ficoń Krzysztof. 2011. *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*. Warszawa: BEL Studio.
- Ficoń Krzysztof. 2011. Zabezpieczenie logistyczne ludności podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych. W *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, 128–144. WSAiB.
- Ficoń Krzysztof. 2015. Dobre praktyki zarządzania przedsiębiorstwem w sytuacjach kryzysowych. W *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, 147-164. InfoGlobMar'15 UG-ITiHM.

⁴¹ P. Górski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 78 i nast.

- Ficoń Krzysztof. 2016. Trzy logistyki. Wojskowa, kryzysowa, rynkowa. Warszawa: BEL Studio.
- Ficoń Krzysztof. 2021. Łańcuch bezpieczeństwa. Zagrożenia, ryzyko, kryzysy. Warszawa: BEL Studio.
- Górski Paweł. 2009. Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych w Polsce. Warszawa: AON.
- Griffin Ricky W. 2010. Podstawy zarządzania organizacjami. Warszawa: WN PWN.
- Kierebiński Czesław. 1973. Żywnienie w warunkach naturalnego bytowania. Warszawa: MON.
- Kiss Imrich, Wessely Emil, Blišťanová Monika. 2014. „Contribution to Logistics of Catastrophes in Consequence of Floods”. *Procedia Engineering* 69: 1475-1480.
- Korczak Jerzy. 2016. Determinanty funkcjonowania logistyki w obszarze obronności. Warszawa: AON.
- Mańkowski Cezary. 2010. Synergia w logistyce. Gdańsk: UG.
- Mroczo Franciszek. 2016. Logistyka. Wałbrzych. WSZiP.
- Nowak Eugeniusz. 2005. Logistyka w sytuacjach kryzysowych. Warszawa: AON.
- Nowak Eugeniusz. 2013. Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych. Warszawa: AON.
- Sattar Safaei Abdul, Farsad Saba, Mahdi Paydar Mohammad. 2020. „Emergency logistics planning under supply risk and demand uncertainty”. *Operational Research* 20(3): 1437–1460.
- Sienkiewicz-Małyjurek Katarzyna, Franciszek Roman Krynojewski. 2010. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Warszawa: Difin.
- Sienkiewicz-Małyjurek Katarzyna. 2014. „Specyfika łańcucha dostaw w procesie zarządzania kryzysowego”. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie* 70: 425-435.
- Sobolewski Grzegorz. 2013. Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy. Warszawa: AON.
- Szudy Monika. 2013. „Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego”. *Studia Ekonomiczne* 176: 22-29.
- Szymonik Andrzej. 2010. Logistyka w bezpieczeństwie. Warszawa: Difin.
- Szymonik Andrzej. 2011. „Logistyka w sytuacjach kryzysowych”. *Logistyka* 3: 2715-2725.
- Wolanin Jerzy. 2005. Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Warszawa: DANMAR.

Halyna KUNDIEIEVA

National University of Food Technologies

Kiev, Ukraine

g_a_k@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0003-0513-8263>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.08>



КОНЦЕПЦИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ: ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПИТАНИЕ

Аннотация: В статье рассматриваются продовольственные системы как сложные социально-экологические системы, включающие множественные взаимодействия между человеческими и природными компонентами. Обосновано использование системного подхода для создания продовольственных систем, который позволяет предвидеть сложные взаимодействия между человеческими и природными системами и петлям обратной связи влияющие на продовольственную безопасность и питание. Предложено структуру продовольственной системы, которая учитывает сложные взаимодействия, синергию и обратную связь, что представляет собой прочную основу для объяснения движущих сил и механизмов изменения продовольственных систем. Рассмотрены инструменты оценивания устойчивости продовольственной системы. Предложено мониторинг продовольственной системы рассматривать по показателям состояния продовольственной безопасности, т.к. продовольственная безопасность и питание – основной результат продовольственных систем.

Ключевые слова: продовольственная система, продовольственная безопасность, питание, продовольственная цепочка, продовольственная среда, поведение потребителей

THE CONCEPT OF FOOD SYSTEM: FOOD SECURITY AND NUTRITION

ABSTRACT: Considered food systems as complex socio-ecological systems, including multiple interactions between human and natural components. The use of a systems approach to food systems has been justified, which anticipates complex interactions between human and natural systems and feedback loops that affect food security and nutrition. A food system framework that recognizes complex interactions, synergies, and feedback loops is proposed, providing a solid foundation for elucidating the drivers and mechanisms of food system change. Tools for assessing food system resilience are considered. Food system monitoring is proposed to consider the outcome of food security, as food security and nutrition is the main outcome of food systems.

KEYWORDS: food system, food security, nutrition, food chain, food environment, consumer behavior

ВВЕДЕНИЕ

Продовольственные системы постоянно подвергались изменениям и адаптации с тех пор, как они возникли в эпоху неолита (около 15 тысяч лет назад) и наиболее динамичные их изменения наблюдаются в последние 200 лет¹. Интенсивное производство продуктов питания способствовало изменению климата, что становится угрозой для продовольственной безопасности. Экологические катаклизмы, военные конфликты и экономическая рецессия последних лет замедлили прогресс в борьбе с голодом на глобальном уровне. На неэффективность существующих продовольственных систем указывают факты, приведенные генеральным директором Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО): потеря 14% продуктов питания, производимых в мире, выброс 17% от общего количества продуктов питания в домашних хозяйствах, магазинах розничной торговли, ресторанах и других предприятиях общественного питания равносильно потере продовольствия в размере 400 млрд долл. в год². Продовольственные системы и методы потребления, в которых используются ценные водные и земельные ресурсы, являются основными причинами тройного кризиса, поразившего планету: изменение климата, утрата биоразнообразия и загрязнение³.

В сложных системах решение проблем, которые приводят к биофизическим и гуманитарным последствиям, требует нового подхода. Подход на основе продовольственных систем – это способ мышления и деятельности, который рассматривает продовольственную систему в ее совокупности, принимая во внимание все элементы, их взаимосвязи и эффекты. Продовольственные системы сложно понять из-за их многочисленных компонентов, действующих лиц и процессов, которые постоянно изменяются, трудно предсказать их результат. Для того чтобы лучше охарактеризовать продовольственные системы, необходимо знать их структуру и функционирование.

Структурированный обзор научной литературы проведен с целью выявления общих идей и специфических аспектов, связанных с определением концепции продовольственной системы, возможности использования системного подхода. Вышесказанное и предопределило цели исследования, заключающиеся в анализе концепции продовольственной системы, последствий экзогенных воздействий, инструментов оценивания состояния продовольственной системы. Для этого нами проведено исследование концепции продовольственной системы, ее структуры и инструментов анализа, что позволило предложить методику определения влияния на

¹ J. Braun and others, *Food Systems — Definition, Concept and Application for the UN Food Systems Summit: A paper from the Scientific Group of the UN Food Systems Summit*, United Nations Food Systems Summit 26 2021, p. 3.

² UN News Transform food systems to avert \$400 billion annually in loss and waste <https://news.un.org/en/story/2021/09/1101672> (30.09.2021).

³ Ibidem.

устойчивость продовольственной системы. Для определения точек воздействия – мест в системе, где небольшие, хорошо сфокусированные действия могут привести к значительным, долговременным улучшениям⁴ – воспользовались существующей системой оценки состояния продовольственной безопасности. Полученные результаты позволяют, используя концептуальную модель продовольственной системы, выделить наиболее существенную из четырех петель обратной связи, непосредственно влияющих на бедность, голод и питание⁵ и определить рычаг⁶ – действие, которое может перевести продовольственную систему в устойчивое состояние.

ПОНЯТИЕ «ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ СИСТЕМА»

Традиционные подходы исследования вопросов продовольствия – это секторальные или цепные подходы (цепочки создания стоимости), в которых вмешательство часто направлено на оптимальное использование средств производства (природных ресурсов, труда, капитала). При обсуждении модели производства и потребления продуктов питания рассматривается конкретная часть процесса, например, сельское хозяйство или доступность продовольствия (спрос). Такие подходы анализируют влияние рыночного вмешательства, окружающую среду (выбросы CO₂), деградацию земельных ресурсов, нарушения водного баланса, но они, как правило, не уделяют внимания обратной связи – влиянию экологии на урожайность и качество пищевых продуктов; социально-экономической системы на рацион питания.

Понимание сложности продовольственной системы обусловило предложения комплексного подхода программным менеджером Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) Дж. Ломаксом: „когда мы говорим о глобальных продовольственных системах, мы используем комплексный подход, расширяя тему и включая всю цепочку ценообразования, т. е. не только производство и потребление, но и работу пищевой промышленности, упаковку, транспорт, розничную торговлю и услуги общественного питания. Рассматривая систему целиком, мы лучше понимаем проблемы и решаем их более комплексно”⁷. В предложенном подходе не учитываются синергия и обратные связи, что присуще системному мышлению.

Для рассмотрения интересов, связанных с надежностью производства и потребления продовольствия, экологической устойчивости, здоровьем населения в качестве полезной аналитической основы все чаще применяется системный подход, а именно подход на основе продовольственных систем. Такой подход охватывает

⁴ D. Meadows, *Leverage Points: Places to Intervene in a System*, The Sustainability Institute 1999, p. 1.

⁵ H. Nguyen, *Sustainable food systems Concept and framework*, Rome 2018, p. 6.

⁶ E. Kennedy and others, *Using systems thinking to transform society; the European Food System as a case study*, WWF 2018, p. 18.

⁷ UNEP, *Food systems hold key to ending world hunger*, <https://www.unep.org/news-and-stories/story/food-systems-hold-key-ending-world-hunger> (16.12.2021).

различные элементы продовольственной системы и взаимосвязи между ними, что отличает системное мышление от других. Он рассматривает, с одной стороны, все виды деятельности, связанные с производством, переработкой, распределением и использованием продовольствия, а с другой – результаты этой деятельности с точки зрения продовольственной безопасности (включая питание), социально-экономической сферы (доходы, занятость) и окружающей среды (биоразнообразие, климат)⁸.

В рамках теории систем, продовольственную систему можно рассматривать как сложную систему, поскольку каждый из ее компонентов может быть классифицирован как самостоятельная система. Исследование продовольственной системы подразумевает оценку связей и взаимозависимости людей и организаций в рамках системы, что позволяет: определить эффективность системы, количественно оценить внешние эффекты, понять поведение людей; осмыслить эволюцию продовольственных систем, оценить последствия изменений (политики, вмешательства или потрясений), определить точки риска и целевые точки вмешательства⁹. Системный анализ используется научным сообществом для обоснования принятия стратегических решений, поскольку он помогает предвидеть сложные взаимодействия между человеческими и природными системами и, следовательно, проблемы устойчивого развития в различных масштабах.

Исследователи рассматривают продовольственные системы, как „цепочки поставок пищевых продуктов”, выделяя серию этапов, на которых пищевое сырье и полуфабрикаты превращаются в конечные пищевые продукты¹⁰. Датский экономист Пер Пинstrup-Андерсен в своих исследованиях указывает на многогранность и сложность продовольственных систем, их связь с социокультурными, экономическими и экологическими аспектами¹¹. Продовольственные системы охватывают все элементы (окружающую среду, людские ресурсы, факторы производства, процессы, инфраструктуру, организации и т.д.) и все виды деятельности, связанные с производством, обработкой, распределением, переработкой и потреблением продовольствия, а также результаты такой деятельности, в том числе социально-экономические и экологические последствия¹².

Концепция безопасного функционирования пищевых систем, предложенная коллективом ученых под руководством Йохана Рокстрёма, выходит из представления о планетарных ограничениях и определяется как „безопасное для человечества

⁸ H. Nguyen, *Sustainable food systems*, op.cit. p. 2.

⁹ P. Alarcon and others, *The Importance of a Food Systems Approach to Low and Middle Income Countries and Emerging Economies: A Review of Theories and Its Relevance for Disease Control and Malnutrition*, “Frontiers in Sustainable Food Systems” 5 2021, p. 3.

¹⁰ M. Grant, *A food systems approach for food and nutrition security*, “Sight and Life” 29(1) 2015, p. 85.

¹¹ P. Pinstrup-Andersen, *Nutrition-sensitive food systems: from rhetoric to action*, “Lancet” 382 2021, p. 376.

¹² HLPE, *Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome 2014, <http://www.fao.org/3/a-i3901r.pdf> (18.11.2021).

функционирование, не нарушающее устойчивости системы Земля, и гармонично ассоциированное с ее биофизическими подсистемами или процессами”¹³. Коллектив исследователей использовал концепцию о планетарных ограничениях в качестве основы для разработки характеристик безопасно функционирующих продовольственных систем, обеспечивающих защиту здоровья человека и устойчивость окружающей среды. В своем исследовании ученые определили целевые индикаторы, которые устанавливаются: в каком количестве должны потребляться определенные группы пищевых продуктов, чтобы обеспечить здоровье человека; требования к пищевым производствам, чтобы гарантировать стабильность планеты; общее количество пахотных земель; скорость потери биоразнообразия; объемы используемой пресной воды; объемы выбросов в атмосферу парниковых газов; степень загрязнения азотом и фосфором из-за азотных и фосфорных удобрений, используемых в сельском хозяйстве. Названные требования позволяют идентифицировать характеристики безопасного функционирования продовольственных систем, гарантирующие достижение целей по обеспечению здоровья человека и сохранению экологической устойчивости окружающей среды¹⁴.

Украинские ученые, при обсуждении вопросов продовольствия, рассматривают работу сельскохозяйственного комплекса (системы), не выделяя продовольственную систему. Большинство отечественных исследований сосредоточено на конкретном товаре, на конкретном сегменте комплекса (производитель, рынки или потребители); конкретной проблеме (рацион, тип воздействия на окружающую среду и т. д.). Такой подход создает серьезные проблемы, поскольку ограничивает обнаружение потенциальных негативных последствий и вмешательств в функционирование системы.

Концепция продовольственной системы насчитывает несколько десятилетий, но в последние годы вновь приобрела известность и в настоящее время стала важным объектом исследований и предметом интереса для политиков и производителей¹⁵. Для Украины тема продовольственных систем становится одной из приоритетных в государственной политике.

ДИЗАЙН ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ

Основополагающая цель продовольственных систем состоит в том, чтобы удовлетворить насущную потребность человека – доступ к безопасным и питательным продуктам питания. Необходим переход от политики продовольственной системы,

¹³ J. Rockström and other, *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*, “Ecology and Society” 2009 14(2), p. 32, <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/> (12.11.2021).

¹⁴ W. Willett and other, *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*, “Lancet” 393 2019, p. 459–462.

¹⁵ Ch. Béné and other, *When food systems meet sustainability–Current narratives and implications for actions*, “World Development” 113, p. 117.

которая делает упор только на эффективность сельского хозяйства, к политике продовольственной системы, выдвигающей на первый план здоровье человека как главную цель продовольственной безопасности и питания.

подавляющее большинство конечных продуктов представляют собой важный источник питательных веществ, доступ к которым можно рассматривать как одно из основных прав человека. Исходя из этого права, дизайн продовольственных систем направлен на обеспечение базового охвата питанием (максимизация продовольственной безопасности), в отличие от систем для большинства непродовольственных товаров, которые предназначены для максимизации прибыли. Продовольственные системы должны быть нацелены также на максимизацию здоровья, обеспечивая при этом прибыль и поддерживая средства к существованию¹⁶.

В настоящее время в научной литературе предложено несколько структур продовольственных систем от простых линейных¹⁷ до сложных динамичных, учитывающих сложные взаимодействия, синергию и обратную связь в системе. Полли Эриксен разработал концептуальную схему продовольственных систем как системно-детерминированной проблемы, которая включает основные виды деятельности и участников, вовлеченных в продовольственную систему, а также важнейшие процессы и факторы, влияющие на социальные и экологические результаты, которые также являются частью продовольственной системы. По мнению исследователя, в рамках сложных систем можно определить ключевые процессы и детерминанты, влияющие на результаты¹⁸.

Ученые Вагенингенского университета, расширяя предложенную П. Эриксоном концепцию, выделили пять основных движущих сил изменений продовольственных систем – это биофизические и экологические факторы; инновации, технологии и инфраструктура; политические и экономические, социально-культурные и демографические факторы¹⁹. Биофизические и экологические факторы включают природные ресурсы, экосистемные услуги и изменение климата. К политическим и экономическим факторам относятся: руководство, глобализация, иностранные инвестиции и торговля, меры продовольственной политики, землепользование, цены на продовольствие и волатильность цен, конфликты и гуманитарные кризисы. Социально-культурные факторы включают культуру, религию, обряды, социальные традиции, а также меры по расширению прав и возможностей женщин. Демографические факторы – это рост населения, изменение его возрастной структуры, урбанизация,

¹⁶ P. Alarcon and others, *The Importance of a Food Systems*, op.cit. p. 7.

¹⁷ J. Sobal, C. A Bisogni, *Constructing food choice decisions*, “Annals of Behavioral Medicine” 2009 38(1), pp. 37-46, p. 38.

¹⁸ P.J. Ericksen, *Conceptualizing food Systems for Global Environmental Change Research*, “Global Environmental Change” 18: 234–245 2008, p. 5-6 .

¹⁹ S. van Berkum and others, *The food systems approach: sustainable solutions for a sufficient supply of healthy food*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Memorandum 2018-064. 32, pp.10, 16.

миграция и вынужденное перемещение. Воздействие каждого фактора зависит от типа конкретной продовольственной системы, участвующих в процессе субъектов, а также действий и мер политики.

Три основные составляющие продовольственных систем: производственные цепочки продовольствия, продовольственная среда и поведение потребителей, которые формируют рацион питания и определяют итоговые показатели, связанные с продовольственными системами, в таких сферах, как питание, здоровье, экономика и общество²⁰. На сегодняшний день нет полного понимания структуры продовольственной системы. Большинство существующих исследований сосредоточено на сельском хозяйстве, т.е. на начальном этапе продовольственной цепочки. На другом конце этой цепочки – индивидуальный выбор и модели потребления, знания о которых фрагментарны. „Нет четкого представления о средней части цепочки: что происходит между фермой и столом потребителя? Эта „средняя часть” является важным фактором того, как производятся продукты питания, что и как мы потребляем”²¹.

Продовольственная цепочка – все виды деятельности и субъекты, обеспечивающие перемещение продуктов питания от этапа производства до этапов потребления и утилизации отходов: производство; хранение и распределение; переработка и упаковка; розничная торговля и рынки. В основе системы поставок продовольствия лежит цепочка создания стоимости: стоимость добавляется на каждом этапе цепочки, начиная с производства, хранения и транспортировки, переработки и заканчивая розничной торговлей и потреблением. Сельскохозяйственное производство традиционно занимает центральное место в системе (почти 50% мировой рабочей силы занято в этом секторе), но акцент в создании добавленной стоимости смещается в сторону транспортировки, переработки и розничной торговли. „Глобальная торговля расширила продовольственные цепочки и перенесла власть и стоимость в среднюю часть цепочки (т.е. агробизнесу, производителям и розничным торговцам)”²².

Продовольственная среда – физические, экономические, политические и социально-культурные обстоятельства, возможности и условия, которые на бытовом уровне подталкивают людей к принятию определенных решений и формируют их предпочтения в отношении рациона питания, а также пищевой статус. Ключевыми элементами продовольственной среды, определяющими выбор продуктов, их приемлемость и рацион питания, являются физический и экономический доступ

²⁰ Ibidem, pp.10-11.

²¹ UNEP, *Food systems hold key to ending world hunger*, <https://www.unep.org/news-and-stories/story/food-systems-hold-key-ending-world-hunger> (16.12.2021).

²² H. Posthumus and other, *Food systems: from concept to practice and vice versa*, Wageningen 22 2018, p. 8.

к продовольствию (физическая близость и финансовая доступность); мероприятия по стимулированию сбыта продуктов питания; качество и безопасность продуктов.

Поведение потребителей – особенности решений потребителей, будь то домохозяйства или отдельные лица, как в отношении того, какие продукты питания приобретать, хранить, готовить и потреблять, так и в отношении распределения продуктов в домохозяйстве (включая гендерное распределение и кормление детей). Поведение потребителей зависит от личных предпочтений, которые определяются целым рядом межличностных и личных факторов, включая вкус, удобство, ценности, традиции, культуру и убеждения (габитусом питания). Однако в значительной степени оно формируется существующей продовольственной средой.

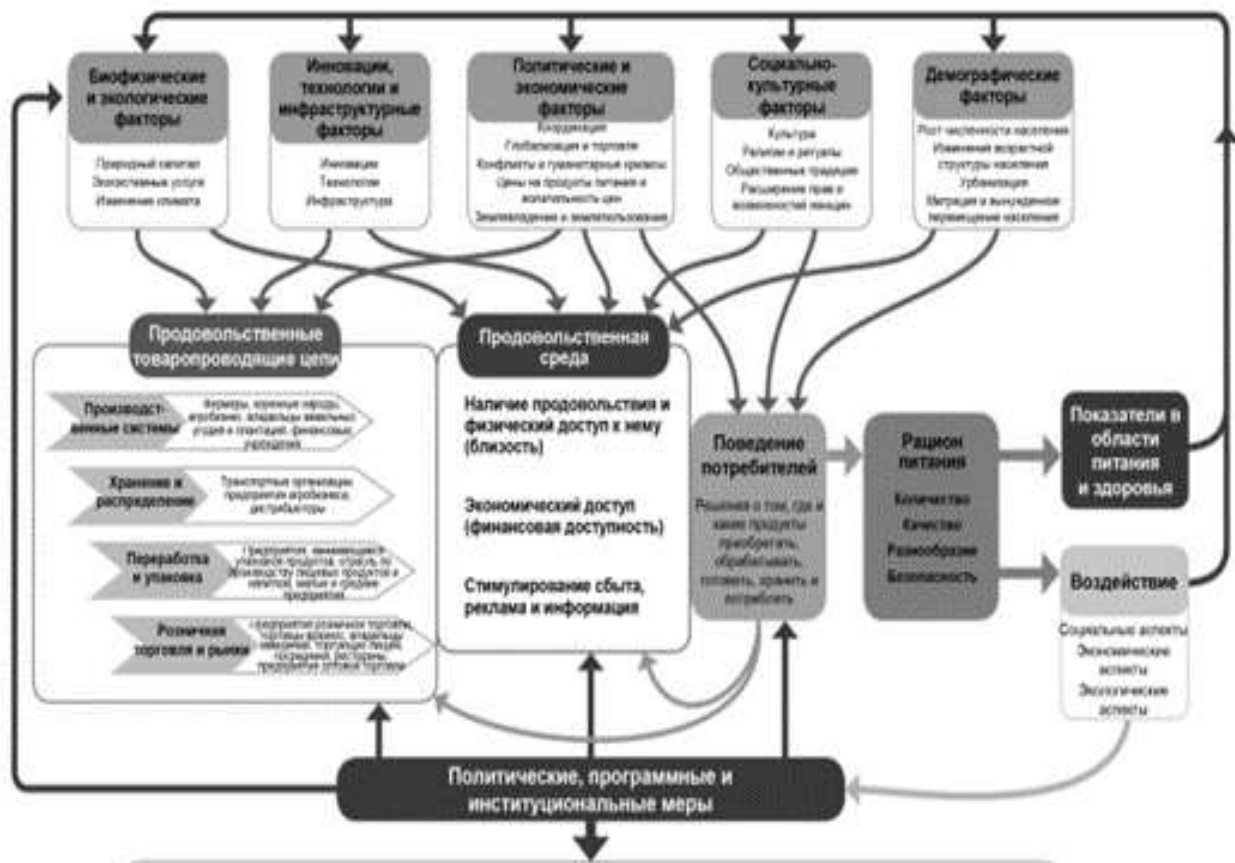
Выделяется три типа результатов деятельности продовольственной системы: социально-экономические, экологические и результаты, связанные с продовольственной безопасностью. Социально-экономические результаты продовольственной системы включают в себя: условия жизни семей фермеров и других участников продовольственной системы; занятость и богатство, которые генерирует эта деятельность; социальный, политический и человеческий капитал, созданный в результате этой деятельности. Экологические результаты продовольственной системы – ее воздействие на природные ресурсы и биофизические движущие силы продовольственной системы. Продовольственная безопасность чаще определяется в литературе как сочетание использования продовольствия, доступа к продовольствию, наличия продовольствия²³. Потребители являются важнейшим звеном в продовольственных системах. Осуществляя эффективный спрос, они в основном определяют производство продовольствия, хотя этот спрос в значительной степени зависит от наличия продовольствия и доходов, а также от продовольственной среды.

Концептуальная схема, которая представлена на рис. 1, была предложена Группой экспертов высокого уровня по продовольственной безопасности и питанию Комитета по всемирной продовольственной безопасности²⁴, где выделено три составляющие продовольственной безопасности. На основе документа²⁵, автором сделано уточнение системы оценки продовольственной безопасности и добавлен показатель стабильности.

²³ S. van Berkum and others, *The food systems approach: sustainable solutions for a sufficient supply of healthy food*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Memorandum 2018-064. 32; p. 13-16.

²⁴ HLPE, *Sustainable forestry for food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome 2017, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-11_EN.pdf, p. 33.

²⁵ HLPE, *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome 2020, p. 28.



Продовольственная безопасность и питание: физическая достаточность, экономическая доступность, потребление, стабильность

Рисунок 1. Основная концепция продовольственных систем с позиции результата продовольственной безопасности и питания*²⁶

Источник. HLPE. Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2017, p. 33.

Эта модель описывает компоненты продовольственной системы, включая: цепочки поставок продовольствия; продовольственную среду; поведение потребителей; диеты и питание; экологические, социальные, политические и экономические факторы, которые создают обратные связи. Усилия по визуальному моделированию продовольственных систем помогают исследователям и политикам определять ключевые взаимодействия и механизмы, как природные, так и социальные, которые регулируют эти взаимодействия.

Дискуссионным остается вопрос о границах продовольственной системы (ее размеры). Модели продовольственных систем, которые пытаются быть полностью всеобъемлющими, имеют тенденцию разрушаться из-за сложности взаимодействий, которые необходимо проанализировать. С другой стороны, модели продовольственных систем, которые слишком узко фокусируются на ограниченном наборе явлений, могут не

²⁶ *Reform of the committee on world food security final version*, FAO 2009, https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf (12.12.2021).

включать в себя важные экономические, социальные или экологические факторы. Определение пути выхода из этой дилеммы – задача научного сообщества.

ИНСТРУМЕНТЫ МОНИТОРИНГА СОСТОЯНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ

Хотя все продовольственные системы имеют одни и те же основные признаки, они значительно различаются в разных регионах мира. Группа исследователей выявила распространенные структурные сбои в существующих продовольственных системах: ловушка бедности; укрепление власти и богатства; институциональная замкнутость в торговле; трагедия общего достояния (истощение общих природных ресурсов и экосистемных услуг); технические и инфраструктурные ограничения (преобладание традиционных интенсивных систем сельскохозяйственного производства)²⁷.

Для того чтобы лучше охарактеризовать продовольственные системы и результат вмешательства, важным шагом является описательный анализ комплексного набора переменных. Коллективом исследователей под руководством Куинна Маршала были рассмотрены существующие ограничения в данных о продовольственных системах, особенно пробелы в доступности данных, что препятствует описательному анализу и сравнению продовольственных систем²⁸. Пробелы сохраняются во всех компонентах продовольственной системы, включая цепочки поставок (особенно после перевозок), продовольственную среду, рацион питания, результаты, связанные со здоровьем, средствами к существованию и устойчивостью. Высококачественные обследования, такие как 24-часовой анализ рациона питания и анкетирование по частоте приема пищи, наиболее распространены в странах с высоким уровнем дохода. Данные для систематического описания большинства этапов цепочек поставок после промпереработки отсутствуют в необходимом количестве и качестве. Из-за того, что данные опросов сосредоточены на уровне домохозяйств, не включающих коммерческие предприятия, знания о многих ключевых экономических аспектах цепочек поставок также ограничены²⁹ и данные часто доступны только в сильно агрегированном виде.

Для понимания множества движущихся частей продовольственной системы необходимы инструменты и Международный исследовательский институт продовольственной политики (IFPRI) предлагает индексы продовольственных систем в качестве инструментов мониторинга для описания состояния продовольственных

²⁷ E. Kennedy and others, *Using systems thinking to transform society; the European Food System as a case study*, WWF 2018, p. 24.

²⁸ Q. Marshall and others, *You Say You Want a Data Revolution? Taking on Food Systems Accountability*, "Agriculture" 11(422) 2021, p. 3.

²⁹ *Ibidem*, p. 6.

систем через регулярные промежутки времени („подход приборной панели”)³⁰. Для отслеживания прогресса продовольственной системы предлагается индекс глобальной продовольственной системы (GFSI), который охватывает шесть ключевых измерений: питательное и здоровое потребление, динамика рынка, благоприятные условия, производительность и эффективность использования ресурсов, экологическая устойчивость и устойчивость климата, социальная устойчивость. Каждое измерение представлено индексом, который состоит из нескольких показателей, указан источник и частота данных³¹. Применяя такие инструменты, можно отслеживать работу системы по различным параметрам и сравнивать работу продовольственных систем в разных странах.

Существует множество индексов и показателей, которые могут оценить определенные аспекты уязвимости продовольственных систем стран и их прогресс в достижении продовольственной безопасности и питания³². Выбор показателей будет в значительной степени зависеть от наличия данных, частоты и охвата сбора данных. Генерирование новых данных или более частое обновление данных может помочь повысить актуальность и полезность всех индексов. Хотя эти индексы полезны, они имеют свои ограничения. Самое главное, что ни один из существующих индексов не дает полной оценки прочности продовольственных систем стран во всех измерениях. Существующие индексы, как правило, фокусируются на отдельных аспектах продовольственной системы – на продовольственной безопасности, питании или устойчивости методов производства.

В Украине по данным выборочного обследования условий жизни домохозяйств формируется статистический бюллетень „Расходы и ресурсы домохозяйств Украины”, который содержит данные по потреблению продуктов питания в домохозяйствах – среднедушевые потребления продуктов питания за месяц в натуральных единицах измерения (кг, ед.). При расчетах этого показателя потребленные продукты питания пересчитываются в первичный продукт, например масло животное – в молоко, колбаса – в мясо³³. Государственная служба статистики проводит исследования через опросы лиц, участвовавших в выборочном обследовании условий их жизни. Но цель исследования – доступность для населения услуг здравоохранения, лекарств и медицинских товаров, получения информации о самооценке состояния здоровья и уровня заболеваемости населения³⁴.

³⁰ IFPRI, Global Food Systems Index – concept note. Compact2025 Initiative. Submitted to the World Economic Forum (WEF) Global Agenda Council (GAC) on Food and Nutrition Security. With input from the World Bank, Rabobank, and Landesa. 13 2016, p. 11.

³¹ Ibidem, p. 3.

³² C. Béné, *Global map and indicators of food system sustainability*. Scientific Data. 2019; 6:279, p. 4; A. Chaudhary, *Multi-indicator sustainability assessment of global food systems*, “Nature Communications” 9(848) 2018, p. 3.

³³ Державна служба статистики www.ukrstat.gov.ua [Derzhavina sluzhba statistiki].

³⁴ Ibidem. Самооценка домохозяйствами доступности отдельных товаров и услуг, 2019 [Samootsenka domokhozaystvami dostupnosti i ot del'nykh tovarov i uslug, 2019].

Статистический бюллетень „Самооценка домохозяйствами доступности отдельных товаров и услуг» содержит информацию о недостаточности средств у населения для того, чтобы не отказываться в необходимых недорогих пищевых продуктах и потреблении через день блюд с мясом, курятиной, рыбой (или их вегетарианским эквивалентом)³⁵. В статистическом ежегоднике Украины содержатся данные о потреблении продуктов питания, основных микро- и макроэлементов и энергетической калорийности в домохозяйствах: в зависимости от их численного состава; в зависимости от количества детей в их составе; в домохозяйствах по квинтильным (20% -ми) группам; по уровню среднедушевых эквивалентных общих доходов³⁶.

Показатели продовольственных систем важны для описания текущего состояния продовольственных систем, количественной оценки взаимосвязей, необходимых для изучения причинно-следственных механизмов, оценки влияния предлагаемых изменений и измерения эффективности государственных вмешательств³⁷. Продовольственные системы сложны, и трудно получить всеобъемлющее понимание всей системы, опираясь только на данные по разрозненным показателям.

Исходя из того, что продовольственная безопасность и питание – основной результат продовольственных систем, мы видим возможность определения и эмпирического измерения устойчивости продовольственной системы, фокусируясь на результате продовольственной системы – на оценки продовольственной безопасности. Для этого автором сформировано: система показателей, характеризующих достаточность (физическая доступность), доступность (экономическая), стабильность и потребление продовольствия (питание); перечень индикаторов для каждого показателя; граничные (пороговые) критерии для каждого индикатора.

Система представлена в таблице 1, методология оценки продовольственной безопасности и питания приведена в работе³⁸. Комплексное определение вклада каждого показателя в вопросы обеспечения продовольственной безопасности представлено в виде совокупного фактора, рассчитанного по методу определения среднего арифметического.

Показатели продовольственной безопасности и питания	Индикаторы продовольственной безопасности и питания	Методика расчета	Граничный (пороговый) критерий
---	---	------------------	--------------------------------

³⁵ Ibidem. Самооценка населением состояния здоровья, 2019 [Samootcenka naselenijem sostoyaniya zdorovya].

³⁶ Ibidem. Ежегодный статистический сборник Украины [Ezhegodnyj statisticheskiy sbornik Ukrainy].

³⁷ Th. Allen, P. Prosperi, *Modeling Sustainable Food Systems*, “Environmental Management” 57, 956–975 2016, p. 962-963.

³⁸ Г. Кундеева, *Еко-соціо-економічна модель розвитку суспільства: продовольча безпека*, “Economics: time realities” 6 (34) 2017, С. 63 [G. Kundyeva, *Eko-sotsio-ekonomichna model' razvitku suspyl'stva: prodovol'cha bezpeka*, “Economics: time realities” 6 (34) 2017, p. 63].

Физическая доступность (достаточность продовольствия)	индикатор самообеспечения	соотношение фактически производимого объема <i>i</i> -й группы продовольствия к объему данного вида продовольствия по физиологическим нормам потребления	100%
	индикатор независимости	соотношение между объемом импорта <i>i</i> -ого продукта в натуральном выражении и емкостью внутреннего рынка <i>i</i> -ого продукта	30%
	индикатор природного увеличения(сокращения) населения	коэффициент депопуляции, являющий собой отношение числа умерших к рожденным	1,2
	индикатор распаханности земли	отношение площадей пашни к сельскохозяйственным угодьям	42%
Экономическая доступность продовольствия	индикатор бедности	уровень бедности по абсолютному критерию, доля населения с общими доходами ниже прожиточного минимума	10%
	индикатор покупательной способности населения	доля расходов на питание в структуре расходов домашних хозяйств на конечное потребление	50%
	индикатор удовлетворения физиологических потребностей в основных продуктах питания	соотношение между фактическим потреблением отдельного продукта и его рациональной нормой	100%
	индикатор дифференциации стоимости питания по социальным группам	соотношение между стоимостью питания 20% домохозяйств с наибольшими доходами и стоимостью питания 20% домохозяйств с наименьшими доходами	1,2
Стабильность продовольствия	достаточность запасов зерна	определяется как объем производства зерна на одного человека в год, тонн	1,2 тонны на год
	уровень инфляции	величина изменения индексов цен – отношение уровня цен в период <i>t</i> к уровню цен базового периода	110%
	уровень безработицы	отношение численности безработных, зарегистрированных в государственной службе занятости, к трудоспособному населению трудоспособного возраста.	6%
	индикатор продолжительности жизни	продолжительность жизни рассчитывается по специальным таблицам продолжительности жизни	не меньше 75 лет (оба пола)
Потребление продовольствия (питания)	индикатор энергетической ценности (суточная энергетическая ценность рациона питания человека)	сумма произведений единицы массы отдельных видов продуктов, потребляемых человеком в течение суток, и их энергетической ценности	2500 ккал/суток
	индикатор сбалансированности энергетической ценности	соотношение энергетической ценности потребления продуктов животного происхождения к продуктам растительного происхождения	1,22
	индикатор структуры питания	относительная величина отклонений фактического потребления макронутриентов (белок, жир, углеводы) от рекомендуемых норм	0,2

	индикатор сбалансированности питания по микронутриентам	относительная величина отклонений фактического потребления микронутриентов (витамин А) от рекомендуемых норм	1,0
--	---	--	-----

Таблица 1. Показатели, индикаторы продовольственной безопасности и их граничные (пороговые) критерии

Источник: собственная разработка автора

В настоящем исследовании проведена оценка состояния продовольственной безопасности и питания Украины в 2015-2019 гг. Возможность использования инструмента визуализации данных, как одного из фундаментальных инструментов современной науки о данных, позволяет нам представить полученные результаты в виде лепестковой диаграммы на рисунке 2.

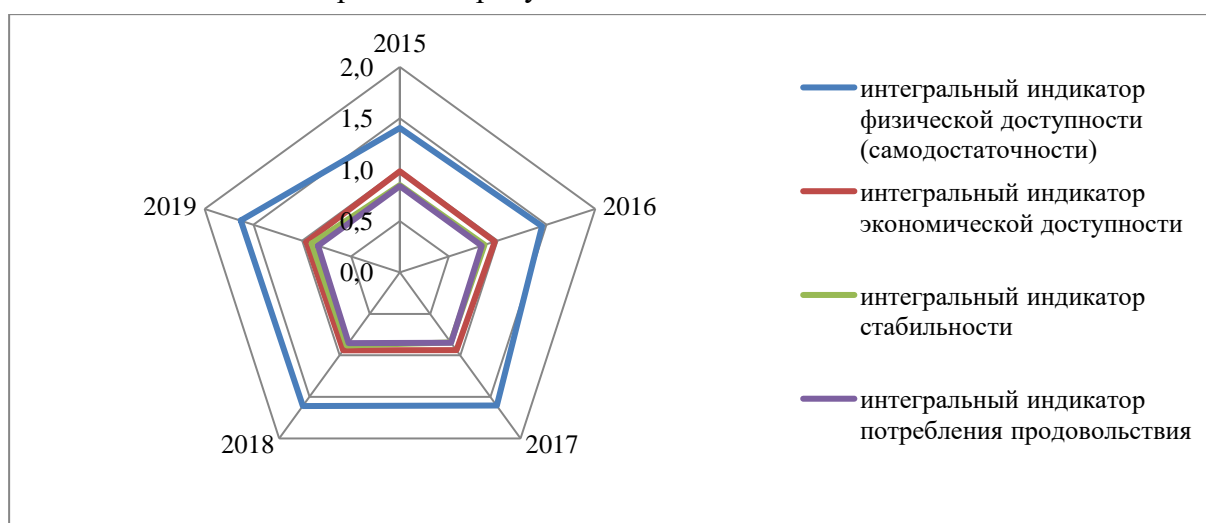


Рисунок 2. Динамика состояния обеспечения продовольственной безопасности и питания (Украина, 2015-2019 гг.)

Источник: рассчитано автором по данным Государственной службы статистики

По полученным результатам оценки состояния продовольственной безопасности и питания определяем „узкое” место – потребление продовольствия. Полученные результаты свидетельствуют о том, что главная проблема для Украины – это безопасное, здоровое питание для каждого гражданина. В этом контексте важен не только экономический рост и повышение благосостояния населения, важна разработка и реализация образовательных программ, нацеленных на: закрепление у населения устойчивой мотивации сохранения и укрепления здоровья; выработку здоровьесберегающего поведения; формирование ответственного спроса на рынке продовольствия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ключевые элементы структуры продовольственных систем, включают широкий набор факторов влияния, воздействующих на три компонента продовольственной

системы: производственная цепочка, продовольственная среда и поведение потребителей. Вместе эти составляющие определяют результаты в сфере социально-экономического развития, здоровья и устойчивого развития общества. Сложность исследуемых систем создает постоянную проблему для определения мер политики, которые необходимы для улучшения показателей устойчивого развития. С этой целью предложена методика, первый этап которой выполнен в этой работе. В следующих исследованиях будет проведен анализ пяти основных движущих сил продовольственных систем – это биофизические и экологические факторы; инновации, технологии и инфраструктура; политические и экономические, социально-культурные и демографические факторы.

ЛИТЕРАТУРА [LITERATURA]

- Abhishek Chaudhary, David Gustafson & Alexander Mathys. 2018. „Multi-indicator sustainability assessment of global food systems”. *Nature Communications* 9: 848.
- Alarcon Pablo, Dominguez-Salas Paula, Fèvre Eric M., Rushton Jonathan. „The Importance of a Food Systems Approach to Low and Middle Income Countries and Emerging Economies: A Review of Theories and Its Relevance for Disease Control and Malnutrition”. *Frontiers in Sustainable Food Systems*. 5: In <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2021.642635/full>.
- Christophe Béné, Peter Oosterveer, Lea Lamotte, Inge D. Brouwer, Stef de Haan, Steve D Prager, Elise F. Talsma, Colin K. Khoury. 2018. „When food systems meet sustainability – Current narratives and implications for actions”. *World Development*. 113: 116-130.
- Christophe Béné, Steven D. Prager, Harold A. E. Achicanoy, Patricia AlvarezToro, Lea Lamotte, Camila Bonilla & Brendan R. Mapes et al. 2019. „Global map and indicators of food system sustainability”. *Scientific Data* 6: 279.
- HLPE. 2017. Sustainable forestry for food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome. <https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe>
- HLPE. 2020. Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome. <https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe>
- Jeffery Sobal, Carole A. Bisogni. 2009. „Constructing food choice decisions”. *Annals of Behavioral Medicine* 38(1): 37-46.
- Johan Rockström, Will Steffen, Kevin Noone. 2009. „Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity”. *Ecology and Society* 14(2): 32.
- Kennedy Erin, Gladek Eva, Roemers Gerard. 2018. Using systems thinking to transform society; the European Food System as a case study. WWF Netherlands.
- Meadows Donella. 1999. Leverage Points: Places to Intervene in a System. The Sustainability Institute.

- Michelle Grant. 2015. „A food systems approach for food and nutrition security”. *Sight and Life* 29(1): 87–90.
- Nguyen Hanh. 2018. *Sustainable food systems Concept and framework*. ФАО. Rome.
- Per Pinstrup-Andersen. 2021. „Nutrition-Sensitive Food Systems: From Rhetoric to Action”. *Lancet* 382: 375–376.
- Polly J. Ericksen. 2008. „Conceptualizing food Systems for Global Environmental Change Research”. *Global Environmental Change*.18: 234–245.
- Posthumus Helena, Bart de Steenhuijsen-Piters, Just Dengerink and Vellema Sietze. 2018. *Food systems: from concept to practice and vice versa*. Wageningen. Wageningen Economic Research.
- Quinn Marshall, Jessica Fanzo, Christopher B. Barrett, Andrew D. Jones, Anna Herforth and Rebecca McLaren. 2021. „You Say You Want a Data Revolution? Taking on Food Systems Accountability”. *Agriculture*,11: 422.
- Siemen van Berkum, Just Dengerink and Ruerd Ruben. 2018. „The Food Systems Approach: Sustainable Solutions for a Sufficient Supply of Healthy Food”. Wageningen, Wageningen Economic Research, Memorandum 64: 32.
- Thomas Allen, Paolo Prosperi. 2016. „Modeling Sustainable Food Systems”. *Environmental Management* 57: 956–975.
- UN News Transform food systems to avert \$400 billion annually in loss and waste. In <https://news.un.org/en/story/2021/09/1101672> .
- UNEP. Food systems hold key to ending world hunger. In <https://www.unep.org/news-and-stories/story/food-systems-hold-key-ending-world-hunger>
- Von Braun Joachim, Afsana Kaosar, Fresco Louise O., Hassan Mohamed, Torero Maximo. 2021. *Food Systems — Definition, Concept and Application for the UN Food Systems Summit: A paper from the Scientific Group of the UN Food Systems Summit*. In <https://sc-fss2021.org/>
- Walter Willett, Johan Rockström, Brent Loken. 2019. „Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems”. *Lancet* 393: 447–492.
- Галина Кундєєва. 2017. „Еко-соціо-економічна модель розвитку суспільства: продовольча безпека”. *Economics: time realities*. 6 (34). 60-65. [Galyna Kundyeyeva. 2017. „Eko-socio-ekonomichna model` rozvytku suspil`stva: prodovol`cha bezpeka”. *Economics: time realities*. 6 (34): 60-65].
- Державна служба статистики. <http://www.ukrstat.gov.ua/> [Derzhavna sluzhba statystyky. <http://www.ukrstat.gov.ua/>].

Piotr LEWANDOWSKI
Lukasiewicz – ORGMASZ
Centrum Oceny Technologii;
Akademia Sztuki Wojennej¹
piotr.lewandowski@orgmasz.lukasiewicz.gov.pl
<https://orcid.org/0000-0002-3664-4815>
<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.09>



RACJA STANU POLSKI W CYBERPRZESTRZENI I CYBERBEZPIECZEŃSTWIE

ABSTRAKT: Artykuł ma za zadanie rozpocząć dyskusję nad problemem polskiej racji stanu w cyberprzestrzeni. Dlatego założeniem pracy jest odniesienie się do dokumentów strategicznych i wypracowanie na ich podstawie warunków brzegowych dla weryfikacji pojęcia racji stanu w cyberprzestrzeni. Praca dostarcza dwa elementy naukowe. Pierwszym z nich jest propozycja pomiaru na wysokim szczeblu ogólności racji stanu w cyberprzestrzeni przy użyciu narzędzi wywodzących się z realizmu i konstruktywizmu. Drugi to weryfikacja możliwości aplikacji owego narzędzia w stosunku do dokumentów o znaczeniu strategicznym oraz określenie jakościowej racji stanu na zaproponowanym modelu badawczym. Tekst otwiera metodyczne rozważania nad budowa narzędzi do badania racji stanu Polski w obszarze cyberprzestrzeni. Artykuł wskazuje na sekurytyzację jako główny czynnik rozpatrywania racji stanu w cyberprzestrzeni w Polsce połączony z właściwością działań defensywnych.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo międzynarodowe, cyberbezpieczeństwo, cyberprzestrzeń, racja stanu

THE RAISON D'ETRE OF POLAND IN CYBERSPACE AND CYBERSECURITY

ABSTRACT: The aim of the article is to start a discussion on the problem of the Polish reason of state in cyberspace. Therefore the assumption of the work is to refer to strategic documents and to work out on their basis the boundary conditions for the verification of the notion of the reason of state in cyberspace. The work provides two scientific elements. The first one is a proposal to measure at a high level of generality the reason of state in cyberspace using tools derived from realism and constructivism. The second is the verification of the applicability of this tool to documents of strategic importance and the determination of a qualitative reason of state on the proposed research model. The text opens with a methodical consideration of the construction of tools for researching Poland's reason of state in the area of cyberspace. The article points to securitization as the main factor for considering Poland's reason of state in cyberspace combined with the property of defensive actions.

KEYWORDS: international security, cybersecurity, cyberspace, reason of state

¹ The War Studies University, Poland.

WSTĘP

Cyberprzestrzeń to nowy obszar aktywności politycznej państw. Rozwój technologii wykształcił przestrzeń społeczną o niesprecyzowanych granicach i właściwościach, która staje się naturalnym obszarem rywalizacji państw. W związku z tym ważne jest określenie prymarnych właściwości na potrzeby realizacji interesu państwa polskiego w tym w szczególności określenie percepcji racji stanu w obszarze cyberprzestrzeni.

Celem niniejszej pracy jest wypracowanie i zaproponowanie ram analizy pojęcia racji stanu w cyberprzestrzeni. W związku z tym problemem badawczy sformułowany został w postaci pytania: w jaki sposób państwo polskie określa na poziomie strategicznym wymiary teoretyczne racji stanu w cyberprzestrzeni? By odpowiedzieć na to pytanie skonstruowany został operat teoretyczny w postaci macierzy skupiający się na ogólnych wyznacznikach semantycznych racji stanu. Tekst określa rację stanu jako przedmiot badania i ostatecznie wypracowuje kategorię teoretyczną i operacyjną racji stanu polski w cyberprzestrzeni w oparciu o akty normatywne odniesione do klas zagrożeń.

Racja stanu jest pojęciem wywodzącym się z jeszcze z czasów starożytnych. Przez wieki koncepcja racji stanu ewoluowała do czasów współczesnych, w których to mierzy się z nowymi zjawiskami społeczno-politycznymi. Zakres zmian, jakie zachodzą w środowisku bezpieczeństwa poprzez globalizację i usieciowienie relacji międzynarodowych, powoduje, że racja stanu z jednej strony traci istotnie na znaczeniu, z drugiej zaś wyjątkowo zyskuje w relacjach międzypaństwowych. Przede wszystkim następuje odarcie pojęcia racji stanu z zakresu jej przeszłości odnoszącej się do tradycji arystotelesowsko-tomistycznej, machiawelicznej oraz XIX-wiecznej odnoszącej się do narodowych koncesji tworzenia państw narodowych. To, co pozostaje, to uznanie racji stanu za zbiór nadrzędnych interesów państwa w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego.

Dotychczasowa różnorodność definiowania racji stanu zmusza do konstatacji, iż jest to pojęcie o „wyraźnie określonej treści, ale o nieostrych granicach”² interpretacyjnych. Przystępując zatem do badania racji stanu każdorazowo wymaga konceptualizacji na gruncie teoretycznym owego pojęcia oraz jego operacjonalizacji do narzędzia poznawczego.

Poprzez konceptualizację należy dokonać merytorycznego uzasadnienia wyboru określonego pryzmatu racji stanu, poprzez który dokonana zostanie analiza i proces badawczy. Z uwagi na charakter badania należy zwrócić się u koncepcjom realistycznym, takim, które łączą pojęcie racji stanu bezpośrednio z polityką państwa. Można tu zwrócić się ku pojęciu Agnieszki Kasińskiej-Metryki, która ujmuje rację stanu jako status „dyrektywy nakazującej prowadzić politykę tak, by

² J. Pietraś, *Racja stanu w polityce zagranicznej państwa* [w:] *Racja stanu. Historia, teoria, współczesność*, red. E. Olszewski, Lublin 1989, s. 39.

nieustannie powiększać potęgę państwa”³. Jest to jednak rozumienie ofensywne i wymaga uzupełnienia poprzez pryzmat obrony, a właściwie ochrony (sekurytyzacji).

Paradygmatem właściwym do rozstrzygania racji stanu jest realizm⁴. Należy wskazać, że zmieniający się charakter państwa w stosunkach i bezpieczeństwie międzynarodowym powoduje uszczuplenie prerogatyw suwerennych. Realizm polityczny pozwala sprowadzić pojęcie racji stanu do kategorii poznawczych o strukturze hierarchicznej⁵. W zakresie weryfikacji „koncepcja racji stanu modeluje proces prowadzenia polityki państwa czyli proces kierowania”⁶. Istnieje zatem możliwość badania racji stanu poprzez uwzględnienie państwocentrycznego odniesienia wywodzącego się z realizmu politycznego, z przyjęciem jego założeń oraz poprzez naniesienie na nie działań politycznych. W przypadku cyberbezpieczeństwa należy jednak wskazać, że w odniesieniu do „uwarunkowań o charakterze superterytorialnym nie można zawiązać trwale z określonym miejscem w przestrzeni, nad którym państwo mogłoby sprawować absolutną kontrolę”⁷. Dlatego cyberprzestrzeń pozostaje materią eksterytorialną, która w pewnej mierze stanowi nieodzowną domenę państwa. Do badania tej przestrzeni warto wykorzystać konstruktywizm (analiza dyskursu)⁸, który w połączeniu z realizmem politycznym stworzy matrycę analityczną dla weryfikacji założeń strategicznych w zakresie sekurytyzacji cyberprzestrzeni.

Proponowana matryca analizy racji stanu Polski w zakresie bezpieczeństwa będzie odnosić się do realizmu politycznego wraz z jego wersjami w kategoriach postulatycznych i w tym wymiarze będzie czerpać z konstruktywizmu (analiza aktów prawnych). Dzięki temu powstanie możliwość skonceptualizowania racji stanu w cyberprzestrzeni, gdzie skalę stanowić będą wersje odnoszące się do realizmu politycznego. Racja stanu „przynależy przede wszystkim do poziomu praktyki politycznej” i jej analiza odnosi się do weryfikacji podmiotów decydujących oraz treści⁹.

Rację stanu obecnie ujmuje się w zakresie pojęć odnoszących się do bezpieczeństwa (geopolitycznego i ekonomicznego) ze szczególnym uwzględnieniem aspektów gospodarczych¹⁰. Pryzmat panowania nad przestrzenią, w tym cyberprzestrzenią, posiada silny walor geoekonomicznej rywalizacji, zawłaszczania domeny państwowej, budowania granic legislacyjnych i wyznaczania żywotnych interesów. Wszystko to sprowadza rację stanu do uznania jej jako warunków rozwoju i formułowania reguł¹¹. Cyberprzestrzeń nie wyklucza tradycyjnego podej-

³ A. Kasińska-Metryka, *Racja stanu – teoretyczne dylematy, praktyczne wątpliwości* [w:] *Racja stanu Polski w Europie*, red. I. Kraś, R. Kubicki, Warszawa 2020, s. 25.

⁴ I. Galewska, *Spór o rozumienie polskiej racji stanu na arenie Unii Europejskiej – wymiar teoretyczny i praktyczny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 837, s. 6–7.

⁵ A. Krzynówek-Arndt, *Rzeczpospolita jako dobro wspólne* [w:] *Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu*, Kraków 2013, s. 86.

⁶ R. Stemplowski, *O kryterium etycznym w koncepcji racji stanu* [w:] *Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu*, red. A. Krzynówek-Arndt, Kraków 2013, s. 15.

⁷ J. A. Scholte, *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006, s. 212.

⁸ T. G. Grosse, *Wejście do strefy euro a polska racja stanu* [w:] *Racja stanu Polski w Europie*, red. I. Kraś, R. Kubicki, Warszawa 2020, s. 92.

⁹ R. Zenderowski, K. Cebul, *Polska racja stanu w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej – wyznaczniki i wyznaczenia* [w:] *Racja stanu Polski w Europie*, red. I. Kraś, R. Kubicki, Warszawa 2020, s. 71.

¹⁰ Ibidem, s. 92.

¹¹ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 14.

ścia do racji stanu, ale rozkłada inaczej akcenty na hierarchizację interesów narodowych. Głównym punktem odniesienia będzie w tym wymiarze prowadzenie rzetelnej polityki informacyjnej oraz dążenie do wzmocnienia (zachowania) pozycji międzynarodowej państwa¹².

Racja stanu jako przedmiot poznania w cyberprzestrzeni należy do elementów jakościowej zmiany cywilizacyjnej. Zostało to dostrzeżone i wydaje się, że na gruncie działań polityczno-prawnych dochodzi do coraz silniejszego akcentowania aspektów takich jak uwzględnienie konieczności przyspieszenia rozwoju technologicznego i ekonomicznego, a przez to (akumulację kapitałów) zwiększenie podmiotowości w strukturze międzynarodowej. Do tego potrzebne jest zwiększanie potencjałów (potęgi) w wymiarach m. in: gospodarczym, konkurencyjnym, innowacyjnym, intelektualnym (edukacyjnym)¹³. Polskie doświadczenia geopolityczne winny przekładać się na rywalizację geoeconomiczną w cyberprzestrzeni.

Wypada wskazać również i rozszerzyć zakres operacyjny pojęcia racji stanu o pryzmat sekurytyzacji. Do tej pory badania i analizy teoretyczne skupiały się na wymiernych aspektach sekurytyzacji militarnej, gospodarczej państwa¹⁴. Należy dokonać rozszerzenia ujęcia racji stanu w odniesieniu do sekurytyzacji w całości aktywności państwa, w tym również w cyberprzestrzeni. Istota racji stanu sprowadza się do „ochrony państwa traktowanego w kategoriach szczególnej wartości”¹⁵ i odnosi się do „najistotniejszych właściwości państwa poprzez strategie i interesy narodowe z uwzględnieniem metod, etapów i środków działania na rzecz ochrony istoty państwa”¹⁶.

Powyżej zaprezentowane podejście jest oryginalne i wynika z połączenia teoretycznych konceptualizacji oraz coraz częściej przejawiających się praktycznych wyników analiz racji stanu. Na przestrzeni zastosowanej tu metodologii przenikają się realizm i konstruktywizm. Takie połączenie jest właściwe do proponowanej metody analizy kluczowych aktów prawnych z zakresu cyberprzestrzeni i cyberbezpieczeństwa Polski: Ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa z 2018 r. oraz Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024. Celem analizy jest określenie, w jakim stopniu realizowana jest racja stanu Polski w cyberprzestrzeni, oraz zidentyfikowanie strategicznych zagrożeń dla racji stanu Polski w cyberprzestrzeni. Przy organizacji stopnia posłużono się zaproponowaną poniżej matrycą i miarą wyniesioną z nurtów realizmu politycznego, której uzupełnienie możliwe jest poprzez deskryptywną analizę tworzącą strategię państwa (konstruktywizm).

¹² M. Molendowska, *Od Trójkąta Wyszehradzkiego do Unii Europejskiej – pozycja Polski w zjednoczonej Europie* [w:] *Racja stanu Polski w Europie*, red. I. Kraś, R. Kubicki, Warszawa 2020, s. 168.

¹³ K. Kik, *Polska racja stanu w warunkach członkostwa w UE i NATO* [w:] *Racja stanu Polski w Europie*, red. I. Kraś, R. Kubicki, Warszawa 2020, s. 57.

¹⁴ P. Lewandowski, *Poland's Reason of State in the Creation of a New International Order. Foreign Policy as Poland's Reason of State in the 21st Century*, „Polish Political Science Yearbook” 2021, nr 50, s. 1–15.

¹⁵ R. Zenderowski, K. Cebul, op. cit., s. 71.

¹⁶ P. Lewandowski, *Racja stanu w warunkach postsuwerenności i sieciowości międzynarodowej państw* [w:] *Polska racja stanu w perspektywie globalnych przemian*, red. P. Grochmalski, P. Lewandowski, P. Paszak, Warszawa 2020, s. 97.

Rozumienie racji stanu w realizmie		
ofensywne w wersji mocnej	ofensywno-defensywne	defensywne w wersji słabej
ofensywne w wersji słabej		defensywne w wersji mocnej

Tabela 1. Matryca interpretacji racji stanu w zależności od nurtu realizmu politycznego

Źródło: Opracowanie własne.

W zakresie racji stanu ofensywnej w wersji mocnej zakłada się dominację jednoznacznych sformułowań ukierunkowujących działania samowładne, mówiące o narodowym rozwoju systemów autonomicznych, pomnażaniu potęgi krajowej, dążeniu do pozycji mocarstwowej. Będą to postulaty aktywne, zaczepne, ukierunkowane na działania wyprzedzające. Racja stanu ofensywna w wersji słabej pozwala określić się w narracjach odnoszących się do wypracowywania potęgi współdzielonej, wykreowanej wspólnotowo w ramach sojuszy, układów przy jednoczesnym akcentowaniu dążenia do uzyskania przewag.

Racja stanu w rozumieniu ofensywno-defensywnym odnosi się do takich sformułowań, które będą łączyć i równoważyć narracje zarówno wynikające z działań ofensywnych w wersji mocnej i słabej, jak i defensywnej w wersji mocnej i słabej. Racja stanu w wersji defensywnej słabej posiada aspekty mówiące o potrzebie ochrony, przeciwdziałania a także rozbudowie systemów bezpieczeństwa krajowego w oparciu o rozwiązania zewnętrzne. W wersji tej pojawiają się deklaracje o budowie pozycji międzynarodowej w szerszym kontekście strategicznym, jak również o konieczności ciągłego doskonalenia się (dążenie do potęgi) w zakresie zdolności obronnych. Racja stanu w wersji defensywnej mocnej to wskazanie na konieczność budowy własnych, narodowych systemów bezpieczeństwa skupionych na działaniach zachowawczych, obronnych, ochronnych i protekcyjnych względem dobrych praktyk i rozwiązań międzynarodowych¹⁷.

Powyższa matryca i kompleks znaczeniowy posłużyły do przeprowadzenia analizy aktów prawnych pod względem ich właściwości dla racji stanu Polski w środowisku cyberprzestrzeni. Racja stanu prezentowana jest jako model poznawczy, pryzmat rozstrzygania o jakości strategii bezpieczeństwa państwa oraz definiowaniu zagrożeń w cyberprzestrzeni.

CYBERPRZESTRZEŃ JAKO OBSZAR REALIZACJI RACJI STANU PAŃSTWA

Obecną sytuację cyberprzestrzeni w Polsce reguluje Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa z 2018 r., która stanowi implementację Dyrektywy NIS (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium

¹⁷ Na podstawie: A. Wojciuk, *Dylemat potęgi*, Warszawa 2010.

Unii)¹⁸. Dyrektywa narzuca trzy filary realizacji działań narodowych i wspólnotowych, których rozwinięcie stanowi ustawa.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa definiuje cyberbezpieczeństwo jako „odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy”¹⁹. W ten sposób definiowane jest całe środowisko cyberprzestrzeni obejmujące zarówno infrastrukturę w postaci systemów, jak i aspekt społeczny odnoszący się do autentyczności i działalności w tychże systemach. Należy jednak zwrócić uwagę, że systemy te obejmują całość infrastruktury telekomunikacyjnej co przekłada się na aspekt nie tylko bezpieczeństwa informatycznego, lecz także informacyjnego, co również osobno ujmuje ustawa. W zakresie racji stanu w definicji przebija się wyraźnie aspekt defensywny realizmu politycznego poprzez uznanie cyberbezpieczeństwa jako odporności. Założenia systemy mają być odporne na ataki, a jednocześnie brakuje jakichkolwiek form wyprzedzających (prewencyjnych).

Racja stanu przejawia się tu w zdefiniowaniu pola działalności, które jest obszerne poprzez objęcie całości działań komunikacyjnych odbywających się w obszarze systemów informatycznych (teleinformatycznych) oraz procesach i zjawiskach społecznych z tym związanych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że są one składową „żywotnych interesów państwa” w zakresie rozumienia definicyjnego racji stanu²⁰. Ustawa dookreśla, że cyberbezpieczeństwo to zakres „niezakłóconego świadczenia usług kluczowych i usług cyfrowych, przez osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów informacyjnych służących do świadczenia tych usług oraz zapewnienie obsługi incydentów”.

Pojawiają się tu dwa rozróżnienia racji stanu: ofensywne i defensywne przy czym akcent zdecydowanie silniej pada na ten drugi aspekt. Ofensywność racji stanu w zakresie cyberbezpieczeństwa reprezentowany jest poprzez sekurytyzację systemów zarówno techniczną, jak i społeczną. Pojawiają się przy tym dwa niemierzalne poziomy realizacji: ciągłość świadczenia usług oraz osiągnięcie odpowiedniego poziomu ochrony. W przypadku pierwszego przebija się tu konieczność zwrócenia uwagi, że każdy incydent będzie spowalniał, zakłócał ciągłość (tu istnieje możliwość weryfikacji)²¹.

Znacznie bardziej interesujące w kontekście racji stanu jest podejście do osiągnięcia odpowiedniego poziomu w cyberbezpieczeństwie. Założenie to wynika z realizmu politycznego i zwraca uwagę na paradoks bezpieczeństwa oraz konieczność budowania potęgi rozumianej jako

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, https://cyberpolicy.nask.pl/wp-content/uploads/2019/04/dyrektywa_NIS-1-Dyrektywa-NIS-3.pdf

¹⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa [dalej: Ustawa o KSC], <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001560> (20.01.2022).

²⁰ W. Pokruszyński, *Etymologia polityki i strategii bezpieczeństwa w świetle wyzwań i zagrożeń xxi wieku*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2016, nr 22, s. 375.

²¹ *Agile cybersecurity, czyli bezpieczeństwo w dobie chmury i powszechności pracy zdalnej. Raport specjalny*, red. A. Gontars, s. 15, https://www.atsummit.pl/wp-content/uploads/2020/11/ATS2020_online.pdf (21.01.2022).

zdolności ofensywnej i defensywnej państwa. Powyższe przeświadczenie uniemożliwia osiągnięcie bezpieczeństwa państwa w kwestii poziomu. Osiągnięcie go jest niemożliwe. Ciągłe doskonalenie się w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego powoduje popadnięcie w paradoks bezpieczeństwa. Jest ono silnie reprezentowane zarówno w Ustawie, jak i w Strategii.

Racja stanu Polski w zakresie cyberbezpieczeństwa podlega instytucjonalizacji i organizacji. W skład krajowego systemu cyberbezpieczeństwa wchodzi podmioty prywatne, państwowe oraz instytucje nadzoru. W przypadku instytucji prywatnych rozróżnia się je na operatorów i dostawców. W sumie ustawa wyróżnia 20 podmiotów odpowiedzialnych za cyberbezpieczeństwo w Polsce. Nie jest to jednak suma wszystkich podmiotów, gdyż wśród nich znajdują się „instytuty badawcze” czy „organy właściwe ds. cyberbezpieczeństwa”. Niemniej da się wyróżnić kilka kluczowych podmiotów, za które uznać należy: CSIRT MON, CSIRT NASK, CSIRT GOV, które wraz z organami właściwymi ds. cyberbezpieczeństwa, ministrem właściwym do spraw informatyzacji i pełnomocnikiem ds. cyberbezpieczeństwa stanowią system zarządzania ryzykiem na poziomie krajowym²².

Ustawa nakłada obowiązki na operatorów, dostawców oraz podmioty publiczne oraz wskazuje zadania dla CSIRT MON, CSIRT NASK, CSIRT GOV. W przypadku tych ostatnich zostały one obciążone odpowiedzialnością za krajowy system bezpieczeństwa. Posiadają szereg zadań i prerogatyw względem pozostałych podmiotów, jak również zobowiązane są do współpracy krajowej i zagranicznej w ramach kształtowania międzynarodowego środowiska cyberbezpieczeństwa. Do zadań CSIRT MON, CSIRT NASK, CSIRT GOV należą: monitoring zagrożeń, szacowanie ryzyka, agregowanie informacji o incydentach, reagowanie na incydenty, klasyfikowanie ich, prowadzenie badań, prowadzenie współpracy między instytucjami krajowymi, współpraca międzynarodowa z siecią CSIRT, raportowanie, budowa zaplecza analitycznego, przyjmowanie zgłoszeń²³. W rzeczywistości to właśnie te trzy instytucje stoją na straży cyberbezpieczeństwa w Polsce posiadając najszersze kompetencje oraz zadania.

Powyższy zakres działań wyraźnie plasuje polską rację stanu w zakresie cyberbezpieczeństwa po stronie realizmu defensywnego. Ustawa odnosi się do budowy systemu obronnego, w którym jednym z założeń jest prowadzenie badań, w których to można upatrywać się właściwości rozwojowych w zakresie technologii cyfrowej. W szerokiej mierze ustawa bazuje na podmiotach prywatnych, w których to gestii pozostaje znaczna część infrastruktury cyfrowej. To one też będą stanowić czynnik rozwojowy w zakresie innowacji i wdrożeń technologicznych.

Do uszczegółowienia zagadnień została uchwalana Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024, która zastąpiła dotychczasowy dokument strategiczny – Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022. Strategia Cyberbezpieczeństwa RP określa, że cyberprzestrzeń to „przestrzeń

²² Ustawa o KSC.

²³ *Ibidem*.

przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne”²⁴. Tak szeroka definicja mieści w sobie wszystkie systemy komunikacji i przetwarzania informacji. W zakresie racji stanu jest to spojrzenie holistyczne, rozszerzające, a zatem odnoszące się do istoty cyberprzestrzeni, która jest eksterytorialna i narodowa jednocześnie.

Strategia określa powyższy paradoks poprzez pryzmat idei neoliberalnych, co jednoznacznie stawia ujęcie racji stanu w nurcie defensywnym, traktując, że cyberbezpieczeństwo to „bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, poczucie bezpieczeństwa obywateli, sprawność funkcjonowania instytucji sektora publicznego, przebieg procesów produkcyjnych i usługowych, a w rezultacie na ogólnie pojmowane bezpieczeństwo narodowe”²⁵. Jednocześnie Strategia określa, że cyberbezpieczeństwo realizowane jest w krajowych systemach cyberbezpieczeństwa, o których szczegółowo traktuje Ustawa, oraz międzynarodowych ramach kształtowanych przez UE, ONZ, NATO, OBWE²⁶.

Strategia ma istotne znaczenie w zakresie definiowania polskiej racji stanu w obszarze cyberbezpieczeństwa zarówno w wymiarze bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego²⁷. Strategia powinna uwzględniać rację stanu państwa w obszarze nieobjętym granicami państwa, które odnoszą się do zagrożeń takich jak: naruszenie poufności, integralność czy autentyczność i dostępność przetwarzania danych.

Strategia ma jednak wadę prawną z uwagi na sposób jej uchwalenia w drodze uchwały a nie ustawy, co powoduje, że nie wszystkie podmioty ujęte w Ustawie zostaną zobligowane do jej realizacji. Niemniej odnosząc się do organów administracji państwowej prezentuje realną wizję i cele, które są istotne w kontekście analizy racji stanu Polski w cyberprzestrzeni i cyberbezpieczeństwa²⁸.

Strategia w zakresie cyberbezpieczeństwa Polski odnosi się do nurtu defensywnego. Kontekst strategiczny bezpieczeństwa RP określony został jako „odporności systemów informacyjnych operatorów usług kluczowych, operatorów infrastruktury krytycznej, dostawców usług cyfrowych oraz administracji publicznej na cyberzagrożenia, a także zwiększenie poziomu ochrony informacji w systemach informacyjnych przez standaryzację zabezpieczeń”²⁹. Jednocześnie mowa o podniesieniu zakresu bezpieczeństwa narodowego i zwiększeniu skuteczności organów państwowych. Uchwała w wymiarze strategicznym kwalifikuje się do nurtu defensywnego w wersji słabej.

²⁴ *Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024* [dalej: *Strategia CRP*], <https://www.dziennikustaw.gov.pl/MP/rok/2019/pozycja/1037> (20.01.2022).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberspace as an Area of Legal Regulation* [w:] *Cybersecurity in Poland Legal Aspects*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Springer Open Acces 2021, s. 24–30.

²⁷ B. Olszewski, *Ewolucja cyberbezpieczeństwa w strategiach NATO; The Evolution of Cybersecurity in NATO Strategies*, [w:] *Bezpieczeństwo europejskie po szczycie NATO w Warszawie*, pod red. P. Turczyński, Kraków 2019.

²⁸ W. Kitler, *Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, red. W. Kitler, Warszawa 2019, s. 2.

²⁹ *Strategia CRP*.

Istotnie czynnik defensywny przeważa nad ofensywnym w polskiej myśli strategicznej w zakresie cyberbezpieczeństwa. Podporządkowanie całości procesów siłom zbrojnym RP odbywa się poprzez określenie ich zdolności w układzie sieciowym (państwo-sojusznicy) do prowadzenia działań o charakterze militarnym, jednak każdorazowo, w momencie, w którym pojawi się „konieczność działań obronnych”.

Wizja zakłada rozwój gospodarczy Polski: zasobność, efektywność, sprawność, wzrost aktywności społecznej, co wymaga wzmacniania potencjału cyberbezpieczeństwa, wdrożenia rozwiązań systemowych (organizacyjnych, operacyjnych, technologicznych, prawnych) czy kreowania postaw społecznych i naukowych. Wizja jest nieprecyzyjna, ale pozwala na wskazanie dominującego w niej czynnika geoeconomicznego, który przerzuca ciężar rywalizacji międzynarodowej z dziedzin militarnej i politycznej na właściwości ekonomiczno-gospodarcze. Ta właściwość powoduje zwrot ku ujęciu neoliberalnemu. Jednak w założeniu ogólnym widać podejście ofensywno-defensywne, za które odpowiada wizja rozwoju systemów cyberbezpieczeństwa. Do nich dochodzą jeszcze aspekty etyczne odnoszące się do ideologizacji relacji społecznych w zakresie promowania wolności i zasad demokratycznych.

Dla zobrazowania polskiej racji stanu w zakresie cyberbezpieczeństwa należy dokonać dekonstrukcji narracyjnej celu Strategii, która traktuje o odporności, poziomie ochrony i promowaniu. Przebija się tu założenie defensywne w wersji słabej poprzez budowę systemów ochronnych przy jedynym założeniu promowania postaw społecznych ukierunkowanych przeciw zagrożeniom płynącym z cyberprzestrzeni. Trzykrotnie w celu pojawia się aspekt defensywny: odporność, poziom ochrony i ochrona, i raz aspekt ofensywny: promocja jako działanie.

Inaczej rzecz ma się w przypadku celów szczegółowych. Dokonując ich dekompozycji, należy wskazać, że stoją w sprzeczności z wcześniejszymi przekazami odnoszącymi się do nurtu defensywnego. Na pięć celów szczegółowych cztery można uznać za ofensywne, a jeden za defensywny. W odniesieniu do weryfikacji narracyjnej trzeba wskazać, że ofensywne są te mówiące o rozwoju, zwiększaniu potencjału, budowie i silnej pozycji Polski w cyberprzestrzeni, a defensywne sformułowania to te traktujące o odporności i zapobieganiu. W świetle tego przekazu można uznać, że cele polskiej racji stanu w cyberprzestrzeni o charakterze ofensywnym to działania na rzecz rozwoju wewnętrznego systemu cyberbezpieczeństwa, zwiększanie świadomości i kompetencji oraz potencjału narodowego na jego rzecz, a także maksymalizacja statusu do poziomu uzyskania potęgi o znaczeniu regionalnym w tym obszarze. Racja stanu realizuje się w wymiarze teleologicznym jako wizja ofensywna o wysokim statusie operacyjnym z wysokim poziomem znaczenia międzynarodowego Polski.

Analizując wizję cyberbezpieczeństwa w kontekście racji stanu jako modelu realizacji polityki bezpieczeństwa (sekurytyzacji)³⁰ należy wskazać, że następuje przeniesienie ciężaru odpowiedzialności państwa na sektor pozapaństwowy wraz ze stymulowaniem jego rozwoju. Jest to widoczne chociażby po kompetencjach poszczególnych instytucji i organów, jak np.

³⁰ P. Lewandowski, *Racja stanu...*, op. cit.

Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa przy Radzie Ministrów, które z założenia ma być organem opiniodawczo-doradczym, oraz prerogatywach operatorów i dostawców, po których stronie leży zapewnienie bezpieczeństwa usług.

Podniesienie efektywności systemu cyberbezpieczeństwa w Polsce będzie realizowane poprzez współpracę, rekomendowanie, obsługę incydentów, szacowanie ryzyk, ostrzeżenie i zalecenia kierowane do instytucji i społeczeństwa. W zakresie operacyjnym dużo uwagi poświęca się wymianie doświadczeń, dzieleniu wiedzy, wdrożeniu komponentów poznawczych oraz kształtowaniu kompetencji technologicznych do budowy cyberodporności. Wdrożenie standaryzacji dla podmiotów państwowych i prywatnych pozwoli na uzyskanie wysokiego stopnia efektywności. Polska racja stanu realizuje się w zakresie ciągłego kształtowania systemów defensywnych łącznie z ćwiczeniami Sił Zbrojnych w tym właśnie zakresie.

Racja stanu Polski w cyberprzestrzeni odnosi się do żywotnych interesów państwa. Cyberbezpieczeństwo odpowiada za ciągłość działania państwa a zatem za jego egzystencjonalną istotę. Cyberprzestrzeń jest w istocie infrastrukturą krytyczną państwa, a systemy IT i OT zostały w strategii uznane za strategiczne dla istnienia wybranych sektorów np. energii. Oznacza to, że cyberprzestrzeń jest elementem prymarnym, wyznacznikiem państwa łączącym i rozszerzającym pojęcia terytorium, społeczeństwa i władzy. Rozprasza je geograficznie i skupia poprzez pryzmat rozwiązań legislacyjnych.

W zakresie operacyjnym, ofensywnym zakłada się włączenie dostawców i operatorów usług z zakresu cyberbezpieczeństwa w system zarządzania kryzysowego na szczeblu krajowym oraz poddanie pod współpracę sojuszniczą rozwiązań międzynarodowych z zakresu cyberbezpieczeństwa. Istotą zwiększania cyberbezpieczeństwa na szczeblu krajowym ma być stworzenie systemu do szacowania ryzyka. Ma to być metodyka rozumiana jako narzędzie do rozpoznawania poziomu zagrożeń. Została określona Narodowa Platforma Cyberbezpieczeństwa realizowana przez NASK PIB, Politechnikę Warszawską, Narodowe Centrum Badań Jądrowych oraz Instytut Łączności³¹.

Racja stanu określana w zakresie rozwoju krajowego systemu cyberbezpieczeństwa ma charakter ofensywno-defensywny poprzez określanie narzędzi i metod działania, do których należy ściślejsza współpraca podmiotów prywatnych (cywilnych) i państwowych, wymiana informacji na szczeblu międzynarodowym, stworzenie bezpiecznych narzędzi komunikacji strategicznej, zwiększenie intensywności wymiany doświadczeń, podjęcie działań profilaktycznych, unikanie skutków cyberprzestępstw, stworzenie ścieżki działań na rzecz osób poszkodowanych.

Podniesienie poziomu odporności cyberprzestrzeni zakłada wdrożenie:

- zaleceń oraz dobrych praktyk w działaniach administracyjnych;
- norm bezpieczeństwa (Polskich Norm) opartych o standardy międzynarodowe;
- zabezpieczeń technicznych oraz legislacyjnych;

³¹ *Narodowa Platforma Cyberbezpieczeństwa*, <https://www.nask.pl/pl/dzialalnosc/nauka-i-biznes/projekty-badawcze/2088,Narodowa-Platforma-Cyberbezpieczenstwa-NPC.html> (22.01.2022).

- ocen i certyfikacji dla sprzętu i produktów działających w cyberprzestrzeni;
- krajowego systemu oceny i certyfikacji oraz testów i audytu.

Są to realne działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa. Bazują na działaniach wyprzedzających, są prewencyjne i zmierzają do zawłaszczenia, zagospodarowania cyberprzestrzeni. Dodatkowo powstający krajowy system oceny i certyfikacji ma powstać jako wynik współpracy międzynarodowej, ale jego zadaniem jest wypracowanie przewag rynkowych i konkurencyjnych dla polskich producentów.

W przypadku zwiększenia potencjału narodowego w obszarze cyberbezpieczeństwa rząd zakłada zwiększenie inwestycji infrastrukturalnych, rozbudowę systemów cyberbezpieczeństwa oraz poprawę warunków funkcjonowania obecnych podmiotów ds. cyberbezpieczeństwa. Zakłada się przy tym inicjowanie i rozwój start-upów czy nowych ośrodków naukowo-badawczych. Widoczna staje się również priorytetyzacja celów działania, które można określić jako ofensywne, a będą to: rozwój kompetencji w zakresie projektowania, programowania jako szczególnych umiejętności polskiego sektora IT, które mają przełożyć się na wzrost konkurencyjności polskiego przemysłu cybernetycznego. Podnosi się przy tym kwestię pozyskania inwestycji międzynarodowych.

Za elementy systemu bezpieczeństwa uznaje się wiedzę. Jej rozwój ma gwarantować wzrost jakości cyberbezpieczeństwa krajowego. Wiedza rozumiana poprzez pryzmat innowacyjności ma być rozwijana w sposób systemowy i strategiczny poprzez wsparcie biznesu (tu głównie w aspekcie wyrównywania szans względem międzynarodowej konkurencji), wypracowanie systemu partnerstw między sektorem publicznym i prywatnym (PPP, ang. *public-private partnership*) oraz między biznesem a nauką (B+R, ang. *business to research*) oraz poprzez programy badawcze realizowane we współpracy z NCBiR (programy oceny, metod i procesów cyberbezpieczeństwa).

Potencjał narodowy cyberbezpieczeństwa będzie realizowany również przez pryzmat militarny jako nadrzędny wobec ochrony bezpieczeństwa i suwerenności państwa. Stosując matrycę narracyjną można wskazać, że konceptualizacja działań militarnych ma charakter ofensywno-defensywny. Widać to poprzez silne zorientowanie na skupieniu aspektów militarnych w zakresie spectrum: rozpoznania, ochrony, obrony i zwalczania. Do aspektów ofensywnych można zaliczyć prewencję w postaci rozpoznania, pozostałe aspekty są defensywne.

Za działania ofensywne w kontekście realizacji militarnego aspektu racji stanu w cyberprzestrzeni należy uznać:

- planowanie operacji (samodzielnie oraz w działaniach sojuszniczych i międzynarodowych),
- udoskonalanie i tworzenie nowych formacji ds. cyberbezpieczeństwa,
- rozwój zdolności rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania cyberzagrożeń,
- przyjęcie strategii interoperacyjności opartej o działanie sieciowe i kooperację służb,
- podnoszenie kwalifikacji kadr,

- kreację lub nabycie nowych, innowacyjnych narzędzi i metod operacyjnych w cyberprzestrzeni.

Można zatem uznać, że włączenie czynnika militarnego w działania z zakresu cyberbezpieczeństwa najsilniej koreluje z nurtem ofensywnym w wersji słabej.

Strategia zakłada zwiększanie świadomości i kompetencji społecznych, które sytuują się w działaniach defensywnych i są to m.in. stałe podnoszenie kwalifikacji kadry administracyjnej, budowa określonych modeli edukacyjnych z planem wyłonienia ekspertów ds. cyberbezpieczeństwa, a także zmiany w programach edukacyjnych i programach studiów. Rząd zakłada realizację szkoleń sektorowych dla służb. Z miękkich działań społecznych przewidziany został plan zachęt, zmiany zarobków, uwrażliwianie społeczeństwa na cyberzagrożenia oraz działanie w mediach (kampanie społeczne). Rząd zamierza rozwijać sektor *fact checking*.

Budowa silnej pozycji międzynarodowej w zakresie polskiej racji stanu w cyberprzestrzeni odnosi się do współpracy w ramach NATO i UE. Celem tej współpracy ma stać się wypracowanie jednolitego rynku prawnego i gospodarczego dla podmiotów i społeczeństw, wytworzenie bezpiecznego środowiska współpracy międzynarodowej w cyberprzestrzeni, jak również działanie na rzecz wzrostu gospodarczego i poziomu innowacji. Prerogatywy strategiczne takie jak odstraszenie, obronność i odporność oraz reagowanie na zagrożenia jednoznacznie określają defensywny charakter racji stanu w zakresie budowy pozycji międzynarodowej. Przebija się pasywne stanowisko kładące strategiczny nacisk na rozwiązania głównego filaru w postaci NATO. Jednocześnie wzmocnienie polskiej pozycji międzynarodowej jako element polskiej racji stanu w zakresie cyberprzestrzeni polega na promowaniu rozwiązań Karty Narodów Zjednoczonych dla cyberprzestrzeni, promowaniu współpracy regionalnej w ramach Grupy Wyszehradzkiej i Trójmorza, zawieraniu umów wielostronnych i bilateralnych oraz ścisłej wewnętrznej koordynacji w celu wypromowania zaplecza kadrowego i technologicznego dla tychże porozumień.

ANALIZA DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH Z ZAKRESU CYBERBEZPIECZEŃSTWA POD WZGLĘDEM IDENTYFIKACJI ZAGROŻEŃ

Strategia podaje definicję cyberzagrożenia zgodną z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/881 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ENISA, w którym to „cyberzagrożenie to wszelkie potencjalne okoliczności, zdarzenie lub działanie, które mogą wyrządzić szkodę, spowodować zakłócenia lub w inny sposób niekorzystnie wpłynąć w przypadku sieci i systemów teleinformatycznych, użytkowników takich systemów oraz innych osób”. W projekcie zmiany ustawy z 2021 r. możemy znaleźć rozszerzoną definicję cyberzagrożeń, która odnosi się do „systemów informacyjnych, użytkowników takich systemów oraz

innych osób”³². Rozszerzenie nastąpiło poprzez wykluczenie sieci jako domeny realizacji cyberprzestrzeni oraz zastąpienie systemów teleinformatycznych systemami informacyjnymi. Jest to o tyle istotne, iż w związku z działaniami hybrydowymi podjętymi przeciwko Polsce w postaci działań dezinformacyjnych, propagandowych można szerzej objąć spectrum działań zapobiegawczych.

Racja stanu Polski realizowana jest poprzez ofensywne działania wykierowane w zapobieganie incydentów (zagrożenia), które określane są jako materialne i wizerunkowe. W zakresie materialnych odnoszą się do aspektów geoeconomicznej rywalizacji oraz strat wynikających z działań jednostek i grup przestępczych. Straty wizerunkowe w kontekście racji stanu odnoszą się bezpośrednio do państwa, jego stabilności, zdolności ofensywnych, prestiżu międzynarodowego umniejszając *soft power*. W zakresie racji stanu głównymi zagrożeniami są grupy sponsorowane przez państwa „prowadzące ofensywne działania” w cyberprzestrzeni. W tym zakresie mowa o cyberszpiegostwie i rozpoznaniu zdolności operacyjnych. Jednocześnie racja stanu w kontekście zagrożeń rozumiana jest silnie jako ochrona. To jednoznacznie nakazuje usytuować rozumienie polskiej racji stanu w nurcie defensywnym.

W kontekście strategicznym pojawiają się defensywne odniesienia w zakresie bezpieczeństwa narodowego traktujące o konieczności zwiększenia skuteczności działań organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Zakłada się przy tym możliwość występowania działań o charakterze hybrydowym i terrorystycznym w cyberprzestrzeni. Jednym z głównych zagrożeń pozostaje natomiast szpiegostwo.

W przypadku szczególnych zagrożeń dla racji stanu w Strategii zostały zidentyfikowane te odnoszące się do inżynierii społecznej w postaci: manipulacji, dezinformacji, działalności inspiracyjnej oraz dezintegracji. Przy czym błędnie przypisano tylko manipulacji identyfikację w obszarze działań hybrydowych. Całość działań zaliczonych do inżynierii społecznej można włączyć w zakres tychże działań.

Przechodząc do identyfikacji zagrożeń, Strategia posiada pewne braki w tym wymiarze. Przede wszystkim w sposób niewystarczający określa środki gotowości, reagowania i przywracania stanu normalnego w kontekście zarządzania kryzysowego, o którym traktuje. W szczególności brakuje w niej źródeł ryzyk.

Ustawa ani strategia nie dokonuje identyfikacji ryzyk ani zagrożeń. Przerzuca odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem i incydentami na dostawców i operatorów oraz na CSIRT MON, CSIRT NASK i CSIRT GOV. Niemniej chcąc dokonać analizy głównych zagrożeń cyberbezpieczeństwa, rząd odsyła³³ do corocznych raportów Agencji UE ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA). Obecny raport za 2021 r. wskazuje kilka grup istotniejszych zagrożeń dla

³² Projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy Prawo telekomunikacyjne, <https://www.gov.pl/web/krmc/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowym-systemie-cyberbezpieczenstwa-oraz-ustawy-prawo-telekomunikacyjne> (20.01.2022).

³³ 15 głównych cyberzagrożeń – raport ENISA, <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/15-glownych-cyberzagrozen--raport-enisa> (20.01.2022).

państw europejskich. Za najważniejsze uznano: ransomware, złośliwe oprogramowanie (malware), Cryptojacking, zagrożenia poczty elektronicznej, zagrożenia danych, zagrożenia dostępności i integralności, dezinformację i zagrożenia o charakterze niezłośliwym³⁴. Jednocześnie dokonano zestawienia zagrożeń cyberprzestrzeni odnosząc je do czterech zasadniczych kategorii: podmioty sponsorowane przez państwo, podmioty zajmujące się cyberprzestępczością, hakerzy na zlecenie, hakywiści.



Wykres 1: Główne zagrożenia cyberprzestrzeni³⁵

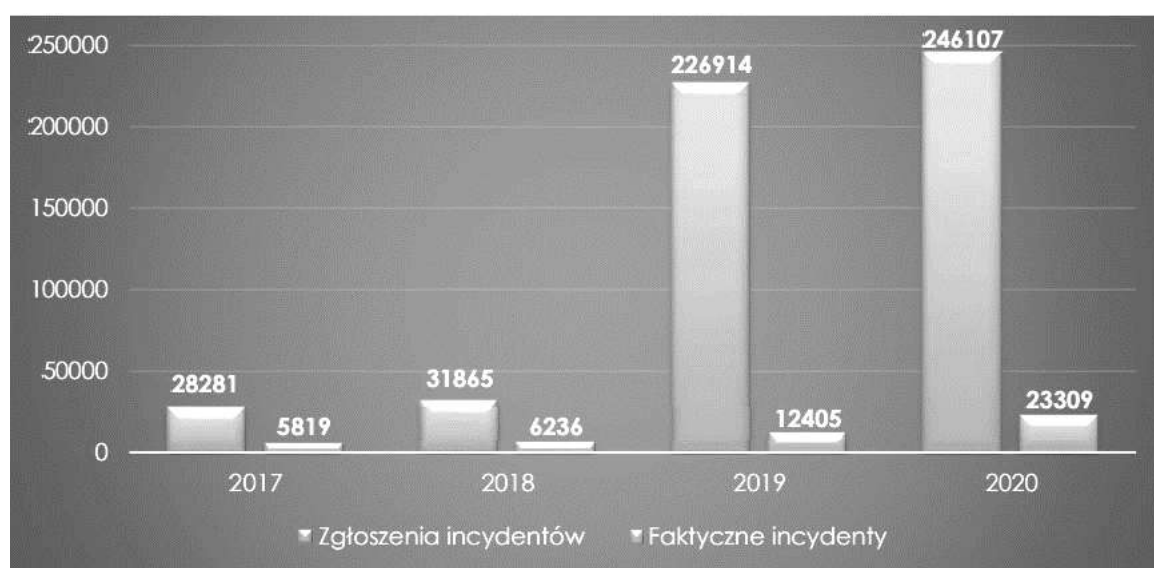
Główne trendy w zakresie cyberzagrożeń w 2021 r. to: ataki na dostawców usług, szpiegostwo, zaangażowanie rządów w walkę między podmiotami, ataki na infrastrukturę krytyczną, silny wzrost tendencji szantażu i żądania okupu, nowe lub niepopularne języki kodowania używane do ataku, rekordowa ilość ataków cryptojackingowych, wzrost ilości ataków typu *Business E-mail Compromise*, znaczny wzrost naruszeń danych w obszarze opieki zdrowotnej, przeniesienie ataków na Internet rzeczy (IoT) oraz sieci mobilne, nowy rodzaju ataków DoS (*Ransom Denial of Service*), wsparcie dezinformacji sztuczną inteligencją (AI), bezprecedensowy wzrost dezinformacji, wyłonienie się usługi *Disinformation-as-a-Service* (DaaS). Większość z tych działań umożliwiła pandemia Covid-19, która osłabiła czujność administracyjną oraz wytworzyła możliwości szerzenia ataków w cyberprzestrzeni.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Za: *Threat Landscape 2021 – Prime threats*, Enisa Threat Landscape 2021, April 2020 to mid-July 2021, October 2021, s. 9.

Polska znajduje się w pierwszej dziesiątce krajów najczęściej atakowanych poprzez DDoS³⁶. W przypadku polskich statystyk CERT Polska odnotował w 2020 r. około 35 tys. zgłoszeń (incydentów)³⁷. Do zagrożeń występujących w Polsce należy zaliczyć: emotet, phishing, fałszywe faktury, trojany mobilne, ransomware, wyłudzenie i wycieki danych, dezinformacja, działalność grup przestępczych.

Raport Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego CSIRT GOV („Raport o stanie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP w 2020 r.”) z sierpnia 2021 r. wskazuje, że pandemia Covid-19 spowodowała blisko dwukrotny wzrost zidentyfikowanych i sklasyfikowanych incydentów. Od kilku lat utrzymuje się w Polsce trend podwajania ilości zagrożeń w cyberprzestrzeni.



Wykres 2. Liczba zarejestrowanych zgłoszeń oraz incydentów w poszczególnych latach³⁸

Najczęstszymi zagrożeniami w cyberprzestrzeni w Polsce są wirusy (72% wszystkich incydentów i wzrost w stosunku do 2019 r. o 132%), skanowanie, phishing oraz podatność. Do najczęściej atakowanych sektorów należą urzędy, infrastruktura krytyczna, instytucje publiczne, administracja publiczna, ministerstwa, służby i wojsko. Zwłaszcza w wojsku, infrastrukturze i instytucjach widać największy wzrost ataków (dwukrotny a nawet trzykrotny)³⁹.

Pojawia się wyraźna tendencja do wzrostu zagrożeń w instytucjach publicznych. Stwarza to konieczność dalszej integracji Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa. W zakresie pandemii Covid-19 należy wskazać, że wykorzystano przekazy medialne do motywów stosowanych w atakach socjotechnicznych⁴⁰.

³⁶ Ibidem, s. 71.

³⁷ *Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu. Raport roczny z działalności CERT Polska*, Warszawa 2021, s. 23.

³⁸ *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 10.

³⁹ Ibidem, s. 8–14.

⁴⁰ Ibidem, s. 68–70.

Incydenty w cyberprzestrzeni nie znajdują odzwierciedlenia w aktach legislacyjnych. Na szczeblu krajowym należy wskazać, że zgodnie z racją stanu w zakresie strategicznym pojawiają się tylko te odnoszące się do podmiotów sponsorowanych przez państwo, które realnie wpływają na relacje i pozycję międzynarodową Polski. Obecne działania legislacyjne dążą do ustrukturalizowania incydentów, wyznaczają nowe modele i mechanizmy przeciwdziałania im, znajdują się jednak w procesie prac.

Zgodnie z zapowiedzią ujętą w Strategii w październiku 2021 r. rząd opublikował Narodowe Standardy Cyberbezpieczeństwa w postaci podręcznika dla administracji publicznej⁴¹. Tu znajdują się szczegółowe wytyczne dotyczące przeciwdziałania. Dodatkowo rząd publikuje poradniki ds. cyberzagrożeń⁴². Pojawiła się także nowa wersja Ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, która tworzy m.in. Fundusz Cyberbezpieczeństwa (500 mln zł), centra wymiany informacji i analiz o cyberbezpieczeństwie (ISAC), zespół CSIRT INT przy Agencji Wywiadu, nowe instrumenty jako reakcja na incydenty czy powołuje spółkę Polskie 5G⁴³.

Wszystko to wskazuje, że racja stanu Polski w zakresie zagrożeń cyberprzestrzeni jest *in tatus nascendi*. Obecne jej określenie silnie wiąże się z zagrożeniami uderzającymi w suwerenność państwa i narodu. Zarówno Ustawa, jak i Strategia nie wymieniają tych zagrożeń, które istotnie dotyczą cyberprzestrzeni. Z tego punktu widzenia na poziomie najważniejszych aktów prawnych pojawiają się te ryzyka i incydenty, które zagrażają istocie państwowości (naruszają niezachwiany proces komunikacji, naruszają przestrzeń, wolność, ograniczają suwerenność władzy państwowej, stwarzają zagrożenia dla żywotnych interesów państwa i narodu).

PODSUMOWANIE

Zastosowana metodologia oraz analiza narracyjna aktów prawnych nakazuje stwierdzić, że polska racja stanu w zakresie paradygmatu bezpieczeństwa międzynarodowego sytuuje się w nurcie defensywnym w wersji słabej. Pojawiające się zapisy traktujące o odporności, prewencji, działaniach zmierzających do reakcji na incydent jednoznacznie określają ułożenie polskiej myśli strategicznej w tym wymiarze po stronie defensywnej. Jednocześnie działania zmierzające do rozwoju polskiego sektora cyberbezpieczeństwa i bezpieczeństwa informacyjnego oraz hasła mówiące o wypracowaniu pozycji międzynarodowej Polski w ich zakresie można określić jako wariant przesuwający orientację nurtu z wersji silnie defensywnej na słabo defensywną. Nie znajdujemy przy tym równoważnika deklaracji, działań, metod ani środków między zakresem ofensywnym a defensywnym, co wyklucza możliwość sytuowania polskiej racji stanu w nurcie ofensywno-defensywnym.

⁴¹ *Podręcznik postępowania z incydentami naruszenia bezpieczeństwa komputerowego* <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/podrecznik-postepowania-z-incydentami-naruszenia-bezpieczenstwa-komputerowego>, (20.01.2022).

⁴² *Nowe poradniki partnerów technologicznych Programu Współpracy w Cyberbezpieczeństwie (PWCyber)* <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/nowe-poradniki-partnerow-technologicznych-pwcyber>, (20.01.2022).

⁴³ *Kluczowa faza prac nad ustawą o KSC*, <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/kluczowa-faza-prac-nad-ustawa-o-ksc>, (21.01.2022).

Przechodząc do określenia, czym jest polska racja stanu w środowisku cyberprzestrzeni, należy rozumieć ją jako sekurytyzację systemów infrastrukturalnych i informacyjnych oraz budowę i rozwój systemów reagowania na szczeblu państwowym, prywatnym (dostawcy, operatorzy i odbiorcy), a także instytucji nadzoru w celu maksymalizacji odporności na zagrożenia. Natomiast racja stanu w zakresie zwalczania i przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z cyberprzestrzeni odnosi się do takich zjawisk jak: rywalizacja geoeconomiczna, walka o prestiż/wizerunek państwa, zagrożenia o charakterze hybrydowym, dezinformacja i terroryzm.

BIBLIOGRAFIA

- 15 głównych cyberzagrożeń – raport ENISA, <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/15-glownych-cyberzagrozen--raport-enisa>.
- Agile cybersecurity, czyli bezpieczeństwo w dobie chmury i powszechności pracy zdalnej, Raport specjalny, red. A. Gontars, https://www.atsummit.pl/wp-content/uploads/2020/11/ATS2020_online.pdf.
- Chałubińska-Jentkiewicz Katarzyna. 2021. Cyberspace as an Area of Legal Regulation. W *Cybersecurity in Poland Legal Aspects*, Springer Open Acces.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, https://cyberpolicy.nask.pl/wp-content/uploads/2019/04/dyrektywa_NIS-1-Dyrektywa-NIS-3.pdf.
- Galewska Iwona. 2014. „Spór o rozumienie polskiej racji stanu na arenie Unii Europejskiej – wymiar teoretyczny i praktyczny”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 28: 5-21.
- Grosse Tomasz Grzegorz. 2020. Wejście do strefy euro a polska racja stanu. W *Racja stanu Polski w Europie*, Warszawa.
- Kasińska-Metryka Agnieszka. 2020. Racja stanu – teoretyczne dylematy, praktyczne wątpliwości. W *Racja stanu Polski w Europie*. Warszawa.
- Kik Kazimierz. 2020. Polska racja stanu w warunkach członkostwa w UE i NATO. W *Racja stanu Polski w Europie*. Warszawa.
- Kitler Waldemar. 2019. Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. W *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*. Warszawa.
- Kluczowa faza prac nad ustawą o KSC, <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/kluczowa-faza-prac-nad-ustawa-o-ksc>.
- Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu. Raport roczny z działalności CERT Polska. 2021. Warszawa.
- Krzynówek-Arndt Anna. 2013. Rzeczpospolita jako dobro wspólne. W *Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu*. Kraków.
- Lewandowski Piotr. 2021. „Poland's Reason of State in the Creation of a New International Order. Foreign Policy as Poland's Reason of State in the 21st Century”. *Polish Political Science Yearbook* 50: 133-147.
- Lewandowski Piotr. 2020. Racja stanu w warunkach postsuwerenności i sieciowości międzynarodowej państw. W *Polska racja stanu w perspektywie globalnych przemian*. Warszawa.

- Łastawski Kazimierz. 2009. Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Molendowska Magdalena. 2020. Od Trójkąta Wyszehradzkiego do Unii Europejskiej – pozycja Polski w zjednoczonej Europie. W Racja stanu Polski w Europie. Warszawa.
- Narodowa Platforma Cyberbezpieczeństwa. <https://www.nask.pl/pl/dzialalnosc/nauka-i-biznes/projekty-badawcze/2088,Narodowa-Platforma-Cyberbezpieczenstwa-NPC.html>.
- Nowe poradniki partnerów technologicznych Programu Współpracy w Cyberbezpieczeństwie (PWCyber) <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/nowe-poradniki-partnerow-technologicznych-pwcyber>.
- Olszewski Bogusław. 2019. Ewolucja cyberbezpieczeństwa w strategiach NATO; The Evolution of Cybersecurity in NATO Strategies. W Bezpieczeństwo europejskie po szczycie NATO w Warszawie. Kraków.
- Pietraś Jacek. 1989. Racja stanu w polityce zagranicznej państwa. W Racja stanu. Historia, teoria, współczesność. Lublin.
- Wojciuk Anna. 2010. Dylemat potęgi. Warszawa.
- Podręcznik postępowania z incydentami naruszenia bezpieczeństwa komputerowego. <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/podrecznik-postepowania-z-incydentami-naruszenia-bezpieczenstwa-komputerowego>.
- Pokruszyński Witold. 2016. „Etymologia polityki i strategii bezpieczeństwa w świetle wyzwań i zagrożeń xxi wieku”, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje 22: 363-383.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy Prawo telekomunikacyjne. <https://www.gov.pl/web/krmc/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowym-systemie-cyberbezpieczenstwa-oraz-ustawy-prawo-telekomunikacyjne>.
- Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2020 roku. Warszawa 2021.
- Scholte Jan Aart. 2006. Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie. Sosnowiec.
- Stemplowski Ryszard. 2013. O kryterium etycznym w koncepcji racji stanu. W Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu. Kraków.
- Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024. <https://www.dziennikustaw.gov.pl/MP/rok/2019/pozycja/1037>.
- Threat Landscape 2021. Prime threats, Enisa Threat Landscape. 2021.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001560>.
- Zenderowski Radosław, Cebul Krzysztof. 2020. Polska racja stanu w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej – wyznaczniki i wyzwania, W Racja stanu Polski w Europie. Warszawa.

Philipp HEINZL

Poznań University of Economics and Business

Doctoral Seminars in English

philipp_heinzl@gmx.de

<https://orcid.org/0000-0002-2415-6128>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.10>



THE FULL RANGE LEADERSHIP MODEL IN ACTION: A CASE STUDY OF THE GERMAN AIRCRAFT PRODUCING COMPANY H3 GROB AIRCRAFT SE

ABSTRACT: Leadership is a fundamental part of a company's day-to-day operations and a critical factor in its success. This case study aims to demonstrate that a single manager can lead by actually using the full range of the Full Range Leadership Model (FRLM). It also aims to provide an approach to the fact that the leadership style in turn influences the led manager's leadership style. To this end, a qualitative study was conducted using three in-depth interviews and several observations. The results indicate that a manager can implement all leadership styles of the Full Range Leadership Model in practice. It could also be observed that the leadership style of the manager led by the CEO is influenced by the CEO's own leadership style.

KEYWORDS: leadership, transformational, organization, Full Range Leadership Model (FRLM)

MODEL PRZYWÓDZTWA PEŁNEGO ZASIĘGU W DZIAŁANIU: STU- DIUM PRZYPADKU NIEMIECKIEJ FIRMY H3 GROB AIRCRAFT SE

ABSTRAKT: Przywództwo jest podstawową częścią codziennej działalności firmy i kluczowym czynnikiem jej sukcesu. Niniejsze studium przypadku ma na celu wykazanie, że jeden menedżer może przewodzić, faktycznie korzystając z pełnego zakresu Modelu Przywództwa Pełnego Zasięgu (*Full Range Leadership Model* – FRLM). Ma również na celu przedstawienie podejścia do faktu, że styl przywództwa z kolei wpływa na styl przywództwa kierowanego menedżera. W tym celu przeprowadzono badanie jakościowe z wykorzystaniem trzech wywiadów pogłębionych i kilku obserwacji. Wyniki wskazują, że menedżer może wdrożyć w praktyce wszystkie style Modelu Przywództwa Pełnego Zasięgu oraz na to, że styl przywództwa menedżera kierowanego przez prezesa jest pod wpływem stylu przywództwa tego prezesa.

SŁOWA KLUCZOWE: przywództwo, transformacyjne, organizacyjne, Model Przywództwa Pełnego Zasięgu

PREAMBLE

An external consultant, a new employee, or a young manager would probably wonder about the leadership style of the CEO of Grob Aircraft SE, Mr. André Rochus Hiebeler. He would look for a line, a clear leadership model, a leadership culture. The search would be in vain, because André Hiebeler does not lead his employees according to a textbook. He simply does not have a firmly anchored leadership style that could be grasped easily, that could be described with ease, that the HR department could coach towards. André Hiebeler is an autodidact¹, acts and reacts in equal measure, is highly emotional and equally rational, recognises systems and human behaviour patterns and adapts his actions to them down to the last detail. These and other traits are reflected in his leadership style, which is thus of volatile stability, individually adapted to each single person and to each situation, and – as a final consequence – forces the organisation under his command to find its way in a constantly changing organism. This case study is intended as an introduction to an analysis of the Full Range Leadership Model². It will discuss the effects of a varying leadership culture, in the form of a dominant individual, on differently – sometimes contrary – led managers. The essential advantages and potential risks of such an unconventional leadership culture shall be elaborated in approaches and give an impetus to question classical leadership styles in order to create and promote a lively form of employee leadership similar to Grob Aircraft SE. For future research, an approach should be provided as to whether there is a connection between how a manager is led and how he subsequently leads his own employees.

INTRODUCTION

“Our employees are our greatest asset” – a phrase that almost every employee has probably heard or read in this or a similar form from his or her employer. However, the question arises as to what is hidden behind this phrase and what consequences the employer draws from this statement. What is the priority of dealing with employees and how high is the value of employee management? As trite as this opening quotation may seem, it is elementary for the general consideration of employee management and the relationship between manager and employee, because: For the operation of a modern organisation, the maintenance of its competitiveness and its strategically oriented, long-term existence, employee leadership is one of the most important and elementary instruments. Cascio confirms this assumption by describing employee leadership as a fundamental prerequisite for a company's long-term survival in a globalised, complex, and extremely volatile market.

¹ Vide A. Wittstock, *Autodidakten-Lexikon. Lebensskizzen derjenigen Personen aller Zeiten und Völker, welche auf außergewöhnlichem Bildungs- und Entwicklungsgänge sich zu einer hervorragenden Bedeutung in Kunst und Wissenschaft emporgearbeitet haben.*, A. Mentzel, Leipzig 1875.

² Vide B.J. Avolio, B.M. Bass, *Developing Potential across a Full Range of Leadership: Cases on Transactional and Transformational Leadership*, London 2001.

Leadership in general occurs in various economic and socio-economic contexts. Consciously or unconsciously, it is exercised by individuals of all kinds, in private as well as in professional contexts. The types of leadership are extensive and have been described in the literature with various models, approaches, and definitions. Due to the large amount of research on this and the constantly changing descriptions, there is no agreement on a universally valid definition of leadership and not on employee leadership in a business context as well. Rather, there are more than one hundred recognised definitions, which show various overlaps in content, but also have different perspectives³. Thanks to this extensive research in various disciplines, a relatively high level of research and description of ‘good’ leadership has been developed to date. A consensus in the literature is that leadership is influenced by social, historical, and economic factors and that these influences are also decisive in determining what kind of leader emerges⁴. This insight is of elementary importance for the present case study as it relates to an individual, Mr. André Hiebeler. It can also be assumed that the above-mentioned influencing factors also had a great impact on his leadership style. Details on this assumption can be found in the personality description of Mr. Hiebeler on the following pages. To simplify the understanding of leadership, this case study adopts the following definition: “Leadership is a power relationship between leaders and led whereby both can influence each other through mutual influence and close cooperation to achieve common goals”⁵.

The impact of leadership on the led is extensive and can only be briefly touched upon here. Regardless of the particular style, leadership has a direct impact on the employee’s attitude towards their supervisor and employer, as well as on their internal behaviour towards their co-workers and supervisors⁶. The general job satisfaction⁷ and well-being⁸ of the respective managed employee are directly affected by the manager’s leadership behaviour. Furthermore, one of the most essential effects of leadership style is that the motivation⁹ and perfor-

³ M.W. Dickson, et al., *Research on leadership in a cross-cultural context: making progress, and raising new questions*, “The Leadership Quarterly” 14(6), 2003, pp. 729-768; J.C. Rost, *Leadership for the twenty-first century*, Santa Barbara: Greenwood Publishing Group 1993.

⁴ B.M. Bass, *From transactional to transformational leadership: learning to share the vision*, in R.P. Vecchio. (ed.) *Leadership: understanding the dynamics of power and influence in organisations*, Notre Dame 1997, pp. 319-350.

⁵ F.A. Fiedler, *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York 1967; J.M. Burns, *Leadership*, New York 1978.

⁶ B.J. Avolio, et al., *Unlocking the mask: A look at the process by which authentic leaders impact follower attitudes and behaviors*, “The Leadership Quarterly” 15, 2004, pp. 801–823; D. Effelsberg, *Transformational leadership and follower’s unethical behavior for the benefit of the company: A two-study investigation*, ‘Journal of Business Ethics’ 120, 2013, pp. 81–93.

⁷ G. Blickle, *Leader behaviors as mediators of the leader characteristics – follower satisfaction relationship*, “Group & Organization Management” 38, 2013, pp. 601–628; E.K. Kelloway, et al., *Positive leadership and employee well-being*, “Journal of Leadership & Organizational Studies” 20, 2013, pp. 107–117.

⁸ B.A. Scott, et al., *A daily investigation of the role of manager empathy on employee well-being*, “Organizational Behavior and Human Decision Processes” 113, 2010, pp. 127–140; D. Stocker, et al., *Appreciative leadership and employee well-being in everyday working life*, “German Journal of Human Resource Management” 28, 2014, pp. 73–95.

⁹ J.E. Bono, T.A. Judge, *Self-concordance at work: Toward understanding the motivational effects of transformational leaders*, “Academy of Management Journal” 46, 2003, pp. 554–571; G.A. van Kleef, et al., *Searing sentiment or cold calculation? The effects of leader emotional displays on team performance depend on follower epistemic motivation*, “Academy of Management Journal” 52, 2009, pp. 562–580.

mance¹⁰ of the individual employee are subject to direct effects in a positive or negative sense. Equally crucial is the influence of leadership on the creativity of employees¹¹. Empowerment, a significant and much noted pillar of leadership outcomes, is also dependent on the particular leadership style¹². Koappala et al.¹³ and Rivkin et al.¹⁴ have shown that the physical and mental health of the employee also depends on the type of leadership. It is also worth mentioning that the proactive assumption of responsibility at the employee level, as well as individual commitment to the activity, is dependent on the manager's leadership style¹⁵.

In the Engagement Index according to Nink, which refers to the Gallup study conducted throughout Germany, a clear picture of workplace quality and the resulting importance of employee leadership can be concluded¹⁶. On the one hand, the emotional attachment of employees to their jobs has been at a consistently low level for more than thirteen years. Only one in six employees attests to a high level of attachment to their employer. All other respondents are clearly below this level with low to no loyalty. This is not least due to poor leadership qualities. Nink concludes that work itself is perceived in Germany as a place of frustration rather than fulfillment. According to the findings of this study, employees generally lack little measurable, rather soft factors, such as appreciation by their direct supervisor and a lack of development opportunities within the company. The resulting lack of initiative and willingness to perform, as well as the increased rate of sick leave, disinterest, and employee turnover, cause German companies' annual losses in the double-digit billions. According to Wolf, successful employee management is an essential element in averting this damage to companies¹⁷.

RESEARCH PROBLEM AND HYPOTHESIS

While the classical and modern literature focuses on the relationship between manager and employee, this case study will focus on the manager's claim to leadership vis-à-vis the company owner. The practical influence of the owner, at the top of the company management,

¹⁰ V.A. Visser, et al., *How leader displays of happiness and sadness influence follower performance: Emotional contagion and creative versus analytical performance*, "The Leadership Quarterly" 24,2013, pp. 172–188.

¹¹ S.A. Eisenbeiß, S. Boerner, *A double-edged sword: Transformational leadership and individual creativity*, "British Journal of Management" 24, 2013, pp. 54–68; T.M. Amabile, et al., *Leader behaviors and the work environment for creativity: Perceived leader support*, "The Leadership Quarterly" 15, 2004, pp. 5–32.

¹² R. Kark, et al., *The two faces of transformational leadership: Empowerment and dependency*, "Journal of Applied Psychology" 88, 2003, pp. 246–255.

¹³ J. Kuoppala, *Leadership, job well-being, and health effects – a systematic review and a meta-analysis*, "J Occup Environ Med" 50(8) 2008, pp. 904–915.

¹⁴ W. Rivkin, et al., *The positive relationship between servant leadership and employees' psychological health: a multi-method approach*, "Z Pers" 28(1–2) 2014, pp. 52–7.

¹⁵ P. Schilpzand, *Not too tired to be proactive: Daily empowering leadership spurs next-morning employee proactivity as moderated by nightly sleep quality*, "Academy of Management Journal" 61,2018, pp. 2367–2387; M. Tims, et al., *Do transformational leaders enhance their followers' daily work engagement?*, "The Leadership Quarterly" 22, 2011, pp. 121–131.

¹⁶ Vide M. Nink, *Engagement Index: Die neuesten Daten und Erkenntnisse aus 13 Jahren Gallup-Studie*, Redline Verlag, Münchner Verlagsgruppe GmbH, München 2014.

¹⁷ Vide G. Wolf, *Mitarbeiterbindung – Strategie und Umsetzung im Unternehmen*, 4. Auflage, Haufe-Lexware, Freiburg 2020.

on his managers can also be considered as a manager-employee relationship¹⁸. However, the assumption is made here that the owner's influences on his superiors, his leadership style, have essential effects on their behaviour and thus on their respective employees. It is assumed that the own leadership style of the second and third level managers is essentially influenced by the leadership of the head of the company.

On the one hand, the present qualitative research work is intended to provide general insight into the effects of the leadership relationship. On the other hand, however, it is also intended to determine the factors on which the lived leadership style depends. To this end, the following hypotheses will be formulated and examined in a broader context:

H1: It is assumed that the owner leads on the basis of the three general leadership categories, according to the FRLM. In other words, according to the entire spectrum of the FRLM.

H1a: It is assumed that the owner adjusts his management style based on the following personal characteristics of the manager reporting to him:

- *Level of professional maturity of the manager*

H1b: It is assumed that the owner adapts his leadership style based on the following personal characteristics:

- *Own professional knowledge of the led manager and his field*

H1c: It is assumed that the owner adjusts his management style based on the following business conditions:

- *Current relevance of the managed department for the success of the company*

H2: It is assumed that the "laissez-faire" leadership style has fewer negative effects than has been demonstrated in the current literature.

The present case study is intended to provide the basis for dealing with this phenomenon, using the example of the company Grob Aircraft and its owner, chairman of the board and CEO, André Hiebeler, to create the basis for further studies. The fundamental differences between the management styles applied by Hiebeler and their general effects will be examined on practical examples. Three managers, direct reports of Hiebeler, who are led by him using three different leadership styles of the Full Range Leadership Model, according to Bass and Avolio, will be examined¹⁹. Based on these three leadership styles, the entire spectrum of

¹⁸ Vide W. Zimmermann, *Unternehmer sind Verrückte – Wie Unternehmer Grenzen überwinden und was Manager von Ihnen lernen können*, Wiesbaden 2012.

¹⁹ Vide B.J. Avolio, B.M. Bass, *The full range of leadership development programs: Basic and advanced manuals*, Binghampton 1991.

the basic leadership styles of the Full Range Leadership Model will be covered. The history and portfolio of the company under study, Grob Aircraft, will be briefly described. In addition, a short insight into the career and personality of André Hiebeler will be given in order to gain a better understanding of the person behind the situational leadership styles²⁰.

FULL RANGE LEADERSHIP MODEL

The Full Range Leadership Model, which forms the theoretical basis of this case study, was developed by the leadership research of the late 1970s. This model comprises three overarching leadership building blocks and divides them into two levels each, the level of activity and the level of effectiveness²¹. Transformational and transactional leadership form the focus of the leadership styles examined. The laissez-faire leadership style represents the third style.

Transformational leaders lead their employees on the basis of visions and guiding principles, which they themselves exemplify on the one hand and communicate on the other. In this way, they themselves become role models. This leadership style is characterised by a pioneering spirit in leadership and empowerment of the individual employees in the joint achievement of goals. The transformational leader changes the values, convictions, and hopes of his team members, and thus creates a higher level of maturity of the entire team. The egoistic ideas of the employees are replaced by higher ideals and goals. A value-creating process emerges. Through the manager's influence on the employee's self-concept, the so-called transformation occurs. The employee develops a better self-perception, and thus greater self-confidence and a greater willingness to work. This has a positive effect on the effectiveness of the entire team, higher motivation, and increased loyalty. Reduced fluctuation and higher profitability of the entire company are resulting as well²².

Bass differentiates between four characterising behaviours that distinguish transformational leadership²³. 'Idealised influence' describes the moral and professional role model function, resulting in trust and respect. 'Inspirational motivation' describes the leader's enthusiasm, which awakens vision and confidence in those being led. The 'intellectual stimulation' describes that the leader awakens innovative thinking, critical action, and the courage to seek new ways. The fourth level, 'individualised consideration', describes the leader as a coach to recognise the needs of the employees and then to promote them.

A critical aspect of transformational leadership that should not be underestimated – also in connection with the present case study – is the risk of abuse of power. Bass, for example, de-

²⁰ Despite identical diction, a clear distinction should be drawn here from Fiedler's (1967) situational leadership theory.

²¹ Vide B.J. Avolio, B.M. Bass, *Developing Potential...*, *op. cit.*

²² Ibidem.

²³ Vide B.M. Bass, *Leadership and performance beyond expectations*, New York 1985.

scribes for the first time the potential negative handling of seemingly transformational leadership, with the aim of manipulating the led employees and achieving egoistic leadership goals²⁴.

In the broader context of this thesis, the transformational leadership style is a fundamental building block in the relationship between the Grob Aircraft owner, André Hiebeler, and his subordinate managers.

Transactional leaders base their leadership relationship on a pure exchange relationship between themselves and the employee they lead. Clear agreements on objectives are created to clearly regulate the professional expectations of the employee and what is expected in return for the achievement of these objectives. This formulated set of rules, in the sense of maintaining the status quo, disregards the individual needs of the respective employee²⁵. The smooth running of standardised processes in terms of compliance with quality standards, i.e. the focus on the ‘how’ rather than the ‘what’, is the main aim of transactional managers.

Unlike transformational leadership, characteristics such as enthusiasm, admiration, or empathy towards the leader are not the focus. Transactional leaders rather put the leadership focus on emotion-free agreement of clear structures. Due to a simple and benefit-oriented exchange, this leadership style focuses mainly on extrinsic motivational factors. This leadership style is relatively widespread and, according to current research results, satisfactory, goal-oriented, and effective for employees and managers. However, the positive effects, especially with regard to the motivation and loyalty of the leader, are less pronounced than with the transformational leadership style²⁶. Bass describes the difference between the two leadership styles metaphorically as follows: “The transformational leader emphasizes what you can do for your country, the transactional leader on what your country can do for you.”²⁷

The transactional leadership style is used very frequently in the relationship between André Hiebeler and his managers in the company studied, Grob Aircraft, occasionally in its pure form, but mostly in mixed form with transformational leadership elements.

A special feature of the transactional leadership style should also be listed here: passive-avoiding leadership or also laissez-faire leadership. The transactional leadership style is divided into various subcategories, which will not be explained in detail here, with the exception of ‘management-by-exception passive’. This leadership style, in contrast to the previously described ‘management-by-exception active’, has the special feature that in this leadership behaviour the leader completely keeps out of the leadership and the necessary decision-making processes. In this avoidant leadership style, the manager only intervenes – i.e. only takes on the leadership

²⁴ Vide B.M. Bass, *Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers 1998.

²⁵ Vide E. Kirchner, *Arbeits- und Organisationspsychologie*, 3. Auflage, facultas WUV – UTB, Stuttgart 2014.

²⁶ Ibidem.

²⁷ B.M. Bass, *Leadership and performance...*, *op. cit.*, p. 9.

role – when difficulties or deviations have already occurred, at the earliest shortly before they occur. The manager is more of an observer than a controlling leader²⁸.

This category of transactional leadership style is explicitly mentioned here because it could be observed in Mr. Hiebeler's everyday leadership. Since this leadership style occurs relatively frequently at Grob Aircraft, a separate sub-chapter will be dedicated to it in the further context. It is assumed at this point that the researched negative effects of this leadership style are less pronounced under Mr. Hiebeler. It is assumed that passive-avoiding-leadership, in the case of an intensive loyalty relationship between CEO and manager, is not perceived negatively, at least subjectively, by these two parties.

ORGANISATIONAL CONTEXT AND SAMPLE

André Rochus Hiebeler was born on 8 April 1960 in Munich, where he now lives with his live-in partner. He has two children: Julia is a student in the Netherlands, Anton is a pupil at a Swiss private school. Hiebeler grew up in Munich with his mother, a housewife and source of peace for the family, and his father, Anton 'Toni' Hiebeler, a mountaineer, publicist and photographer, as well as his two older siblings Antoinette and Mathias. Hiebeler's childhood was marked by his father's constant existential struggle, and the resulting psychological pressure. Especially in his youth, the three siblings were largely left to their own in everyday life and in coping with all the tasks of life. According to Hiebeler's statement, it was this time of 'making it on their own' that shaped the three siblings into warriors by nature and provided the basis for each of them to become very successful professionally.

Hiebeler has no school-leaving qualifications, but completed an apprenticeship as a retail salesman in a sports goods shop. He got involved with flying at a young age and was a regular skydiver and paraglider. At the age of 30, he passed his exam for his pilot's licence and has since flown on countless aircraft types of all kinds.

He spent his first professional years as a skipper on various racing yachts. He then began his career as a founder. His entrepreneurial activities range from discotheque construction, equipment sales, real estate restoration and trading, to flight contracts and intensive civil and military aircraft sales. In 2009, Hiebeler, together with the H3 Aerospace Group, took over Grob Aircraft out of insolvency and still leads the company as CEO.

“Our Mission is to develop, manufacture, sell and support industry-leading aircraft, through the use of advanced technology, an innovative and flexible corporate culture, and the highest possible quality standards.” – André Hiebeler, CEO

²⁸ B.M. Bass, *Leadership and performance...*, *op. cit.*; J.M. Howell, B.J. Avolio, *Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: Key predictors of consolidated-business-unit performance*, “Journal of Applied Psychology” 78(6), 1993, pp. 891–902.

Grob Aircraft SE is a German aircraft manufacturer in which planning, design and production take place at one location, in Tussenhausen-Mattsies, Germany. In 1971, Burkhardt Grob founded the company Burkhardt Grob Luft- und Raumfahrt GmbH & Co KG, which at that time was still part of the Grob-Werke in Mindelheim. In the early days, Grob mainly built plastic gliders. In 1976, Grob built the aircraft factory at the Mindelheim-Mattsies airfield and in the following years produced at a rate of 1.5 aircraft per day. At the beginning of the 1980s, the company became increasingly involved in the development and construction of engine-powered aircraft.

After an insolvency in 2008, Grob was taken over by the company H3 Aerospace and continued under the name Grob Aircraft AG. The product range was limited to the four production aircraft models G 115, G 120, G 120TP and G 520. The most recent model is the G 120TP-A, a training aircraft largely made of fibre composites and used for training purposes mainly in the military sector.

In mid-2017, Grob Aircraft AG was converted into an SE to ensure a better starting point for international negotiations. At this point, the company employs around 280 people at the Mattsies site, where the aircraft continue to be developed, manufactured and tested. In the almost 50 years of the company's history, Grob Aircraft has delivered a total of over 3500 aircraft, which have flown a combined total of over 7 million hours on 5 continents.

According to his own statement, Hiebeler has been broke several times in his life and has been a millionaire several times. Hiebeler draws his stamina and the strength to lead himself and also his company through difficult times from constant positive thinking, great composure in the face of difficult situations and an inexhaustible inner source of hope and knowledge of better times.

RESEARCH METHODS

Despite the extensive research on the Full Range Leadership Model, its individual leadership styles and their impact on the employees being led, there is only superficial research on the impact on led employees who are themselves leaders²⁹. Future research that can build on this case study will look at these same leaders and how the leadership style they are getting led by impacts their own leadership style towards their subordinates.

For the study of the leadership relationship between CEO and managers of Grob Aircraft, a qualitative case study methodology was chosen. Data was collected through individual interviews and observations.

The interviews were conducted with the CEO himself and three managers reporting to him. The managers interviewed were selected because, based on the experience of the Human Resources Department, their leadership styles cover the entire spectrum of the Full Range Leadership Model. The managers were selected irrespective of their department or length of

²⁹ *Vide W. Zimmermann, op. cit.*

service. One manager is from the administrative area, the second from the project business, the third from the production support area.

The interviews were semi-structured following an interview-guide based on the following themes: personal relationship with the CEO, professional relationship with the CEO, own assessment of the scope of responsibility, assessment of the leadership relationship with the CEO, criticisms/requests for improvement of this leadership relationship. The CEO himself was asked about his leadership responsibilities towards the respective managers, his general assessment of the personal/professional relationship, personal and professional criticism of the manager's leadership performance.

The observations were conducted during seven individual meetings between the CEO, HR and the manager and six further group meetings between the CEO, HR and various managers. An observational guide inspired by Schein³⁰ was used to obtain data on the leadership relationship between Mr. Hiebeler and the respective manager. In addition, several observations were made during informal conversations between HR and managers, during break times, and in general meetings with managers and the CEO. During the latter observations, field notes were taken, which were subsequently written down digitally.

The complete data collection was done directly by the author. The interviews were recorded in writing in digital form. Subsequent data analysis was conducted and interpreted using hermeneutic principles with the aim of fully understanding the context-based meaning of the statement made³¹. All results were read and interpreted multiple times. These were then sorted by theme and validated based on consistency between the different data sources.

RESULTS

Based on the results from the interviews and the findings of the observations, it can be concluded that Hiebeler displays different leadership styles. From the complete absence of leadership to the most intense form, transformational leadership, a wide range of all styles in between, according to the Full Range Leadership Model, were observed. Hiebeler himself describes his leadership styles as individually adapted to the respective person and situation. When asked to explain this necessity of differentiated leadership in more detail, he replied that one person wants to be led with respect and recognition, another person wants to be led by providing structure, and the next person needs intensive support and empowerment.

Despite all the individuality of Hiebeler's leadership styles, they can be summarised in the following categories:

1. At the beginning, new managers are almost exclusively led transactionally.
2. In the case of technical mistakes, the leadership style changes to a more detailed transactional and/or transformational one.

³⁰ Vide E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 3rd ed., San-Francisco 2004.

³¹ Vide H.G. Gadamer, *Truth and Method*, 2nd ed., New York 2003.

3. A loss of loyalty or trust on the part of the manager towards Hiebeler leads to laissez-faire leadership, in the worst case to dismissal.
4. When the leader is positively and proactively involved in the strategic day-to-day business, a temporary change to transformational leadership elements could be observed.
5. Special features and temporary changes in leadership style occur in the case of current importance of the respective area for the corporate strategy or personal preferences for the current topics of an area. The leadership style towards managers working in areas close to Hiebelers' expertise is exceptional - these are often bypassed in day-to-day business.

Based on the observations, it could be determined that Hiebeler generally gives new managers – irrespective of their personality, aptitude for leadership or professional competence – initially a great deal of trust and autonomy and only rough goals and professional directional instructions. Thus, at the beginning of a new manager's career, he manages according to transactional leadership guidelines. This leadership style is initially maintained until the first incident of a positive or negative nature. If a professional and essential mistake is made by the manager in the initial period, the transactional leadership elements are reinforced and supplemented with transformational elements: goals are formulated more clearly, development discussions take place more frequently, the manager experiences empowerment and is given everything he or she needs to develop. Lessons are learned from the mistake that was made and everything is done to ensure that this or a similar mistake does not happen again.

The situation is different, however, if the mistake made by the manager at the beginning is accompanied by an abuse of trust or a lack of loyalty towards Hiebeler. In this case, Hiebeler's reaction is clearly more emotional and two potential strands of results emerge, depending on the severity of the abuse of loyalty: First, the manager is relieved of his position or alternatively removed from the company. Secondly, the leader is given the chance to make amends, but from this point onwards is critically observed in every activity they undertake, in the leadership role. This results in a leadership relationship similar to active laissez-faire leadership or management-by-exception, including regular review of decisions with loyalty. This is in line with the assumptions of Zimmermann, who describes loyalty in owner-managed companies as one of the highest goods.³² The issue of loyalty is not considered in more detail in the further context, but should not go unmentioned due to its high importance.

A manager who, after an undefined period of time in his leadership role, becomes involved in the day-to-day management in a positive way, sets constructive incentives and thereby makes profitable contributions to the CEO and the company's success, also experiences a change in leadership style by Hiebeler. Regardless of the previous leadership style by Hiebeler, it then changes to a strong transformational style. The manager is promoted, developed, shown a career plan, goals are softly formulated and the manager is given great trust and empowerment on the way to achieving the goals, of influence those goals. Depending on

³² *Vide W. Zimmermann, op. cit.*

the development of the leader – positive or negative – a kind of regression to the former transactional or laissez-faire leadership style could often be observed.

In addition to these classic and frequently observed leadership categories, a few special features of a few departments, in the leadership relationship between manager and CEO, could be identified.

Managers of departments that are currently of high importance for corporate strategy or growth/maintenance often experience a temporary change to transformational or transactional leadership by Hiebeler, regardless of his usual leadership style. The reason for this is Hiebeler's expectation of increasing the current success of the department through the adapted leadership style.

Similar observations could be made in departments that, in Hiebeler's individual view, have a temporarily more important role for personal or professional goals. In these, a constant change of the respective leadership style can be observed along the entire Full Range Leadership Model.

The management relationship in departments that are managed very closely by Hiebeler personally due to his own professional skills are quite special. Here it could be observed that the manager of the respective department is led by Hiebeler like an employee of the respective department and professional orders are often directly assigned to the individual employees. In this case, Hiebeler leads the entire team, bypassing the manager who is actually responsible. However, this particularity will be disregarded in the further consideration of this research work.

Hiebeler has 21 direct reports, who in turn have leadership responsibilities themselves. Apart from the occasional changes in leadership style, he leads them in roughly equal parts according to transformational and transactional styles. Nine of his managers are led according to each of these styles, the remaining three are subject to the subcategory of laissez-faire leadership.

These individual observations of Hiebeler on the various leadership styles in different situations and on different leaders can be seen as a basic explanation of understanding for the following deeper discussion.

TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP

About half of the managers led by Mr. Hiebeler are led according to transformational leadership styles or with mainly existing leadership elements of this style. There is no universally valid leadership style for every transformational leader. For each of his managers, he applies different elements that are compiled from different styles. Transformational managers include all those who are led by Mr. Hiebeler, for the most part from elements of this category.

The interviewed manager, who was interviewed as a classic example of this style, is herself still very young in her leadership role. She is in her mid-20s and was promoted to the leadership role through a large-scale project she conducted, which has since been transferred and established as a separate business unit. She has been employed at Grob Aircraft for about five years, went through a three-year apprenticeship and worked as a clerk until her promotion. She currently has two employees reporting to her.

In her role as a manager led by Mr. Hiebeler, she has a distanced professional superior relationship. She is on a one-to-one basis with him, but is intensively coached by Mr. Hiebeler not only professionally but also personally. There are no regular appointments, but there are about three weekly meetings for professional and personal exchange. These meetings always take place when there is something urgent to discuss, when they arise from the situation, when positive or negative things have happened, or when they are actively requested by the staff member. A large part of the necessary daily communication also takes place via instant messenger. Because of the employee's frequent questions on professional topics, which do not always justify a personal disturbance, but must be answered urgently, the staff member chooses this messenger for communication. The employee has nothing to criticise about the frequency and type of communication and would not want to change anything.

When asked whether she thought Mr. Hiebeler put enough leadership work into her, the employee answered with a clear yes. In her opinion, there are currently no requests for change regarding the intensity of the cooperation with Mr. Hiebeler. The employee gets set professional and personal goals that are adjusted at irregular intervals. The decisive factor for this is the experience gained from the past time between the target meetings. Usually, she is given very clear prospect on what goal to achieve, which she is supposed to achieve in her own way, without any clear instructions but full empowerment for her approach. According to the employee, there is a trial-and-error agreement, on the basis of which she is assessed at the end of the goal achievement and is hence coached by Mr. Hiebeler on how things could have gone differently, worse or better. Here is an example observed by the author in which the trial-and-error outcome was Positive:

Mr. Hiebeler instructed the employee to keep her department working during the period of company leave (100% absence of all company employees). The employee then returned to her office and, based on experience working with Mr. Hiebeler, worked out a management decision-making presentation. Its containment showed that causing work to continue during company leave had a negative cost-benefit factor. For the elaboration, the employee consulted senior managers from other departments. After presenting the draft to Mr. Hiebeler, the employee received high praise for her excellent approach. She was encouraged to continue thinking in this way and to continue to contribute from the company's perspective.

In general, the employee considers this trial-and-error agreement to be very positive and profitable for her experience increase and her personal and professional development. Nevertheless, she has a subliminal fear of failing Mr. Hiebeler, of not meeting his expectations and of not being able to keep up with the expected development demands. This concern is mitigated by the open culture of error with Mr. Hiebeler, in which personal fears are also addressed, reasons for them are identified and solutions are hence worked out. The employee evaluates Mr. Hiebeler's openness and brutal honesty as extremely beneficial and as a necessary basis for further personal and professional development. The employee did not always

mention the quality of Mr. Hiebeler's answers to her professional questions in a positive light. Occasionally, she feels that she is not sufficiently well advised by Mr. Hiebeler, which is due to her inexperience on the one hand and Mr. Hiebeler's lack of in-depth knowledge of the specialist topics in the area on the other. In order to compensate for this, Mr. Hiebeler provides the employee with various mentors who support her in an advisory capacity.

Overall, the employee assesses her management relationship with Mr. Hiebeler as absolutely positive, without any requests for change. The professional closeness and personal development with Mr. Hiebeler is exceptionally appreciative, the feedback culture could hardly be better, there is simply nothing to criticise.

The employee cannot answer whether her leadership relationship with Mr. Hiebeler currently influences her own leadership behaviour, but she is certain that it will be strongly influenced by it in the near and distant future. This assumption can be confirmed to some extent through observations. Due to the fact that the employee did not take on the leadership role long ago, few conclusions can be drawn about the influences of the owner on the employee's leadership activities.

From the author's point of view, the comments of the employee can only be confirmed. Strong empowerment of the young manager in all professional and personal matters, an open, critical and constructive error culture and the individual opportunity for development make this transformational leadership relationship an added value for the company.

TRANSACTIONAL LEADERSHIP

The second half of the employees managed by Mr. Hiebeler he leads according to transactional leadership styles or elements. One of the more passive subcategories of the transactional leadership style, *laissez-faire*, is used by a small part of the managers. This is therefore considered in a separate sub-chapter.

The manager, who is managed according to a transactional management style, is currently on the verge of retirement. He has spent almost his entire working life at Grob Aircraft or its predecessor companies. He has been in the management role for many years and the entire time since Mr. Hiebeler took over the company in 2009. Currently, four employees report to him.

Due to all the years of working together and the high level of loyalty (statement of both parties independently of each other and result of observations), there is a close and trusting management relationship between each other, which is based above all on respect, appreciation and respect for each other. Also due to the high degree of autonomy in management that Mr. Hiebeler grants him for his area, there are hardly any professional or personal regular appointments for development and/or professional questions. Spontaneous meetings are only called in case of acute need, queries or general adjustments in direction. These take place about one to four times a month. Neither Mr. Hiebeler nor the staff member have anything to criticise about this kind of cooperation or wish for adjustments in any direction.

The question of whether Mr Hiebeler's management work is of sufficient scope and quality was answered by the employee with a clear yes. Neither professionally nor personally does Mr. Hiebeler intervene in the day-to-day business in an elementary way and places great trust in the decisions of the employee and his departmental work. Operational issues are rarely discussed; clear guidelines apply and are adhered to. When it comes to strategic issues, however, there is a special phenomenon in the management relationship between the two: On the one hand the rough direction is given on rare occasions by the owner, on the other hand it is discussed at eye level. Mr. Hiebeler often lets me advise him and only then makes a decision that affects my department, according to the employee. According to Mr. Hiebeler's statement, it is in his interest to maintain the so-called status quo for the area of this managed employee: Everything has been going the right way for years, so why should I want changes when everything fits? The employee feels that this is the result of his constant performance in the department. This has also led to the fact that the employee hardly ever seeks reassurance from Mr. Hiebeler on technical issues – he takes all risks on his own.

Only rough but clear professional and personal goals are set for the employee, which is seen as positive by both sides. Both parties interpret this as appreciative of the employee's constant performance. Due to very clear agreements and a fixed scope of tasks, there is no fear of professional or personal failure either on the part of the employee or on the part of Mr. Hiebeler towards the employee and his department. Both assess the error culture as hardly existent; after all, there is no reason to question a well-functioning system. According to the employee, there has never been any trouble in all the years of working together. According to this, exchanges about mistakes and improvements only take place very rarely, although somewhat more frequently in the early days of the cooperation. The employee was only critical of the occasionally slow communication chain between him and the owner.

In general, the joint management relationship is rated as very good by both sides. Because a clear framework of responsibility and cooperation was established many years ago and has never been subject to change, there are clear rules that can be observed and lead to this satisfaction. The employee answered with a clear no as to whether the management style had an influence on his own management style. Nothing to the contrary could be proven through observations.

The leadership relationship of the two has high proportions of the transactional leadership style. However, due to the fact that the two of them have practised the common set of rules so well over the years, the relationship has undergone a change. It has changed from a more classic transactional leadership relationship, management by objectives³³, to another sub-category: a leadership relationship according to management by exception³⁴. It is also interesting that the common leadership relationship could also contain small elements of oth-

³³ Vide F. Malik, *Führen, Leisten, Leben. Wirksames Management für eine neue Zeit*, München 2001.

³⁴ Vide C. Akdeniz, *Management by Exception Explained*, Band Vol. 7 2015.

er, undefined, leadership styles. This is indicated by the commentary on the mutual advisory activity in professional and personal matters.

From the point of view of the author and his observations, the management relationship of the two parties and the results from it can be described as benefit for the company. Regularly questioning and realigning the established professional framework could bring further benefits for the success of the department and its influence on the company's results.

LAISSEZ-FAIRE LEADERSHIP

A sub-category of the transactional leadership style is the laissez-faire leadership³⁵, which will receive its own chapter here. The reason for this is that, according to the field observations with three managers, this leadership style is also a fundamental part of the leadership culture at Grob Aircraft.

The laissez-faire manager under consideration here has been part of Grob Aircraft for five years. For just under a year, he has been in the management role with personnel responsibility for 15 employees. It is worth mentioning that his area has little direct influence on the company's success, as it is more concerned with maintenance and servicing activities.

According to the observations and the statements of both leadership parties, it could be determined that the leadership relationship between the two is poorly intensive. Although there is respectful interaction between the parties, there are almost no regular or irregular professional or personal discussions between them. During the employee's time as a manager, there was only one professional discussion, the content and significance of which was described by the employee as good. An intensification of the cooperation is only desired by the employee, but not planned by either party.

It was observed, that Mr. Hiebeler's laissez-faire leadership attitude in this case is not attributed to the person, but to the area. Based on past observations, it could be determined that the management predecessors in this area also only benefited from the laissez-faire management style. Interventions in the work of their predecessors only occurred when they made elementary mistakes and in order to compensate for them or to reduce the damage.

The employee currently affected clearly wishes for more leadership by Hiebeler. The result of this little present leadership is that the employee seeks advice and guidance from other managers, according to him he does not want to burden the boss with his questions. This is a remarkable phenomenon that has been observed several times and confirmed by all parties concerned. The employee concerned asks well-versed managers from various departments about elementary decisions, advice on professional or personal development and about all questions of employee management. Furthermore, it is astonishing that Hiebeler seems to give instructions to the employee. According to his statement, however, these are passed on to him via third parties. This phenomenon was also observed during the field observations. One of these

³⁵ *Vide B.M. Bass, Leadership and performance..., op. cit.*

third parties who takes over the communication is the transactional manager mentioned in the previous chapter. It was observed that Hiebeler's direct contact is bypassed for two reasons:

1. He lacks the time and possibly the detailed technical knowledge to distinguish which department is affected by his decisions.
2. The relationship of trust with the directly commissioned manager is significantly higher than with the executive manager.

It is also revealing that the employee can also find positive things in this almost non-existent management style. For example, he perceives the great freedom he has in carrying out his work as appreciative: If he has nothing to complain about, then everything I do seems to be good. In the observations, however, it was also noted that the employee has several strategic ideas in terms of saving money and increasing profitability of his department and hence the whole enterprise. However, due to the absence of management, these ideas do not find a forum to be heard. In addition, the employee attested to a certain fear of failing in the job, hoping not to disappoint the demands. This is also a characteristic of the lack of feedback. A culture of error does not exist.

The employee confirms several times that his own leadership style is strongly influenced by Hiebeler's leadership.

The observations confirm the opinion of the literature that the absence of leadership is the least positively assessable leadership style. However, it could also be observed that a *laissez-faire* culture – In certain areas and under certain conditions – can bring advantages for both sides. Whether this is due to the loyalty between manager and owner assumed at the beginning could not be proven at this point. The added value of this leadership style is, from the company's perspective and considering all observed aspects and in comparison to the two aforementioned leadership styles, rather low.

DISCUSSION

The results presented in advance will now be discussed and listed again on the basis of the hypotheses mentioned at the beginning.

H1: It is assumed that the owner leads on the basis of the three general leadership categories, according to the FRLM. In other words, according to the entire spectrum of the FRLM.

An important finding of this case study is that Hiebeler demonstrably leads according to the entire spectrum of the Full Range Leadership Model. This is particularly evident from the results of the individual surveys representing the three basic styles. The initial results indicate that each of the leadership styles applied is perceived as relatively positive by all parties.

H1a: It is assumed that the owner adjusts his management style based on the following personal characteristics, of the manager reporting to him:

Professional maturity level of the manager

Based on the field observations, but also in particular on the selected employees interviewed in detail, it was clearly observed that the maturity level of the manager is evidently an influencing factor on the management style of the owner. While the younger, still inexperienced manager is led according to partly transformational but also transactional leadership elements, such as meticulous review of individual work steps, the situation is different for the very experienced manager. Due to their high level of experience, they are managed according to purely transactional management elements. The individual level of professional maturity of the manager therefore obviously has a direct influence on the management style of the owner.

H1b: It is assumed that the owner adapts his leadership style based on the following personal characteristics:

- *Own professional knowledge of the led manager and his field*

Based on the field observations in particular, it was possible to establish that the very specialist areas which the owner himself describes as his own area of knowledge are permanently under extremely close transactional management. It can also be observed that managers who are responsible for these areas are often bypassed and instructions/management take place directly with the subordinate employees. In the individual case of the presented owner, these are in particular all areas that have a direct connection with the area of sales.

H1c: It is assumed that the owner adjusts his management style based on the following business conditions:

- *Current relevance of the managed department for the success of the company*

In the case of the young manager in particular, it was observed that the current relevance of the topic for which this manager was responsible resulted in highly intensive transformational leadership work on the part of the owner. Based on the downstream field observation, it was again possible to determine that, due to the decreasing relevance of the area supervised, the leadership style increasingly ran in the direction of the transactional leadership elements.

H2: It is assumed that the "laissez-faire" leadership style has fewer negative effects than has been demonstrated in current literature

An interesting observed fact is that the laissez-faire leadership style was not perceived as negative by the manager interviewed. Rather, the manager's interpretation was that, due to the complete absence of leadership, he or she was obviously very highly trusted in the manager's work. This very subjective perception contrasts strongly with the assumption of the literature³⁶, which assumes a high level of dissatisfaction with this leadership style.

CONCLUSION

This case study, based on Grob Aircraft SE and its CEO, Mr. André Hiebeler, has explained how a single supervisor applies different leadership styles in practice and what effects these have in detail. It has been shown that motivation³⁷ and performance³⁸ depend on the leadership style of the supervisor. The strong influence of a transformational leadership culture on creativity and empowerment³⁹ suspected in the literature could also be confirmed. The results of this case study, in relation to the laissez-faire leadership style and the assumption in the literature that employee satisfaction is the lowest after this style⁴⁰, can be confirmed as true for the most part, but not completely. Research showing that engagement within transactional and transformational managed employees⁴¹ could also be confirmed. However, in this case study, the laissez-faire led manager cannot be shown to be less engaged than the others. Interestingly, the laissez-faire leadership style partially practised by Hiebeler, was not perceived as negatively, by the interviewed manager and during the field observations, as it is portrayed in the literature⁴².

Another important finding of this case study is that Hiebeler has been shown to lead according to the full spectrum of the Full Range Leadership Model. The initial results indicate that each of the applied leadership styles is perceived as relatively positive by all parties. The versatile leadership culture implemented by the CEO makes Grob Aircraft a relevant subject for further research. Future research could look more deeply into the influences on leadership style and behaviour of the respective managers. Especially since these were only partially assessed in the present case study, but due to the - only very superficial - results, the assumption arises that this influence does exist.

The conclusions should be drawn with caution because of the specific context and leadership structure of the company studied. Hiebeler has, as already mentioned, a special charac-

³⁶ Vide B.M. Bass, *Leadership and performance...*, *op. cit.*

³⁷ J.E. Bono, T.A. Judge, *Self-concordance at work...*, *op. cit.*, pp. 554–571; G.A. van Kleef, et al., *Searing...*, *op. cit.*, pp. 562–580.

³⁸ V.A. Visser, et al., *How leader displays...*, *op. cit.*, pp. 172–188.

³⁹ S.A. Eisenbeiß, S. Boerner, *A double-edged sword...*, *op. cit.*, pp. 54–68; T.M. Amabile, et al., *Leader behaviors and the work environment for creativity: Perceived leader support*, "The Leadership Quarterly" 15, 2004, pp. 5–32; R. Kark, et al., *The two faces...*, *op. cit.*, pp. 246–255.

⁴⁰ Vide B.M. Bass, *Leadership and performance...*, *op. cit.*

⁴¹ P. Schilpzand, et al., *Not too tired...*, *op. cit.*, pp. 2367–2387; M. Tims, et al., *Do transformational leaders...*, *op. cit.*, pp. 121–131.

⁴² Vide P.G. Northouse, *Leadership: Theory and practice*, Los Angeles, CA 2016.

ter and an unusual career for a CEO. Due to these special circumstances, the results could deviate in relation to larger study groups.

There is a need for further research about how leaders adapt or change their actions towards their employees because of the leadership style they are subject to. This case study can be used as a basis for this research.

BIBLIOGRAPHY

- Akdeniz Can. 2015. *Management by Exception Explained*. Business School Books. Band Vol 7.
- Amabile Teresa, Schatzel Elizabeth, Moneta Giovanni, Kramer Steven. 2004. „Leader behaviors and the work environment for creativity: Perceived leader support”. *The Leadership Quarterly* 15: 5–32.
- Avolio Bruce, Bass Bernard. 1991. *The full range of leadership development programs: Basic and advanced manuals*. Binghampton: Bass Avolio & Associates.
- Avolio Bruce, Bass Bernard. 2001. *Developing Potential across a Full Range of Leadership: Cases on Transactional and Transformational Leadership*. London: Psychology Press.
- Avolio Bruce, Gardner William, Walumbwa Fred, Luthans Fred, May Douglas. 2004. „Unlocking the mask: A look at the process by which authentic leaders impact follower attitudes and behaviors“. *The Leadership Quarterly* 15: 801–823.
- Bass Bernard. 1985. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press.
- Bass Bernard. 1997. *From transactional to transformational leadership: learning to share the vision*. In Vecchio, R. (ed.). „*Leadership: understanding the dynamics of power and influence in organisations*“. Notre Dame: University of Notre Dame Press: 319-350.
- Bass Bernard. 1998. *Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Bass Bernard. 2002. *Cognitive, social, and emotional intelligence of transformational leaders*. In R. E. Riggio, S. E. Murphy, F. J. Pirozzolo (ed.). „*LEA's organization and management series. Multiple intelligences and leadership*“. Lawrence Erlbaum Associates Publishers: 105-118.
- Blickle Gerhard, Kane-Frieder Rachel, Oerder Katharina, Wihler Andreas, von Below Ariane, Schütte Nora, Matanovic Anja, Mudlagk Daniel, Kokudeva Tatyana, Ferris Gerald. 2013). „Leader behaviors as mediators of the leader characteristics – follower satisfaction relationship“. *Group & Organization Management* 38: 601–628.
- Bono Joyce, Judge Timothy. 2003. „Self-concordance at work: Toward understanding the motivational effects of transformational leaders“. *Academy of Management Journal* 46: 554–571.
- Burns James MacGregor. 1978. *Leadership*. New York: Harper and Row Publishers.
- Cascio Wayne. 1995. *Guide to responsible structuring*. Washington D.C.: U.S. Department of Labour.
- Dickson Marcus, Den Hartog Deanne, Mitchelson Jacqueline. 2003. „Research on leadership in a cross-cultural context: making progress, and raising new questions“. *The Leadership Quarterly* 14(6): 729-768.

- Effelsberg David, Solga Marc, Gurt Jochen. 2013. Transformational leadership and follower's unethical behavior for the benefit of the company: A two-study investigation". *Journal of Business Ethics* 120: 81–93.
- Eisenbeiß Silke, Boerner Sabine. 2013. „A double-edged sword: Transformational leadership and individual creativity“. *British Journal of Management* 24: 54–68.
- Fiedler Fred. 1967. *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York.
- Fiedler Fred. 1981. *Leader attitudes and group effectiveness*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Gadamer Hans-Georg. 2003. *Truth and Method*. 2nd edition, New York: The Continuum Publishing Company.
- Howell Jane, Avolio Bruce. 1993. „Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: Key predictors of consolidated-business-unit performance“. *Journal of Applied Psychology* 78(6): 891–902.
- Kark Ronit, Shamir Boas, Chen Gilad. 2003. „The two faces of transformational leadership: Empowerment and dependency“. *Journal of Applied Psychology* 88: 246–255.
- Kelloway Kevin, Weigand Heidi, McKee Margaret, Das Hari. 2013. „Positive leadership and employee well-being“. *Journal of Leadership & Organizational Studies* 20: 107–117.
- Kirchler Erich. 2014. *Arbeits- und Organisationspsychologie*. 3. Auflage, facultas WUV – UTB, Stuttgart.
- Kuoppala Jaana, Lamminpää Anne, Liira Juha, Vainio Harri. 2008. „Leadership, job well-being, and health effects – a systematic review and a meta-analysis“. *J Occup Environ Med* 50(8): 904–915.
- Malik Fredmund. 2001. *Führen, Leisten, Leben. Wirksames Management für eine neue Zeit*. Heyne Verlag, München.
- Nink Marco. 2014. *Engagement Index: Die neuesten Daten und Erkenntnisse aus 13 Jahren Gallup-Studie*. Redline Verlag, Münchner Verlagsgruppe GmbH, München.
- Northouse Peter. 2016. „Leadership: Theory and practice.“, Los Angeles, CA: Sage Publications Inc.
- Rivkin Wladislaw, Diestel Stefan, Schmidt Klaus-Helmut. 2014. „The positive relationship between servant leadership and employees' psychological health: a multi-method approach“. *Z Pers* 28(1–2): 52–72.
- Rost Joseph. 1993. *Leadership for the twenty-first century*. Santa Barbara: Greenwood Publishing Group.
- Schein Edgar. 2004. *Organizational Culture and Leadership*. 3rd edition, Jossey-Bass, San Francisco.
- Schilpzand Paulin, Houston Lawrence, Cho Jeewon. 2018. „Not too tired to be proactive: Daily empowering leadership spurs next-morning employee proactivity as moderated by nightly sleep quality“. *Academy of Management Journal* 61: 2367–2387.
- Scott Brent, Colquitt Jason, Paddock Layne, Judge Timothy. 2010. „A daily investigation of the role of manager empathy on employee well-being“. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 113: 127–140.

- Stocker Desiree, Jacobshagen Nicola, Krings Rabea, Pfister Isabel, Semmer Norbert. 2014. „Appreciative leadership and employee well-being in everyday working life.“ *German Journal of Human Resource Management* 28: 73–95.
- Tims Maria, Bakker Arnold, Xanthopoulou Despoina. 2011. „Do transformational leaders enhance their followers’ daily work engagement?“. *The Leadership Quarterly* 22: 121–131.
- Van Kleef Gerben, Homan Astrid, Beersma Bianca, Van Knippenberg Barbara, Van Knippenberg Daan, Damen Frederic. 2009. „Searing sentiment or cold calculation? The effects of leader emotional displays on team performance depend on follower epistemic motivation.“. *Academy of Management Journal* 52: 562–580.
- Visser Victoria, van Knippenberg Daan, Van Kleef Gerben, Wisse Barbara. 2013. „How leader displays of happiness and sadness influence follower performance: Emotional contagion and creative versus analytical performance.“. *The Leadership Quarterly* 24: 172–188.
- Wittstock Albert. 1875.: *Autodidakten-Lexikon. Lebensskizzen derjenigen Personen aller Zeiten und Völker, welche auf außergewöhnlichem Bildungs- und Entwicklungsgange sich zu einer hervorragenden Bedeutung in Kunst und Wissenschaft emporgearbeitet haben.* A. Mentzel, Leipzig.
- Wolf Gunther. 2020. *Mitarbeiterbindung – Strategie und Umsetzung im Unternehmen.* 4. Auflage, Haufe-Lexware, Freiburg.
- Zimmermann Wolfgang. 2012. *Unternehmer sind Verrückte – Wie Unternehmer Grenzen überwinden und was Manager von Ihnen lernen können.* Springer Gabler Verlag, Wiesbaden.

Ruxandra-Andreea ȚUȚUIANU
Ministry of Development, Public Works and Administration,
Managing Authority of Romania-Serbia
Bucharest, Romania
ruxandra_tutuianu@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-9430-4627>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.11>



CURRENT CHALLENGES IN THE EUROPEAN YOUTH POLICY

ABSTRACT: This article aims to focus on the current challenges of the European Youth policy, relying on data from the two most recent European Youth Strategies: The European Union Youth Strategy 2019-2027 and the Council of Europe Youth Sector Strategy 2030. Both strategies, which build on earlier initiatives and are intended to serve different priorities and purposes, emphasize the needs and issues facing young people. The article focuses on whether these policies are efficient enough to support young people to achieve their rights. Considering the youth's current challenges, the analysis reveals what can be done and who can help achieve a coherent framework which can be integrated with national policies? Furthermore, it is important to acknowledge the significant repercussions of the COVID-19 crisis, which has affected every sector of a society, including the young generation sector, especially in the following areas: technological, social, civic, political, and personal. For a multitude of reasons, it is time for the European Union to raise awareness about the implications of the pandemic, to review the priorities for the future, and to focus on the new challenges that arise, based on the developments over the last 24 months. The European Union must focus on implementing the bottom-up approach and participatory vision when it comes to addressing the needs and issues of youth and their situation in the future of Europe. It is crucial for the sustainable development of the European Union that youth receive long-term solutions and comprehensive strategies, where young people are the main subject of European policies and an active part of the decision-making processes, at all levels.

KEYWORDS: European Union, youth, strategy, COVID-19, challenges

WYZWANIA EUROPEJSKIEJ STRATEGII NA RZECZ MŁODZIEŻY

ABSTRAKT: Niniejszy artykuł koncentruje się na bieżących wyzwaniach europejskiej polityki na rzecz młodzieży, opierając się na danych z dwóch najnowszych europejskich strategii: Strategii Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2019-2027 oraz Strategii Rady Europy na rzecz sektora młodzieży do roku 2030. Obie strategie, które opierają się na wcześniejszych inicjatywach i mają służyć różnym priorytetom i celom, podkreślają potrzeby i problemy młodych ludzi. Artykuł koncentruje się na tym, czy te polityki są wystarczająco skuteczne, aby wspierać młodych ludzi w osiągnięciu ich praw. Biorąc pod uwagę obecne wyzwania, analiza pokazuje, co można zrobić i kto może pomóc w osiągnięciu spójnych ram, które można zintegrować z politykami krajowymi. Ponadto należy zauważyć znaczące reperkusje kryzysu COVID-19, który dotknął każdy sektor społeczeństwa, w tym sektor młodego pokolenia, zwłaszcza w obszarach: technologicznym, społecznym, obywatelskim, politycznym i osobistym. Z wielu powodów nadszedł czas, aby Unia Europejska podniosła świadomość na temat skutków pandemii, dokonała przeglądu priorytetów i skupiła się na pojawiających się nowych wyzwaniach w oparciu o wydarzenia z ostatnich miesię-

cy. Unia Europejska musi skoncentrować się na wdrażaniu podejścia oddolnego i partycypacyjnej wizji, jeśli chodzi o zaspokajanie potrzeb i problemów młodzieży oraz ich sytuacji w Europie. Dla zrównoważonego rozwoju UE kluczowe jest, aby młodzież otrzymywała długoterminowe rozwiązania i kompleksowe strategie, w których młodzi ludzie są głównym podmiotem polityk europejskich i aktywną częścią procesów decyzyjnych na wszystkich szczeblach.

SŁOWA KLUCZOWE: Unia Europejska, młodzież, strategia, COVID-19, wyzwania

INTRODUCTION

The progress of any country lies in the hands of the young generation, which should be strengthened and empowered to enable countries to prosper and thrive. However, there is no news that youth has been dealing with several challenges such as poverty, poor education and health care, unemployment, inequality, human rights violations, gender discrimination and other forms of marginalization, which does not allow for these generations to accomplish their goals, improve their own lives and the lives of the future generations.

Youth are change-makers, once they are given the proper tools and rights to engage, to participate and become effective leaders of the society. Empowerment and engagement in society also means giving them an increased sense of ownership and attachment to their communities. To achieve these ambitious goals, the EU must make all youth aware of their potential and power to build a nation and its future, by dealing with the obstacles they face every day and ensuring that they are encouraged to step up in the social arena and make their voices heard. This can only be reached by addressing the needs and issues of the youth and providing them with the proper means to develop knowledge, skills and competences in order to become active members in the society and agents of change.

METHODOLOGY

Methodologically, the paper has a constructivist approach which aims to offer a better understanding of the importance of youth in the European Union. In this context, previous experiences and lessons learned are key factors for the evolution of youth policy. The critical thinking skills allow for new ideas and proposals based on capitalizing experiences which can shape perspectives and shed a light on how the future should look like for European youth. The methodology of the study is based on the empirical review of the available literature and articles and analysing the relevant contexts, with a focus on the practical impact and consequences and future perspectives.

The developments are presented in a chronological timeline in order to show how the youth policy has evolved over the years, from its first approaches and how it should become made to measure, in accordance with recent evolutions, considering the important bottom-up approach and a Europe that not only protects its values and interest but proves to be more resilient, sustainable and close to its citizens.

In part one of this research paper, the aim is to review the concept and evolution of cooperation between the institutions of the European Union and to analyze its objectives and methods of coordination, which have led to the adoption of strategies in the youth sector, as well as the aims and results of these strategies. Part two will focus on the effectiveness of the existing European youth policies and the challenges youth is being confronted with. Part three deals with the effects of the COVID-19 pandemic on youth. Finally, Part IV will tackle the required course of action for addressing all obstacles reviewed in order to strengthen youth policies and its implementation, in a multi-level approach, for the future, especially in the context of the 2022 European Year of Youth and the Conference on the future of Europe.

COOPERATION OF EUROPEAN INSTITUTIONS IN THE YOUTH POLICY

Both the Council of Europe and the European Commission have been working on youth issues since the 1960s and, respectively, 1986. Soon after, in 1998 the two institutions decided to initiate a Partnership agreement that would allow them to work closely “to promote active European citizenship and civil society by giving impetus to the training of youth leaders and youth workers working within a European dimension”.¹ The two institutions share a generous amount of priorities, objectives and values, while they also share some differences, but their working together has proven to be extremely beneficial to the development of common principles and guidelines regarding the youth policies, needs and issues.

While we are all familiar with the Erasmus Programme or Youth for Europe Programme, which were launched by the European Commission in the late 1980s, it was not until 2002 that the European Commission and member states agreed upon the so-called *open method of co-ordination*² regarding the youth policy, based on the European Commission’s White Paper, a new impetus for European youth, which proposed four thematic priorities: participation, information, voluntary activities among young people and greater understanding and knowledge of youth.³

The Commission’s White Paper on Youth was followed by the European Pact for Youth, adopted in 2005, which focused on three areas: Employment, integration and social advancement; Education, training and mobility and Reconciliation of working life and family life⁴. Four years later, in 2009, the Council Resolution on a renewed framework for European cooperation in the youth field⁵ was developed and is best known as the Youth Strategy 2010-2018, the predecessor of today’s European Union Youth Strategy 2019-2027.

¹ Youth Partnership, <https://www.coe.int/en/web/youth/eu-coe-youth-partnership> (02.12.2021).

² Commission of the European Communities. 2002. Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States regarding the framework of European cooperation in the youth field (2002/C168/02). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002G0713\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002G0713(01)&from=EN) (02.12.2021).

³ Commission of the European Communities. 2001. European Commission White Paper – A New Impetus for European Youth. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a3fb3071-785e-4e15-a2cd-51cb40a6c06b> (02.12.2021).

⁴ The European Pact for Youth, European Pact for Youth_18112016.pdf (02.12.2021).

⁵ Council Resolution on a renewed framework for European cooperation in the youth field (2010-2018), Council of Europe.

Most significant improvements of EU's Youth Strategy 2010-2018 were made in the education and training of the young people, but many concerns still need attention from member states in the near future. The remaining issues, which still affect youth and have benefited only from a few improvement rates during the implementation of the strategy, were the following.

- the involvement in civil society organizations;
- access to employment;
- access to social services;
- the involvement and influence of youth in the policy making and decision-making processes;
- poverty;

Overall, the European Union Youth Strategy 2010-2018 has proven to be successful in terms of making youth policy issues more visible, across member states. We need to emphasize the fact that there was a different starting point for all member states, some of them being more familiar with youth policies, while others barely having one, so we can say that the Youth Strategy 2010-2018 was able to encourage the development of new ideas, principles and approaches for youth challenges and national policies.

THE EUROPEAN YOUTH STRATEGY 2019-2027

The new EU Youth Strategy is the third-generation framework in the sector and it is based on a dual approach: mainstreaming youth-relevant initiatives across policy areas and addressing the “Engage. Connect. Empower” core areas in the youth sector.⁶ The development of the strategy comes from broad consultation with young people and stakeholders across the European Union and its main objective is to empower youth and build their resilience by focusing on the three core areas mentioned. To be more specific:

- *engaging* means supporting youth to participate in the democratic life in all sectors (civic, social, cultural, political);
- *connecting* means supporting the access of youth to exchanges, cooperation, and cultural and civic actions in the European Union, in order to develop competences, critical thinking, creativity, and new ideas, be more active as European citizens and improve their chances to become employed;
- *empowerment* means supporting youth to overcome their challenges and gain confidence in the process of taking charge of their own lives.⁷

Using the Structured Dialogue, the strategy was able to identify crucial issues raised by the young people across Europe and **11 European Youth Goals** were agreed upon. These are the following:

⁶ Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions on the implementation of the EU Youth Strategy (2019-2027), https://europa.eu/youth/d8/sites/default/files/inline-files/1_EN_ACT_part1_v3.pdf (02.12.2021).

⁷ The new European Youth Strategy – what's it all about? <https://blog.leargas.ie/blog/the-new-european-youth-strategy-whats-it-all-about> (02.12.2021).

1. Connecting Eu with Youth
2. Equality of All Genders
3. Inclusive Societies
4. Information & Constructive Dialogue
5. Mental Health & Wellbeing
6. Moving Rural Youth Forward
7. Quality Employment for All
8. Quality Learning
9. Space and Participation for All
10. Sustainable Green Europe
11. Youth Organisations & European Programmes.⁸

THE COUNCIL OF EUROPE YOUTH SECTOR STRATEGY 2030

The new strategy of the Council of Europe builds on previous achievements of the institution in the youth sector and is based on the Council of Europe's three core values: democracy, human rights and the rule of law. The strategy aims to strengthen young people's participation in decision-making processes at all levels, to strengthen their access to their human rights and freedom and deepen their knowledge and expertise.⁹ With these objectives in mind, the Council of Europe Youth Sector Strategy has developed four thematic priorities for the achievement of their goals:

1. Revitalizing pluralistic democracy;
2. Access to rights;
3. Living together in peaceful and inclusive societies;
4. Youth work.

The strategy was adopted by the Council of Europe Committee of Ministers on 22nd January 2020 and launched on 23rd January 2020 for the period 2020-2030 and it was designed to give assistance to EU member states in the process of developing youth policies that meet the standards of the organization and share the European values.

The Council of Europe Strategy emphasizes the need to broadly involve youth in the decision-making processes and consider the challenges that they face in light of the digitalization or Internet governance, the effects of climate and environmental change, artificial intelligence, increased mobility and changes in the employment sector.¹⁰

⁸ European Youth Goals 2019-2027, <https://youthforeurope.eu/european-youth-goals-2019-2027/> (02.12.2021).

⁹ Youth Sector Strategy, Engaging young people with the Council of Europe's values, <https://rm.coe.int/ys-strategy-with-resolution-2/16809f4458> (02.12.2021).

¹⁰ Two youth strategies – one objective. The Council of Europe Youth sector strategy 2030: a strong backbone for youth work, <https://www.eywc2020.eu/en/news/two-youth-strategies--one-objective-the-council-of-europe-youth-sector-strategy-2030-a-strong-backbone-for-youth-work.6> (02.12.2021).

HOW EFFICIENT ARE EUROPEAN YOUTH POLICIES IN SUPPORTING YOUNG PEOPLE TO ACHIEVE THEIR RIGHTS? WHAT ARE THE CURRENT CHALLENGES OF YOUTH?

Youth policies do not have a common and widely accepted definition of what they are and which elements should be included in them.¹¹ That is why countries come up with their own policies and strategies, which can sometime be less efficient than expected and do not support youth in realizing their aspirations and reaching their full potential. However, elaborating youth policies in any member state should be in line with the recommendations of the European Union and be knowledge-based and evidence-based approaches.

What is the definition of a youth policy? According to the Council of Europe, “Youth policy is a strategy implemented by public authorities with a view to providing young people with opportunities and experiences that support their successful integration into society and enable them to be active and responsible members of their societies, as well as agents of change”. (Council of Europe CM/Rec(2015)3). One more interesting question appears from the definition mentioned: What is youth? And there is no right answer to the questions, since the definition varies from country to country, from 13-year-olds to 30-year-olds.¹² This makes it quite difficult to take into consideration and tackle all challenges these age categories face during their transition to adulthood, and that is the same for member states, which may create slightly different approaches to their national youth policies.

Developing youth policies and strategies requires many factors to be involved, especially intergovernmental cooperation and a cross-sectoral approach, while also making more room for non-governmental youth organizations to make their voices heard. While many countries have tried to put together national youth strategies, it has been proven that these are not as effective as promised and do not have a clear direct impact on youth.¹³

Throughout the European Union, there are many differences which can clearly be noted regarding member states’ living conditions, demographic, social, economic or governance circumstances which limit the development and opportunities of the young generation and from which we can conclude that youth cannot be considered as a “homogeneous group”.¹⁴ This also means that one or more strategies, at the level of the European Union, will not solve all of youth’s obstacles in achieving their rights and improving their lives for the future.

¹¹ E. Bielecka, *Youth Participation and Solidarity – Handbook for students and teachers of Social Professions*, p. 16.

¹² Z. Lavchyan, H. Williamson, *European Union – Council of Europe youth partnership, Youth Policy Essentials*, Revision 2019, p.6, <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261953/Youth+Policy+Essentials+-updated.pdf/92d6c20f-8cba-205f-0e53-14e16d69e561> (02.12.2021).

¹³ *Youth policy: Doing it right*, p. 211,

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/556251468128407787/ch9/additional/359990WDR0complete.pdf> (02.12.2021).

¹⁴ F. Hofmann-van de Poll, H. Williamson, *European Youth Strategies – A reflection and analysis*, p. 10, <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/101043895/European+Youth+Strategies+-reflection+paper.pdf/ba2cb002-9705-620d-3ddb-bc4939c6d3b4> (02.12.2021).

However, we can definitely tackle some of the main challenges youth face nowadays and that all youth can relate to. First of all, societies are aging across all Europe's territory which particularly impacts the young generations and calls for new ways of distributing resources and re-thinking the intergenerational relations. Secondly, youth faces social challenges which means that youth needs to be guaranteed access to their rights and freedom, access to education, training and employment, access to non-formal education/learning and work, all in the scope of combating social exclusion, inequalities, discrimination, poverty and promoting social cohesion and tolerance. Social exclusion, marginalization, vulnerabilities and their implications for well-being and mental health should be addressed better by the EU in order to show support to the young, build on their capabilities and empower them. Social exclusion can also lead to the disconnection from civil society, the feeling of being marginalized and not heard when it comes to expressing their views and concerns. From a political point of view, radicalization, terrorism, racism, discrimination are the main factors that have led to a lack of trust from the youth in the political systems and to the need to improve their participation in the political life and ensure their proper representation in political decision-making, especially for minorities and women.¹⁵ Also, technologically speaking, robotization, artificial intelligence, digital democracy is some of the challenges that youth policies should consider in the future period, since the technological development has definitely impacted the youth's both personal and professional lives.

What can be done to improve youth policies and who can do it? There are many things to improve on, from the European level, to as close as it gets, to the young generation themselves. Policy makers, the people who are directly responsible for thinking and elaborating youth policies, are the ones who should make sure that all relevant actors from the youth sector (young people, organizations, councils) are included in the entire process of designing a targeted policy, including in the most important steps: implementation, monitoring, and evaluation of its impacts for youth. At the European level, the Youth Dialogue with young people from the EU, which supports the implementation of the EU Youth Strategy 2019-2027, is a great example of the European mechanism, addressing all young people and involving also national levels by means of consultations and activities with young people, organizations and policy makers, within national working groups.¹⁶ All data and outcomes of activities, both at national and European level, are gathered together and presented during EU Youth Conferences and the conclusions are furthered to the Council of the European Union and can result in the adoption of policy documents containing the youth's vision for their future in the EU.

Furthermore, tackling the challenges of the youth sectors goes far beyond the European level. It is crucial that member states get involved, especially the central government, which is usually responsible for the creation of policies and can lead the way for regional and local levels, as

¹⁵ Youth Sector Strategy, Engaging young people with the Council of Europe's values, <https://rm.coe.int/background-document-youth-sector-strategy-2030-english/1680a0bb33> (02.12.2021).

¹⁶ https://europa.eu/youth/get-involved/eu-youth-dialogue/what-eu-youth-dialogue_en (02.12.2021).

well as for monitoring and evaluating the implementation process in the respective countries. This way, the general objectives of the national level can be developed into specific objectives, considering each country's specificities and needs in the youth sector. Using a multi-level approach, clear and measurable objectives and outcomes is an effective way of evaluating the direct impact of youth policies for the young people, the level of reach, the challenges and obstacles of the process and what to change in order to deliver better results for the future.

WHAT ARE THE EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC?

Youth has been one of the most vulnerable and affected categories as a result of the COVID-19 pandemic and the consequences of the economic crisis caused by it. The impact of the pandemic has been hard for the young people, especially in the labour market area, with an average rate of unemployment that reached 11.5% for 15 to 29 years old or 19.1 million unemployed young people, as OECD shows in their Employment Outlook 2021¹⁷. As unemployment remains one of the top challenges of the youth policies, other factors have been added, as the pandemic developed and physical-distancing measures were established, learning became remote, incomes dropped and on top of all of this, the previous situations and even mental health conditions, in some cases, worsened.

Also, young people are now dealing with an increasingly digital world, since the labour market and economy have been forced to rapidly and effectively adapt to digitalization, which stresses the fact that youth needs to be guaranteed the right to take part in shaping the future and in the decision-making processes which significantly impact their social life, employment, and the future of their work. Technology is threatening many jobs that are performed by people, and it has been estimated that 20-40% of job specifically undertaken by youth will be replaced in the future by robotization and/or automation¹⁸. In light of these changes and the need for young people to adapt to the digitalization in the labour market, a strong emphasis needs to be put on policies that ensure their social and economic rights. There are many differences across member states in regards to the digital skills of the youth and the access to such opportunities that threatens to increase inequalities between these generations, their level of preparedness for the digital age and the development of digital tools and platforms that take into consideration the specific needs of young people, including the disadvantaged categories.

According to the OECD Risks That Matter 2020 survey¹⁹, many young people have been confronted either with job losses in their households or job disruptions, such as fewer working hours, less income or even unpaid leave and this needs to be considered differently, since the situation of member states varies across the European Union and the economic im-

¹⁷ OECD, *Jobs: a slow rebound*, <https://www.oecd.org/employment-outlook/> (02.12.2021).

¹⁸ European Youth Forum, *The Future of Work and Youth 2019*, <https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/Future%20of%20Work%20-%20online%20version%202.pdf> (03.12.2021).

¹⁹ *The OECD Risks That Matter Survey*, <https://www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm> (03.12.2021).

pact strikes them respectively. The young people from low social classes were the ones most affected by the pandemic, considering that 61% of them reported that they or a member of the household suffered from different forms of job disruption, while 21% of them lost their jobs, compared to lower rates of other age categories or low/medium educated youth.²⁰ As a result of job disruption or job loss, the financial difficulties have been raised accordingly, since the start of the pandemic, which caused them to find solutions for covering their expenses, such as taking money out of their savings, asking for money from families and friends, taking additional debt or credits from the bank. In some severe cases, the financial burden was so high that people lost their homes.

Closely linked to the worries about financial security and long-term effects on their well-being and household finances, is also the mental health of the people, especially of the vulnerable youth, in this case. Moreover, the restrictive measures of the pandemic, which strongly limited access to education, exercise, social activities and employment, are all factors that influence one's mental health and increase anxiety and depression. OECD data shows that young people have been seriously affected by all protective measures, which caused symptoms of anxiety and depression to raise around 30% to 80% or higher in countries such as Belgium or France.²¹

CONCLUSION AND PERSONAL VIEWS FOR THE FUTURE OF YOUTH POLICY

The European Union Youth Strategy 2019-2027 and the Council of Europe Youth Sector Strategy 2030 are both designed to tackle the needs and issues young people are being currently faced with. When it comes to the implementation though, it is important to acknowledge the existing difference between countries across Europe, in terms of their governance, ways of living, the organization of the societies and even related to the importance of youth, their role and contribution.

The challenges of the past, such as global economic shifts, threats to democracy, climate change and environmental degradation are still present and the COVID-19 pandemic has had great impact on the youth, aggravating young people's mental and emotional health, their interpersonal relations, their working and financial situation, as well as their mobility and access to education and training.

There are five major themes which contribute to young people's disruption, and these can be applied globally and not only at European level: education and training; mental health;

²⁰ OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), *Young people's concerns during COVID-19: Results from risks that matter 2020*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/young-people-s-concerns-during-covid-19-results-from-risks-that-matter-2020-64b51763/#fnotea0z2> (03.12.2021).

²¹ *Supporting young people's mental health through the COVID-19 crisis*, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/supporting-young-people-s-mental-health-through-the-covid-19-crisis_84e143e5-en (03.12.2021)

career prospects; safety and isolation; personal development²². These were all identified this year, 2021, during the Global Youth Summit and represent the result of local, national and transnational studies of the impact of COVID-19 crisis on youth.

Although youth has been extremely affected by the last 24 months, I believe that the COVID-19 pandemic should not be looked at only from a negative perspective. Instead, we should focus on the way that the pandemic has proven to us that societies are able to adapt and they should invest more time and resource into new ways of working, education and training for all young people categories, including the disadvantaged and those who live in remote area, the need to speed up digital transition, the creation of new platforms for participation and expression, especially for the youth sector and many other things. To address these issues and achieve these goals, the European Union needs “effective youth policies, the democratic decision-making of young people at all levels, as well as resources for quality youth work.”²³

In the context of multi-level governance, the European institutions are cooperating with member states, regional and local authorities, relevant stakeholders and representatives, as well as with the young people themselves, in order to organize a series of activities that will start at the beginning of next year and will be dedicated to challenges and issues that affect young people mostly, in close alignment with the priorities displayed in Youth Goals²⁴ (equality, sustainability, inclusion, mental health and well-being, quality employment). The objectives that the European Year of Youth is aiming at are to support, honour and strengthen the young people who are most affected by the pandemic and by the twin transition (green and digital), to encourage all categories of youth (disadvantaged, living in remote/rural areas, vulnerable) to become active citizens and change-makers, to build upon the Conference on the Future of Europe²⁵ (considering the European Citizen’s Panels which allow citizens to jointly about the future of the EU) and to promote opportunities of the EU policies for the support of the young people in the development of all aspects of their lives (personal, social and professional).²⁶

The outcomes of the Conference on the future of Europe are a clear contribution to the future of youth. The past year has offered both citizens and decision makers to fully concentrate on various aspects of how the future of Europe should look like by addressing the obstacles and inequalities which young people face nowadays and concentrate on making decision making accessible for youth. The innovative process was citizens-focused, a perfect example of the bottom-up approach which should be used when tackling specific end groups and results of policies. Starting with May 2021, over 2000 proposals²⁷ coming from youth across Europe were submitted on the online platform of the Conference and resulted in the Youth Ideas report and are available online on searchyouthideas.eu. In regards to youth, which was

²² European Youth Strategies - reflection paper.pdf, p. 22 (03.12.2021).

²³ Ibidem, p.

²⁴ *Youth Goals*, <https://youth-goals.eu/> (04.12.2021).

²⁵ *Education, Culture and Youth*, <https://futureu.europa.eu/processes/Education> (04.12.2021).

²⁶ Brussels, 14 oct 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5226 (04.12.2021).

²⁷ *Conference on the Future of Europe, Report on the final outcome*, May 2022.

one of the main focuses of the Conference, the results of the consultations, events and all activities developed in the past year, proved that a holistic approach is much needed for the future of youth in the EU. Youth needs to be empowered economically and socially, altogether and challenges need to be addressed especially in the context of the effects of the pandemic, as many young people felt left behind and suffer many consequences, including on their mental state and health.

In light of all the information presented in the paper, I believe that the EU should focus more, in the near future, on the following aspects of youth policy:

- The democratic reform of the EU, employment and social affairs, and education and youth should be placed at the heart of the EU's efforts to achieve sustainable development, while ensuring coherence with other policy sectors, using a long-term based approach.
- Promote easy access to quality education and training to address inequalities and challenges faced by youth in Europe, especially in the case of vulnerable and remote young people;
- The involvement of youth in the policy making and other decision-making processes should be strengthened, with an emphasis on the importance of close dialogue and cooperation with young people;
- Ensure that young people benefit from decent proper working conditions and salaries and take measure against those who discriminate, in any form, youth; fair working conditions and access to their rights should be enforced by the EU;
- Update national youth strategies by collaborating with youth stakeholders;
- Aligning short-term responses with investment in longer-term objectives.

BIBLIOGRAPHY

- Bello Barbara Giovanna. 2020. "European Youth Policy and Young People: So Far, So Close?" *Materiales de Filosofía del Derecho* 5. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/30659/WF-20-05.pdf?sequence=1>.
- Bielecka Elżbieta (ed.) 2022. *Youth Participation and Solidarity – Handbook for students and teachers of Social Professions*. Toruń: Adam Marszałek.
- Commission of the European Communities. 2001. *European Commission White Paper – A New Impetus for European Youth*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a3fb3071-785e-4e15-a2cd-51cb40a6c06b>.
- Commission of the European Communities. 2002. *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States regarding the framework of European cooperation in the youth field (2002/C168/02)*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002G0713\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002G0713(01)&from=EN).
- Commission Staff Working Document, *Situation of young people in the European Union*. NC0118604ENN.en.pdf.
- Conference on the Future of Europe, *Report on the final outcome*. May 2022. <https://prod-cofe-platform-1.amazonaws.com/2po250fn174z62m8g8c9ya9e62m7?response-content->

disposi-
 tion=inline%3B%20filename%3D%22Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf%22%3
 B%20filename%2A%3DUTF-
 8%27%27Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf&response-content-
 type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-
 Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20220714%2Feu-central-
 1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20220714T214508Z&X-Amz-
 Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-
 Signature=7b2a9c65c39e844eaec44ebcba1685e2a91a0e079651edfffa226ee2aad83e2

Council of Europe. 2020. Engaging young people with the Council of Europe's values, Youth Sector Strategy 2030. <https://rm.coe.int/background-document-youth-sector-strategy-2030-english/1680a0bb33>.

Council of Europe. 2020. Resolution CM/Res(2020)2 on the Council of Europe youth sector strategy 2030, Adopted by the Committee of Ministers on 22 January 2020 at the 1365th meeting of the Ministers' Deputies). <https://rm.coe.int/0900001680998935>.

Council of Europe. 2020. Youth Sector Strategy 2030. <https://www.coe.int/en/web/youth/youth-strategy-2030>.

Council of the European Union. 2009. Council Resolution on a renewed framework for European cooperation in the youth field (2010-2018). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1219\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1219(01)&from=EN).

Council of the European Union. 2018. Resolution on the European Union Youth Strategy 2019-2027. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14080-2018-INIT/en/pdf>.

Denstad Finn Yrjar. September 2009. Youth Policy Manual, How to develop a national youth strategy, Council of Europe Publishing. YP_Manual_pub.pdf.

EU Youth Dialogue. https://europa.eu/youth/strategy/euyouthdialogue_en.

EU Youth Strategy 2010-2018. https://europa.eu/youth/strategy/strategy-2010-2018_en.

European Commission. 2016. Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU, Final Report, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, Directorate C – Youth and Sport, Unit C.1 – Youth Policy. youth-strategy-2016_en.pdf.

European Commission. 2021. Commission kick-starts work to make 2022 the European Year of Youth. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5226.

European Commission. 2021. Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the EU Youth Strategy (2019-2021) {SWD(2021) 286 final} - {SWD(2021) 287 final}. https://europa.eu/youth/d8/sites/default/files/inline-files/1_EN_ACT_part1_v3.pdf.

European Commission. 2021. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions on the implementation of the EU Youth Strategy (2019-2027). https://europa.eu/youth/d8/sites/default/files/inline-files/1_EN_ACT_part1_v3.pdf.

European Parliament. May 2021. Study requested by the CULT Committee, Education and youth in post-COVID-19 Europe – crisis effects and policy recommendations, Policy Department

- for Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies, PE 690.872. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690872/IPOL_STU\(2021\)690872_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690872/IPOL_STU(2021)690872_EN.pdf).
- European Youth Forum, 2019. The Future of Work and Youth. <https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/Future%20of%20Work%20-%20online%20version%202.pdf>.
- European Youth Forum. 2017. Resolution on key issues concerning European youth, especially marginalized youth, Adopted by the Council of Members, Cascais, Portugal 23-25 November. https://tools.youthforum.org/policy-library/wp-content/uploads/2021/04/0196-17_Resolution_On-Key_Issues_Concerning_European_Youth.pdf.
- European Youth Forum. 2018. Youth inclusion & involvement: top priorities for Europe. <https://www.youthforum.org/EU-youth-strategy-adopted>.
- European Youth Goals 2019-2027. <https://youthforeurope.eu/european-youth-goals-2019-2027/>.
- European's Citizens Panel. <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels>.
- Hofmann-van de Poll Frederike, Williamson Howard, European Youth Strategies – A reflection and analysis. <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/101043895/European+Youth+Strategies+-+reflection+paper.pdf/ba2cb002-9705-620d-3ddb-bc4939c6d3b4>.
- Hofmann-van de Poll Frederike, Williamson Howard. European Youth Strategies – A reflection and analysis. <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/101043895/European+Youth+Strategies+-+reflection+paper.pdf/ba2cb002-9705-620d-3ddb-bc4939c6d3b4>.
- Lavchyan Zara, Williamson Howard. 2019. European Union – Council of Europe youth partnership, Youth Policy Essentials. Revision. <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261953/Youth+Policy+Essentials+-+updated.pdf/92d6c20f-8cba-205f-0e53-14e16d69e561>
- NextGenerationEU. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.
- OECD, Jobs: A Slow Rebound. <https://www.oecd.org/employment-outlook/>.
- OECD. July 2021. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), Young people's concerns during COVID-19: Results from risks that matter 2020. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/young-people-s-concerns-during-covid-19-results-from-risks-that-matter-2020-64b51763/#fnotea0z2>.
- OECD. May 2021. Supporting young people's mental health through the COVID-19 crisis. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/supporting-young-people-s-mental-health-through-the-covid-19-crisis_84e143e5-en.
- OECD. The OECD Risks That Matter Survey. <https://www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm>.
- Report on the results of the call for ideas on the European Year of Youth. <https://europa.eu/youth/d8/sites/default/files/inline-files/Co-creation%20survey%20report.pdf>.
- The European Pact for Youth. European Pact for Youth_18112016.pdf.

The Future of Europe: unleashing the potential of young people, European Youth Forum. https://tools.youthforum.org/policy-library/wp-content/uploads/2021/04/EYF_future_of_europe-21.pdf.

Two youth strategies – one objective. The Council of Europe Youth sector strategy 2030: a strong backbone for youth work. <https://www.eywc2020.eu/en/news/two-youth-strategies--one-objective-the-council-of-europe-youth-sector-strategy-2030-a-strong-backbone-for-youth-work.6>

Williamson Howard. August 2020. Cornerstone Challenger for European Youth Work and Youth Work in Europe, Making Connections and Bridging the Gaps, Some preparatory thoughts for planning the 3rd European Youth Work Convention and implementing the European Youth Work Agenda. In https://www.bonn-pro-cess.net/downloads/publications/38/8adbb3a39302dda6f7a37c739ba6515f/Challenges_for_Youth_Work_Howard_Williamson.pdf

World Development Report. 2007. Youth policy: Doing it right. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/556251468128407787/ch9/additional/359990WDR0complete.pdf>.

Youth Goals EU. <https://youth-goals.eu/>.

Youth Partnership. The EU-CoE youth partnership homepage.

Youth Progress Report 2021. <https://youthprogressindex.org/wp-content/uploads/2021/06/YPI-report-10062021.pdf>.

Youth strategies. 2018_youth_strat_2_youth_strategies.pdf.



Tunde AGARA

Ambrose Alli University

Center for Strategic and Development Studies

tundeagara@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0003-2783-7989>

Basheer Olalere USAMOTU

Osun State University, Department of Political Sciences

Basheer.usamotu@uniosun.edu.ng

<https://orcid.org/0000-0002-5648-8063>

Olawale Olufemi AKINRINDE

Osun State University, Department of Political Sciences

olawale.akinrinde@uniosun.edu.ng

<https://orcid.org/0000-0001-7350-2376>

Nigeria

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.12>

DOCTRINAIRE SCHISM AND THE POLITICS OF RELIGIOUS SECTARIANISM IN ISLAM: UNDERSTANDING THE ROOT CAUSE OF SECTARIAN AND RELIGIOUS TERRORISM IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

ABSTRACT: The current difficulties and insurgency in Islamic states in the Middle East and North Africa (MENA) led this study to examine why this region has seen more volatility than any other region today. Furthermore, the unusual nature of the insurgency and turmoil in this region, particularly where Muslims oppose Muslims and Muslim regimes, makes one ask what is the cause. As a result, this study has attempted to analyze today's Muslim divisions through the lens of schisms in doctrines and beliefs, which always lead to sectarian divisions. This paper takes a historical journey into the past to explore the origins of the schisms and their consequences. The emergence of many ulama (or Ayatollahs and Sheikhs) shortly after the Prophet's death and over the centuries of Islamic religion, each with own claim to piety, teachings, and illuminations, has led to the emergence of many sects, each claiming to be more pious than the others and adhering to the precepts, teachings, and examples laid down in the Qur'an and set by Muhammad. The fundamental differences in ideas and interpretations are what have fueled and generated today's sectarian and religious difficulties and instability in MENA. As a result, this instability may continue for many years to come, especially when one group sees the others not only as apostates, but also as an infidels who are divinely intended to be exterminated.

KEYWORDS: doctrine, schism, politics, religious sectarianism, terrorism, Islam, MENA

SCHIZMA DOKTRYNALNA I POLITYKA RELIGIJNEGO SEKTARIANIZMU W ISLAMIE: ZROZUMIENIE PIERWOTNEJ PRZYCZYNY SEKCIARSKIEGO I RELIGIJNEGO TERRORYZMU NA BLISKIM WSCHODZIE I W AFRYCE PÓLNOCNEJ

ABSTRAKT: Obecne trudności i rebelie w państwach islamskich na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej (MENA) skłoniły autorów do zbadania, dlaczego ten region odnotowuje większą

zmienność niż jakikolwiek inny region na świecie. Co więcej, niezwykley charakter powstań i zamieszek w tym regionie, szczególnie tam, gdzie muzułmanie sprzeciwiają się innym muzułmanom i muzułmańskim reżimom, każe zadać pytanie, co jest tego przyczyną. W rezultacie w niniejszym opracowaniu podjęto próbę przeanalizowania dzisiejszych muzułmańskich podziałów przez pryzmat schizm w doktrynach i wierzeniach, które zawsze prowadzą do podziałów sekciarskich. Artykuł ten jest podróżą w przeszłość, która ma na celu zbadanie początków schizm i ich konsekwencji. Pojawienie się wielu ulemów (albo ajatollahów i szejków) wkrótce po śmierci Proroka i na przestrzeni wieków, z których każdy miał własne roszczenia, doprowadziło do powstania wielu sekt, z których każda twierdzi, że jest bardziej pobożna niż inne i trzyma się przykazań, nauk i przykładów zawartych w Koranie i ustanowionych przez Mahometa. Fundamentalne różnice w ideach i interpretacjach podsycaly i generowały dzisiejsze sekciarskie i religijne konflikty oraz niestabilność na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. W rezultacie ta niestabilność może trwać jeszcze przez wiele lat, szczególnie gdy jedna grupa postrzega drugą nie tylko jako odstępców, ale także jako niewiernych, których spotka boska eksterminacja.

SŁOWA KLUCZOWE: doktryna, schizma, polityka, sektarianizm religijny, terroryzm, islam, MENA

INTRODUCTION

The origins and beginnings of Islam (submission to God's will) have long been connected to central Arabia, namely the region of Mecca and Medina, commonly known as the Hijaz. Although Islam is said to have originated in this region, experts believe that it underwent significant development and attained unique results outside of Arabia. "Islam is not a desert religion," as Craig et. al. puts it;¹ it developed as a commercial urban center in the Hijaz region of the western Arabian Peninsula, where it flourished in an agricultural oasis and small merchant towns. It has long been assumed that around 610 Hijrah, in Mecca, Saudi Arabia, a merchant named Muhammad began to have religious experiences that culminated in the Qur'an (Recitation of God's Word) and hadith, and that by the time he died in 632 Hijrah, most of Arabia had embraced and converted to his teachings. His disciples had spread to Syria, Palestine, Egypt, and what is now Iraq, Persia (modern-day Iran), northern India, North Africa, Spain, and a portion of France a century later. Islam had expanded from Central Asia to China's frontiers in less than a century. The Muslims had developed a splendid civilization with Baghdad as its center in Iraq by the 9th, 10th, and 11th centuries, a culture that significantly influenced the development of both Eastern and Western civilizations. The Arabian Peninsula is around 1/3 the size of Europe or the United States, and was given the name Arabia by Bedouin nomadic Arabs who grazed their sheep on the semiarid soil. As a result, the term Arab originally meant 'a native of Arabia.' Today, the phrase refers to an ethnic identity in general, whereas Arabic refers to a linguistic and cultural legacy. The tribe was the main social unit for the Arabs, a patriarchal group of blood relatives. The Arab tribes were not static entities, and strong economic ties bound them together. The political system in northern

¹ Vide A.M. Craig, W.A. Graham, D. Kagan, S. Ozment, F. M. Turner, *The Heritage of World Civilisations*, New Jersey 2009.

and central Arabia was characterized by tribal confederations dominated by the warrior class. Religious aristocracies wielded political power in the south. The northern warrior class's authority was based on their fighting prowess, whilst the southern religious aristocracy's authority was based on their cultic and economic dominance. The southern religious aristocracy had a stronger economic footing than the military aristocracy, since they were located in an agricultural area that also served as the Peninsula's commercial nerve center.

Muhammad's political genius was in uniting these disparate tribal groupings and warlords into a strong unified state. Although Islam was the means by which he was able to unite all the Bedouin tribes, Muhammad's social and political perspectives are inextricably linked to his religious beliefs. By the time he died, the crescent and star, Islamic insignia, had taken control of the majority of the Peninsula.

Following the Prophet's death, Islam arose not only as a religious faith, but also as a growing culture with global political implications. The victories and growth of Islam have been attributed by Islamic scholars to God's assistance for the faith. The religious zeal of the devotees was not matched by the cultic convictions of their adversaries. Muhammad has been able to persuade his rising number of followers that a jihad, or holy war, is necessary. Although Islamists have debated the term's exact meaning over time, the general view among supporters is that it represents, on the one hand, an individual's struggle against sin and toward Islamic perfection. Others have claimed that the phrase has both a social and communal connotation, implying militancy as part of a holy war against unbelievers – infidels – residing in areas not under Muslim authority.

It is crucial to review the fundamental doctrines of Islam and grasp how its fundamentalism differs from that of other contemporary sects in order to completely comprehend Islamic fundamental views. Islam is the newest of the three major monotheistic religions in the world. It is also the world's largest religion, with over one billion followers, and the dominant religion in the Middle East, Africa, and Asia. Islam's core concept is that there is only one God (Allah), who is the same God worshipped by Jews and Christians and is the solitary and supreme ruler of the universe. Although Allah has revealed himself to previous prophets at different times, Prophet Muhammad received his most significant and last revelation in the seventh century. Muslims are followers of the faith, which means "those who surrender to God," since believers must submit to Allah's will. According to Islam, Muslims have just one life to live, and how they live it decides how they will spend the rest of their lives. The Qur'an is Islam's sacred text, which literally means 'reading' or 'recitation,' and denotes Muslims' primary beliefs about the Qur'an, which is that it is a recitation of an eternal scripture written in heaven and revealed chapter by chapter to Muhammad. The Qur'an is regarded as God's final message to humanity, and it is eternal, absolute, and irreversible. Although Islam respects Jewish and Christian writings, the Qur'an is regarded as God's full word. It was physically revealed to Muhammad, who served as Allah's spokesperson, and it has remained large-

ly intact since the prophet's time. An important ritual act is the recitation of the Qur'an, as it is a source of Allah's blessing because it reproduces his divine speech.

The Qur'an and traditions known as Hadith are sources of legal authority. There are thousands of hadiths that elaborate on the basic precepts of the Qur'an. Muslim scholars have used them to answer legal questions and clarify Islamic ceremonial obligations. In Muslim societies, religious education is based on the study of the Qur'an and Hadith. Islam is fundamentally a religion built on submission to God. There are several activities and beliefs that each Muslims should follow in order to devote themselves to Allah and restate their trust in Islam. Islam is more than a belief system; it is a way of life, and what Muslims believe determines how they should live for Allah. The five pillars of Islam are the religious responsibilities that every decent Muslim must fulfill. (1) the shahadah, or statement of faith by repeating the creed, "There is no God but Allah, and Muhammad is Allah's messenger;" (2) Salah refers to the required prayer. (3) Zakat represents an important Islamic principle that all things belong to God, and Muslims are expected to share their possessions with the poor, widows, or orphans, that is, charity is required by Islamic law; (4) Sawm, or fasting, is required every year during Ramadan. It commemorates the month in which the prophet received his first revelation and is regarded as a principle of self-purification; and (5) Hajj is the pilgrimage to Mecca. Every Muslim who can afford it has a religious obligation to visit Mecca at least once in lifetime. There are six pillars of faith: (1) faith in Allah; (2) faith in His Angels; (3) faith in divine revelations; (4) faith in His messengers; (5) faith in the afterlife; and (6) faith in the Divine intent. The Islamic religion and the religious obligations for all practicing Muslims are defined by the combination of the five pillars of Islam and the six pillars of faith.²

CONCEPTUAL AND HISTORICAL MAPPING: THE BEGINNINGS OF THE ISLAMIC STATE

Islam originated from warring tribal cultures that lacked central, stable, and coherent governance institutions, despite having headquarters in towns and cities. Muhammad left a vast Muslim Umma (or community) when he died in 632, but this society was in danger of dissolving into distinct tribal groups once again, with some tribesmen electing new chiefs and leaders. The construction of a distinct and unified Umma, or Muslim community, made up of all those whose primary identification and relationship were a common religious faith and commitment rather than a tribal tie, was Muhammad's greatest achievement as a political strategist and religious teacher. According to Muhammad, the Umma was to be a religious and political society dedicated to carrying out God's purpose on earth. As a result, the Islamic concept of an absolute superior authority that transcended the bounds of specific tribal divisions aided in the political unification of the tribal confederation. All authority was given to

² Vide F.M. Donner, *The Early Islamic Conquests*, Princeton, N.J. 1981, p. 25.

Muhammad by God. Within the Umma, God's law reigns supreme, and Muhammad is the one who interprets and applies it. As a result, Islam became a centralized weapon, concentrating both governmental and religious authority in Muhammad's hands.³

The Caliphate: Despite the fact that Muhammad's prophetic mission had been completed, his religious work was not only preserved but also maintained under the leadership and control of the caliphs (or successors to Muhammad, representatives or deputies of God). From their control, the Caliphate, as it is known today, sprang. The numerous caliphs were thus tasked with spreading Islam throughout the world, and to do so, they needed to exercise political, religious, and military dominance. Following Muhammad's death, there was a succession issue. A group of Muhammad's most capable supporters, however, chose Abu Bakr (573-634), Muhammad's loyal supporter and father-in-law, as the first caliph or Khalifa. This election signaled the birth of the concept of a universal Muslim community, whose political and religious aspirations were outlined in both the Qur'an and the Hadith. Although the primary purpose of the Qur'an and hadith was to provide rules and regulations for the faithful and to guide the Umma, there needed to be a governing body to enforce and ensure that the precepts, moral codes, and teachings contained in these two documents were followed, especially since Muslim teaching held that the law was supreme. According to the belief system, God is the sole source of law, and therefore the ruler has a religious obligation to obey and implement the law. As a result, the government's role in the Muslim religious system is limited to enforcing rules rather than making them. As a result of Muhammad's leadership style and actions, and as justified by the Qur'an and the hadith, there is no boundary between the secular temporal and spiritual spheres. This concept is one of the primary difficulties at the foundation of today's modern acts of terrorism. Comprehensive religious rules are an extension or a basic strand in the fabric of social laws. According to Grunebaum, religious belief and political power are inextricably linked, as the first sanctifies the second and the latter supports the first.⁴ Abu Bakr, the first caliph, governed for only two years (632–634). His rule was founded on his personal status as the Prophet's father-in-law among the Umma. He carried out all of the duties of a secular-cum-religious state, including sending out military expeditions in the name of the jihad, collecting taxes, dealing with tribal matters on behalf of the entire community, and leading the community in prayer. A caliphate gradually formed as an institution under him and his three successors, Umar (634-644), Uthman (644-656), and Ali (656-661). The first four caliphs were all close to Muhammad, and their relationship provided legitimacy, nostalgia, and an appearance of immaculate purity to their reigns, but later caliphal institutions were founded mostly on brute force legitimized by hereditary succession. The struggle for dominance resulted in the establishment of two major dynastic regimes, known as caliphates.

³ *Vide* F.M. Donner, *The Early Islamic Conquests*, Princeton, N.J. 1981.

⁴ *Vide* G.E. von Grunebaum, *Medieval Islam: A Study in Cultural Orientation*, Chicago 1954.

The Umayyad Dynasty/Caliphate: With the first civil war (456-661 Hijrah) and the identification of Mu'awiya, a kinsman of Uthman, as caliph, the nature of Islamic leadership became a topic of discussion. His Meccan clan, the Umayya, established the first dynastic caliphate (661-750 Hijrah). His successors ruled until they were deposed by the Abbasid line, which claimed legitimacy through direct descent from Abbas, the Prophet's uncle. The Umayyads had all of the prestige of the Caliphate, despite the fact that many saw them as worldly in comparison to the first four, who were seen as legitimate Muslim successors to Muhammad. Mu'awiya, the dynasty's founder, relocated the Islamic state's capital from Medina, Arabia, to Damascus, Syria. With the victory of the Umayyad caliph Abd al-Malik in the second civil war in 692 Hijrah, the caliphal institution was formally established.

When the Umayyad family took over Islam's leadership, there was no Muslim state in the sense of a formal, impersonal institution of governance with jurisdiction over a large geographical area.⁵ Instead, there was “simply a federation of regional armies, each of which was recruited and employed inside its own region, supported by its own income, and governed by such local bureaucrats as it included” at the time.⁶ As a result, the Umayyad relied on personal connections forged through tribal ties with people they knew. Marriage relationships with other tribe chiefs further strengthened this type of relationship. This preference for personal networks over formal institutions was to become a standard feature of Muslim culture. Mu'awiya aimed to strengthen and cement the caliphate's rule by making tribal chiefs reliant on him for special favors and perks. His rule was also made possible by his command of a well-trained and loyal army, which allowed him to develop the caliphate in an authoritarian manner.

He forced the tribe leaders to recognize his son, Yazid, as his successor by coercion, thus establishing the dynastic basis of succession. Mu'awiya established the groundwork for an intricate caliphal court system by retreating from a simple existence within the Umma and withdrawing into the palace he erected in Damascus, surrounded himself with symbols and rites. The Umayyad caliphs devised a court ceremonial that matured into a spectacular spectacle beginning with Mu'awiya. Many of his inventions, on the other hand, were intended to protect him against murder. The Caliph who received visitors sat on a throne and was surrounded by bodyguards, and direct access to him was strictly controlled and restricted by an official, the *hajib*, or chamberlain.

The assassination of Ali and Mu'awiya's ascension of the caliphate had a far-reaching impact and consequence that may still be felt today. It resulted in a fundamental split in the Umma as well as in Muslim theology.⁷ Ali's claim to legitimacy and the Umma's acceptance as the true caliphate and successor to Muhammad was founded partially on family and blood ties – he was Muhammad's cousin and son-in-law – and partly on Muhammad's designation of him as the

⁵ Vide J. P. McKay, B. D. Hill, J. Buckler, P. B. Ebrey, R. B. Beck, *A History of World Societies*, Boston 2007.

⁶ Vide P. Crone, *The Early Islamic World*, in K. Raaflaub and N. Rosetein (eds), *War and Society in the Ancient and Medieval Worlds: Asia, Mediterranean, Europe and Meso-America*, Cambridge 1999.

⁷ J. P. McKay and others, op. cit., pp. 228-229.

imam (or leader in community prayer). His assassination by the Umayyad dynasty sparked disagreement among the Umma, and his adherents were known as Shi'ites (or Shi'at Ali, from the Arabic word Shi'a, which means 'supporters' or 'partisans' of Ali). The Shi'ites became opponents of the Umayyad dynasty and all other Islamic sects that did not accept or pay allegiance to their blood descent from Ali in subsequent generations, and their opposition to all other sects is based on the recognition of the divine knowledge that Muhammad had given them as his heirs. The Shi'ites formed as a unique group or sect from other Muslims who continue to follow the Prophet's precedents in their practices and beliefs. The Sunni (Sunna) is a significant sect whose beliefs are diametrically opposed to those of the Shi'ites. The Umayyad caliphs were Sunnis, and the Shi'ites were a major source of unrest throughout the Umayyad period. The Shi'ite uprisings were political manifestations of religious dissent.

The Abbasid Dynasty/Caliphate: In 750, the Abbasids gained control of the Caliphate by openly revolting against the Umayyad monarchy. Their revolt took advantage of widespread discontent with Umayyad worldliness, non-Arab Muslim resentment of Arab predominance (especially in Iran), and discord among Arab tribal groupings in garrison towns. Despite their emphasis on Muslim piety, the Abbasids were no better than the Umayyads and retained the Umayyads' hereditary rule. Despite this, they were able to keep their dominion and power monopoly until 1258. In truth, the caliphate was essentially a ceremonial authority that represented Islamic unity but did not exist politically. Many religious cults have been developed that claim piety, uniqueness, authentic teaching, and fundamentalism. Their claim to the caliphate can be traced back to their ancestor Abu al-Abbas, Muhammad's and Ali's uncle. The caliphal power and magnificence reached its pinnacle in the first century of Abbasid rule, particularly during the reigns of Harun al-Rashid (786-809), and his son, al-Ma'mun (813-833).

The Abbasid revolt effectively ended the dominance of the Arab and Umayyad. The Islamic imperial capital was moved from Damascus to Baghdad on the Tigris during the Abbasid caliphal rule (762-766) and this symbolized the west Asian shift in cultural and political orientation under the new ruler. More Persians became involved in the government as a result of this transition. The Abbasids disavowed Shi'ites' belief in a divinely inspired imamate in order to attract support from a wide range of Muslims. The Abbasids used Khorasanian Arabs and Iranians, as well as regional mercenaries, as their major armies, whereas the Umayyads depended on Syrian Arab forces. As their kingdom grew, they enlisted slave troops (mamluks), most of whom were Turks from the empire's northern regions. These mamluks and their officers were able to take and dominate positions of authority in the central and provincial governments, as well as the army, due to their sheer numbers and dexterity. The caliphs were eventually ruled by their mamluk commanders, and this dominance resulted in a growing estrangement of the Muslim

people from their rulers. Due to the turbulence, particularly in Iraq, the government seat was moved from Baghdad to Samarra, where it resided from 836 to 892.⁸

The first three Abbasid caliphs annihilated their opponents, turned on, and killed their old Shi'ite allies, and established a new governing class made up of newly converted Persian families that had previously supported the monarchs. The Abbasid revolution established a more cosmopolitan and Islamic foundation for governance and citizenship than the restricted, elite, and Arab supremacy of the Umayyad dynasty. By erecting mosques, patronizing ulama, and promoting Islamic knowledge, the Abbasids linked their rule to Islam. Furthermore, the Muslim state, which had previously been a federation of regional and tribal forces, became semi-independent under the Abbasids, with provincial governors in charge. Although Muslims initially made up a small percentage of the conquered population, the Abbasid leadership created a religious-political environment in which Islam gradually earned the support of the vast majority of the population from Spain to Afghanistan. The Abbasid caliphs altered their title from 'successor of the caliphate' to 'deputy of God' during the height of their power, complete with a magnificent palace, hundreds of attendants, and elaborate court ceremonies that intentionally distanced the caliph from the people. Subjects were required to bend and kiss the ground in front of the Caliph as a symbol of his total sovereignty.⁹ Baghdad flourished as a booming commercial, cultural, and scientific center under the third caliph, Harun al-Rashid; it was Islam's biggest city and one of the world's most cosmopolitan capitals. The Caliph established the Bayt Al-Hikma Library (House of Wisdom).

DOCTRINAIRE SCHISMS AND THE POLITICS OF RELIGIOUS SECTARIANISM IN ISLAM: THE ORIGIN

Despite having complete authority and power in both political and religious concerns, the Caliph was never both emperor and pope at the same time.¹⁰ The Umma's religious leadership passed to another group. These were the Ulama (those of correct knowledge), who were the Prophet's functional successors and were known for their devotion and learning. They were looked upon as authorities by the people, and their thoughts and opinions were respected by the Umma. These were the Prophet's companions, who were replaced by younger followers after his death, who were particularly concerned with carrying on the legacy of preserving, interpreting, and applying the Qur'an, as well as sustaining the Prophet's original Umma's norms. The Ulama were regarded as authorities in all religious and legal affairs, and their individual legal opinions and collective discussions of problems ranging from ideology to criminal punishment served as a foundation for religious and social order. They had largely

⁸ J.L. Esposito, *Islam: The Straight Path*, New York 1988, p. 57; A. Hourani, *A History of the Arab Peoples*, Cambridge 1991, p. 37.

⁹ J.L. Esposito, *op. cit.*, p. 57; A. Hourani, *op. cit.*, p. 36.

¹⁰ A.M. Craig, W.A. Graham, D. Kagan, S. Ozment, F. M. Turner, *op. cit.*, p. 339.

determined the idea of divine law, or shari'a, that Muslims have adhered to for legal, social, commercial, political, religious, and moral principles by the 19th century.

Initially, Ulama activity was limited to Medina, Mecca, and particularly Iraq (mainly Basra and Kufa, and subsequently Baghdad), then Khorasan, Syria, North Africa, Spain, and Egypt. The Ulama had already adopted the role of religious critics and protectors of the Muslim conscience as early as the Umayyad period, frequently criticizing caliphal rule when it strayed too far from Muslim laws and values. With time, the Ulama took on the role of a new elite, an upper class whose advice and support the Caliph and his governors sought on moral and legal matters (in Muslim eyes, the same thing). Muslim culture created a functional moral-legal system based on a professionally trained, albeit informally organized, scholarly elite and a tradition of concern with religious principles in matters of public affairs and social order without seeking to create a formal class of clergymen. As a result, a lasting pattern emerged in which the Ulama shared, if unequally, leadership in Muslim countries with political authorities. The unintended consequence of this system was the appearance of various Ulama claiming to know and pursue the real path, and therefore succeeding in establishing a split or rupture in the previously united body of the Umma through their teaching. These Ulama gained followers who were eventually convinced that non-adherents and followers of their leader and his teachings were deviants and so labeled as infidels. As a result, sectarian disputes have emerged, polarizing the Muslim faith, with one side claiming devout orthodoxy and fundamentalism while declaring unbelievers or non-adherents to their brand of Islam to be infidels.

THEMATIC DISCUSSION AND ANALYSIS OF FINDINGS

ISLAMIC FUNDAMENTALISM AND THE POLITICS OF RELIGIOUS SECTARIANISM IN THE MENA

Due to the emergence of different Ulamas, their teachings, and interpretations, the 'unity' of Islam and its precepts has been broken up, resulting in the emergence of two major Islamic fundamentalist groups, the Kharijites and Wahhabis, who have further confounded the belief system, each claiming to be more authentic and pious than the other. Other Islamic religious sects have sprung up as a result of these two. Fundamentalism has been defined as "a movement with radical ideals, extremist means, and literalist commitment to scripture."¹¹ Fundamentalism is also defined by Appleby as "an identifiable pattern of religious militancy in which self-styled believers attempt to stop outsiders from eroding religious identity, fortify the religious community's borders, and create viable alternatives to secular structures and

¹¹ G. Ben-Dor, A. Pedahzur, *The Uniqueness of Islamic Fundamentalism and the Fourth Wave of International Terrorism*, in L. Weinberg, A. Pedahzur (eds), *Religious Fundamentalism and Political Extremism*, London 2005, p. 74.

processes.”¹² It is believed that fundamentalism is a political movement with a political objective, and organized religion has always been about power and hence political.”¹³ Fundamentalist goals, whether political or religious, are revealingly interchangeable. They do not have to be present in every movement in some manner or measure, but should be present in the majority of them.

Ter Haar has attempted to summarize the core content of what comprises fundamentalism in broad strokes as follows: (1) a return to traditional values and an accompanying sense of restoration, which may stimulate and contribute to the building of alternative structures; (2) the search for a new identity, often at the expense of minority groups; (3) a preoccupation with moral concerns that tend to have an adverse effect on the position of women; and (4) a spirit of militancy with which these objectives are pursued.¹⁴

As Armstrong equally noted:

Fundamentalism represents a rebellion against the secularist ethos of modernity. Wherever a Western-style society has established itself, a fundamentalist movement has developed alongside it. Fundamentalism is, therefore, a part of the modern scene. Although fundamentalists often claim that they are returning to a golden age of the past, these movements could have taken root in no time other than our own. Fundamentalists believe that they are under threat. Every fundamentalist movement – in Judaism, Christianity and Islam – is convinced that modern, secular society is trying to wipe out the true faith and religious values. Fundamentalists believe that they are fighting for survival and when people feel their backs are to the wall, they often lash out violently.¹⁵

Other broad and basic traits unique to groups and movements to which the term fundamentalism has been ascribed have been discovered via further distillation of the material. To begin with, they are reactive in nature, inventing new tactics, strategies, and procedures to oppose the many incursions and developments made by modernity and secularity, which are believed to be weakening religious teaching and observance. If violence is a viable option, these methods, strategies, and techniques may include it. Second, they are highly selective, and fundamentalist groups cannot truly be called practitioners of the religion they espouse to defend or uphold in this regard because, in reality, they selectively adopt and adapt certain teachings, texts, and practices of their religion that they deem useful and necessary in their fight against modernity and the modern state system.¹⁶ Third, fundamentalists characterized the world in strict Manichaeian terms, dividing it into good and evil, truth and falsehood, saved and damned, the house of peace (dar al Islam) and the house of war (dar al Harb). As a result, fundamentalists saw themselves as fighting an apocalyptic war, but on the side of the former rather than the latter. This illustrates how demagogues use phrases like ‘infidels,’

¹² R.S. Appleby, *Religions, Human Rights and Social Change*, in G. ter Haar, J.J. Busuttil (eds), *The Freedom to Do God's Will: Religious Fundamentalism and Social Change*, London 2004, p. 199.

¹³ R. Morgan, *The Demon Lover: The Roots of Terrorism*, New York 2001, p. xviii.

¹⁴ G. ter Haar, *Religious Fundamentalism and Social Change: A Comparative Inquiry*, in G. ter Haar, J.J. Busuttil (eds), *The Freedom to Do God's Will: Religious Fundamentalism and Social Change*, London 2004, p. 6.

¹⁵ K. Armstrong, *Ghosts of our Past*, in T.J. Badey (ed.) *Violence and Terrorism*, 10th ed. Dubuque 2007, p. 4.

¹⁶ G. Almond, R. S. Appleby, E. Sivan, *Strong Religion: The Rise of Fundamentalisms around the World*, Chicago 2003, pp. 94-95.

'dogs,' 'children of Satan,' and others to demean and dehumanize their victims. The intentional use of such language not only excuses the acts of violence because the victims are not recognized or treated as human beings, but it also justifies and erodes any type of restraint on violence, emboldening the perpetrators. Fourth, as Almond et al. pointed out, all religious fundamentalists see their holy scriptures as sacred, inerrant, and irrefutably beyond scrutiny both by man and science because of their divine origins, resulting in absolutism as one of religious fundamentalism's components.¹⁷ Any attempt to subject the scriptures or elements of their doctrine to scientific inquiry or any modern type of hermeneutical criticism is invariably condemned as blasphemous by their supporters. Fifth, religious fundamentalists define time and human history in strictly millennial and messianic terms, each employing specific historical periods in the formation of key religious landmarks as a basis and in direct opposition to the conventional secular date system. Perhaps more importantly, almost all of them "believe that human history will end miraculously with the ultimate triumph of good over evil, usually in the not-too-distant future, and that this end will be brought about by the intervention of a divine force, the Messiah, Saviour, Mahdi, or Hidden Imam."¹⁸ Sixth, almost all fundamentalists are isolationists who wish to keep their distance from the corrupt secular world. Physical segregation, such as living in communes, caves, monasteries, or other forms of enclaves, or symbolic segregation, such as the way they dress or wear special clothing that denotes them as belonging to a particular sect distinct from others, or by adopting peculiar behavioral patterns and religious practices that distinguish them. In either case, fundamentalists set themselves apart from the rest of the population, including those who hold similar ideas but are perceived as already polluted by the world's secularism. Seventh, concerns the outright rejection of democratic tenets and value systems as anti-religious purity leads fundamentalist organizations into adopting authoritarian value systems based on charismatic rather than rational-legal sources of authority, with the leadership considered as having some indisputable mystical or religious powers which are not easily attainable by the followers. Most holy texts are believed to have been acquired through such leaders who had such unique experiences. Eighth, in light of the foregoing, fundamentalists can be referred to as 'monists,' a term coined by Lipset and Raab to describe political fanaticism based on the assumption that there is only one valid answer to all questions.¹⁹ Fundamentalists, like other radicals, are intolerant of ambiguity, and those who hold opposing viewpoints do so because they are bad and fail to recognize and maintain the truth. On the ninth, fundamentalists are outspoken and adamant in their beliefs about sexuality, procreation, and women's roles in the community. This is in addition to official restrictions on women's participation in public life, freedom of movement, and legal rights. Another point to consider is Lipset and Raab's usage of the term 'simplicity'

¹⁷ G. Almond, R.S. Appleby, E. Sivan, op. cit., pp. 95-96.

¹⁸ L. Weinberg, A. Pedahzur, *Introduction*, in L. Weinberg, A. Pedahzur (eds), *Religious Fundamentalism and Political Extremism*, London 2005, p. 6.

¹⁹ S. Lipset, E. Raab, *The Politics of Unreason*, New York 1970, pp. 3-25.

in regard to another feature of political extremism.²⁰ This is because political radicals and religious fundamentalists both believe that not only is there a clear separation between truth and falsity, but that what constitutes the truth is self-evident, available to all, and so uncomplicated. Therefore, the truth does not broach any discussion, and hence extremists tend to shut down the marketplace of ideas, a fundamental tenet usually associated with democracy. What are the two dreaded fundamentalist groups in Islam?

THE KHARIJITES, DOCTRINAIRE SCHISM AND SECTARIAN FUNDAMENTALISM IN THE MENA

This was the most radical idealist organization, with roots dating back to the first civil war (656–661). They were Ali's Kharijites (or clamourers of secession), who believed that Ali had compromised with the enemy. The Kharijites believe that the Muslim state must be founded only on Qur'anic principles, which Muhammad received from God and put into reality during his lifetime. They advocated for complete equality among the believers and required that the Umma's head or leader be the best and most pious among them. They were exclusionary and rigid in their approach to Umma membership, mandating that anyone found guilty of committing a significant sin be ejected from the Umma. A guy like him can no longer call himself a Muslim. As a result, severe Kharijites called on all true Muslims to rebel against the morally compromised reigning caliph, providing a rallying point for those who opposed the Umayyads and Abbasids. Despite the presence of moderates among the Kharijites, who allowed less-than-ideal Muslims and caliphs, they maintained a strong sense of the moral imperatives of Muslim duty. Moderate Kharijites can now be found throughout Oman and North Africa. Despite its reputation as Islam's oldest religious sect, it only accounts for about 1% of all Muslims. They are exceedingly violent due to the extremist character of their ideas, and they were responsible for the assassination of the fourth Caliph, Ali. This group is known for being severe fundamentalists and literalists when it comes to the Qur'an. They are adamant that the Prophet's succession is available to anybody of real faith, not just Sunnis and Shiites.

THE WAHHABIS

This group influenced Al-Shabab (The Youth), which controls southern and central Somalia and has made inroads into neighboring Kenya. The main argument is for a strict Wahhabi interpretation of Islam inspired by Saudi Arabia. All Muslim sects are considered regressive, but the Wahhabi movement is the most reactionary. Wahhabis are opposed to any changes to Qur'anic law. Their purpose is to restore Islam to its ideal core form, as it was during the time of the Prophet's first four caliphs. Many Islamic scholars and groups have criticized Wahhabism as a particularly conservative minority Islamic sect that is intolerant of other kinds of Islam through various publications. All non-Wahhabi Muslims, including Sunni

²⁰ Ibidem, p. 7.

and Shi'ite Muslims, are considered unbelievers under the Wahhabi version of Islam. Wahhabis follow a strict type of puritanism that includes basic, brief prayers, unadorned mosques, and the prohibition of inscribing the Prophet's name on mosques or celebrating his birthday. In reality, idolatry is defined as any kind of extravagant spirituality. The rigorous interpretation of Sharia by the Wahhabis sanctioned severe laws and punishments. Wahhabism is currently practiced by tens of thousands of people. Wahhabism is practiced by the majority of Saudi Arabians, including hundreds of members of the royal family. In the same vein, members of Nigeria's Boko Haram are also considered the Wahhabis.²¹

Interestingly, the Taliban do not practice Wahhabism but rather belong to the Deobandi movement, which was founded in 1860 under British control in a small village in the Indian Himalayas. It is an exceedingly severe form of Sunni Islam, akin to Wahhabism. Both the Deobandi and Wahhabi groups draw a clear line between revealed sacred knowledge and human knowledge, excluding any learning that does not appear to be sacred. Although Afghans have been a part of the Deobandi movement since its inception, the concept of Deobandi helped to spawn many other fundamentalist organizations in the Muslim world, including the Taliban in Afghanistan. Deobandi philosophy has evolved over time to become increasingly conservative and fundamentalist. Muhammad ibn Abd al-Wahab created the Wahhabi movement in the 18th century. It is primarily a purification of the Sunni religion, which considers image veneration, extravagant worship, and lavish living to be sinful.

Wahhabism preaches that everything added to Islam after the third century of the Muslim era is erroneous and should be destroyed. Members identify as Muwahhidun (Unitarians) who adhere to the belief that God is one and only one, Wahid. Because of his contentious preaching from his book, *Kitab al-Tawid*, the founder of the Wahhabi movement, Abd al-Wahhad, was exiled from his native city of Uyayna in 1744. During his exile, he visited the Saudi tribe of Nejd in the northeast and converted them. In 1763, the Saudi sheik began the invasion of his neighbors after being convinced that it was his religious purpose to wage holy war, jihad, against all other kinds of Islam. From their stronghold in Riyadh, the Wahhabis governed all of Arabia except Yemen by 1811. The Ottoman sultan sent out expeditions in an attempt to defeat them, but they were unsuccessful. When the Sultan summoned Egypt's Muhammad Ali, he was successful, and the Wahhabis were driven into the desert by 1818. They restored dominance in the Nejd and controlled the Persian Gulf coast of Arabia from 1821 until 1833. Despite the fact that Ibn Saud advanced from his takeover of Riyadh in 1902 to the restoration of nearly all of his ancestral kingdom as Saudi Arabia in 1932, where Wahhabism remains dominant to this day, the Wahhabi movement achieved a third victory. Because their forebears assisted the Saudi ruling family in unifying the nation in 1932, members of the Wahab family continue to hold key positions in Saudi Arabia. Other Islamic reform move-

²¹ A.I. Adeyeye, O.O. Akinrinde, O.O. Omodunbi, *The Influence of Globalization on Insurgency: Boko Haram and Al-Shabaab in the Age of Information Technology*, "NUST Journal of International Peace & Stability" 5(1), pp. 15-29.

ments, from India and Sumatra to North Africa and Sudan, were influenced by Wahhabism. Wahhabi theology and jurisprudence are founded on Ibn Taymiyah's teachings and Ahmad ibn Hanbal's legal school, respectively. They emphasize literal belief in the Qur'an and Hadith, as well as the creation of a Muslim state governed solely by Islamic law. Most Muslim countries are thriving under the current Wahhabi movement.²²

Officials believe that the movement has roughly 4,000 members in Lebanon alone. Egypt, Saudi Arabia, and Pakistan have many more adherents to the faith. Ikhwan, Wahhabi, Salifiyya, Mowahabin, and the well-known Taliban are some of its names. Wahhabism is referred to as *fitna a Najdiyyah*, or the problem of Nejd, by anti-Wahhabi Muslims. Wahhabis share a violent interpretation of Sunni Islam and receive financial support from Saudi Arabia's government at the highest levels. Wahhabi religious schools, also known as *madrassas*, are part of a global network of Muslim extremist groups. Wahhabi schools indoctrinate young men between the ages of 7 and 15 in the basics of orthodox Islam, religious responsibilities, and extremist militancy. Young males between the ages of 15 and 25 are groomed for jihad, or holy war, and are taught how to fight for Wahhabi Islam's conquest. Wahhabi schools do not produce all violent young men. Although they engage in paramilitary training, the vast majority of Wahhabi communities do not openly maintain armed militias. The Taliban is an exception, as their adherents do not conceal firearms or other weaponry.²³

Obviously, the term Wahhabi carries a negative connotation, so Saudis prefer to identify themselves as Unitarians, or believers in a single indivisible divinity.²⁴ To say the least, the violence perpetrated as a result of Deobandi and Wahhabi religious ideologies is significant. One comment sums up the religious connection among the multitude of quotes given and articles written about Islamic extremism since September 11th: Not all Muslims are suicide bombers, but all Muslim suicide bombers are Wahhabis. No one can deny that this ideological system has spawned and continues to spawn violence. Unfortunately, we are all familiar with the names of terrorist organizations related to bin Laden, such as al-Qaeda, the Islamic Movement of Uzbekistan, Egyptian Islamic Jihad, Armed Islamic Group, Harakat ul-Mujahidin (Pakistan), and Abu Sayyaf (Philippines). Many suicide bombings, kidnappings, hijackings, and killings have occurred as a result of the violence perpetrated by these groups.²⁵

²² Ibidem.

²³ S. Lackey, *The 'New Wahhabi' Movement*, MSNBC. October 17, 2001, <http://www.msnbc.com/news/643005.asp?cp1=1>, p. 2.

²⁴ R. Hardy, *Analysis: Inside Wahhabi Islam*, BBC News, September 30, 2001.

²⁵ S. Schwartz, *Ground Zero and the Saudi Connection*, London 2001, <http://www.spectator.co.uk/article.php3?table=old§ion=current & issue 2002-0105&id=1104&searchText>, p. 3.

RELIGIOUS BELIEFS, THE ROOT CAUSE OF SECTARIAN AND RELIGIOUS TERRORISM IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

The Shi'as: As Perlmutter further opines that sectarian disagreements have resulted in the creation of nearly 70 separate Islamic religions, sects, and traditional schools of Islamic faith today.²⁶ Islamilis, Zaidis, Fatimids, Nizari, Deobandi, Alawis, Druze, Baha'i World Faith, Ahmadis, and the Black Muslim Movement are only a few of the lesser-known sects (Nation of Islam). Sunnis, Shi'as, and Sufis are the most well-known and influential. We will look at these sects and their main teachings since they have sparked not only sectarian strife but also intrareligious strife and terrorism. The 'partisans of Ali' (Shi'at Ali, or simply Shi'a or Shi'ites) can be traced back to the assassination of Ali and especially his son Husayn, by Umayyad troops in Karbala, Iraq, in 680. Ali was held in high regard by all Muslims because of his closeness and blood connection to Muhammad, but the Shi'ites felt he was the Prophet's designated successor. The Shi'ites saw Ali's familial ties to Muhammad as proof that he was the Prophet's chosen successor. During the Umayyad period, a number of rebellions arose around people claiming to be such real heirs, whether as an Alid or just a member of Muhammad's Hashim clan. The Abbasids' claim to the caliphate was also founded on their Hashmite heritage. The major Shi'ite candidates of the 9th and 10th centuries staked their claims on the Prophet's designation as well as on their genealogy from Muhammad's daughter, Fatima. According to the Shi'ites, a true Muslim is a devout follower of the imams who carry Muhammad's blood and spiritual authority.

Ali's assassination and the massacre of his son, Husayn, and his family served as adequate demonstrations of the evil nature of the world's rulers, as well as a rallying point for real Muslims, for the Shi'ites. According to Shi'ites, all sincere Muslims, including their imams, must suffer on earth, but that they will be vindicated by a mahdi (or guided one) who will usher in a messianic age and a judgment day on which the faithful will be rewarded. Shi'a Muslims are the majority faith in Iran today, and they have led the Muslim state since 1500. In both Iraq and Iran, Shi'as are the majority. The sectarian conflict and divisions in Iraq presently indicate that Iraq could be partitioned among the three factions of Sunni, Shi'a, and Kurdish people. Between the 10th and 12th centuries, Shi'ite customs began to form. Many states fell under Shi'a dominion, but only Egypt's Fatimids were able to build a significant empire. Those Shi'ite Fatimids who claim ancestry from Muhammad's daughter Fatima were known as the Fatimids. Nonetheless, in Iran, Iraq, and the lower Indus, a sizable Shi'ite community formed (Sind).²⁷

Two prominent factions developed as the most influential from the spread of Shi'ite believers. The 'Seveners' or 'Isma'ilis' were the first to recognize and acknowledge the sixth Alid imam's first son as the seventh imam. The Isma'ili movements are today's most revolu-

²⁶ Ibidem, p. 11.

²⁷ Ibidem, p. 12.

tionary Muslim sects. Their history dates back to circa 1100, when they were known assassins after being created by a Fatimid defector in the Elburz Mountains of Iran. Due to the fact that it was thought that they were under the influence of drugs, the word ‘assassins’ was taken to mean an anglicized corruption of the Arabic word ‘hashishyyin’ (smokers or users of hashish). The Mongols exterminated the assassination sect in the 13th century. Most Shi’ites, however, began to accept a line of twelve imams by the 11th century, the last of whom is claimed to have vanished into a cosmic concealment in Samara (Iraq) in 873, from which he would finally emerge as the Mahdi, or ‘Guided One,’ to usher in the messianic period and final judgment. This new generation of ‘Twelvers’ Shi’ites has become the majority, flourishing in Iran, the birthplace of Shi’ite ideology. In the 16th century, the Safavids of Iran made Twelver theology the state religion of Iran. In short, the original disagreement between Sunnis and Shiites was over who should replace the Prophet. Shiites make up less than a quarter of all Muslims. The primary premise of this cult is that Ali, Muhammad’s sole surviving daughter's spouse, should have been the first successor to Muhammad.

The Sunnis: Most Muslims accepted a compromise that loosened the definitions of the Umma’s position, membership, and leadership. In certain ways, this compromise was acceptable to both lukewarm Muslims and pragmatists, as well as those who practiced extreme religiosity. They adopted the name Sunnis, which means ‘followers of the tradition’ – Sunna – as set down by the Prophet in the Qur’an, to emphasize their perspective on issues and their departure from positions already established by other sects. The basic guiding ideas of the Sunni sect are that first, the Umma is a theocratic entity, a state under divine authority and law – the Shari’a. The sources of guidance are, first, the Qur’an; second, Muhammad’s precedent; and third and fourth, the interpretive efforts and consensus of Muslims. Second, the Caliph is the absolute temporal ruler who is responsible for administering and defending Islam, as well as maintaining Muslim norms and practices, but he has no higher authority on issues of faith than other Muslims. Third, everyone who professes to be a Muslim and confesses that “There is no god but Allah, and Muhammad is his Messenger” should be regarded as a Muslim, and no fatal sin should keep them out of the Umma.

The consolidation and institutionalization of Sunni legal and theological standards would subsequently shape the Islamic world. The Sunni Ulama progressively gained popularity and acceptance, making it easier for them to establish their religious, social, and political beliefs among the merchant, landowner, and bureaucratic elites. In contrast to Christianity, Muslims’ predilection to define Islam in terms of what Muslims do, rather than what Muslims believe, has resulted in basic Sunni orthopraxy, or “correctness of religious practice,” which opposes religious and social innovations. Even if Shi’ite aspirations were often expressed politically or theologically, Sunni orthopraxy had become the dominant tradition by the year 1000. The rise and widespread acceptance of a conservative theological perspective associated with one of the four major Sunni legal schools, the Hanbalites (after Hanbal the Ulama), further limited the

possibility for creative theology and tolerance of other Ulama's teachings. Even as they grew absorbed into the social aristocracies, the Hanbalites relied on a literalist reading and interpretation of the Qur'an and hadith, which made them more socially conservative.²⁸

Sunni theology has today encouraged extremist terrorist groups seeking to establish an Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL or ISIS). Sunni extremist groups, including Saddam-era commanders and troops, have joined them in the offensives. It arose from Al-Qaeda-affiliated groups in Iraq. Abu Bakr al-Baghdadi, an enigmatic person considered a military leader and tactician, is leading the charge. ISIS's victory in the Middle East will only exacerbate the chaos in the region. It is a Sunni extremist group, and its success will further exacerbate the sectarian conflict between Sunni and Shia, which is already the deadliest fault line in the Middle East and North Africa (MENA). Iran, a country of majority Shi'a Muslims, shares a border with Iraq. Sunni rebels consider Shi'a Muslims to be heretics. According to estimates, ISIS has between 3,000 and 5,000 combatants. The Sunnis are the most common Islamic group today, accounting for roughly 85% of Muslims worldwide. The Sunni faith is divided into four schools, each with its own interpretation of the Prophet's life. The legitimacy of Muhammad's first three successors is shared by all Sunnis. Hanabalites, Malikhites, Hanafites, and Shafites are the four Sunni factions.

The Sufis: The Sufi sect brings the spiritual and mystical components of Islam to the modern world. Sufi is derived from the Arabic word Suf (wool) and refers to the ascetic practice of wearing a coarse woollen robe. Sufi simplicity and humility can be traced back to the Prophet and his Companions, but it became a unique trend around 700 C.E., when male and female pietisms emphasized a godly life over and above the adherence to Muslim rituals and obligations. Some Sufis emphasized asceticism in order to avoid worldliness and temptations, while others emphasized passionate devotion to God. The lofty Muslim notion of God of creation indicates a distance between the human and the Divine, which Sufi piety bridges. Sufi piety took on social dimensions such as saint adoration, shrine pilgrimage, ecstatic worship, which involves the use of music and body movement to generate a state of ecstasy that they think brings them closer to God, and seasonal festivals. Sufi writers have compiled saints' stories, written Sufi treatises, and written some of the world's finest mystical poetry.²⁹

The Sufi Ulama were respected as spiritual gurus and saints, and their followers formed brotherhoods with distinct mystical teachings, Qur'anic interpretations, and devotional practices. Despite the fact that these fraternal orders are not monastic, they have become the primary tools for the promotion of the Muslim faith and the center of popular piety in practically all modern Islamic states and societies. Sufism has always drawn people from all walks of life, including those who are committed to poverty or other extreme causes. Indeed, the pervasive ideological and religious leanings of the Sufi order have made it one of the archetypal

²⁸ S. Lackey, *op. cit.*, p. 2.

²⁹ *Ibidem*, p. 3

social organizations of ordinary Muslim life in this period and time, with many Muslims, whether Sunni or Shi'ite, identifying in some way with the Sufi order. Sufism is an Islamic mystical sect. Due to their mystical beliefs, the Sufis are considered a heretical sect. Sufis, according to some, are Islam's most conservative adherents. Sufis differ from other sects in their belief in saints and martyrs, which is considered idolatry by mainstream Islam.

To summarize, the Sunni and Shi'a religions share essential principles but differ in doctrine, ritual, legislation, theology, and organizational structure. The schism stems from a disagreement over who should have succeeded Prophet Muhammad as Umma's leader. While Sunnis are the biggest sect in the Muslim world, the Shi'a, the bulk of whom are ethnic Arabs, make up 60 to 65% of Iraq's population, while Sunnis make up 32 to 37% of the population, split evenly between Arabs and Kurds. Under Saddam Hussein, Sunni Arabs dominated Iraq, and their persecution of Shi'a exacerbated sectarian tensions. The invasion led by the United States in 2003 provided an opportunity for the Shi'a to pursue retribution and revenge. Nouri Maliki, Iraq's president, has been accused of denying Sunni Arabs' genuine participation and implementing security measures that are hostile to them. The situation has progressed beyond Iraq's logic and exclusivity. According to current press reports, ISIS has recruited an estimated 400-500 British-born militants. ISIS currently has a major presence in Syria.

THE IMPLICATIONS OF SECTARIAN POLITICS AND RELIGIOUS FUNDAMENTALISM FOR THE STABILITY OF MENA AND THE WORLD

Islam has always been a religion born in the crucible of violence, whether for the sake of survival, spread, evangelism, or conversion of 'infidels.' Islam's violence has been divided into two categories: internal and external. The internal dimension occurs when Islamists turn against one another, while the external dimension occurs when violence is directed towards people seen to be enemies of Islam and infidels (unbelievers and apostates). The Qur'an and hadith explicitly justify each of these types of violence. It is permissible to wage battle against four sorts of foes under Islamic law: apostates, rebels, infidels, and robbers.³⁰ The first two are internal conflicts, whereas the last two are external conflicts. For example, the rules of war against apostates are even stricter than against unbelievers, owing to their status as renegades who have understood the true truth but abandoned it. Because there is no human forgiveness for this crime, the renegade must be executed. The difficulty arises in determining who is a renegade or an apostate. Counter-claims that they had become apostates and rebelled against Muhammad's authentic teachings have justified the deaths of several Muslim political and spiritual leaders. On the other hand, Muslim fundamentalists' rather distinctive 'hate' towards Jews and later Christians is based on a reading of the hadiths and Qur'an that sees them as people who have gone astray and followed erroneous ideologies. Islam, the final and perfect revelation of God, is said to have surpassed and replaced both the Jewish and Christian reli-

³⁰ Vide B. Lewis, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, New York 2003.

gions. The refusals of these two religious sects to accept Islam makes their adherents not only rebels and apostates, but even worse than infidels, because they refuse to recognize Islam as the only genuine religion.³¹

Another important effect of sectarian conflicts is the various interpretations and meanings assigned to injunctions in the Qur'an and hadith. These differences in interpretation and meaning have divided the Umma (Muslim community) more than anything else, setting one group against the other and calling the other apostates and unbelievers.

The interpretation and meaning given to essential Islamic notions such as jihad, as well as the use of terrorism and suicide bombers as insurgent tactics, are only a few examples. The importance of essential Islamic ideas in justifying terrorism may be seen in Islam's basic fundamentals, yet this does not mean that all Muslims understand their beliefs in this way. In effect, how Muslims live their lives is determined by their beliefs. Extremists can theologically justify their terrorist assaults against the Great Satan, who appears in the guise of the United States and western education, if this belief implies perceiving other people and infidel nations as wicked. Terrorism becomes more than a political choice; it becomes a theological duty that determines their eternal fate. Thankfully, most Muslims do not see the United States as the embodiment of evil and follow international law. Nonetheless, Islamic fundamentalists do not discriminate between religious and civil law. This is critical to comprehending the gravity of the threat. Islamic fundamentalists interpret the Qur'an to declare anyone who is not a faithful Muslim to be an infidel who must be killed. Other Muslims who do not practice their severe form of Islam are considered infidels.

Their understanding of Islam is used to legitimize terrorist acts. Al-Qaeda is the most well-known, with a global jihad mandate (the Base). Osama bin Laden declared the foundation of the International Front for Fighting Jews and Crusades in 1998, a group dedicated to assassinating Americans and destroying American interests around the world. Al Qaeda, Egyptian Jihad, Pakistani Society of Ulemas, Ansar Movement, Bangladesh Jihad, and Islamic Army for the Liberation of the Holy Sites are among the organization's members. Al Qaeda is said to have operational bases in Afghanistan, Algeria, Egypt, Morocco, Turkey, Jordan, Tajikistan, Uzbekistan, Syria, Xinjiang in China, Pakistan, Bangladesh, Malaysia, Myanmar, Indonesia, Mindanao in the Philippines, Lebanon, Iraq, Saudi Arabia, Kuwait, Bahrain, Yemen, Libya, Tunisia, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Chechnya, Dagestan, Kashmir, Sudan, Somalia, Kenya, Tanzania, Azerbaijan.³²

Various interpretations of the theological notion of jihad are used by Islamic fundamentalists to justify sacred violence. The term 'jihad,' which does not technically mean 'holy battle,' is divisive, and Islamic scholars have long disagreed on how it should be construed. The understanding of jihad, like other themes in the Quran, is based on the theological and

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, p 45.

political perspectives of distinct Islamic sects. Even today's definitions are incongruent. According to the Muslim Students Association at the University of Southern California's Islamic Glossary, Jihad, also spelled jihaad, is an Arabic word whose root is jahada, which means striving for a better way of life. Juhd, mujahid, jihad, and ijihad are nouns. Effort, strain, exertion, effort, diligence, and fighting to maintain one's life, land, and faith are some of the other connotations. Islam prohibits its followers from participating in holy wars. The term 'holy war' refers to the crusaders' holy war. According to the Encyclopedia of Politics and Religion, "the Islamic concept of Jihad, which is derived from the Arabic root meaning to strive or make an effort, connotes a wide range of meanings, ranging from an inward spiritual struggle to attain perfect faith to an outward material struggle to promote justice and the Islamic social system."³³ It can be affirmed that 'jihad is an effort, or a striving. Interpretively, a religious war with those considered unbelievers in the mission of Muhammad. It is an obligatory religious duty, established as a divine institution in the Qur'an and traditions, and prescribed specifically for the aim of furthering Islam and repelling evil from Muslims. For some, jihad entails a fight to keep one's beliefs. Others see it as Muslims' responsibility to protect Islam by removing western influences from the world. For hard-core Islamic extremists like Osama bin Laden, jihad is unmistakably a holy war to purge the Muslim Holy Land of infidels. It is also a justification for fighting all adversaries in the name of establishing an Islamic state. In fact, some Muslims consider jihad to be the sixth pillar of Islam, the unfulfilled or neglected duty. In this light, Islam is a revolutionary ideology that aspires to change the entire world's social order and reconstruct it according to its own precepts and values. In this context, Jihad refers to the revolutionary fight and all-out effort waged by the Islamic Nation/Party in order to achieve this goal. All other acts of terrorism linked to Islamic fundamentalists, including the suicide attacks on the World Trade Center and the Pentagon, are, in the eyes of the fundamentalists, a form of jihad. Suicide attacks must be considered a sort of sacred violence, because suicide is religiously prohibited in Islam. Suicide in the name of a holy war is not only legal, but is also one of the most noble acts of self-sacrifice, in the views of the extremists. Extremist fundamentalists regard self-destruction for the sake of Islam as a pinnacle form of jihad and a form of terrorism sanctioned by Shari'a. It is martyrdom (istishhad) rather than suicide (intihar) that will secure a particular position in Paradise. Another area of reinterpretation and application is active martyrdom. Fundamentalists openly support and glorify martyrdom, and the rewards in the afterlife are emphasized to entice people to pursue it. Although most radicals agree that suicide is a serious sin forbidden in Islam, extremist fundamentalists have revived the khariji and assassin traditions of suicide-killings as an acceptable weapon in their present fight. They use Qura'nic verses, Hadith, and cases from Islam's early history to show that self-sacrifice for the sake of Islam (including blowing oneself up as a living bomb) with the goal of defending Muslims and injuring their enemies is not considered

³³ Vide R. Wuthnow. *Encyclopaedia of Politics and Religion*, Washington, D.C. 1998.

suicide, but rather a legitimate fight to the death. Modern terrorists have a firm grasp on the nature of sacred violence and how to exploit the political context so that otherwise peaceful individuals engage in violence as a religious obligation. There is no remorse since religious terrorism is always justified by real believers, trapping them in a circle of righteous retaliation.

CONCLUSION

We concluded by reiterating that the Shi'ite idea of the imamate is the fundamental difference between Sunni and Shi'ite Muslims. According to the Sunnis, the Caliph, Muhammad's elected successor, wielded political and military authority but not theological authority. The Shi'ites, on the other hand, hold that the imam (leader) is a direct descendant of the Prophet and is the Umma's blameless, divinely inspired political and religious guide. To put it another way, both Sunnis and Shi'ites agree that authority in Islam comes first from the Qur'an and then from the Sunna. When it comes to interpreting these sources, there is a difference of opinion. Shi'ite Muslims believe that the imam has this ability because he is endowed with heavenly grace and wisdom. Sunnis, on the other hand, believe that the interpretation is based on ulama consensus.

The emergence of numerous ulama (or Ayatollahs and Sheikhs) over the centuries of Islamic religion, each with their own claims to piety, teachings, and illuminations, has resulted in the emergence of numerous sects, each claiming to be more pious than the other and adhering to the precepts, teachings, and examples laid down in the Qur'an and set by Muhammad. In truth, none of the groups mentioned claimed to diverge from Muhammad's teachings and commandments as given out in the Qur'an. Each sect claims to be more religious and pious than the others, while labeling the others as infidels and apostates for departing from traditional teachings and becoming corrupt. The Umma's schism has pitted one sect against the other, with each considering the destruction of the other as its divine aim, rendering compromise impossible. We believe that this is the case in contrasting politically driven terrorism and insurgency with religious insurgency.

The diverse interpretations that the Qur'an and hadith have been subjected to by different Ulamas and imams are at the foundation of this rift or fault line in Islam. This research has attempted to demonstrate that this is not a recent occurrence, but rather one that predates even the arrival of western civilization.

What we are seeing now is the expression of these varied teachings and interpretations, which has led to doctrinaire teachings pitting Muslims against each other. What was once a religious issue has taken on political and secular overtones. Most African countries, particularly those in the Middle East and North Africa (MENA), have seen increasing religiously driven violence with political overtones. Since the US and coalition troops deposed Saddam Hussein in 2003, Iraq has spiraled into bloodshed and instability as a result of ISIS (now Islamic State; IS), posing a severe threat to the Iraqi population. ISIS is made up of people who have successfully combined religion, politics, and military knowledge to create a powerful

force that has swept the country. Through a social media and mass communication effort centered on its jihadist ideals, ISIS has enticed and inspired radicals of all shades to join its operations in Syria and Iraq.

Many individuals in extremist movements, as in Syria, use them as a vehicle for their own purposes, assuming the costume and demeanor of a devout Islamic radical as a means of achieving wider political aims.

While the instability in Iraq is linked to the Syrian conflict next door, many people who fought for ISIS in Syria have now relocated to Iraq. Iraqi insurgents are more concerned with resolving the country's political problems than with achieving the goals of more extremist Islamic groups. To dismiss the bloodshed in Iraq as the result of a few radical extremists' psychotic whims is to deny the country's very genuine social inequalities. It is not only a nihilistic jihadist group bent on building an Islamic caliphate that has swept through Iraq to within 60 kilometers of the city (as of writing), but rather a broad uprising by large masses of disgruntled people. This is the result of years of social isolation, poor governance, and official corruption in Iraq. ISIS has a well-trained and organized army, with senior former Baathist military officers in charge of coordinating military actions and operations. This portends an unusual alliance – the interests of secular pro-Saddam Baathists and extreme Islamists appear to be diametrically opposed – which could be the movement's undoing.

BIBLIOGRAPHY

- Adeyeye Adebawale Idowu, Akinrinde Olawale Olufemi, OmodunbiAdeyeye Olumide Olumuyiwa. 2022. The Influence of Globalization on Insurgency: Boko Haram and Al-Shabaab in the Age of Information Technology. *NUST Journal of International Peace & Stability* 5(1): 15-29. <https://doi.org/10.37540/njips.v5i1.119>. 2022.
- Almond Gabriel, Appleby R. Scott, Sivan Emmanuel. 2003. *Strong Religion: The Rise of Fundamentalisms around the World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Appleby R. Scott. 2004. Religions, Human Rights and Social Change, in Gerrie ter Haar, James J. Busuttil (eds), *The Freedom to Do God's Will: Religious Fundamentalism and Social Change*. London: Routledge.
- Armstrong Karen. 2007. Ghosts of our Past, in Badey, Thomas J. (ed.) *Violence and Terrorism*, 10th ed. Dubuque: McGraw Hill Contemporary Learning Series.
- Ben-Dor Gabriel, Pedahzur Ami. 2005. The Uniqueness of Islamic Fundamentalism and the Fourth Wave of International Terrorism, in Leonard Weinberg, Ami Pedahzur (eds), *Religious Fundamentalism and Political Extremism*. London: Frank Cass.
- Craig Albert M., Graham William A., Kagan Donald, Ozment Steven E., Turner Frank M. 2009. *The Heritage of World Civilisations, Volume 1 (to 1700)*, 8th edition. N.J. Prentice Hall: Upper Saddle River.
- Crone Patricia. 1999. The Early Islamic World, in Kurt Raaflaub and Nathan Rosetein (eds), *War and Society in the Ancient and Medieval Worlds: Asia, Mediterranean, Europe and Meso-America*. Cambridge, Mass. Harvard University Press: 324-325.

- Donner Fred M. 1981. *The Early Islamic Conquests*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Esposito John L. 1988. *Islam: The Straight Path*. New York: Oxford University Press.
- Hardy Roger. 2001. *Analysis: Inside Wahhabi Islam*. BBC News. September. In http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/middle_east/newsid_1571000/1571144.stm.
- Hourani Albert. 1991. *A History of the Arab Peoples*. Cambridge: Mass Harvard University Press.
- Lackey Sue. 2001. *The 'New Wahhabi' Movement*. MSNBC. October 17. In <http://www.msnbc.com/news/643005.asp?cp1=1>.
- Lewis Bernard. 2003. *The Assassins: A Radical Sect in Islam*. New York: Basic Books.
- Lewis Bernard. 2003. *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*. New York: The Modern Library
- Lipset Seymour. and Raab Earl. 1970. *The Politics of Unreason*. New York: Harper Torchbooks.
- McKay John P., Hill Bennett D., Buckler John, Ebrey Patricia B., Beck Roger B. 2007. *A History of World Societies*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Morgan Robin. 2001. *The Demon Lover: The Roots of Terrorism*. New York: Washington Square Press.
- Permutter Dawn. 2004. *Investigating Religious Terrorism and Ritualistic Crimes*. Boca Raton: CRC Press.
- Schwartz Stephen. 2001. *Ground Zero and the Saudi Connection*. *The Spectator*. October 6. In <http://www.spectator.co.uk/article.php3?table=old§ion=current & issue 2002-0105&id=1104&searchText>.
- Ter Haar Gerrie. 2004. *Religious Fundamentalism and Social Change: A Comparative Inquiry*, in Gerrie ter Haar, James J. Busuttil (eds), *The Freedom to Do God's Will: Religious Fundamentalism and Social Change*. London: Routledge.
- Von Grunebaum Gustave E. 1954. *Medieval Islam: A Study in Cultural Orientation*. Chicago: Chicago University Press.
- Weinberg Leonard, Pedahzur Ami. 2005. Introduction, in Leonard Weinberg and Ami Pedahzur (eds), *Religious Fundamentalism and Political Extremism*. London: Frank Cass, 6.
- Wuthnow Robert. 1998. (ed.). *Encyclopedia of Politics and Religion*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc.

Mateusz KAMIONKA

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie¹

Institut Nauk o Polityce i Administracji

mattkamionka@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7316-145X>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.13>



GENEZA ISLAMSKIEGO ZAGROŻENIA TERRORYSTYCZNEGO W UZBEKISTANIE PO UPADKU ZSRR

ABSTRAKT: Artykuł ma na celu przybliżenie powstania ruchu radykalnych islamistów na terytorium niepodległego Uzbekistanu, szczególnie w czasie rządów Islama Karimowa, ostatniego przywódcy Socjalistycznej Republiki Uzbekistanu i zarazem pierwszego Prezydenta kraju. W artykule przeanalizowano liczne pozycje zagraniczne, szczególnie raporty związane z działalnością terrorystyczną organizacji islamskich w Azji Centralnej. Autor pragnie odpowiedzieć na pytanie, na czym polega różnica w polityce wobec religii Karimowa, a Shavkata Mirziyoyeva, który został Prezydentem po śmierci autorytarnego władcy. Różnica jasno pokazała, że zmiana polityki na bardziej liberalną pozwoliła zmniejszyć zagrożenie terrorystyczne w kraju.

SŁOWA KLUCZOWE: Uzbekistan, Azja Centralna, Terroryzm, Karimov, radykalizm islamski

THE RISE OF THE ISLAMIC TERRORIST THREAT IN UZBEKISTAN AFTER THE COLLAPSE OF THE USSR

ABSTRACT: The article aims to present the origins of the radical Islamist movement on the territory of independent Uzbekistan, especially during the rule of Islam Karimov, the last leader of the Socialist Republic of Uzbekistan and the first President of the country. The article analyzes numerous foreign articles, especially reports related to the terrorist activities of Islamic organizations in Central Asia. The author wants to answer the question of what is the difference in the policy towards religion between Karimov and Shavkat Mirziyoyev, who became President after the death of the authoritarian ruler. The difference clearly showed that the change to a more liberal policy made it possible to reduce the terrorist threat in the country.

KEYWORDS: Uzbekistan, Central Asia, Terrorism, Karimov, Islamic radicalism

¹ The Pedagogical University of Cracow, Poland.

WPROWADZENIE

Współczesna historia niepodległego Uzbekistanu to pasmo ciągłych problemów ze stabilizacją sytuacji wewnątrz kraju już od początku odzyskania niezależności 21 grudnia 1991 roku, kiedy to pierwszy sekretarz Ludowo-Demokratycznej Partii Uzbekistanu (a do listopada tegoż roku Komunistycznej Partii Uzbeckiej SRR) Islam Karimow wraz z dziesięcioma innymi przywódcami byłych już republik postanowił przekształcić ZSRR we Wspólnotę Niepodległych Państw, podpisując tzw. Protokół z Ałma-Aty, który był de facto przystąpieniem do Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) utworzonej na mocy porozumienia z Białowieży z 8 grudnia 1991 roku². Wkrótce po tych wydarzeniach Karimow został wybrany pierwszym prezydentem Uzbekistanu uzyskując 86% głosów, a jego rywal opozycjonista Mohammed Salih otrzymał 12,7% (dane centralnej Komisji wyborczej³). Jak wspominał opozycyjny kandydat na łamach portalu Radio Swoboda, „oczywiście wybory, które odbyły się w 1991 roku w Uzbekistanie w żadnym wypadku nie były demokratyczne. Co więcej, ich wyniki zostały sfałszowane. Jestem tego głównym świadkiem”⁴. Były to ostatnie częściowo wolne wybory w Uzbekistanie, w których do wyścigu o fotel prezydenta dopuszczono opozycjonistę, antykomunistę i kandydata, który stanowił realne zagrożenie dla widma autorytarnej władzy Karimowa. Sytuacja diametralnie zmieniła się dopiero 2 września 2016 roku, kiedy to pierwszy i jak dotąd jedyny prezydent Uzbekistanu zmarł. Władzę decyzją Oliy Majlis (Parlamentu Uzbeckiego) objął dotychczasowy premier Shavkat Mirziyoyev, który nie dość, że musiał zapanować nad spuścizną zmarłego prezydenta w jednym z najbardziej zamkniętych i autorytarnie rządzonych krajów regionu, to jeszcze zaprowadzić pokój między prześladowanymi przez poprzedniego prezydenta wyznawcami Islamu. Sytuację komplikuje również odrodzenie w sierpniu 2021 roku Islamskiego Emiratu Afganistanu, z którym to Uzbekistan od południa graniczy.

Celem niniejszego artykułu jest aktualna analiza potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa w Uzbekistanie związanego z ruchami islamskimi. Nadto istotne jest także wyjaśnienie przyczyn powstania owych ruchów zarówno w kontekście historycznym, jak i politycznym. Istotnym elementem opracowania jest również analiza polityki Prezydenta Shaykata Mirziyoyeva w stosunku do poprzedniego przywódcy kraju Islama Karimowa. Hipoteza badawcza pracy stanowi stwierdzenie, że mimo dalszej „niedoskonałości” systemu okres Prezydentury Mirziyoyeva wpływa pozytywnie na stabilizację kraju. W celu weryfikacji przyjętej hipotezy i przybliżenia genezy problemu autor przeanalizował literaturę tematu poszerzoną o studium przypadku. Większość wykorzystanych pozycji źródłowych, z racji swojej aktualności, to doniesienia prasowe i analiza raportów ze źródeł internetowych. Należy podkreślić,

² European Commission For Democracy Through Law, *Agreements establishing the Commonwealth of Independent States*, Strasbourg: Council of Europe 1994, s. 147.

³ A.C. Bowyer, *Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan: Elections, Political Parties and Civil Society*, Washington D.C. 2018, s.42.

⁴ T.Gudawa, *Wybory Karimowa w Uzbekistanie*, Radio Swoboda, 10 stycznia 2000, <https://www.svoboda.org/a/24202038.html> (24.01.2022).

że dołożono wszelkich starań, aby pochodziły z wiarygodnych źródeł i były informacjami sprawdzonymi. Warto również zaznaczyć, że temat Uzbekistanu znacznie ustępuje popularnością zarówno innemu obszarowi postsowieckiemu, jakim jest wschodnia Europa, jak i pobliskiemu Afganistanowi, tym samym nie ma na polskim rynku wydawniczym dużej liczby publikacji na ten temat. Wśród monografii opisujących problem ruchów terrorystycznych w Azji Centralnej na szczególną uwagę zasługuje publikacja Ahmeda Rashida pt. *Dżihad – Narodziny wojującego islamu w Azji Środkowej*⁵, która – mimo że wydana została w 2002 roku – nie straciła swojej aktualności, szczególnie przy analizie historycznych związków opisywanego regionu z Islamem. Informacji o współczesnym Uzbekistanie dostarczyć może natomiast publikacja Anthonego C. Bowyera pt. *Political Reform in Mirziyoyev's Uzbekistan: Elections, Political Parties and Civil Society*⁶. Wspomnieć należy również o analizach Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Ośrodka Studiów Wschodnich, które poruszają temat Uzbekistanu w kontekście bezpieczeństwa, a są bezapelacyjnie najlepszym źródłem wiedzy w Polsce w temacie omawianego regionu.

ISLAMSKE UGRUPOWANIA TERRORYSTYCZNE DZIAŁAJĄCE W AZJI CENTRALNEJ

Zarówno pojęcie „ekstremizm”, jak i „terroryzm” posiadają niedookreślony zakres znaczeniowy w nauce, co prowadzi między innymi do tego, że obecnie istnieje ponad dwieście definicji terroryzmu. Kwestia obu pojęć była wielokrotnie dyskutowana i opisywana na łamach licznych publikacji naukowych. Warto podkreślić w kontekście problematyki dodatkowo znaczenie pojęcia „radykalizmu”, które w przeciwieństwie do ekstremizmu nie wyłącza swoich zwolenników z przestrzeni legalizmu. Często islamscy duchowni prezentują radykalne postawy, ale nie przekraczają ram prawnych obowiązujących w Uzbekistanie. Postępujący radykalizm jednak może spowodować działania ekstremistyczne, co następnie może prowadzić do działań terrorystycznych. Trudno jest jednak zdefiniować, kiedy granice pojęciowe między „radykalizmem” a „ekstremizmem” się zacierają (często oba pojęcia są wykorzystywane zamiennie), ale oba można połączyć ze zjawiskiem terroryzmu, który – jak już wspomniano – jest pojęciem wielopłaszczyznowym i wieloznaczeniowym. Wspólne elementy dla większości definicji terroryzmu to: stosowanie przemocy, siły lub groźby jej użycia, planowanie działania i jego cele, polityczne motywy, wywoływanie poczucia zagrożenia i strachu, wykorzystywanie mediów w celu nagłośnienia danej sprawy oraz nieobliczalność działań sprawców, jednak decydującym czynnikiem służącym jako kryterium oceny aktów terrorystycznych powinna być przestępcza intencja popełnienia aktu, a nie przyczyny, jakie prowadzą do jego popełnienia. Na przestępczy aspekt omawianego zjawiska zwróciła uwagę Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 49/60 (przyjęta 9 grudnia 1994 r.), zatytułowana „Środki ma-

⁵ Vide A. Rashid, *Dżihad- Narodziny wojującego islamu w Azji Środkowej*, Warszawa 2003.

⁶ Vide A.C. Bowyer, *op. cit.*

jące na celu wyeliminowanie międzynarodowego terroryzmu”, zawiera ona komentarz opisujący terroryzm jako: „przestępstwa kryminalne, które mają na celu bądź są obliczone na spowodowanie stanu zagrożenia społeczeństwa, grupy osób bądź określonej osoby po to, by osiągnąć cele polityczne, w żadnych okolicznościach nie podlegają usprawiedliwieniu, nawet jeśli względy polityczne, filozoficzne, ideologiczne, rasowe, etniczne, religijne bądź innej natury byłyby powoływane dla usprawiedliwienia tych przestępstw”⁷. Państwa członkowskie ONZ nadal nie mają uzgodnionej jednej definicji terroryzmu, a fakt ten stanowi główną przeszkodę dla znaczących międzynarodowych środków zaradczych. Konsensus terminologiczny byłby konieczny dla jednej kompleksowej konwencji w sprawie terroryzmu, którą niektóre kraje preferują w miejsce obecnych dwunastu fragmentarycznych konwencji i protokołów. Jednak nawet treść artykułu może rozwiewać nadzieje na konsens, ponieważ „terrorysta” dla jednego kraju jest „bojownikiem o wolność” dla innego.

Aby zrozumieć powyższy podział na organizacje „radykalne”/„ekstremistyczne” oraz „terrorystyczne”, a przy tym poznać poziom zagrożenia islamskim terroryzmem w Azji Centralnej, należy przede wszystkim scharakteryzować typy organizacji jakie działają na tym obszarze. Są to:

- organizacje, które unikają przemocy w głoszeniu swoich tez, nawet jeśli są radykalne. Przykładami takich organizacji jest Hizb at-Tahrir (Partia Wyzwolenia) oraz Tablighi Jamaat (Partia Głosząca). Nie stanowią one bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa i obserwacja poszczególnych członków charakteryzujących się największym radykalizmem może być wystarczająco dobrym rozwiązaniem w kwestii monitorowania tego typu organizacji;
- brutalne „islamsko-nacjonalistyczne” grupy, dla których polityka narodowościowa jest wyznacznikiem ich celów ideowych⁸. Organizacje te koncentrują się na teologicznym znaczeniu „obrony dżihadu”, czyli bezpośredniej obronie przed zagrożeniem ze strony świeckich rządów czy okupacji zewnętrznej. Jeśli nie koncentrować się na ich islamskim zabarwieniu, można przyjąć, że grupy te kontynuują dalszą wojnę antykolonialną i narodowowyzwoleńczą (np. w Uzbekistanie ideologia ta bazuje na tradycji antyrosyjskiego powstania odbywającego się w Dolinie Fergańskiej w 1898 roku, któremu dowodził Muhammed Ali Khalfa). Jednakże z punktu widzenia bezpieczeństwa zaletą tych grup jest to, że chcą podbić i rządzić na ograniczonym obszarze. Ich specyficzna „terytorialność” sprzyja negocjacjom z władzą centralną i w razie ich słabego położenia taktycznego na danym obszarze mają mniejszy wpływ na lokalną politykę;
- organizacje typu „ISIL/Da'esh” lub „Al-Qaeda”, które można również określić jako dżihadystów salafickich. Salafizm skupia się na ścisłej, dosłownej interpretacji religii. Teksty religijne są natomiast uważane za jedyne źródło autorytetu. Przestrzegane są, aby uniknąć ludzkiego egoizmu prowadzącego do niesprawiedliwości i braku ochrony

⁷ Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, A/RES/49/60 – Annex, 9 December 1994, pkt 3.

⁸ R. Olivie, *Généalogie de l'islamisme*, 2e éd. [A Genealogy of Islamism], Paris 2001, s. 101.

dla najsłabszych jednostek. Dla Salafitów słuszna może być tylko jedna wizja islamu, co czyni ich społeczność z jednej strony bardzo heterogenną, z drugiej zaś często podzieloną. Warto podkreślić, że wspomniany już Dżihadyzm jest jedną z podgrup Salafizmu. Wyznawcy wierzą, że tylko poprzez przemoc są w stanie wpłynąć na politykę w świecie muzułmańskim.

Różnica między wyżej opisanymi grupami polega również na tym, że nie wierzą w nawracanie „niewiernych” na swoje idee, jak robi to większość islamistów, a ich celem jest narzucanie swoich idei poprzez przymus, podbój czy poprzez terroryzm. Podobnie jak „Islamo-nacjoniści” powstają w warunkach opresyjnego rządu autorytarnego, ale w przeciwieństwie do nich nie są skoncentrowani tylko na wrogach ze swojego regionu (np. lokalnych rządach autorytarnych). Ich drugim celem jest też „daleki wróg”, którym często są USA, szeroko pojęta Europa, a także Rosja, i na nim też koncentrują swoją walkę.

ŹRÓDŁA KONFLIKTU

Analizując geopolityczną sytuację Uzbekistanu należy podkreślić jego położenie geograficzne w samym centrum Azji Centralnej. Graniczy na południu z Turkmenistanem i Afganistanem, na zachodzie i od północy z Kazachstanem, od wschodu natomiast z Tadżykistanem i Kirgistanem. Według publicznych danych CIA w liczącym ponad 30 milionów mieszkańców Uzbekistanie 83,8% mieszkańców stanowią etniczni Uzbeki. Należy jednak dodać, że w sąsiednich republikach zamieszkuje ponadto 6 mln etnicznych Uzbeków⁹, którzy nie zostali przesiedleni, ale żyją tam od wieków (np. północny Afganistan – Prowincja Dżawzdżan). 88% mieszkańców Uzbekistanu to muzułmanie¹⁰. Region Azji Centralnej był tradycyjnie bardzo silnie zislamizowany, chociaż znajdował się na peryferiach islamskiego świata. Nie przeszkadzało to jednak w tym, że aż do rewolucji bolszewickiej to właśnie islam stanowił podstawową tożsamość mieszkańców większości terenów Azji Centralnej i regulował niemal wszystkie aspekty życia społeczno-politycznego. Radykalny islam mógł jednak paść na podatny grunt tylko w warunkach kryzysu tożsamości czy załamania się gospodarki regionu, jakie nastąpiło w regionie po upadku ZSRR. Azja Centralna nie została opanowana po upadku władzy radzieckiej przez radykalny islam, między innymi ze względu na:

- głębokie i trwałe zmiany społeczne pozostawione przez okres komunizmu wśród mieszkańców Uzbekistanu;
- postępującą westernizację;
- strach społeczeństwa przed wojną, niestabilnością wewnętrzną;
- kontrolę służb bezpieczeństwa nad społeczeństwem;

⁹ N. Kasymova, *Uzbekistan and The Challenges of Creating a Regional Security System Within Central Asia*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Kennan Institute Occasional Papers Series #279, 2001, s. 4.

¹⁰ CIA, *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/uzbekistan/#people-and-society> (24.01.2022).

- kontrolę państwa nad duchowieństwem i edukacją religijną;
- dostęp do telewizji rosyjskiej dla wciąż dużej liczby rosyjskojęzycznych obywateli Azji Centralnej;
- propagandę władz mających na celu zdyskredytowanie ruchów islamskich¹¹.

Mimo to na początku lat 90. XX wieku zaistniały trzy główne źródła problemów, które doprowadziły do rozwoju skrajnych organizacji islamistycznych tj. nierówności społeczne, odrodzenie religijne po okresie radzieckiego ateizmu oraz autorytarny charakter nowych rządów na obszarze Azji Centralnej. Warto jednak zauważyć, że problem ten występował we wszystkich nowo powstałych republikach postradzieckich tego obszaru. Dodatkowy problem stanowił odziedziczony po ZSRR przebieg granic – często narody zostały sztucznie podzielone przez okupantów. Najwięcej ekonomicznie na upadku ZSRR straciły trzy największe grupy społeczne w Uzbekistanie: robotnicy rolni, robotnicy budowlani i pracownicy fabryk oraz tzw. „budżetniki”, czyli pracownicy administracji aparatu państwowego. Dla większości społeczeństwa okres ten stał się „nowym ubóstwem” (*new poor*)¹². Podobnie natomiast jak w innych republikach nieliczne, uprzywilejowane systemowo klany stworzyły „Nowych Uzbeków”. Zwiększyły się wpływy zorganizowanych grup przestępczych (w tym tych zajmujących się handlem narkotykami). Dodatkowo dochodziły negatywne tendencje demograficzne, które mogły spowodować ogromne bezrobocie w niedługim okresie czasu. To właśnie bezrobotna młodzież, których rodzice stracili prace w okresie przemian, była najbardziej narażona na religijną radykalizację.

Upadek ZSRR nie spowodował automatycznego nawrócenia ateistycznego społeczeństwa na islam. Okres transformacji był bardziej poszukiwaniem stabilności w postradzieckiej rzeczywistości, która dla części społeczeństwa była jedyną drogą rozwoju. Dodatkowo wzrost tendencji nacjonalistycznych na obszarze Azji Centralnej sprzyjał religijności, jako części kultury lokalnej – swojej, w przeciwieństwie do radzieckiego ateizmu czy rosyjskiego prawosławia. Ważnym aspektem jest też zjawisko tzw. Islamu ludowego. Krzysztof Strachota i Maciej Falkowski przekonują, że polityczny islam jest zjawiskiem o niewielkim zasięgu w skali regionu. Zdecydowana większość mieszkańców traktuje religię wyłącznie jako element tożsamości i tradycji, oddzielając ją od kwestii politycznych. Dominującym nurtem w centralno-azjatyckim islamie jest wspomniany już islam ludowy, który jest ważny dla samoidentyfikacji mieszkańców regionu i w praktyce koncentruje się na zachowaniu tradycji, obrzędowości i kultywowaniu religii w kręgu rodzinnym bądź sąsiedzkim. Przemieszany z tradycją nie ma nic wspólnego z ortodoksyjnym islamem, jest z nim wręcz sprzeczny¹³. Jednak to właśnie bezpośrednio po upadku ZSRR w pogrążonym w chaosie wschodnim Uzbekistanie, w Dolinie Fergańskiej, pojawiły się pierwsze grupy fundamentalistów Islamskich z organizacji Adolat, które miały na celu przywrócenie porządku na ulicach i uregulowanie cen na lokalnych baza-

¹¹ K.Strachota, M. Falkowski, *Dżihad i Nowa Wielka Gra*, „Punkt Widzenia”, Wyd. OSW, styczeń 2010, s.14.

¹² Alisher Ilkhamov, *Impoverishment of the Masses in the Transition Period: Signs of an Emerging 'New Poor' Identity in Uzbekistan*, „Central Asian Survey” 2001, s. 34.

¹³ K. Strachota, M. Falkowski, *op. cit.*, s.10.

rach (tutaj warto zaznaczyć podobieństwo do słynnego „blitzkriegu” Talibów w Afganistanie w 2021 roku, gdzie również miejscowa ludność zaakceptowała radykalne grupy Talibów jako te, które miały przewrócić porządek).

Islām Abduganijewicz Karimow od końca lat 80. XX wieku, jeszcze jako I sekretarz Komunistycznej Partii Uzbeckiej SRR, pod pretekstem sprzeciwu wobec Gorbaczowskiej „Pierestrojki” zapoczątkował rządy autorytarne w republice. Karimow wierzył, podobnie jak jego sowieccy poprzednicy, że można tłumić i osłabić fanatyzm religijny poprzez państwową regulację praktyk religijnych, co jednak spowodowało, że ugrupowania ekstremistyczne działały w podziemiu¹⁴. Popełnił tym samym błąd podobny do tych, które popełniły kraje Bliskiego Wschodu w drugiej połowie XX wieku, zakazując umiarkowanemu islamowi naturalnego rozwojowi w kierunku świeckości, co doprowadziło do sytuacji, w której tylko skrajne, nielegalne grupy religijne były jedyną formą sprzeciwu wobec władzy. Jako że konflikt między Karimowem a organizacjami ekstremistycznymi nasilał się, szczególnie w dolinie Fergańskiej, prezydent zdecydował się na siłowe rozwiązania. I tak w styczniu 1992 roku użył służb porządkowych do brutalnej pacyfikacji protestów studenckich. Przesłanie, jakie temu towarzyszyło, było jasne: uzbecki rząd nie będzie tolerował przejawów radykalnego islamu, o czym świadczą też słowa Karimowa wypowiedziane w lipcu 1992 roku: „Konieczne jest wyprostowanie mózgów, setki osób, aby można było ocalić życie tysiącom”¹⁵. Warto zaznaczyć, że społeczeństwo uzbeckie narażone było na inwigilację przez służby bezpieczeństwa nawet na większą skalę niż w sąsiednich republikach. Doprowadziło to do sparaliżowania wszelkiej aktywności społecznej po 1991 roku, w tym także religijnej. Zniszczona została tradycyjna instytucja społeczeństwa uzbeckiego, tak było np. w przypadku mahalii (tradycyjnego samorządu dzielnicowego)¹⁶. Jak podkreśla Mariya Omelicheva, która analizowała przemówienia prezydentów i dyskurs medialny w Kazachstanie i Uzbekistanie wobec Islamu, władza centralna przedstawia się jako jedyna siła mogąca obronić ludność przed terrorystami. Ponadto zauważyła, że za wszelkie niedociągnięcia polityki społecznej i ekonomicznej w państwie władza obwinia radykalny islam¹⁷. Prezydent Karimowa już od kwietnia 1991 roku (po słynnej kłótni z późniejszym przywódcą Tohirem Juldaszewem w Namanganie) do końca swojej prezydentury w skrajnych uzbeckich ruchach islamskich widział zagrożenie dla egzystencji swoich rządów.

Pierwszą organizacją islamską działającą już w niepodległym Uzbekistanie była wspomniana już organizacja Adolat, czyli grupa ruchu sprawiedliwości, która była jednym z wczesnych radykalnych ruchów islamskich i miała początki w uzbeckiej części Doliny Fergany.

¹⁴ M. Brill Olcott, *The War on Terrorism in Central Asia and the Cause of Democratic Reform*, „Demokrati-zatsiya”, Vol. 11, 2003, s. 89.

¹⁵ Human Rights Watch, *Straightening Out the Brains of One Hundred: Discriminatory Political Dismissals in Uzbekistan*, Helsinki Watch, Kwiecień 1993.

¹⁶ T. Wallas, *Autorytarne systemy polityczne w Azji Centralnej- wnioski dla Unii Europejskiej* [w:] *Relacje Unii Europejskiej z Azją Centralną – Uwarunkowania, Wyzwania, Efekty*, T. Wallas, R. Fiedler (red.), Poznań 2018, ss. 35–36.

¹⁷ M.Y. Omelicheva, *Islam and power legitimization: instrumentalisation of religion in Central Asian States*, „Contemporary Politics” 2016 22(2), s. 157.

Ten gęsto zaludniony region podzielony politycznie między Uzbekistan, Tadżykistan i Kirgistan stał się epicentrum odrodzenia islamu w Azji Środkowej. Warto podkreślić, że dolina ta była politycznym i kulturalnym ośrodkiem islamu w Azji Środkowej od samego początku istnienia tejże religii na tym terenie i matecznikiem świętych mężów, uczniów, mistyków i wojowników, których wiedza i nauki rozprzestrzeniały się po całym muzułmańskim świecie¹⁸. Przywódcy Adolatu wezwali do utworzenia państwa islamskiego w Uzbekistanie, które miało być rozwiązaniem wszechobecnych problemów społeczno-gospodarczych w kraju. W latach 1991–92 milicja Adolatu zajęła uzbeckie miasto Namangan, gdzie stworzyła siedzibę całego ruchu w zajęтым budynku byłej Komunistycznej Partii Uzbekistanu, a jego najbardziej radykalni członkowie angażowali się w brutalne działania przeciwko władzom świeckim, wywołując reakcję władz¹⁹. Uzbecki rząd początkowo nie zdawał sobie sprawy, kim są ekstremiści islamscy i czego żądają²⁰. Po wyparciu ugrupowania przez wojska Uzbeckie z zajętych terenów liderzy ruchu znaleźli schronienie w Tadżykistanie, gdzie walczyli w tadżyckiej wojnie domowej (1992–1997). Ostatecznie dawne kierownictwo organizacji Adolat stworzyło rdzeń Islamskiego Ruchu Uzbekistanu (dalej: IMU, z ang. *The Islamic Movement of Uzbekistan*), znany z serii brutalnych ataków terrorystycznych w Azji Środkowej. IMU ogłosił swoje żądania latem 1999 r. (to w tym okresie odbywały się słynne Kryzysy batkańskie) i został początkowo powołany w celu obalenia świeckiego reżimu Uzbekistanu. Później rozszerzył swoją misję o utworzenie regionalnego kalifatu islamskiego (państwa islamskiego kierowanego przez najwyższego przywódcę religijnego i politycznego zwanego kalifem). Sama jednak geneza tego ruchu sięga lat 90. XX wieku, kiedy to organizację zakładali nieżyjący już Tohir Juldaszew i Jumaboi Khodjiyev (znany także jako Juma Namangani)²¹. Strategia Prezydenta Karimowa opierała się na krótkoterminowych represjach zwolenników radykalnych grup, była ona jednak nieefektywna, a stosowanie jej w dłuższym okresie czasu spowodowałoby niewątpliwą jego porażkę.

W 2001 roku Uzbekistan nieoczekiwanie uzyskał sojusznika w wojnie z islamistami w regionie. Jediną ceną za pomoc USA z walce z terroryzmem (szczególnie z najbardziej aktywnym ugrupowaniem w tym okresie – Islamskim Ruchem Uzbekistanu, IMU) była obietnica przeprowadzenia demokratycznych reform, których jednak Prezydent nie przeprowadził do swojej śmierci²². Dzięki pomocy koalicji zaangażowanej w Afganistanie uzbeckie organizacje terrorystyczne straciły bazę logistyczną i tym samym przestały być priorytetowym zagrożeniem dla uzbeckiego rządu. Największe straty ponieśli w początkowej fazie operacji antyterrorystycznej w Afganistanie kierowanej przez Zachód i musieli wycofać się do Południowego

¹⁸ A. Rashid, *op. cit.*, s. 35.

¹⁹ T.M. Sanderson, D. Kimmage, D.A. Gordon, *From the Fergana Valley to South Waziristan*, Washington D.C. 2010, s. 4–5.

²⁰ A. Rashid, *op. cit.*, s. 174.

²¹ Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden 2016, s. 127.

²² M. Brill Olcott, *op. cit.*, s. 89.

Waziristanu, obszaru plemiennego administrowanego federalnie, znajdującego się w północno-zachodniej prowincji pogranicza Pakistanu wzdłuż granicy z Afganistanem. Tam spotkali się z innymi dżihadystami, którzy również uciekli z amerykańskiej pułapki w czasie bitwy o Tora Bora. Po tych wydarzeniach IMU skoncentrował się na walce w podziemiu, posługując się typową strategią walki terrorystycznej. Islamski Ruch Uzbekistanu brał udział w atakach na żołnierzy amerykańskich i koalicyjnych w Afganistanie oraz planował ataki na amerykańskie placówki dyplomatyczne w Azji Środkowej. W maju 2003 r. kirgiskie siły bezpieczeństwa rozbiły komórkę IMU, która próbowała przeprowadzić atak bombowy na ambasadę USA i pobliski hotel w Biszkeku w Kirgistanie. Przed październikiem 2001 roku IMU zajmował się głównie atakami w samym Uzbekistanie i uważa się, że był odpowiedzialny za detonację pięciu bomb samochodowych w Taszkencie w lutym 1999 r. Bojownicy IMU w latach 1999–2000 wzięli również cudzoziemców jako zakładników, w tym czterech obywateli USA zajmujących się turystyką górską (sierpień 2000 r.) oraz czterech Japończyków-geologów i ośmiu żołnierzy kirgiskich (sierpień 1999 r.)²³.

Najbardziej krwawe wydarzenie związane z walką z islamistami w wykonaniu Prezydenta Karimowa miało miejsce na placu Bobura w Andżanie 13 maja 2005 roku. To właśnie wtedy wybuchły protesty w całym mieście, a na ulicach strajkowało kilka tysięcy mieszkańców. Oskarżając protestujących o przynależność do IMU oraz Hizb ut-Tahrir, Narodowa Służba Bezpieczeństwa Uzbekistanu otworzyła ogień do manifestantów, w wyniku którego śmierć poniosło ponad 1500 osób²⁴. Brak w czasie ulicznych protestów widocznych symboli religijnych mógłby wskazywać, że to nie radykalizm był przyczyną zamieszek. Wydarzenia te były ogromną tragedią dla regionu. Z jednej strony pogłębiły nienawiść do urzędującego prezydenta, z drugiej zasiały ogromny strach wśród ludności cywilnej Doliny Fergańskiej. Warto też podkreślić, jak wyglądała ocena tych wydarzeń poza Uzbekistanem. O ile Rosja wspierała Karimowa i podtrzymywała narrację o zbrojonych grupach dowodzonych przez obcokrajowców chcących obalić rząd, to na zachodzie skrytykowano rozstrzelanie protestujących i nałożono na Uzbekistan sankcje (szczególnie dotkliwe dla przemysłu bawełnianego, z którego słynie Uzbekistan), co przekreśliło jakiejkolwiek dalsze szanse na współpracę z krajami Zachodu. Od tej pory Prezydent Karimow szukał poparcia dla kontynuacji swoich autorytarnych rządów już tylko w Moskwie i Pekinie.

Wykształcone w ostatnich latach przez odwilż liberalne elity zostały prawie całkowicie odsunięte na bok i zmarginalizowane²⁵. Dopiero pod koniec panowania Karimowa, dziesięć lat po tragicznych wydarzeniach na wschodzie kraju, w marcu 2015 roku pod naciskiem USA, prezydent uwolnił islamskiego imama Hayrullaha Hamidova z więzienia i zapoczątkował dialog

²³ *Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)*, <https://irp.fas.org/world/para/imu.htm> (24.01.2022).

²⁴ J. Donovan, *Former Uzbek Spy Accuses Government of Massacres, Seeks Asylum*, *RFE/RL*, 1 sierpnia 2008, https://www.rferl.org/a/Former_Uzbek_Spy_Seeks_Asylum/1195372.html (24.01.2022).

²⁵ Z. Baran, F. Starr, C.E. Svante, *Islamic Radicalism in Central Asia and the Caucasus: Implications for the EU*, „Silk Road Paper”, Uppsala, Sweden 2006, s.39.

o miejscu religii w uzbeckim społeczeństwie²⁶. Dopiero śmierć pierwszego, i jak do tej pory jedynego Prezydenta Uzbekistanu, we wrześniu 2016 roku, dała szansę na zmiany w kraju.

POLITYKA WYZNANIOWA PREZYDENTA SHAVKATA MIRZIYOYEVA

W czasie pierwszej kadencji nowego (od 2016 dopiero drugiego) Prezydenta Uzbekistanu kluczowa okazała się strategia reform nastawionych na liberalizację polityki państwowej w sferze religii, rozwój kultury tolerancji i człowieczeństwa, wzmocnienie harmonii międzywyznaniowej, a także stworzenie niezbędnych warunków do zaspokajania potrzeb religijnych osób wierzących²⁷. Mimo że w dalszym ciągu krytykowana jest szybkość zmian, jakie postępują w Uzbekistanie, nie można zaprzeczyć, że sytuacja muzułmanów znacząco się zmieniła w ciągu ostatnich lat kadencji Mirziyoyeva. W dalszym jednak stopniu istnieją problemy takie jak:

- procedury rejestracji, ponownej rejestracji i rozwiązania organizacji religijnych (w tym organizacji misyjnych);
- normy regulujące problematykę stroju religijnego oraz wyglądu w placówkach oświatowych i urzędach państwowych;
- zapewnienie swobody nauczania religii dzieci przez rodziców, a także uczęszczania dzieci do meczetów;
- literatura religijna i przedmioty religijne (dopuszczalność sprawdzania treści, aby uniknąć literatury ekstremistycznej);
- kwestia liberalizacji przepisów dotyczących przeciwdziałania ekstremizmowi i terroryzmowi o podłożu religijnym, odpowiedzialności administracyjnej i karnej za przestępstwa w tym obszarze;
- humanizacja zamiast wiktymizacji tj. uwalnianie „więźniów sumienia”, kasowanie „czarnych list”, powrót rodaków ze stref konfliktów zbrojnych operacji „Mehr”.

Powyższe problemy nie wynikają często z problemów natury administracyjnej, a z „ciążaru przeszłości”. Wciąż część aparatu władzy obawia się możliwości radykalizacji, szczególnie młodzieży np. w rzeczywistości wirtualnej. Dochodzi do tego zawile i anachroniczne prawo. Dotychczasowa praktyka prawna nie wprowadza dokładnych rozróżnień między pojęciami terroryzmu, ekstremizmu religijnego, separatyzmu, fundamentalizmu itp., co negatywnie wpływa na pracę organów bezpieczeństwa, które często reagują niewłaściwie. Brak szczegółowych regulacji prawnych wpływa również na prawidłowe ustalenie przez służby, czy doszło do czynu niebezpiecznego społecznie, w jakim stopniu sprawca jest winny, oraz innych okoliczności istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Pozytywny wpływ

²⁶ T.F. Lynch III, Michael Bouffard, Kelsey King, and Graham Vickowski, *The Return of Foreign Fighters to Central Asia: Implications for U.S. Counterterrorism Policy*, „Strategic Perspectives” 2016, s. 22.

²⁷ *Uzbekistan – na nowym etapie swobody religii i ubieżdzenij*, Muslim.uz, sierpień 2018, <http://old.muslim.uz/index.php/rus/stati/item/9829> (24.01.2022).

przeprowadzanych reform należy również oceniać przez pryzmat tego, że instytucje rządowe zaczynają zdawać sobie sprawę, że problemów w sferze religijnej nie da się rozwiązać za pomocą jednorazowych aktów administracyjnych i prawnych (np. w postaci dekretów prezydenckich i decyzji). Ponadto Uzbekistan z wielu powodów stara się odpowiadać na zewnętrzną krytykę dotyczącą realizacji swobód religijnych, co wiąże się z obowiązkiem wprowadzenia w życie podpisanych traktatów i deklaracji międzynarodowych, poprawy klimatu inwestycyjnego, zwiększenia stabilności jako gwaranta rozwoju turystyki itp.

Obecnie największym problemem dla bezpieczeństwa Uzbekistanu jest import islamskiej rewolucji z Afganistanu, szczególnie przez graniczący Wilajet²⁸ Surhandaryjski. Mimo to ten środkowoazjatycki kraj jest nadal uważany za najmniej narażony na atak terrorystyczny z Afganistanu. Uzbekistan ma dobrze ufortyfikowaną granicę, z silną armią narodową i strażą graniczną. Ponadto Stany Zjednoczone wspierały działania antyterrorystyczne Uzbekistanu i ich zdolności zachowania bezpieczeństwa udzielając pomocy finansowej. Wysiłki dyplomatyczne obejmują dwustronne konsultacje polityczne, które odbywają się co roku. Również część amerykańskiego sprzętu ewakuowanego z Afganistanu została przekazana rządowi uzbeckiemu, w tym 300 pojazdów odpornych na miny typu MRAP (ang. *Mine Resistant Ambush Protected*)²⁹.

Problemem są powroty byłych członków Da'esh z Syrii i Iraku, radykalizacja samych Uzbeków, szczególnie w regionie Doliny Fergańskiej, a także ekstremizm Uzbeków mieszkających poza granicami kraju. W 2015 r. w Syrii walczyło od 500 do 1000 etnicznych Uzbeków, przy czym uważa się, że większość z nich pochodziła z południowego Kirgistanu³⁰. Po klęsce Państwa Islamskiego w 2020 roku rząd, w ramach operacji o kryptonimie „Meher”, repatriował 98 swoich obywateli (25 kobiet i 73 dzieci) mieszkających do tej pory w obozach dla byłych członków Państwa Islamskiego³¹. Dzięki pięciu odsłonom wspomnianej operacji, do ojczyzny w ciągu ostatnich lat powróciło z Syrii i Iraku 438 kobiet i dzieci³². Uzbekistan pracuje również nad nowelizacją ustawy przeciwko praniu brudnych pieniędzy, które mogą zostać przeznaczone na działalność terrorystyczną, dlatego od 2020 roku banki komercyjne mają obowiązek raportować wszystkie transfery zagraniczne na kwotę większą niż 10.000 dolarów miesięcznie dla klientów indywidualnych. Również na lata 2021–2030 przewidziana

²⁸ Wilajet (tur. vilâyet, z arab. ولاية wilāyah), także wilaja – w Imperium Osmańskim od 1864 r. nazwa prowincji, z arabskiego waliyah (zarządzać). Obecnie nazwą tą określane są jednostki najwyższego stopnia podziału administracyjnego w niektórych państwach, między innymi w Azji Centralnej.

²⁹ J. Kucera, *U.S. Defends Giving Armored Vehicles to Uzbekistan*, „Eurasianet”, 5 lipiec 2015, <http://www.Eurasianet.Org/Node/74126>.

³⁰ N. Tucker, *Public and State Responses to ISIS Messaging: Uzbekistan*, CERIA, Brief No. 12 (Washington, DC., Luty 2016, <http://centralasiaprogram.org/blog/2016/02/16/public-and-state-responses-to-isis-messaginguzbekistan/> (24.02.2022)).

³¹ *Uzbekistan repatriates 98 ISIS-linked women and children from Syrian camps*, „Alarabiya”, 08 grudnia 2020, <https://english.alarabiya.net/News/world/2020/12/08/Uzbekistan-repatriates-98-ISIS-linked-women-and-children-from-Syrian-camps> (24.02.2022).

³² *Operation “Mehr-5”: 93 women and children are returned from Syria*, „Yangi O‘zbekiston”, 2 maj 2021, <https://yuz.uz/en/news/operation-mehr-5-93-women-and-children-are-returned-from-syria> (24.01.2022).

jest całkowita wymiana klasycznych dowodów osobistych na biometryczne, co umożliwi między innymi zwiększenie bezpieczeństwa na przejściach granicznych³³. Uzbekistan nadal jednak widzi poważne zagrożenie w religijnej radykalizacji migrantów zarobkowych, szczególnie mieszkających w Rosji. Właśnie do tych obywateli skierowana została kampania społeczna ukierunkowana na informowanie, jak złe mogą być skutki fanatyzmu islamskiego, która szczególnie widoczna była na portalach społecznościowych i komunikatorach.

Uzbekistan ponadto wchodzi w skład licznych organizacji międzynarodowych mających na celu walkę z terroryzmem, takich jak Organizacja Współpracy Islamskiej, Komitet ONZ ds. Zwalczania Terroryzmu oraz jednostka ds. walki z terroryzmem w ramach OBWE. Podczas szczytu Szanghajskiej Organizacji Współpracy w 2020 roku Prezydent Mirziyoyev zaproponował zwiększenie współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi w przeciwdziałaniu zagrożeniu terroryzmem i ekstremizmem. Regionalna Struktura Antyterrorystyczna SCO posiada siedzibę w Taszkencie, a Uzbekistan uczestniczył w jej treningach, które w 2020 roku odbyły się w Rosji. Uzbekistan ponadto angażuje się również w działania związane z walką z terroryzmem w strukturach Wspólnoty Niepodległych Państw, której przewodniczył w Komitecie Wykonawczym w 2020 r. Uzbekistan kontynuował także współpracę dwustronną z innymi krajami (Indiami, USA i Chinami) mającą na celu walkę z terroryzmem. Warto jednak nadmienić, że w okresie 2008–2020 w Uzbekistanie dokonano tylko jednego zamachu terrorystycznego w mieście Xonobod w prowincji Andiżan, w którym zginęły 2 osoby³⁴. Do zamachu przyznała się organizacja Islamic Jihad Union powiązana z Al-Qaedą³⁵. Natomiast ostatnim zamachem terrorystycznym był incydent z dnia 28 września 2015 roku, kiedy to napastnik rzucił dwie bomby zapalające w kierunku ambasady Stanów Zjednoczonych w mieście Taszkent, stolicy Uzbekistanu. W ataku nie odnotowano żadnych ofiar. Żadna grupa ponadto nie przyznała się do odpowiedzialności za zamach³⁶.

PODSUMOWANIE

Uzbekistan od uzyskania niezależności w 1991 roku był potencjalnie zagrożony przez odradzające się ruchy radykalnych muzułmanów, którzy pragnęli w Centralnej Azji stworzyć swój Emirát. Rządy Prezydenta Karimowa charakteryzowały się totalitarnym podejściem do kwestii religii w kraju, a kulminacją jego wojny ze społeczeństwem było rozstrzelanie na jego rozkaz protestujących w mieście Andiżan, którzy rzekomo mieli być dowodzeni przez terrorystów z zagranicy. Mimo jego zbrodniczej polityki to właśnie na terenie Uzbekistanu rozwinęły

³³ *Citizens can apply for ID-cards online*, KUN.UZ, 4 styczeń 2021, <https://kun.uz/en/news/2021/01/04/citizens-can-apply-for-id-cards-online> (24.01.2022).

³⁴ Farangis Najibullah, *Uzbek Attacks Trip Alarm Bells In Ferghana*, Radio Swoboda, Maj 27, 2009, https://www.rferl.org/a/Uzbek_Attacks_Trip_Alarm_In_Ferghana/1740949.html (24.01.2022).

³⁵ United Nations Security Council, *Islamic Jihad Group*, https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/faq_sanctions_list/summaries/entity/islamic-jihad-group (24.01.2022).

³⁶ *Global Terrorism Database*, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=201509280053> (24.01.2022).

się najsilniejsze organizacje radykalnych Islamistów na terenie postradzieckiej Azji Centralnej. Polityka następcy Karimowa, drugiego Prezydenta Uzbekistanu, Shavkata Mirziyoyeva to swosta odwilż i próba wyciągnięcia ręki do środowisk religijnych. Nie tylko z powodów presji międzynarodowej czy chęci zachowania stabilizacji, która pomoże w rozwoju turystyki, ale przede wszystkim nastawienia na przeciwdziałanie popularności fundamentalistów. Natomiast w kolebce centralnoazjatyckiego Islamu, Dolinie Fergańskiej i mieście Andżan, dziś nie ma już śladów po tragicznych wydarzeniach, jakie miały miejsce 17 lat temu, a wybory w 2021 roku, w których Mirziyoyev otrzymał 80.31% głosów, zostały ocenione przez OBWE następująco: „Pomimo niedawnych pozytywnych reform w wyborach prezydenckich w Uzbekistanie brakowało prawdziwej konkurencji, a w dniu wyborów odnotowano znaczne nieprawidłowości proceduralne”³⁷. Z drugiej jednak strony obserwatorzy z WNP określili wybory prezydenckie jako „konkurencyjne, wolne, otwarte i przejrzyste”³⁸. Mimo że w dalszym ciągu w kraju zdarza się znieawidzone, nastawione na zhańbienie obywateli, golenie bród wyznawcom Allaha³⁹, autor tekstu będąc międzynarodowym obserwatorem wyborów prezydenckich w 2021 z ramienia OSCE-ODIHR w Andżanie, dostrzegł wyraźne zmiany w kierunku liberalizacji wolności religijnej w Uzbekistanie.

BIBLIOGRAFIA

- Alarabiya. 2020. Uzbekistan repatriates 98 ISIS-linked women and children from Syrian camps. <https://english.alarabiya.net/News/world/2020/12/08/Uzbekistan-repatriates-98-ISIS-linked-women-and-children-from-Syrian-camps>.
- Baran Zeyno, Starr Frederick, Cornell E. Svante. 2006. “Islamic Radicalism in Central Asia and the Caucasus: Implications for the EU”. Silk Road Paper. Uppsala. Sweden.
- Betla. 2021. CIS observers describe Uzbekistan presidential election as competitive, free, open and transparent. <https://eng.belta.by/politics/view/cis-observers-describe-uzbekistan-presidential-election-as-competitive-free-open-and-transparent-144405-2021/>.
- Bowyer C. Anthony. 2008. Political Reform in Mirziyoyev’s Uzbekistan: Elections, Political Parties and Civil Society. Washington D.C: Institute for Security and Development Policy.
- CIA. The World Factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/uzbekistan/#people-and-society>.
- Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, A/RES/49/60 – Annex, 9 December 1994.
- Donovan Jeffrey. 2008. Former Uzbek Spy Accuses Government of Massacres, Seeks Asylum. RFE/RL. https://www.rferl.org/a/Former_Uzbek_Spy_Seeks_Asylum/1195372.html.

³⁷ “Despite recent reforms Uzbekistan’s presidential election lacked genuine competition, international”, observers say, <https://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan/502206> (25.01.2022).

³⁸ CIS observers describe Uzbekistan presidential election as competitive, free, open and transparent, <https://eng.belta.by/politics/view/cis-observers-describe-uzbekistan-presidential-election-as-competitive-free-open-and-transparent-144405-2021/> (25.01.2022).

³⁹ Milicyonierzy w Uzbekistanie zastawili diesiatki musulman sbrit’ borody, Radio Azattyk, 9 czerwiec 2021, <https://rus.azattyq.org/a/31298921.html> (24.02.2022).

- European Commission For Democracy Through Law, Agreements establishing the Commonwealth of Independent States. 1994. Strasbourg. Council of Europe.
- Global Terrorism Database.
<https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=201509280053>.
- Gudawa Tiengiz. 2000. Wybory Karimowa w Uzbekistanie. Radio Swoboda.
<https://www.svoboda.org/a/24202038.html>.
- Human Rights Watch. 1993. „Straightening Out the Brains of One Hundred”: Discriminatory Political Dismissals in Uzbekistan. Helsinki Watch.
- Ilkhamov Alisher. 2001. Impoverishment of the Masses in the Transition Period: Signs of an Emerging „New Poor” Identity in Uzbekistan. Central Asian Survey. DOI: 10.1080/0263493012005544 2.
- Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, IFSH (ed.). OSCE Yearbook 2015. Baden-Baden 2016.
- Islamic Movement of Uzbekistan (IMU). <https://irp.fas.org/world/para/imu.htm>.
- Kasymova Nazokat. 2001. Uzbekistan and The Challenges of Creating a Regional Security System Within Central Asia. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars; Kennan Institute Occasional Papers Series #279.
- Kucera Joshua. 2015. U.S. Defends Giving Armored Vehicles to Uzbekistan. Eurasianet.
<http://www.Eurasianet.Org/Node/74126>.
- KUN.UZ. 2021. Citizens can apply for ID-cards online. KUN.UZ.
<https://kun.uz/en/news/2021/01/04/citizens-can-apply-for-id-cards-online>.
- Lynch Thomas, Bouffard Michael, King Kelsey, Vickowski Graham. 2016. The Return of Foreign Fighters to Central Asia: Implications for U.S. Counterterrorism Policy. Strategic Perspectives. Washington, D.C.
- Muslim.uz. 2018. Uzbekistan – na nowom etapie swobody rieligii i ubiezdienij.
<http://old.muslim.uz/index.php/rus/stati/item/9829>.
- Najibullah Farangis. 2009. Uzbek Attacks Trip Alarm Bells In Ferghana. Radio Swoboda,
https://www.rferl.org/a/Uzbek_Attacks_Trip_Alarm_In_Ferghana/1740949.html.
- Olcott Brill Martha. 2003. „The War on Terrorism in Central Asia and the Cause of Democratic Reform”. Demokratizatsiya 11.
- Olivie Roy. 2001. *Généalogie de l’islamisme, 2e éd.* A Genealogy of Islamism. Paris: Hachette.
- Omelicheva Y. Mariya. 2016. „Islam and power legitimization: instrumentalisation of religion in Central Asian States”. Contemporary Politics. 22(2) DOI: 10.1080/13569775.2016.1153287.
- OSCE. 2021. Despite recent reforms Uzbekistan’s presidential election lacked genuine competition, international”, observers say.
<https://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan/502206>.
- Radio Azattyk. 2021. Milicyoniery w Uzbekistanie zastawili diesiatki musulman sbrit’ borody.
<https://rus.azattyq.org/a/31298921.html>.
- Rashid Ahmed. 2013. Dżihad – Narodziny wojującego islamu w Azji Środkowej. Warszawa: Dialog.
- Sanderson Thomas, Kimmage Daniel, Gordon David. 2010. From the Ferghana Valley to South Waziristan. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.

- Strachota Krzysztof, Falkowski Maciej. 2010. „Dżihad i Nowa Wielka Gra”. Punkt Widzenia. Wyd. OSW.
- Tucker Noah 2016. „Public and State Responses to ISIS Messaging: Uzbekistan”. CERIA. Brief No. 12. Washington, DC: Institute for European, Russian, and Eurasian Studies. <http://centralasiaprogram.org/blog/2016/02/16/public-and-state-responses-to-isis-messaginguzbekistan/>.
- United Nations Security Council. Islamic Jihad Group. https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/entity/islamic-jihad-group.
- Wallas Tadeusz. 2018. Autorytarne systemy polityczne w Azji Centralnej – wnioski dla Unii Europejskiej. W Relacje Unii Europejskiej z Azją Centralną – Uwarunkowania, Wyzwania, Efekty. Tadeusz Wallas, Radosław Fiedler (red.). Poznań: Wyd. FNCE.
- Yangi O‘zbekiston. 2021. Operation „Mehr-5”: 93 women and children are returned from Syria. <https://yuz.uz/en/news/operation-mehr-5-93-women-and-children-are-returned-from-syria>.

NOTES ABOUT THE AUTHORS

AGARA TUNDE – Ph.D. and Professor, Center for Strategic and Development Studies, Ambrose Alli University, Ekpoma, Nigeria. Professor Agara is a Professor of Comparative Politics and Strategic Studies. He has published widely in reputable journals across the globe.

AKINRINDE OLAWALE – Ph.D. in Defence and Strategic Studies from the Nigerian Defence Academy, Kaduna, Nigeria. Dr. Akinrinde is a Lecturer in the Department of Political Sciences, Osun State University, Osogbo, Nigeria. He conducts research in Defence, Security and Strategic studies in the Department of Political Sciences, Osun State University. Holds an Outstanding PhD in Defence and Strategic Studies from the prestigious Nigerian Defence Academy, with an M.Sc. in International Relations from Nigeria's Premier University, the University of Ibadan, and a First- Class Bachelor's Degree in Political Science and International Relations from Osun State University. A double Laureate of the Council for the Development of Social Science Research in Africa. Dr. Olawale's works have appeared in many reputable journals.

BELU MIHAI – journalist specialised in justice and internal affairs from Romania and Ph.D. student at National School for Political Studies and Public Administration (Bucharest). His research covers security risks caused by digital communications, fake news propagation and informational war.

DRÓŹDŹ ADRIANA – Ph.D. student at Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Poland; MA in criminology. Her research interests are interdisciplinary and relate to broadly defined security studies, including issues related to penitentiary studies, social rehabilitation, criminology and forensics, as well as suicidology and victimology. She also spends time exploring the secrets hidden by the human psyche and the issues of criminal profiling. She has completed many trainings and courses on topics related to her interests.

FICOŃ KRZYSZTOF – Prof., Ph.D. Eng., Polish Naval Academy, Poland. The area of scientific interests: application problems related to the theory of operations research, multi-criteria optimization, system analysis and modeling of praxeological systems. Author of 22 monographs and academic textbooks in the field of operations research, management, logistics and security.

HEINZL PHILIPP – studied Business Administration at IU International University from 2013 to 2015 and graduated with a Bachelor of Arts degree. He obtained his Master of Science degree from the University of Leicester in 2019. Since 2020, he has been enrolled in the Ph.D. program at the Poznan University of Economics and Business (Poland), where he is studying leadership styles in owner-managed companies. He started his career as HR Representative in the German Armed Forces. Then he moved to Federal Mogul, in industry, as HR Business Partner. Since 2017, he has been employed at the aircraft manufacturer Grob Aircraft and has meanwhile risen from Head of HR to the management board.

KAMIONKA MATEUSZ – political scientist specializing in the post-Soviet area. He has been associated with the Pedagogical University (Poland) since 2007, where he defended his Ph.D. dissertation in 2020. During his studies, he was also associated with the Saint Petersburg State University and Pushkin State Russian Language Institute in Moscow, where he participated in student exchanges. Before joining the group of Ph.D. students, he lived for a year in Sumy in eastern Ukraine, where he worked as a European Volunteer in non-governmental organizations, and was an intern at Sumy State University. He also completed numerous academic internships in Germany, Georgia, Slovakia and Ukraine. Since 2015, he has served in fourteen international election observation missions (OSCE-ODIHR, AEGEE EUROPE and others). Specializes in the behavior of young people in the political and social spheres of the post-Soviet area and non-governmental organizations in this region. Author of articles published in indexed journals in Russia, Kazakhstan, Ukraine, Lithuania, and Brasil. He is also the scientific editor of over ten books.

KONIECZNY MARCIN – Ph.D., Second Lieutenant, Lawyer – a graduate of the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, National Defense University in Warsaw, Police Academy in Szczytno, Academy of Land Forces in Wrocław. He is interested in criminology, internal security and crisis management.

KUNDIEIEVA HALYNA – Ph.D. in economics, Associate Professor, Professor of the Department of Economic Theory of the National University of Food Technologies. Main interests in the field of security

sciences: economic security; food security and nutrition; human capital and health capital; food security and the formation of health-saving behaviors in students. Committed to the concept of lifelong learning.

LEWANDOWSKI PIOTR – Ph.D., assistant professor at the Department of Geopolitics of the War Studies Academy, Poland; Senior Research Specialist at the Institute of Technology Assessment – Łukasiewicz Research Network. He deals with the theoretical analysis of assumptions relating to international security, in particular, such as *raison d'état*, technological security or disinformation and information warfare. Manager of the Research Grant of the Ministry of National Defense entitled: “Polish *raison d'état* in the perspective of 2035”.

PYTŁAK MAROLA – Ph.D. in economics, current place of work: University of Physical Culture and Tourism Halina Konopacka in Pruszków, Poland; senior lecturer; scientific specialization: self-government, local and regional economy. Since 2014, an expert in the field of Revitalization of urban and rural areas – cooperation with the Marshal's Office of the Małopolskie, Podlaskie and Zachodniopomorskie voivodeships. Since 2011, an independent consultant – cooperation with local governments (strategic management – creating strategic documents in municipalities) and business entities (analyses, strategic management, field studies).

RZESZUTKO MARIUSZ – Ph.D. in security sciences. Theoretician and practitioner with a mission background. He has worked in ministries, international organizations and private sector companies and is particularly interested in protracted conflicts, national and ethnic minorities, and countries' stability.

SOKOŁOWSKI WOJCIECH – Ph.D. Eng., Naval Academy, Poland; Assistant professor / Vice-Dean for education, students' and doctoral students' affairs. Research interests fit the area of security sciences, as well as management and quality sciences. Author of scientific articles, chapters in monographs and studies as part of research projects and grants.

ȚUȚUIANU RUXANDRA-ANDREEA – MA – Protocol and Soft Diplomacy Skills (International School of Protocol and Diplomacy, Brussels, Belgium), MA – European Public Administration (Valahia University, Târgoviște, Romania), PhD Student – Administrative Studies (SNSPA – National University of Political Studies and Administration, Bucharest, Romania); PhD Student at the National University of Political Studies and Public Administration in Bucharest, Romania; Current place of work: Ministry of Development, Public Works and Administration, Managing Authority of Romania-Serbia, Bucharest, Romania.

USAMOTU BASHEER OLALERE – Doctoral Candidate in Political Science. Usamotu lectures in the Department of Political Sciences, Osun State University, Osogbo, Nigeria. He has published in the areas of International Relations, Security and Development.

WŁODARCZYK BARTOSZ – MA, junior inspector for operational matters at the Crisis Management Center of the City Office in Łódź, Poland (Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta w Łodzi). A graduate of National Security at the University of Lodz. He also obtained a master's degree in Political Science with a specialization in security strategy and politics forecasting at the same University. Currently, he is completing post-graduate studies in crisis management at the War Studies Academy, Poland. He focuses his research interests on the issues of non-military security.