

Odporność państwa w kontekście bezpieczeństwa narodowego – ujęcie teoretyczne

Jerzy Kupiński

dr, Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte

<https://orcid.org/0000-0002-9060-9092>

Wprowadzenie

Badania nad odpornością państwa to interdyscyplinarny obszar refleksji naukowej, w którym integrują się perspektywy nauk o bezpieczeństwie, ekonomii, socjologii oraz innych dziedzin mających wpływ na państwo. Zasadniczym celem analizowania tej problematyki jest zrozumienie zdolności systemów państwowych do przeciwdziałania zagrożeniom, do adaptacji w zmieniających się warunkach oraz odbudowy po doświadczeniu zakłóceń przy jednoczesnym zachowaniu głównych funkcji i ciągłości działania instytucji publicznych. Należy podkreślić, że współczesne państwa funkcjonują w środowisku permanentnej wieloaspektowej niepewności i narastającej złożoności zagrożeń. Działania hybrydowe, cyberataki, zmiany klimatyczne, pandemie, napięcia geopolityczne wymuszają rewizję klasycznych podejść do bezpieczeństwa, opartych wyłącznie na neutralizacji zagrożeń i odstraszaniu. W tych warunkach coraz większą rolę odgrywa koncepcja odporności, postrzegana jako fundament skutecznego reagowania kryzysowego, adaptacji systemowej oraz odbudowy funkcjonalnej po wystąpieniu wstrząsów.

Celem opracowania jest analiza teoretycznego ujęcia odporności państwa w kontekście bezpieczeństwa narodowego oraz systematyzacja definicji tego pojęcia

w odniesieniu do praktyk strategicznych, a także sformułowanie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odgrywa koncepcja odporności państwa w polityce bezpieczeństwa narodowego oraz jakie są implikacje jej przyjęcia jako zasadniczego elementu współczesnych strategii bezpieczeństwa.

W rezultacie obserwowanych przemian w środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach koncepcja odporności została przyjęta jako główny element dokumentów strategicznych, takich jak Koncepcja strategiczna NATO (2022)¹, Globalna strategia UE (2016)² i Kompas strategiczny UE (2022)³, w których uznaje się ją za podstawę skutecznego reagowania na zagrożenia oraz fundament wspólnego bezpieczeństwa. W prezentowanej analizie uwzględniono więc trzy główne obszary badawcze: definicje odporności (dokonano przeglądu ewolucji znaczeń tego pojęcia w literaturze naukowej: od ujęć ekologicznych po zastosowania w naukach o bezpieczeństwie), strukturalizację odporności w polityce bezpieczeństwa (porównano przyjęte podejścia oraz modele implementacyjne w wybranych strategiach budowania odporności) oraz relacje między odpornością a bezpieczeństwem narodowym w kontekście napięć politycznych oraz wynikające z przyjęcia odporności jako paradygmatu bezpieczeństwa.

Realizując założony cel badawczy, przeprowadzono przegląd literatury przedmiotu z zakresu teorii odporności, zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa narodowego. Przeanalizowano także dokumenty strategiczne NATO, UE oraz wybranych państw, w szczególności USA, Wielkiej Brytanii oraz Polski. Zastosowano również metodę komparatystyczną, zestawiając i porównując różnorodne podejścia do definiowania oraz implementacji koncepcji odporności w dokumentach strategicznych. Wykorzystano ponadto metodę systematyzacji typologicznej, która umożliwiła wyodrębnienie głównych aspektów odporności oraz opracowanie klasyfikacji wskaźników oceny tej zdolności w kontekście funkcjonowania państwa.

Pojęcie odporności – geneza i definicje

Pojęcie odporności weszło na stałe do debaty o bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym. Wywodzi się m.in. z ekologii. Crawford Stanley Holling w klasycznej pracy z 1973 r. definiował odporność jako zdolność systemu do absorbowania zmian

¹ *NATO Strategic Concept*, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022, s. 1–7, <https://www.nato.int/strategic-concept> [dostęp: 5.03.2025].

² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, European Union, 2016, s. 23, https://www.eeas.europa.eu/eeas/shared-vision-common-action-stronger-europe_en [dostęp: 5.03.2025].

³ *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security*, European External Action Service, 2022, s. 10, 33–38, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf [dostęp: 5.03.2025].

i zakłóceń przy jednoczesnym zachowaniu podstawowej struktury i funkcji⁴. W kontekście państwa termin ten zaczął być stosowany na szerszą skalę po 2001 r., kiedy zaważono potrzebę budowania zdolności nie tylko do przeciwdziałania zagrożeniom, ale i radzenia sobie z nimi, gdy rzeczywiście wystąpią. Odporność państwa stała się kluczowym pojęciem w strategiach bezpieczeństwa, m.in. w strategiach narodowych Wielkiej Brytanii i USA po 2010 r. oraz dokumentach NATO i UE⁵.

Odporność państwa definiuje się jako zdolność przetrwania w obliczu kryzysów, różni autorzy rozumieją ją jednak nieco odmiennie, akcentując różne kwestie. W zachodniej literaturze naukowej wielu badaczy podejmowało próbę jej zdefiniowania. W klasycznych ujęciach kładziono nacisk na zdolność systemu politycznego do radzenia sobie z nieprzewidywanymi zagrożeniami. Aaron Wildavsky w latach 80. pisał, że odporność to umiejętność powrotu do równowagi po szoku⁶. Zgodnie z taką koncepcją, rozwiniętą na gruncie zarządzania kryzysowego, definiuje się odporność przede wszystkim jako reakcję na kryzys oraz adaptację po jego wystąpieniu. Definicja ta nie uwzględnia działań prewencyjnych, a tylko samą antycypację zagrożeń. We współczesnych strategiach bezpieczeństwa narodowego niektórych państw zachodnich oraz organizacji międzynarodowych podkreśla się natomiast konieczność przygotowania się na kryzysy jeszcze przed ich wystąpieniem. NATO w swoich dokumentach określa odporność jako zdolność do przygotowania się na wstrząsy, umiejętność przeciwstawiania się im, gotowość do reagowania na nie oraz możliwość szybkiego powrotu do normalnego funkcjonowania po ich wystąpieniu⁷, a w Koncepcji strategicznej NATO z 2022 r. (pkt 26) odporność została jednoznacznie uznana za zbiorową odpowiedzialność i podstawę realizacji wszystkich zadań Sojuszu⁸. W definicjach formułowanych w dokumentach amerykańskich i brytyjskich również uwzględniono kwestie dotyczące prewencji i odbudowy. Amerykańska dyrektywa prezydencka PPD-21 definiuje odporność jako zdolność do przygotowania się na zmieniające warunki, do adaptacji do nich, do stawiania oporu oraz do szybkiego przywracania funkcjonowania po wystąpieniu zakłócenia, obejmuje gotowość do przetrwania ataków celowych, wypadków i klęsk żywiołowych⁹. W brytyjskiej strategii odporności podkreśla się, że jest to nie tylko umiejętność przetrwania i szybkiego powrotu do normalności

⁴ C.S. Holling, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, t. 4, s. 1–23, <https://www.jstor.org/stable/2096802?origin=JSTOR-pdf> [dostęp: 5.03.2025].

⁵ K. Svitková, *Resilience in the National Security Discourse*, „Obrana a Strategie” 2017, t. 17, nr 1, s. 21–42, <https://doi.org/10.3849/1802-7199.17.2017.01.021-042>.

⁶ A. Wildavsky, *Anticipation Versus Resilience* [w:] *idem, Searching for Safety*, Transaction Publishers, New Brunswick NJ 1988, s. 85.

⁷ *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, NATO, Brussels 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm [dostęp: 5.03.2025].

⁸ *NATO Strategic Concept*, op. cit., s. 7, pkt 26.

⁹ *Resilience*, Computer Security Resource Center, <https://csrc.nist.gov/glossary/term/resilience> [dostęp: 5.03.2025].

w trudnej sytuacji, ale także przewidywania zagrożeń i przeciwdziałania im, zanim wystąpią¹⁰. Instytucje rządowe (rządy USA, Wielkiej Brytanii) i organizacje międzynarodowe (NATO, UE, ONZ) w dokumentach strategicznych i raportach politycznych definiują odporność państwa, kładąc nacisk na podejście całościowe. NATO określa odporność jako wspólną odpowiedzialność państwa i społeczeństwa, wymagającą gotowości władz, ciągłości działania infrastruktury krytycznej i udziału społeczeństwa w reagowaniu na kryzysy¹¹. Również UE w Globalnej strategii z 2016 r. wymienia budowanie odporności państw i społeczeństw jako jeden z filarów bezpieczeństwa, choć definiuje ją szerzej, w kategoriach zdolności do reform i utrzymania stabilności w obliczu kryzysów politycznych i gospodarczych (podejście społeczno-ekonomiczne)¹².

W polskiej literaturze naukowej i branżowej również podejmuje się próby zdefiniowania pojęcia odporności państwa oraz usystematyzowania propozycji teoretycznych. Ujęcia akademickie pokrywają się z opisanymi definicjami zachodnimi, choć inaczej rozłożone są w nich akcenty. Podkreśla się w nich, że termin „odporność” wywodzi się z języka łacińskiego (*resilio* – ‘odskakiwać’) i pierwotnie oznaczał zdolność powrotu do stanu poprzedniego¹³. Potocznie odporność rozumie się po prostu jako wytrzymałość, nieugiętość, zdolność niepoddawania się negatywnym czynnikom. Jak zauważa Artur Jagnieża, dawniej odporność utożsamiano z cechą materiału lub organizmu, czyli zdolnością zniesienia nacisku czy choroby. Słowniki wyrazów bliskoznacznych wymieniają w jej kontekście *trwałość, hart, siłę, niewzruszoność*¹⁴. Współczesne definicje są jednak szersze i podkreśla się w nich dynamiczne aspekty odporności państwa. Nie sprowadzają się one jedynie do uwzględniania biernego oporu, ale kładą nacisk na aktywną adaptację i regenerację systemu państwowego po doświadczeniu szoku. We wstępie do monografii naukowej *Odporność państwa, społeczeństwa i gospodarki na zagrożenia* stwierdzono np., że odporność wiąże się z umiejętnością radzenia sobie z nagłymi, niespodziewanymi zmianami oraz sprawnym powrotem do normalnego funkcjonowania¹⁵. Podkreśla się tam również, że dzięki odporności społeczeństwo zyskuje siłę fizyczną i psychiczną, warunkującą jego przetrwanie¹⁶. Jest to więc zbieżne z podejściem NATO i UE: odporność jest opisywana jako zdolność do przetrwania zakłóceń i do odtworzenia normalnych warunków życia.

¹⁰ *The UK Government Resilience Framework*, HM Government, 2022, s. 5, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework> [dostęp: 5.03.2025].

¹¹ *Resilience, Civil Preparedness...*, *op. cit.*

¹² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe...*, *op. cit.*, s. 23.

¹³ M. Boczkowska, *Pojęcie resilience w ujęciu tradycyjnym i współczesnym*, „Lubelski Rocznik Pedagogiczny” 2019, t. 38, z. 4, s. 130, <https://doi.org/10.17951/lrp.2019.38.4.125-141>.

¹⁴ A. Jagnieża, *Budowa odporności państwa jako nakaz strategiczny*, Defence24, <https://defence24.pl/polityka-obronna/budowa-odpornosci-panstwa-jako-nakaz-strategiczny-opinia> [dostęp: 5.03.2025].

¹⁵ *Odporność państwa, społeczeństwa i gospodarki na zagrożenia*, red. nauk. M. Piotrowska-Trybull, K. Górka-Rożej, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2024, s. 9–10.

¹⁶ *Ibidem*, s. 10.

W piśmiennictwie z zakresu nauk o bezpieczeństwie często zwraca się uwagę na wieloaspektowość odporności państwa, na to, że przejawia się ona w obszarach: społecznym (chodzi o bycie świadomym zagrożeń, o zdolność społeczności do samoorganizacji i wzajemnej pomocy), infrastrukturalnym (np. odporność infrastruktury krytycznej na awarie czy ataki), ekonomicznym (zdolność gospodarki do funkcjonowania w kryzysie) oraz instytucjonalnym (ciągłość działania organów państwa, administracji, służb). Stanisław Koziej wprowadził też pojęcie strategicznej odporności kraju na agresję, podkreślając znaczenie zintegrowanego systemu obrony, który pozwoli państwu przetrwać w razie konfliktu zbrojnego. Zaznaczał, że budowanie odporności kraju na agresję jest istotnym elementem strategii odstraszania¹⁷. Odporne państwo to takie, które działa nawet wtedy, gdy jest atakowane, co zniechęca przeciwnika do agresji¹⁸. Inni autorzy zwrócili uwagę, że podnoszenie odporności państwa wymaga kompleksowych działań: edukacji i przygotowania obywateli, doskonalenia systemu reagowania kryzysowego, rozwoju zdolności wojskowych oraz zwiększenia cyberbezpieczeństwa¹⁹.

W Polsce rolę odporności państwa wyraźnie zaznaczono dopiero w strategii bezpieczeństwa narodowego z 2020 r. Wcześniej nie posługiwano się tym pojęciem w takich dokumentach. Autorzy strategii poświęcili odporności osobny fragment, rozdział *Odporność państwa i obrona powszechna* (filar I), w którym powiązano ją z koncepcją obrony powszechnej i zaangażowaniem całego narodu w wysiłek obronny²⁰. Nie podano jednak formalnej definicji odporności państwa, sformułowano jedynie cel: „podniesienie odporności państwa na zagrożenia poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu”²¹. Z kontekstu wynika, że chodzi głównie o zdolność struktur państwowych i społeczeństwa do działania w sytuacji zagrożenia (w tym wojny), czyli zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa, ochrony ludności oraz wsparcia wojska. Ekspertki zaznaczają, że w strategii pojęcie odporności zostało użyte w znaczeniu zbliżonym do tego, w jakim występuje w rozwiązaniach z zakresu obrony cywilnej i przygotowania kraju na wypadek wojny²². Innymi słowy, kładzie się nacisk na organizacyjną zdolność państwa do reagowania

¹⁷ S. Koziej, *Strategiczna odporność kraju i rola w niej podmiotów niepaństwowych*, „Krytyka Prawa” 2016, t. 8, nr 1, s. 82–92, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.102>.

¹⁸ R. Rey, *Spółeczeństwo odporne na zagrożenia*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb/spoleczenstwo-odporne-na-zagrozenia> [dostęp: 5.03.2025].

¹⁹ A. Podolski, *Odporność strategiczna państwa – jak ją budować?*, „Pomorski Thinkletter”, <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/2024-4/odpornosc-strategiczna-panstwa-jak-ja-budowac> [dostęp: 5.03.2025].

²⁰ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, s. 15, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf [dostęp: 5.03.2025].

²¹ A. Jagnieža, *op. cit.*

²² *Ibidem*.

kryzysowego (np. do udzielania pomocy poszkodowanym podczas ataków, zapewnienia ciągłości dostaw i usług, utrzymania porządku publicznego).

Ważnym polskim wkładem w definiowanie odporności państwa jest Koncepcja kompleksowego wzmacniania odporności, opracowana przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w 2021 r. W dokumencie tym zespół ekspercki zaproponował własną definicję pojęcia. Zgodnie z nią odporność to: „[...] zdolność państwa i społeczeństwa do przeciwstawienia się działaniom destrukcyjnym, zarówno zamierzonym, jak i incydentalnym, a także zdolność do efektywnej odbudowy po ich wystąpieniu. Jest składową posiadanych zdolności cywilnych oraz potencjału militarnego”²³. Ta definicja uwzględnia dwa kluczowe aspekty odporności: zdolność do przeciwstawienia się zagrożeniu (czyli umiejętność stawienia czoła uderzeniu lub kryzysowi, niezależnie od tego, czy jest celowy, np. atak, czy przypadkowy, np. katastrofa) oraz do odbudowy (szybkiego odtworzenia odporności po zaistniałym zakłóceniu). Co istotne, RCB podkreśla, że odporność opiera się zarówno na cywilnym potencjale kraju (administracji, infrastrukturze, gospodarce, społeczeństwie), jak i wojskowym. Taka kompleksowa perspektywa wpisuje się w szerszy trend, aby integrować działania cywilne i wojskowe na rzecz zwiększania odporności (podejście typu *whole-of-nation*). RCB zauważa również, że koncepcja budowania odporności pokrywa się w dużej mierze z klasycznym zarządzaniem kryzysowym i obejmuje identyfikację zagrożeń, przygotowanie struktur oraz planów reagowania, a także zwiększanie zdolności do przetrwania wstrząsów²⁴. Podkreślanie wagi odporności państwa jest więc przejawem nowoczesnego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego. Odporność tę można zdefiniować następująco: jest to aktywne przygotowanie się na wypadek kryzysu, minimalizowanie ryzyka i zdolność do szybkiego reagowania na zagrożenia. W kontekście państwa nie sposób zatem oddzielić odporności instytucji od odporności społeczeństwa, ponieważ wzajemnie się one wzmacniają.

W dalszej części pracy odporność państwa będzie rozumiana jako zdolność systemu państwowego (w tym władz publicznych, infrastruktury krytycznej oraz społeczeństwa) do absorpcji zakłóceń, do adaptacji do zmieniających się warunków oraz do przywracania stabilnego funkcjonowania po wystąpieniu kryzysu. Tak sformułowana definicja tego pojęcia opisuje trzy kluczowe elementy: odporność prewencyjną (ograniczanie podatności na zagrożenia i przygotowanie na wstrząsy), odporność adaptacyjną (zdolność do modyfikacji działania w trakcie kryzysu) oraz odporność odbudowującą (szybki powrót do równowagi lub rozwój po kryzysie). W literaturze przedmiotu wymienia się niekiedy analogiczne fazy budowania odporności: absorbcję,

²³ *Jak wygląda polska odporność?*, Infosecurity24, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/jak-wyglada-polska-odpornosc> [dostęp: 5.03.2025]. Zob. także *Polskie i brytyjskie drogi do wzmacniania odporności państwa – analiza porównawcza*, <https://obronanarodowa.pl/artykuly/polskie-i-brytyjskie-drogi-do-wzmacniania-odpornosci-panstwa-analiza-porownawcza> [dostęp: 5.03.2025].

²⁴ *Jak wygląda..., op. cit.*

adaptację oraz transformację systemu w obliczu zagrożeń. Taka definicja, choć ogólna, pozwala na przeprowadzenie analizy poszczególnych obszarów odporności państwa.

Obszary odporności państwa

Odporność państwa przejawia się w wielu obszarach, odpowiadających różnym sferom funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Można wyróżnić obszary odporności w kontekście poziomu zarządzania państwem (tabela 1), relacji międzynarodowych (tabela 2) oraz najistotniejszych domen działania państwa (tabela 3).

W tabeli 1 przedstawiono trzy główne poziomy odporności państwowej, wyszczególnione ze względu na logikę systemowego zarządzania kryzysowego i strukturę zarządzania państwa. Wyznaczono je, opierając się na realnie obowiązujących poziomach decyzyjnych: centralnym, lokalnym oraz instytucjonalnym, zgodnie z praktyką międzynarodową i standardami NATO. Na każdym z poziomów do dyspozycji są inne zasoby, narzędzia, różny jest też horyzont działań i zakres odpowiedzialności. Wzmocniono mierniki odporności poprzez odniesienie do uznanych wskaźników, takich jak *Government Effectiveness* (WGI), *Global Health Security Index* oraz wskaźniki regionalne i lokalne.

Tabela 1. Odporność w kontekście poziomu zarządzania państwem

Obszar odporności	Charakterystyka obszaru odporności	Najważniejsze działania	Miernik odporności	Metody oceny
Centralny (rządowy)	zapewnienie ciągłości działania państwa oraz gotowości do reagowania strategicznego	• opracowywanie planów BCP, • gromadzenie rezerw strategicznych, • przeprowadzanie ćwiczeń krajowych	• WGI: <i>Government Effectiveness</i>, • WGI: <i>Political Stability</i>	• analiza WGI, • audyty systemów awaryjnych
Samorządowy (lokalny)	reagowanie kryzysowe na poziomie lokalnym oraz koordynacja i wsparcie społeczności	• opracowywanie planów kryzysowych JST, • przeprowadzanie ćwiczeń OSP, • zakupy sprzętu kryzysowego	• odsetek JST z planami, • gotowość OSP (liczba przeszkolonych)	• sprawozdania RCB, • ankiety lokalnych służb
Instytucjonalny (usługi)	utrzymanie ciągłości usług publicznych: służby zdrowia, służb porządkowych, oświaty, infrastruktury IT	• uruchamianie systemów zapasowych, • przeprowadzanie szkoleń służb, • rozwijanie usług e-zdrowia i komunikacji IT	• <i>Global Health Security Index</i>, • liczba łóżek szpitalnych przypadająca na tysiąc mieszkańców	• dane WHO i GUS, • audyty ENISA i ocena ciągłości usług

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Building Resilience: New Strategies for Strengthening Infrastructure Resilience and Maintenance*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/354aa2aa-en>; *Global Health Security Index 2021: Advancing Collective Action and Accountability*, Nuclear Threat Initiative, Johns

Hopkins Center for Health Security, Economist Impact, <https://www.ghsindex.org/> [dostęp: 10.03.2025]; *Worldwide Governance Indicators – Government Effectiveness (GE.EST)*, World Bank, Washington 2022, <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/GE.EST> [dostęp: 10.03.2025]; *Worldwide Governance Indicators – Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (PV.EST)*, World Bank, Washington 2022, <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/PV.EST> [dostęp: 10.03.2025]; *Zasady planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2023, <https://rcb.gov.pl/> [dostęp: 11.03.2025]; *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2023 roku*, GUS, Warszawa 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2023-roku,1,14.html> [dostęp: 10.03.2025]; *Guidelines for Securing Critical Infrastructure Systems*, ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, <https://www.enisa.europa.eu/topics/cybersecurity-of-critical-sectors> [dostęp: 11.03.2025].

W tabeli 2 zawarto informacje dotyczące odporności państwa w kontekście relacji międzynarodowych, biorąc pod uwagę następujące obszary: dyplomację, gospodarkę, obronność i sferę informacyjno-cyfrową. Tę klasyfikację opracowano z uwzględnieniem charakterystyki obszaru odporności i rodzaju zagrożenia, co ułatwia przypisanie realnych działań oraz mierników. Proponowane mierniki: *Global Firepower Index*, *Global Diplomacy Index*, *UNCTAD EDI* czy *Global Cybersecurity Index*, są stosowane w ocenie odporności w środowisku wielonarodowym. Uwzględniono również konkretne mechanizmy działania sojuszniczego i polityki zewnętrznej UE i NATO. Dzięki temu przedstawione w tabeli informacje odzwierciedlają obecne realia międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa i są przydatne w ocenie zdolności państwa do współpracy i reakcji.

Tabela 2. Odporność w kontekście relacji międzynarodowych

Obszar odporności	Charakterystyka obszaru odporności	Kluczowe działania	Miernik odporności	Metody oceny
Dyplomatyczno-polityczny	utrzymanie spójnej polityki zagranicznej oraz pozycji międzynarodowej mimo presji zewnętrznej	• aktywność w NATO, UE, • mediacje, ochrona Polonii	• <i>Soft Power Index</i>, • <i>Global Diplomacy Index</i>	• analiza sojuszy, • badania opinii międzynarodowej
Gospodarczo-ekonomiczny	zapewnienie stabilności gospodarki mimo kryzysów handlowych lub finansowych	• dywersyfikacja surowców i rynków, • gromadzenie rezerw strategicznych	• UNCTAD EDI, • rezerwy walutowe (% PKB)	• dane Eurostatu, WTO, • monitoring zapasów i eksportu
Obronno-sojuszniczy	zachowanie zdolności obronnych i gotowości do współdziałania w ramach sojuszy	• przeznaczanie 4% PKB na obronność, • przeprowadzanie ćwiczeń z NATO, • rozwijanie cyberobrony	• <i>Global Firepower Index</i>, • wydatki obronne (% PKB)	• dane NATO i SIPRI, • testy gotowości, analizy strategiczne
Informacyjno-cyfrowy	ochrona informacji i infrastruktury cyfrowej przed cyberzagrożeniami i dezinformacją	• wspomaganie działalności CERT Polska, • szyfrowanie, edukacja medialna	• <i>Global Cybersecurity Index</i> (ITU)	• audyty ISO i ENISA, • raporty CSIRT i badania społeczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ch. Fjäder, *The Nation-State, National Security and Resilience in the Age of Globalisation*, „Resilience: International Policies, Practices and Discourses” 2014, t. 2, nr 2, s. 114–129, <https://doi.org/10.1080/21693293.2014.91477>; *Joint Communication to the European Parliament and the Council: A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action*, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, JOIN(2017) 21 final, EEAS/KE, Brussels 2017, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf [dostęp: 12.03.2025]; *State Resilience Index: Annual Report 2022*, Fund for Peace, Washington 2022, <https://fundforpeace.org/news.php?keyword=Reports> [dostęp: 12.03.2025]; *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, NATO, Brussels 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm [dostęp: 5.03.2025]; *The Global Cooperation Barometer 2025*, World Economic Forum, Geneva 2025, <https://www.weforum.org> [dostęp: 20.03.2025]; *Social Cohesion and Resilience: World Bank Topic Brief*, World Bank, Washington 2025, <https://www.worldbank.org> [dostęp: 20.03.2025].

Kompleksową i zintegrowaną strukturę odporności państwa w ujęciu sektorowym zaprezentowano w tabeli 3. Zastosowano klasyfikację opartą na najważniejszych obszarach funkcjonalnych: infrastrukturalno-technicznym, społeczno-zdrowotnym, finansowo-zarządczym. Dobór mierników i źródeł informacji opracowano na podstawie DESI, *Network Readiness Index* i *Social Progress Index*. Wprowadzono konkretne przykłady działań wzmacniających odporność oraz jasno określono metody pomiaru. W efekcie informacje zawarte w tabeli umożliwiają przeprowadzenie instytucjonalnej i eksperckiej oceny odporności państwa w warunkach rzeczywistych i scenariuszowych.

Odporność we wszystkich wymienionych obszarach decyduje o ogólnej odporności państwa. Należy zwrócić uwagę, że wszystkie te obszary są z sobą powiązane. Osłabienie odporności w jednym z nich wiąże się z jej obniżeniem także w innych obszarach, np. zmniejszenie odporności ekonomicznej (zapaść ekonomiczna) może przełożyć się na spadek odporności społecznej oraz politycznej. Z tego powodu współczesne podejścia do bezpieczeństwa zalecają kompleksowe wzmacnianie odporności we wszystkich najważniejszych sektorach. NATO na szczycie w Warszawie w 2016 r. przyjęło np. siedem wymagań bazowych dotyczących odporności państwa²⁵. Konieczność stworzenia takiej listy świadczy o tym, że kwestia budowania odporności jest złożona, proces ten obejmuje struktury państwowe, infrastrukturę, wymaga zaangażowania ludności. Państwa członkowskie NATO zostały wezwane do oceny własnych zdolności w tych obszarach i podejmowania działań na rzecz ich wzmocnienia. W najnowszej Koncepcji strategicznej NATO z 2022 r. zakres wytycznych dotyczących zwiększania odporności został rozszerzony o przeciwdziałanie zależnościom strategicznym (np. w energetyce, łańcuchach dostaw), a także budowanie odporności na działania hybrydowe, cyberzagrożenia i szoki systemowe (pkt 26, 27)²⁶.

²⁵ Zob. NATO, *Resilience, Civil Preparedness...*, op. cit.; *Commitment to Enhance Resilience*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016, NATO, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm [dostęp: 5.04.2025].

²⁶ *NATO Strategic Concept*, op. cit., pkt 26, 27.

Tabela 3. Zintegrowana struktura odporności państwa w kluczowych obszarach działania

Obszar odporności	Charakterystyka obszaru odporności	Przykłady działań wzmacniających odporność	Miernik odporności	Metoda pomiaru
Infrastrukturalno-techniczny	utrzymanie ciągłości funkcji infrastruktury krytycznej (energetycznej, transportowej, łączności, zaopatrzenia)	- dywersyfikacja źródeł energii, - wyznaczenie alternatywnych tras, - zaopatrzenie magazynów strategicznych	<i>Network Readiness Index</i>, - przerwy w dostawach (World Bank)	- statystyki techniczne, - audyty zgodności z normami, - testy awaryjne
Spółeczno-zdrowotny	spójność społeczna, oparta na zaufaniu i solidarności, oraz dostęp do opieki zdrowotnej w kryzysie	- zgrupowanie rezerw medycznych, - prowadzenie programów szczepień, - promowanie wolontariatu i prowadzenie szkoleń	<i>Global Health Security Index</i>, - poziom zaszczepienia, - wskaźniki zaufania społecznego	- dane WHO i GUS, - badania społeczne, - oceny systemów zdrowia
Finansowo-zarządczy	stabilność finansów publicznych i gospodarki w warunkach kryzysowych	- zabezpieczenie rezerw fiskalnych, - wsparcie najistotniejszych sektorów, - wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań i elastyczne planowanie budżetu	- rezerwy walutowe (% PKB), <i>Global Innovation Index</i>, - ratingi kredytowe	- raporty IMF, OECD, - makroekonomiczne testy warunków skrajnych (<i>macro stress tests</i>), - monitoring kursów i wartości PKB

Źródło: opracowanie na podstawie *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/ac3016b9-cn>; *Environmental Performance Index 2022*, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven 2022, <https://epi.yale.edu> [dostęp: 25.03.2025]; *Worldwide Governance Indicators – Government Effectiveness (GE.EST)*, World Bank, Washington 2022, <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/GE.EST> [dostęp: 10.03.2025]; *Worldwide Governance Indicators – Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (PV.EST)*, World Bank, Washington 2022, <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/PV.EST> [dostęp: 10.03.2025]; *Digital Economy and Society Index (DESI) 2023*, European Commission, Brussels 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu> [dostęp: 25.03.2025]; *Global Innovation Index 2023*, World Intellectual Property Organization, Geneva 2023, <https://www.wipo.int> [dostęp: 25.03.2025]; *Methodologies for the Identification of Critical Information Infrastructure Assets and Services*, ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, <https://www.enisa.europa.eu/publications/methodologies-for-the-identification-of-ciis> [dostęp: 25.03.2025]; *Stocktaking, Analysis and Recommendations on the Protection of CIIs*, ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, <https://www.enisa.europa.eu/publications/stocktaking-analysis-and-recommendations-on-the-protection-of-ciis> [dostęp: 25.03.2025].

W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że duże znaczenie ma czasowy wymiar odporności – to, czy analizuje się ją przed wystąpieniem zagrożenia (ocenia się wówczas zdolność zapobiegania kryzysowi i przygotowania na wypadek jego wystąpienia), w trakcie kryzysu (istotna jest wówczas zdolność absorpcji oraz adaptacji) czy po kryzysie (kiedy ważna jest zdolność odbudowy oraz umiejętność wyciągania

wniosków). Niektóre ujęcia wskazują na cykliczność procesu wzmacniania odporności, na który składają się następujące fazy: przygotowanie, reagowanie, odnowa, uczenie się. Pozwala to na nieustanne doskonalenie systemu bezpieczeństwa państwa. Takie podejście systemowe jest spójne z teorią organizacji uczących się oraz zarządzania kryzysowego, w którym każdy przeżyty kryzys staje się impulsem do zwiększenia odporności w przyszłości.

Odporność a bezpieczeństwo narodowe – relacje i zależności

Koncepcja odporności państwa zyskała na znaczeniu w ostatnich latach jako odpowiedź na zmieniający się charakter zagrożeń bezpieczeństwa narodowego w czasach naznaczonych m.in. konfliktem hybrydowym, zagrożeniami cybernetycznymi, zmianami klimatu i pandemią. Odporność państwa na pojawiające się zagrożenia jest jednym z podstawowych warunków zapewnienia bezpieczeństwa²⁷. W przeciwieństwie do tradycyjnego podejścia, w którym dążono do eliminacji zagrożeń lub stosowano strategię odstraszenia, w koncepcji budowania odporności zakłada się, że nie wszystkie niebezpieczeństwa da się przewidzieć i powstrzymać. Podkreśla się, że współczesne państwa muszą liczyć się z ciągłym ryzykiem i umieć funkcjonować nawet wtedy, gdy zagrożenia rzeczywiście wystąpią.

Budowanie odporności można zatem traktować jako uzupełnienie tradycyjnego paradygmatu nauk o bezpieczeństwie. Jak zauważa Christian Fjäder, odporność narodowa stała się integralnym elementem agendy bezpieczeństwa państw wskutek rozszerzenia spektrum zagrożeń oraz rosnącej globalnej współzależności i niepewności²⁸. Fjäder argumentuje, że choć kwestie budowania bezpieczeństwa narodowego i odporności narodowej są z sobą powiązane, to jednak ich cel jest fundamentalnie różny²⁹. Działania w ramach utrzymywania bezpieczeństwa narodowego koncentrują się na ochronie przed zagrożeniami (poprzez neutralizację, odstraszenie, kontrolę eskalacji), natomiast w koncepcji odporności narodowej istotne jest to, by nawet w razie zaistnienia zagrożeń zapewnić ciągłość podstawowych funkcji państwa i zaspokoić potrzeby społeczne. W ujęciu Fjädера budowanie odporności polega na stworzeniu warunków gwarantujących przetrwanie (minimalną stabilność funkcjonowania) aż do czasu zażegnania skutków kryzysu³⁰.

²⁷ E. Braw, *National Resilience Is a Crucial Part of Defense: Here Are the Countries Doing It Right*, Atlantic Council, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/national-resilience-is-a-crucial-part-of-defense-here-are-the-countries-doing-it-right> [dostęp: 5.04.2025].

²⁸ Ch. Fjäder, *The Nation-State, National Security and Resilience in the Age of Globalisation*, „Resilience: International Policies, Practices and Discourses” 2014, t. 2, nr 2, s. 128, <https://doi.org/10.1080/21693293.2014.914771>.

²⁹ *Ibidem*, s. 122.

³⁰ *Ibidem*, s. 123.

Zależność między bezpieczeństwem a odpornością można przedstawić następująco: wysoki poziom bezpieczeństwa (rozumianego jako niskie prawdopodobieństwo urzeczywistnienia zagrożeń) zmniejsza potrzebę uruchamiania mechanizmów odporności, ale jednocześnie to właśnie posiadanie zdolności odpornościowych sprawia, że faktyczne zagrożenie istnienia państwa maleje. Odporne państwo lepiej zniesie nawet poważne uderzenie, podczas gdy państwo nieodporne może załamać się pod wpływem relatywnie mniejszych wstrząsów. W literaturze przedmiotu coraz częściej formułowany jest pogląd, zgodnie z którym odporność państwa stanowi jego pierwszą linię obrony, czyli umożliwia przetrwanie, podtrzymanie funkcji najistotniejszych systemów oraz zachowanie zdolności do reakcji, zanim zostaną uruchomione siły operacyjne lub wsparcie sojuszników³¹. NATO uznaje wzmacnianie odporności za istotny element odstraszania i obrony, za zbiorową odpowiedzialność wynikającą z art. 3 traktatu waszyngtońskiego³².

Rozwój koncepcji odporności wywołał dyskusje teoretyczne, w których zwraca się uwagę na potencjalne napięcia między nowymi podejściami a tradycyjnym pojmowaniem bezpieczeństwa. Obawy dotyczą tego, że nadmierny nacisk na budowanie odporności może spowodować, iż przystosowanie się do zagrożeń stanie się bardziej istotne niż ich eliminowanie, co ma implikacje polityczne. Jonathan Joseph zauważył, że popularność koncepcji odporności wiąże się z pewną filozofią zarządzania ryzykiem charakterystyczną dla współczesnego państwa liberalnego. Zamiast bezpośrednio zapewniać bezpieczeństwo obywatelom, państwo tworzy ramy, w których obywatele, społeczności i sektor prywatny stają się współodpowiedzialni za radzenie sobie z zagrożeniami³³. Tego rodzaju urynkowanie bezpieczeństwa lub rządzenie na odległość oznacza, że rząd dostarcza wsparcie oraz koordynuje działania, ale oczekuje od społeczeństwa odporności, czyli zdolności do samoorganizacji w kryzysie. Przykładowo rządy państw nordyckich (jak Szwecja, Finlandia) aktywnie angażują obywateli w przygotowania obronne, kształtując powszechną odporność społeczną³⁴. Takie podejście zwiększa skuteczność radzenia sobie z kryzysami, ale wywołuje pytania o granice odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo obywateli. Krytyczni teoretycy bezpieczeństwa zwracają ponadto uwagę, że retoryka zwiększania odporności może pełnić funkcję ideologiczną. Mark Neocleous twierdzi, że odporność stała się wręcz narzędziem politycznym legitymizującym działania w zakresie bezpieczeństwa mające podtrzymywać nieprzerwany obieg kapitału (ciągłość produkcji, finansów, dostaw), a ciężar przygotowań został

³¹ W.D. Roepke, H. Thankey, *Resilience: The First Line of Defence*, „NATO Review” 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> [dostęp: 5.04.2025].

³² *NATO Strategic Concept*, op. cit., pkt 26, 27.

³³ J. Joseph, *Resilience in UK and French Security Strategy: An Anglo-Saxon Bias?*, „Politics” 2013, t. 33, nr 4, s. 253–264, <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12010>.

³⁴ E. Braw, op. cit.

przerzucony na społeczeństwo – mamy akceptować permanentny stan zagrożenia³⁵. W jego ujęciu narracja dotycząca odporności przygotowuje społeczeństwo na niekończącą się „wojnę o bezpieczeństwo” (walkę z terroryzmem, przewyżnianie kryzysów gospodarczych, radzenie sobie ze skutkami katastrof), wymagane jest ciągle dostosowywanie się i oszczędzanie zasobów, co może odwracać uwagę od działań zapobiegawczych i wprowadzania systemowych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie przyczynom problemów³⁶. Tego rodzaju krytyka skłania do refleksji, czy koncepcja odporności jest wyłącznie neutralnym narzędziem analizy, czy też niesie z sobą pewne ukryte założenia normatywne (np. uznanie, że częste kryzysy są czymś normalnym, z czym społeczeństwo ma sobie radzić).

Mimo formułowania takich zastrzeżeń w większości analiz podkreśla się, że budowanie odporności państwa nie stoi w sprzeczności z dążeniem do bezpieczeństwa, lecz uzupełnia i wzmacnia podejmowane w tym zakresie działania. Odporność można traktować jako pewien aspekt bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczne państwo to takie, któremu udaje się nie tylko przeciwdziałać zagrożeniom, ale także funkcjonować i rozwijać się pomimo zagrożeń. Jak stwierdził Fjäder, budowanie odporności jest zintegrowanym elementem strategii bezpieczeństwa, zapewniającym gotowość na nieprzewidywalne oraz nagłe zagrożenia, zwłaszcza w sytuacjach, w których podejście wyłącznie zapobiegawcze jest niemożliwe lub nieopłacalne³⁷.

Znajduje to odzwierciedlenie również w praktyce strategicznej państw. W ostatnich latach w strategiach bezpieczeństwa narodowego Wielkiej Brytanii, Francji i Polski kładzie się nacisk na budowanie odporności wewnętrznej jako komponentu strategii odstraszenia i obrony. W wypadku zagrożeń hybrydowych, gdy przeciwnik stara się wykorzystywać słabości wewnętrzne państwa (rozbić spójność społeczną, atakować infrastrukturę cywilną, szerzyć dezinformację), odporność staje się wręcz pierwszą linią obrony przed działaniami agresora³⁸. Odporne państwo jest mniej atrakcyjnym celem ataku oraz trudniejszym przeciwnikiem, ponieważ jego obywatele nie ulegają panice ani propagandzie, instytucje działają sprawnie nawet pod presją, a infrastruktura zostaje szybko odtworzona.

Koncepcja budowania odporności państwa w kontekście bezpieczeństwa narodowego jest odpowiedzią na współczesne wyzwania. Jest to paradygmat komplementarny wobec tradycyjnych ujęć zagadnień bezpieczeństwa. W kształtowaniu odporności najważniejsze jest przygotowanie do utrzymania ciągłości funkcjonowania

³⁵ M. Neocleous, *Resisting Resilience: Against the Colonization of Political Imagination*, s. 3–5, https://www.medico.de/fileadmin/user_upload/media/Neocleous_Resisting_Resilience.pdf [dostęp: 20.03.2025].

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Ch. Fjäder, *op. cit.*, s. 123.

³⁸ J.Ł. Keplin, *Budowanie odporności państwa na działania hybrydowe*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2023, nr 29(15), s. 29, <https://doi.org/10.4467/20801335PBW.23.018.18760>.

państwa, co w praktyce przekłada się na wzmocnienie systemu bezpieczeństwa narodowego. Rozwój teoretycznych koncepcji odporności zwiększa wiedzę na temat tego, w jaki sposób państwa mogą lepiej radzić sobie ze złożonością zagrożeń i niepewnością, konieczne są jednak dalsze badania nad precyzyjnym ujęciem zagadnień dotyczących odporności i konsekwencjami wdrażania tej koncepcji.

Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych rozważań można sformułować wnioski dotyczące odporności państwa w kontekście bezpieczeństwa narodowego. Po pierwsze, z analizy literatury przedmiotu oraz dokumentów strategicznych wynika, że znaczenie pojęcia odporności ewoluowało. W ujęciu porównawczym odporność państwa przejawia się na wielu poziomach: instytucjonalnym, infrastrukturalnym, społecznym, jak również międzynarodowym, ekonomicznym i informacyjnym. Zdolność państwa do absorpcji zakłóceń, ich przetwarzania i powrotu do funkcjonowania zależy od skoordynowanych działań na wszystkich tych poziomach.

Po drugie, odporność może być rozpatrywana w kategoriach analitycznych i politycznych jako wieloaspektowa zdolność systemu państwa do reagowania na zagrożenia, obejmująca przygotowanie, zapobieganie, reagowanie, adaptowanie się do sytuacji i przywracanie normalnego funkcjonowania (odbudowę). Odporność nie jest jedynie cechą przypisaną systemom państwowym – budowanie jej jest dynamicznym i złożonym procesem wzmacniania zdolności do przetrwania i kontynuacji funkcjonowania w wypadku zakłóceń.

Po trzecie, w ostatnich latach koncepcja budowania odporności została wpisana do najważniejszych dokumentów strategicznych NATO i UE. Jest uznawana za istotny element polityki bezpieczeństwa, zwiększający skuteczność systemów prewencji, odstraszania i reagowania. Opisanie w tych dokumentach strategii kształtowania odporności mają wartość nie tylko operacyjną, ale również normatywną, definiującą pożądany model państwa zdolnego do funkcjonowania w warunkach wystąpienia nieprzewidywalnych zagrożeń.

Po czwarte, pomimo rosnącej popularności koncepcji odporności wiążą się z nią pewne wyzwania badawcze i praktyczne. Jednym z nich jest pomiar poziomu odporności – cechy jakościowej ujawniającej się głównie w sytuacji kryzysowej. Problemem jest ograniczona dostępność danych empirycznych, a w konsekwencji również metodologia pomiaru. Istotnym zagadnieniem jest także ryzyko rozmycia znaczenia pojęcia: jeśli wszystko staje się „odpornością”, kategoria ta traci wartość analityczną. Może być także używana w funkcji sloganu politycznego uzasadniającego dowolne działania, na co zwrócono uwagę w kontekście strategii UE. Potrzebne jest zatem doprecyzowanie definicji pojęcia w teoriach nauk o bezpieczeństwie.

Istotne jest też to, aby kształtowanie odporności jako fundamentu polityki bezpieczeństwa nie odbywało się z naruszeniem innych wartości. Odporność nie może być budowana kosztem wolności obywatelskich czy jakości życia. Neocleous³⁹ ostrzega, że dyskurs dotyczący odporności może być narzędziem przerzucania odpowiedzialności z instytucji publicznych na społeczności lokalne i jednostki jako efekt utrwalania stanu zagrożenia. W tym kontekście nasuwają się pytania o granice legitymizacji działań państwa podejmowanych w imię wzmacniania odporności.

Wzmacnianie odporności nie powinno zastępować działań prewencyjnych i być traktowane jako alternatywa wobec klasycznych strategii bezpieczeństwa. Powinno być środkiem do celu (jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa), a nie celem samym w sobie.

Konieczne jest prowadzenie dalszych badań nad odpornością państwa we wskazanych obszarach. Szczególnie istotne jest analizowanie konkretnych przypadków, w których w jakimś stopniu państwa wykazały się odpornością w sytuacjach kryzysowych (np. podczas pandemii COVID-19, działań hybrydowych, katastrof naturalnych i technicznych). Analiza tych doświadczeń może dostarczyć wiedzy o realnych czynnikach warunkujących poziom odporności państwa, takich jak spójność społeczna, elastyczność instytucjonalna czy interoperacyjność sojusznicza.

Bibliografia

- Boczkowska M., *Pojęcie resilience w ujęciu tradycyjnym i współczesnym*, „Lubelski Rocznik Pedagogiczny” 2019, t. 38, z. 4, s. 125–141, <https://doi.org/10.17951/lrp.2019.38.4.125-141>.
- Braw E., *National Resilience Is a Crucial Part of Defense: Here Are the Countries Doing It Right*, Atlantic Council, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/national-resilience-is-a-crucial-part-of-defense-here-are-the-countries-doing-it-right> [dostęp: 5.04.2025].
- Building Resilience: New Strategies for Strengthening Infrastructure Resilience and Maintenance*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/354aa2aa-en>.
- Commitment to Enhance Resilience*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016, NATO, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm [dostęp: 5.04.2025].
- Digital Economy and Society Index (DESI) 2023*, European Commission, Brussels 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu> [dostęp: 25.03.2025].
- Environmental Performance Index 2022*, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven 2022, <https://epi.yale.edu> [dostęp: 25.03.2025].
- Fiscal Monitor: Putting a Lid on Public Debt*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2024/10/23/fiscal-monitor-october-2024> [dostęp: 25.03.2025].
- Fjäder Ch., *The Nation-State, National Security and Resilience in the Age of Globalisation*, „Resilience: International Policies, Practices and Discourses” 2014, t. 2, nr 2, s. 114–129, <https://doi.org/10.1080/21693293.2014.914771>.

³⁹ M. Neocleous, *op. cit.*, s. 3–5.

- The Global Cooperation Barometer 2025*, World Economic Forum, Geneva 2025, <https://www.weforum.org> [dostęp: 20.03.2025].
- Global Health Security Index 2021: Advancing Collective Action and Accountability*, Nuclear Threat Initiative, Johns Hopkins Center for Health Security, Economist Impact, <https://www.ghsindex.org> [dostęp: 10.03.2025].
- Global Innovation Index 2023*, World Intellectual Property Organization, Geneva 2023, <https://www.wipo.int> [dostęp: 25.03.2025].
- Guidelines for Securing Critical Infrastructure Systems*, ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, <https://www.enisa.europa.eu/topics/cybersecurity-of-critical-sectors> [dostęp: 11.03.2025].
- Health at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>.
- Holling C.S., *Resilience and Stability of Ecological Systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, t. 4, s. 1–23, <https://www.jstor.org/stable/2096802?origin=JSTOR-pdf> [dostęp: 5.03.2025].
- Jagnieža A., *Budowa odporności państwa jako nakaz strategiczny*, Defence24, <https://defence24.pl/polityka-obronna/budowa-odpornosci-panstwa-jako-nakaz-strategiczny-opinia> [dostęp: 5.03.2025].
- Jak wygląda polska odporność?* Infosecurity24, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-we-wnetrzne/jak-wyglada-polska-odpornosc> [dostęp: 5.03.2025].
- Joint Communication to the European Parliament and the Council: A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action*, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, JOIN(2017) 21 final, EEAS/KE, Brussels 2017, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf [dostęp: 12.03.2025].
- Joseph J., *Resilience in UK and French Security Strategy: An Anglo-Saxon Bias?*, „Politics” 2013, t. 33, nr 4, s. 253–264, <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12010>.
- Keplin J.Ł., *Budowanie odporności państwa na działania hybrydowe*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2023, nr 29(15), s. 13–38, <https://doi.org/10.4467/20801335PBW.23.018.18760>.
- Koziej S., *Strategiczna odporność kraju i rola w niej podmiotów niepaństwowych*, „Krytyka Prawa” 2016, t. 8, nr 1, s. 82–92, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.102>.
- Methodologies for the Identification of Critical Information Infrastructure Assets and Services*, ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, <https://www.enisa.europa.eu/publications/methodologies-for-the-identification-of-ciis> [dostęp: 25.03.2025].
- NATO Strategic Concept*, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept> [dostęp: 5.03.2025].
- Neocleous M., *Resisting Resilience: Against the Colonization of Political Imagination*, https://www.medico.de/fileadmin/user_upload/media/Neocleous_Resisting_Resilience.pdf [dostęp: 20.03.2025].
- Odporność państwa, społeczeństwa i gospodarki na zagrożenia*, red. nauk. M. Piotrowska-Trybull, K. Górską-Rożej, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2024.
- Podolski A., *Odporność strategiczna państwa – jak ją budować?*, „Pomorski Thinkletter”, <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/2024-4/odpornosc-strategiczna-panstwa-jak-ja-budowac> [dostęp: 5.03.2025].

- Polskie i brytyjskie drogi do wzmacniania odporności państwa – analiza porównawcza*, <https://obronanarodowa.pl/artykuly/polskie-i-brytyjskie-drogi-do-wzmacniania-odpornosci-panstwa-analiza-porownawcza> [dostęp: 5.03.2025].
- Resilience*, Computer Security Resource Center, <https://csrc.nist.gov/glossary/term/resilience> [dostęp: 5.03.2025].
- Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, NATO, Brussels 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm [dostęp: 5.03.2025].
- Rey R., *Spółeczeństwo odporne na zagrożenia*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb/spoleczenstwo-odporne-na-zagrozenia> [dostęp: 5.03.2025].
- Roepeke W.D., Thanky H., *Resilience: The First Line of Defence*, „NATO Review” 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> [dostęp: 5.04.2025].
- Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy*, European Union, 2016, https://www.ecas.europa.eu/ecas/about-european-external-action-service_en [dostęp: 5.03.2025].
- Social Cohesion and Resilience: World Bank Topic Brief*, World Bank, Washington 2025, <https://www.worldbank.org> [dostęp: 20.03.2025].
- State Resilience Index: Annual Report 2022*, Fund for Peace, Washington 2022, <https://fundforpeace.org/news.php?keyword=Reports> [dostęp: 12.03.2025].
- Stocktaking, Analysis and Recommendations on the Protection of CIIs*, ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, <https://www.enisa.europa.eu/publications/stocktaking-analysis-and-recommendations-on-the-protection-of-ciis> [dostęp: 25.03.2025].
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf [dostęp: 5.03.2025].
- A Strategic Compass for Security and Defence*, EEAS, 2022, https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf [dostęp: 5.03.2025].
- Svitková K., *Resilience in the National Security Discourse*, „Obrana a Strategie” 2017, t. 17, nr 1, s. 21–42, <https://doi.org/10.3849/1802-7199.17.2017.01.021-042>.
- The UK Government Resilience Framework*, HM Government, 2022, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework> [dostęp: 5.03.2025].
- Wildavsky A., *Anticipation Versus Resilience* [w:] *idem, Searching for Safety*, Transaction Publishers, New Brunswick NJ 1988, s. 77.
- Worldwide Governance Indicators – Government Effectiveness (GE.EST)*, World Bank, Washington 2022, <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/GE.EST> [dostęp: 10.03.2025].
- Worldwide Governance Indicators – Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (PV.EST)*, World Bank, Washington 2022, <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/PV.EST> [dostęp: 10.03.2025].
- Zasady planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2023, <https://rcb.gov.pl> [dostęp: 11.03.2025].
- Zdrowie i ochrona zdrowia w 2023 roku*, GUS, Warszawa 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2023-roku,1,14.html> [dostęp: 10.03.2025].

Odporność państwa w kontekście bezpieczeństwa narodowego – ujęcie teoretyczne

Streszczenie

W artykule poddano analizie pojęcie odporności (*resilience*) w kontekście bezpieczeństwa narodowego, uwzględniając jego genezę, definicje oraz zastosowanie w polityce bezpieczeństwa państw oraz organizacji międzynarodowych. Przedstawiono ewolucję koncepcji odporności: od ujęć ekologicznych i zarządzania kryzysowego po współczesne strategie bezpieczeństwa, integrujące podejście prewencyjne, adaptacyjne i odbudowujące. Szczególna uwaga została poświęcona perspektywie NATO, UE oraz strategii narodowych USA, Wielkiej Brytanii i Polski. Opisano kwestie kształtowania odporności na poszczególnych poziomach zarządzania oraz w różnych aspektach funkcjonowania państwa: politycznym, gospodarczym, społecznym, infrastrukturalnym. Ponadto omówiono zależność między odpornością a bezpieczeństwem narodowym, podkreślając napięcia teoretyczne oraz możliwe konsekwencje polityczne nadmiernego polegania na tej koncepcji. Artykuł podkreśla rosnącą rolę odporności w polityce bezpieczeństwa i wskazuje na potrzebę dalszych badań nad jej operacjonalizacją i wpływem na funkcjonowanie państw w sytuacjach kryzysowych.

Słowa kluczowe: odporność, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe, NATO, Unia Europejska, strategie bezpieczeństwa, państwo odporne

State Resilience in the Context of National Security – a Theoretical Approach

Abstract

This article analyzes the concept of resilience in the context of national security, exploring its origins, definitions, and applications in state and international security policies. The author examines the evolution of resilience from ecological and crisis management perspectives to modern security strategies that integrate preventive, adaptive, and recovery approaches. Particular attention is given to NATO, the European Union, and the national security strategies of the USA, the United Kingdom and Poland. The study systematizes resilience across levels of governance and various dimensions of state functioning, including political, economic, social, and infrastructural aspects. Additionally, the article discusses the relationship between resilience and national security, highlighting theoretical tensions and the potential political consequences of over-reliance on this concept. The growing importance of resilience in security policies is emphasized, and further research is suggested on its operationalization and impact on state functioning during crises.

Keywords: resilience, national security, crisis management, NATO, European Union, security strategies, resilient state