

JÓZEF OLEŃSKI

Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Społeczne bezpieczeństwo informacyjnye podstawą demokratycznego państwa

1. Społeczne środowisko informacyjnye i społeczny ład informacyjny jako podstawy społecznego bezpieczeństwa w warunkach globalizacji

W społeczeństwie informacyjnym i gospodarce opartej na wiedzy procesy społeczne, polityczne i ekonomiczne zależą od środowiska informacyjnego, w jakim przebiegają. Przez środowisko informacyjne rozumiemy kompleks zasobów, systemów i procesów informacyjnych, które determinują:

- zakres i jakość informacji, do jakich mają dostęp podmioty społeczne, polityczne i ekonomiczne,
- zakres i jakość informacji udostępnianych lub upowszechnianych przez infrastrukturalne systemy informacyjnye oraz informacji nieudostępnianych przez te systemy,
- zasady generowania, przechowywania, udostępniania i użytkowania informacji przez różne klasy podmiotów politycznych, społecznych i ekonomicznych.

Środowisko informacyjne, w jakim funkcjonuje dany podmiot społeczny lub ekonomiczny, określa możliwości jego działania, zachowania się, podejmowania decyzji. Jest to społeczne środowisko informacyjnye. Każdy podmiot społeczny, polityczny lub ekonomiczny tworzy w ramach tego środowiska własne, indywidualne środowisko informacyjnye. Ze środowiska społecznego wybiera te zasoby, procesy i systemy informacyjnye, które są realnie lub potencjalnie potrzebne. Wiedza o tym, jak tworzyć i kształtować indywidualne środowisko informacyjnye, oraz umiejętność tworzenia tego środowiska decydują o funkcjonowaniu danego podmiotu w społeczeństwie, polityce, gospodarce.

Możliwości kształtowania indywidualnego środowiska informacyjnego przez pojedynczy podmiot społeczny lub ekonomiczny są wyznaczane przez społeczne środowisko informacyjnye. Co więcej, społeczne środowisko informacyjnye,

zwłaszcza niektóre jego zasoby, procesy i systemy, aktywnie wpływa na indywidualne środowiska informacyjne ludzi i podmiotów gospodarki narodowej, kształtując indywidualne środowiska informacyjne często w sposób nieodpowiadający rzeczywistym celom i informacyjnym potrzebom tych podmiotów.

Człowiek nierzadko identyfikuje swoje potrzeby informacyjne pod wpływem społecznego środowiska informacyjnego, wybiera pewne jego komponenty – systemy, procesy, zasoby, źródła informacji – i uznaje je za swoje własne środowisko informacyjne. W ten sposób staje się informacyjnie zależny od społecznego środowiska informacyjnego, na które nie ma żadnego wpływu. Polega na informacji dostarczanej mu lub dostępnej przez to środowisko, np. przez środki masowego przekazu, system edukacji szkolnej, propagandę, reklamę.

W warunkach postępującej globalizacji politycznej, społecznej, kulturowej i ekonomicznej, wzrostu znaczenia (które nierzadko staje się decydujące) organizacji międzynarodowych, kontrolowanych w znacznym stopniu przez państwa o statusie mocarstw światowych oraz przez globalne instytucje finansowe i podporządkowane im globalne środki masowej komunikacji (telewizja, Internet, wysokonakładowa prasa, radio), a także upowszechniania informacji za pomocą elektronicznych technologii informacyjnych następuje globalizacja społecznego środowiska informacyjnego. Obserwujemy także ujednocianie w skali globalnej instytucji politycznych i struktur organizacyjnych aktywnie kształtujących to środowisko w poszczególnych państwach, które z kolei – z wyjątkiem wielkich mocarstw – mają ograniczone możliwości kształtowania tego środowiska zgodnie z potrzebami swojego społeczeństwa, gospodarki i polityki. Państwa te są niekiedy zmuszane przez organizacje międzynarodowe do podporządkowywania społecznych środowisk informacyjnych grupom interesów ekonomicznych lub politycznych, mających wpływ na te organizacje. Z powodu kształtowania w skali globalnej społecznych środowisk informacyjnych w krajach niebędących mocarstwami są upowszechniane jako prawdy niepodlegające ocenom i dyskusji pewne dogmaty polityczne, ekonomiczne lub kulturowe, które często nie odpowiadają potrzebom i interesom krajów i ich społeczeństw.

Przy aktywnym udziale globalnych organizacji międzynarodowych, w szczególności Organizacji Narodów Zjednoczonych i związanych z nią innych organizacji międzynarodowych, w których dominującą pozycję zajmuje kilka wielkich mocarstw i globalnych instytucji finansowych, uznano za obowiązujące następujące doktryny:

- demokracji parlamentarnej opartej na wyborach powszechnych jako optymalnego modelu politycznego, gwarantującego przestrzeganie praw człowieka określonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ,

- wolnego rynku jako optymalnego regulatora procesów ekonomicznych tak w skali mikro, jak i w skali makro,
- niższej efektywności ekonomicznej podmiotów sektora publicznego od podmiotów sektora prywatnego,
- swobodnego upowszechniania informacji jako optymalnego modelu ładu informacyjnego, gwarantującego swobody obywatelskie i wolność jednostki.

Przez globalne systemy informacyjne upowszechnia się też w globalnym środowisku informacyjnym wiele dogmatów o charakterze kulturowym.

Mimo że nie udało się, stosując metody naukowe, udowodnić empirycznie, że dogmaty te są korzystne dla rozwoju społecznego i ekonomicznego każdego kraju, narzuca się je niemal im wszystkim m.in. przez globalne organizacje międzynarodowe, które traktują ich przyjęcie za warunek członkostwa w danej organizacji. Słowo „niemal” oznacza, że doktryny te nie obowiązują powszechnie. W praktyce „zwolniły się” z ich „wyznawania” i stosowania wielkie mocarstwa oraz kraje dysponujące strategicznymi zasobami naturalnymi, jak np. bogate w surowce energetyczne kraje Półwyspu Arabskiego.

Skutkiem przyjęcia tych doktryn jest upowszechnienie w świadomości społecznej pewnych stereotypów, które akceptuje większość społeczeństw. Na przykład dotyczy to pozytywnego stereotypu demokracji parlamentarnej, której istotą jest wyłanianie władz państwowych wedle statystycznych algorytmów liczenia głosów, jako optymalnego modelu państwa, zapewniającego rozwój społeczny, czy stereotypu wolnego rynku jako efektywnego regulatora gospodarki, gwarantującego rozwój ekonomiczny. Innym dogmatem jest stereotyp wolności wypowiedzi, rzekomo zapewnianej przez brak kontroli nad globalnymi sieciami produkcji i dystrybucji informacji oraz ich bezkarność w upowszechnianiu informacji niezależnie od jej jakości i użyteczności, jako gwarancji praw i swobód obywatelskich. Natomiast innych niż globalni dystrybutorów informacji, np. producentów lub dystrybutorów narodowych, usiłuje się ograniczyć lub wyeliminować, wykorzystując odpowiednio stanowione prawa i państwowy aparat przymusu.

Wymienione wyżej doktryny, oparte na przypisywaniu absolutnej wyższości demokracji parlamentarnej, wolnego rynku i nieograniczonej wolności wypowiedzi nad innymi formami życia politycznego, ekonomicznego i społecznego, są przez wielu polityków, przedsiębiorców i naukowców przyjmowane jako niepodlegające dyskusji. Osoby i organizacje podające w wątpliwość te dogmaty są za pomocą środków masowej informacji piętnowane jako przeciwnicy postępu, rozwoju, wolności, demokracji. Stygmatyzacja przyjmuje często bardzo brutalne formy dyskryminacji wątpiących nie tyle w pozytywne cechy samych

zasad demokracji parlamentarnej, wolnego rynku i swobody wypowiedzi, ile w uczciwości intencji tych, którzy te zasady głoszą, a którzy sami zazwyczaj je łamią dzięki własnej dominacji w środkach masowego przekazu.

Pod wpływem, a niekiedy wręcz naciskiem organizacji międzynarodowych i globalnych grup interesu, zwłaszcza korporacji finansowych, większość państw świata wprowadziła formy organizacji życia politycznego uznane przez te organizacje za atrybuty demokracji parlamentarnej:

- trójpodział władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, który prowadzi do autonomizacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a w dalszej konsekwencji do autonomizacji ich wewnętrznych struktur¹, które podporządkowują się globalnym grupom interesu i przestają reprezentować interesy swoich państw i ich społeczeństw;
- wybory powszechne, czyli wyłanianie władzy ustawodawczej w trybie wyborów powszechnych, których organizacja jest ustalana przez tę samą władzę ustawodawczą, a wyniki są obliczane na podstawie wzorów algebraicznych przyjętych przez tę władzę²; o ich wynikach decydują w praktyce dysponenci globalnych środków masowej informacji;
- państwo prawa, w którym działalność polityczna, społeczna, gospodarcza jest oparta na prawie stanowionym, tzn. na tekstach normatywnych uznawanych za obowiązujące na terenie danego państwa w wyniku oddania arytmetycznej większości głosów przez członków określonego organu władzy ustawodawczej obecnych na posiedzeniu organu ustawodawczego, w trakcie którego poddawana jest pod głosowanie określona regulacja prawna; w praktyce prowadzi do przejścia pełni niekontrolowanej władzy przez biznesowe kartele korporacji prawniczych, stojących dzięki stanowionemu przez siebie prawu poza prawem i ponad prawem.

¹ Na przykład w Polsce po 1990 r. pod hasłem niezawisłości wymiaru sprawiedliwości wprowadzono reformy władzy sądowniczej, umocowując w zasadniczym akcie prawnym (konstytucji) zawodowe korporacje prawnicze (sędziów, adwokatów, prokuratorów, radców prawnych, notariuszy, komorników, syndyków itd.) jako całkowicie niezależne organy wymiaru sprawiedliwości, niepodlegające żadnej kontroli. Efektem przyznania korporacjom zawodowym statusu niezależnych organów państwa stała się faktyczna prywatyzacja i komercjalizacja władzy sądowniczej i całego związanego z nią systemu wymiaru sprawiedliwości, który zaczął działać w formie kartelu biznesowego korporacji prawniczych, zgodnie z ekonomicznymi prawami oligopolistycznego rynku.

² Na przykład algebraiczne algorytmy obliczania wyników wyborów, np. metody d'Hondta i Sainte Legue'a, formuły obliczania większości w głosowaniu zwykłym i różnego rodzaju większości kwalifikowanych, różne procenty frekwencji rozmaicie obliczane przy ustalaniu ważności wyborów, referendum itp.

W rzeczywistości instytucje państwa i procedury uznane za atrybuty demokracji mogą być atrapami li tylko na użytek tzw. światowej opinii publicznej bądź własnych niedoinformowanych obywateli. Bywa też, że państwo, o którym sami obywatele sądzą, iż jest demokratyczne, może być rządzone przez wąską oligarchię reprezentującą określoną grupę interesu. Jest to dość łatwe do zrealizowania, jeżeli grupa interesu kontrolująca ważne instytucje w państwie uzyska monopol w środkach masowego przekazu o zasięgu powszechnym i w systemie edukacyjnym.

Współcześnie, w XXI w., mamy do czynienia z nową jakościowo sytuacją, która pojawiła się wyniku spopularyzowania nowoczesnych technologii informacyjnych, przede wszystkim telewizji i Internetu. Umożliwiają one upowszechnianie informacji w skali globalnej przez nielicznych dystrybutorów dysponujących takimi technologiami – odbywa się to poza kontrolą poszczególnych państw, a tym bardziej poza kontrolą społeczną. Technologie teleinformatyczne stworzyły możliwość sterowania informacyjnego w skali globalnej, kształtowania świadomości społecznej w taki sposób, aby zachowania społeczne były zgodne z interesami grup panujących w formie monopolistycznej lub oligopolistycznej nad środkami dystrybucji informacji w skali globalnej.

Grupom interesu mającym monopol na dystrybucję informacji trudno oprzeć się pokusie wykorzystania tej dogodnej pozycji w polityce, gospodarce, życiu społecznym. Sterowanie informacyjne jest bowiem najtańszą i niezwykle efektywną formą sterowania procesami społecznymi, politycznymi i rynkami. Metody sterowania stosowane przez te grupy wydają się zaczerpnięte z podręczników opisujących metody wojny psychologicznej. Nie ma bowiem przesady w stwierdzeniu, że w dzisiejszym świecie mamy do czynienia z globalną wojną psychologiczną toczoną ze społeczeństwami przez wąskie grupy, które reprezentują interesy ekonomiczne i polityczne oraz mają monopol na dysponowanie technologiami dystrybucji informacji w skali globalnej.

W długim okresie celem tych grup interesu jest takie ukształtowanie zasobów wiedzy społeczeństw, którymi zamierzają sterować, aby niewielkie impulsy informacyjne wystarczały do spowodowania odpowiednich zachowań możliwie szerokich grup społecznych. Chodzi o to, aby wiedza, jaką dysponuje większość społeczeństwa, była ograniczona tylko do tych informacji, które są niezbędne do informacyjnego sterowania nimi przez dysponentów systemów dystrybucji informacji w skali globalnej (telewizji, Internetu, radia, prasy, systemów powszechnej edukacji). Wszelka inna wiedza (historyczna, kulturowa, ekonomiczna, społeczna), która mogłaby osłabić efektywność sterowania informacyjnego przez kreatorów globalnego środowiska informacyjnego, jest eliminowana z krajowych

lub lokalnych społecznych środowisk informacyjnych: programów szkolnych, środków masowego przekazu, promowanych dzieł literackich czy programów badań naukowych.

Do doraźnego sterowania informacyjnego społeczeństwami lub grupami społecznymi o odpowiednio ukształtowanych zasobach wiedzy zwykle wystarcza prowokacja informacyjna. Jej istotą jest sterowanie za pomocą szoków informacyjnych, a polega na upowszechnieniu informacji najczęściej nieodwzorowującej rzeczywistości lub nawet odwzorowującej jakiś fakt realny, ale na tyle szokującej, by przyciągnąć uwagę społeczną i sprowokować odpowiednie zachowania, postawy lub oceny społeczne. Jest techniką sterowania zachowaniami społecznymi znacznie tańszą od rzeczywistych działań prowokacyjnych (np. zamachów terrorystycznych, organizowanych zamieszek na ulicach), a w warunkach monopolu informacyjnego dającą równie skuteczne albo nawet lepsze efekty niż realne prowokacje.

Ze zjawiskami globalnego sterowania informacyjnego procesami społecznymi i ekonomicznymi przez pozapaństwowe wąskie grupy interesu poszczególne państwa wyraźnie sobie nie radzą. Systemy prawne i instytucje państwowe zostały wypracowane i dostosowane do warunków tradycyjnych technik informacyjnych w ramach poszczególnych państw. Globalny zasięg procesów informacyjnych powoduje, że działania poszczególnych państw są mało skuteczne, by przeciwdziałać negatywnym skutkom globalnych procesów dezinformacyjnych. Zwłaszcza państwa przestrzegające w praktyce procedur demokratycznych i praworządności są wręcz bezbronne wobec terroru informacyjnego stosowanego przez dysponentów globalnych systemów dystrybucji informacji. Obecnie, w warunkach postępującej globalizacji polityczno-gospodarczej, w wyniku rozwoju technologii informacyjnych następuje koncentracja tych systemów w rękach niewielu osób, reprezentujących trudne do precyzyjnej identyfikacji grupy interesu i działających poza kontrolą organów państwa i organizacji międzynarodowych, przy zachowaniu wszelkich form instytucjonalnych i procedur państwa demokratycznego.

Rzeczywisty model polityczny, społeczny i gospodarczy kraju można poprawnie określić wyłącznie przez analizę i ocenę realizowanego w praktyce modelu informacyjnego danego państwa. Powszechnie uznane instytucje demokratycznego państwa i praworządności w warunkach funkcjonowania współczesnych technologii informacyjnych mogą utracić swój rzeczywisty sens, stać się atrapami i parawanem dla praktyk niemających nic wspólnego z demokracją, jeżeli nie będą wsparte modelem informacyjnym państwa zapewniającym symetrię informacyjną wszystkich podmiotów w państwie i w jego międzynarodowym środowisku informacyjnym. Na przykład wygranie w danym kraju „wolnych

wyborów” czy referendum przez partię polityczną popieraną przez grupę interesu kontrolującą środki masowego przekazu w warunkach monopolu informacyjnego tej grupy jest z politycznego i społecznego punktu widzenia czymś zupełnie innym niż zwycięstwo wyborcze w warunkach autentycznego pluralizmu informacyjnego i **kontroli jakości informacji politycznych**, gdy wyborcy otrzymują informacje pozwalające na dokonanie wyboru zgodnego ze swoimi interesami lub wartościami. Powoływanie się przez partie polityczne, które wygrały „wolne wybory” dzięki poparciu grup interesu mających monopol na publiczną informację, na wolę narodu czy mandat społeczny wyrażone w akcie wyborczym jest nieuprawnione. Działania takie niszczą autentyczną demokrację, ze wszystkimi dalszymi konsekwencjami tego procesu – przekształcaniem go w ukryty, a następnie w jawny totalitaryzm.

Zjawiskiem podobnym do opisanego wyżej sterowania informacyjnego przez dezinformację jest w gospodarce tolerowanie w sensie prawnym nieuczciwej reklamy i kryptoreklamy, a przyzwolenie na bezkarne upowszechnianie fałszywej informacji o wyrobach lub usługach, przy jednoczesnym pozbawieniu konkurentów lub społecznych organizacji konsumenckich możliwości rzetelnego poinformowania nabywców tych dóbr o ich rzeczywistej wartości użytkowej i ekonomicznej, niszczy autentyczny wolny rynek.

Wolność słowa w warunkach monopolu lub oligopolu informacyjnego realizowana w ten sposób, że państwo wycofuje się z kontroli jakości informacji – szczególnie informacji upowszechnianej przez środki masowego przekazu, także informacji udostępnianej przez aparat państwa, informacji o organach państwa i instytucjach publicznych oraz ich funkcjonowaniu – jest zagrożeniem podstawowych praw i swobód obywatelskich.

O jakości informacji, procesów i systemów informacyjnych decyduje system polityczno-gospodarczy państwa. Modele tego systemu są niezbędne do poznania i objaśnienia naukowego zjawisk, procesów i systemów informacyjnych w społeczeństwie i gospodarce. Z kolei poznanie i zrozumienie zjawisk informacyjnych jest niezbędne do analizy naukowej procesów i systemów społecznych i ekonomicznych tak w skali lokalnej i państwowej, jak i w skali globalnej. Głównym kryterium identyfikacji modeli systemów społecznych i gospodarczych jest określenie ich celów, hierarchii tych celów oraz ich funkcjonowania. Dlatego modele te nazywa się modelami teleologiczno-funkcjonalnymi. Podstawowe modele teleologiczno-funkcjonalne systemów polityczno-gospodarczych omówię niżej, ograniczając się jednak tylko do tych ich aspektów, które są potrzebne do objaśnienia oddziaływania fundamentalnego prawa informacji w globalnej gospodarce rynkowej opartej na wiedzy.

2. Determinanty społecznego bezpieczeństwa informacyjnego

Bezpieczeństwo informacyjne społeczeństwa i gospodarki jest determinowane przez model polityczno-gospodarczy państwa. Modele systemów polityczno-gospodarczych w politologii identyfikuje się według następujących kryteriów:

- kto sprawuje władzę – kto jest rzeczywistym suwerenem, w jakim zakresie;
- jak władza jest sprawowana – za pomocą jakich środków prawnych, organizacyjnych, technicznych są egzekwowane uprawnienia władcze państwa;
- czyje interesy reprezentuje władza – czyje interesy i dobra są dla władzy priorytetowe.

Arystoteles w swoim dziele *O państwie* wyróżnia trzy sposoby sprawowania władzy w państwie, uwzględniając pierwsze z wymienionych wyżej kryteriów – w czyich rękach władza jest skoncentrowana:

- demokracja – chodzi o demokrację bezpośrednią ludzi mających prawa i obowiązki obywateli miast-państw, czyli *polis*,
- oligarchia – władza w rękach grupy koordynującej swoje działania,
- tyrania – jedynowładztwo.

Stosując to kryterium, w politologii wprowadzono wiele pojęć, np.: pajdokracja, ochlokracja, gerontokracja, arystokracja, kleptokracja, ksenokracja.

Państwo może realizować te same cele, stosując różne metody i techniki. Według kolejnego kryterium – jak władza jest sprawowana – wyróżnia się wiele różnych form organizacyjnych i prawnych sprawowania władzy. Najczęściej spotykane to monarchia (absolutna, konstytucyjna) i demokracja (bezpośrednia, parlamentarna). Forma sprawowania władzy nie determinuje tego, czyjemu bezpieczeństwu służy państwo.

Pod wpływem procesów globalizacyjnych i ich instytucjonalizacji w różnych formach organizacji międzynarodowych rozwój myśli politologicznej przełomu XX i XXI w. wzbogacił specyfikację modeli państwa o modele budowane według kryterium celów i praktycznych sposobów realizacji funkcji przez aparat państwa. Wiedza o instytucjach i procedurach sprawowania władzy określonych przez prawo nie wystarcza do stwierdzenia, z jakim systemem politycznym, społecznym i gospodarczym mamy do czynienia w państwie. Dlatego we współczesnej politologii identyfikuje się modele państwa i instytucji międzynarodowych według kryterium teleologicznego, które umożliwia zidentyfikowanie, co rzeczywiście jest głównym celem państwa jako systemu organizacji życia społecznego i gospodarczego na danym terytorium.

Jak już stwierdzono, naczelnym zadaniem państwa jest zapewnienie jego bezpieczeństwa jako całości oraz podmiotów działających w jego ramach, czyli zapewnienie możliwości realizacji celów i pełnienia funkcji przez systemy o celowym działaniu: osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Pojęcie bezpieczeństwa obejmuje ochronę przed zakłóceniami zewnętrznymi oraz tworzenie warunków sprzyjających realizacji celów, wypełnianiu funkcji i rozwojowi.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest niezbywalnym i podstawowym zadaniem państwa. Chodzi o zapewniane przez aparat państwa, który jest utrzymywany przez społeczeństwo, bezpieczeństwo we wszystkich aspektach życia społecznego i ekonomicznego, czyli o bezpieczeństwo:

- **zewnętrzne** (armia, wywiad, kontrwywiad),
- **wewnętrzne** (aparat wymiaru sprawiedliwości, policja, straż miejska i inne formacje parapolicyjne, straż pożarna i inne formacje zapewniające bezpieczeństwo w sytuacjach klęsk żywiołowych i innych zdarzeń),
- **społeczne** (pomoc społeczna, ochrona zdrowia),
- **ekonomiczne** (nadzór państwowy nad branżami gospodarki, organizacje podmiotów gospodarczych określone przez prawo, normy ekonomiczne i techniczne),
- **ekologiczne** (jednostki monitorujące stan i zagrożenia środowiska naturalnego, służby techniczne reagujące na zagrożenia środowiska),
- **informacyjne** (szkolnictwo, publiczne systemy informacyjne, środki masowego przekazu).

Zakres, poziom i metody zapewniania bezpieczeństwa przez państwo determinuje jego model polityczno-gospodarczy.

Każde państwo, nawet najmniejsze terytorialnie, demograficznie lub ekonomicznie, jest złożonym systemem społeczno-gospodarczym o celowym działaniu. Pytanie o cel państwa to pytanie zasadnicze dla wszelkich badań społecznych i ekonomicznych oraz dla praktyki społecznej i gospodarczej. Odpowiedź na to pytanie jest tożsame z odpowiedzią na pytanie o to, czyje bezpieczeństwo jest priorytetem państwa, czyje interesy rzeczywiście reprezentuje państwo jako forma organizacji życia społecznego i ekonomicznego na określonym terytorium lub względem podmiotów społecznych i gospodarczych uznanych za należące do danego państwa. W udzieleniu odpowiedzi pomaga klasyfikacja modeli polityczno-gospodarczych państwa według kryterium priorytetowych celów państwa lub organizacji międzynarodowej jako systemów o celowym działaniu.

Większość organizacji międzynarodowych realizuje swoje funkcje zapewnienia bezpieczeństwa przez państwa, które są ich członkami. Dlatego niniejsze

rozważania zostaną ograniczone do modeli teleologicznych państwa. Według kryterium teleologicznego można wyróżnić trzy modele polityczno-gospodarcze państwa:

- autokrację,
- kleptokrację,
- politokrację.

Modele te różnią się pod względem tego, czyje bezpieczeństwo jest priorytetowym celem państwa. Nieco upraszczając, można stwierdzić, że celem priorytetowym:

- autokracji jest bezpieczeństwo państwa jako struktury organizacyjno-terytorialnej, w szczególności bezpieczeństwo aparatu państwa, w tym ludzi działających w strukturach organizacyjnych aparatu państwa;
- kleptokracji jest bezpieczeństwo wybranych grup interesów, w szczególności interesów ekonomicznych;
- politokracji jest bezpieczeństwo społeczne i ekonomiczne obywateli, w szczególności zagwarantowanie minimalnego poziomu bezpieczeństwa wszystkich obywateli we wszystkich wymienionych wyżej dziedzinach jako dobra publicznego należnego.

3. Bezpieczeństwo informacyjne w modelu autokratycznym

Autokracja znaczy tyle co samowładztwo aparatu państwa. W potocznym rozumieniu, które jest także przywoływane w ogólnych słownikach terminologicznych i encyklopediach, autokracja to zwykle system polityczny, w którym cała władza, czyli stanowienie prawa, podejmowanie decyzji i ich egzekucja, jest skoncentrowana w rękach jednej osoby lub niewielkiej liczby osób (jedynowładztwo). Autokrację kojarzy się z rządami absolutnymi, despotycznymi, z silnym państwem kontrolującym wszystkie procesy społeczne, ekonomiczne, polityczne, kulturę i informację. Takie ujęcie autokracji nie tylko nie jest precyzyjne, ale także nie oddaje istoty autokratycznego systemu polityczno-gospodarczego rozumianego według kryterium teleologiczno-funkcjonalnego.

Autokracja nie oznacza centralizacji władzy ani silnego państwa jako całości. W politologii wyróżnia się systemy autokratyczne scentralizowane i scentralizowane. System autokratyczny może występować w silnym państwie, w którym aparat państwa sprawnie realizuje swoje niezbywalne funkcje, jak i w państwie słabym, w którym aparat ten źle funkcjonuje. W systemie autokratycznym

państwo może jako priorytet traktować bezpieczeństwo określonych grup społecznych lub grup interesu, ale może także – choć zdarza się to rzadko – dbać o bezpieczeństwo całego społeczeństwa. Czyni to jednak tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa aparatu państwa oraz państwa jako całości. Społeczeństwo i gospodarka w systemie autokratycznym są traktowane jako narzędzia zapewniające bezpieczeństwo państwa, a nie jako cel państwa. Instrumentalne traktowanie społeczeństwa i gospodarki w modelu autokratycznym jest szczególnie wyraźne w warunkach zewnętrznego lub wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa aparatu państwa³.

Aparat państwa jest systemem współdziałających jednostek organizacyjnych, które są z mocy prawa wyposażone w kompetencje (prawa i obowiązki) zapewniające spełnianie przez państwo jego funkcji względem społeczeństwa danego kraju i gospodarki narodowej. Jako system o strukturze i funkcjach zdefiniowanych *explicite* w aktach normatywnych, składa się z wielu podsystemów, których elementami są jednostki organizacyjne władzy i administracji oraz jednostki pomocnicze spełniające określone zadania techniczne zlecane przez organy władzy i administracji. Większość współczesnych państw jest określanych jako państwa prawne⁴. Podsystemami aparatu państwa prawa są takie podsystemy, jak system stanowienia prawa (władze ustawodawcze) oraz systemy egzekucji prawa (administracja rządowa, administracja samorządowa, wyspecjalizowane służby zapewnienia bezpieczeństwa w różnych dziedzinach, służby świadczące usługi będące dobrem publicznym należnym i podmioty zaliczane do tzw. wymiaru sprawiedliwości).

Priorytetowym celem, nadrzędnym względem innych celów państwa autokratycznego, jest bezpieczeństwo, trwałość i rozwój aparatu państwa. Dla aparatu państwa najważniejsze są jego własne interesy oraz interesy instytucji i jednostek

³ Przykładem takiej sytuacji jest PRL w latach 80. XX w., kiedy to niewielkie zagrożenie bezpieczeństwa aparatu państwa było dla ówczesnych władz państwowych wystarczającą przesłanką celowej dezorganizacji gospodarki, ogłoszenia stanu wojennego, dewastacji części infrastruktury gospodarki, doprowadzenia do emigracji co najmniej 600 tys. wykształconych młodych ludzi, stanowiących cenny kapitał ludzki i społeczny narodu i samego państwa. Na znacznie większą skalę proces ten był kontynuowany po 1990 r., kiedy to stworzono warunki zmuszające ponad 2 mln ludzi, głównie młodych i wykształconych, do emigracji w poszukiwaniu pracy, zmniejszając w ten sposób liczebność grup społecznych, które mogłyby stanowić potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa aparatu państwa.

⁴ Artykuł 2 Konstytucji RP (ustawa z 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe) stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

organizacyjnych państwa. Gospodarka i społeczeństwo są środkami zapewnienia bezpieczeństwa aparatu państwa, w tym ludzi tworzących ten aparat.

Zasadniczymi cechami autokracji są:

- brak kontroli społecznej nad aparatem państwa,
- system egzekucji prawa oparty na zasadzie, że dozwolone jest tylko to, na co zezwala prawo,
- prawo stanowione, interpretowane i egzekwowane przez aparat państwa,
- brak odpowiedzialności aparatu państwa za skutki swojego działania, o ile nie naruszają one bezpieczeństwa aparatu państwa,
- dążenie organów państwa do minimalizacji odpowiedzialności przez ograniczanie własnych kompetencji decyzyjnych i przekazywanie ich na szczeble wyższe lub organom kolektywnym; prowadzi to do centralizacji procesów decyzyjnych i paraliżu decyzyjnego niższych szczebli.

W państwie autokratycznym rozwijane są te dziedziny gospodarki, które służą umocnieniu aparatu państwa. Odbywa się to kosztem innych dziedzin, jak: usługi społeczne, kultura, edukacja, bezpieczeństwo obywateli. Dziedziny niesłużące bezpośrednio bezpieczeństwu aparatu państwa rozwijane są tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do zachowania spokoju społecznego. Znajduje to wyraźne odzworowanie w strukturze budżetu państwa i budżetów poszczególnych jednostek aparatu państwa.

System autokratyczny państwa może funkcjonować według modelu scentralizowanego lub rozproszonego. Autokratyczny model scentralizowany ma hierarchiczną strukturę wszystkich organów i instytucji publicznych, określoną i utrwaloną w systemie prawa. Organ na wyższym szczeblu hierarchii ma uprawnienia do sterowania organem niższego szczebla i do zmian decyzji podjętych przez organ niższego szczebla. Komunikacja oraz współdziałanie organów podległych różnym organom wyższego szczebla są możliwe wyłącznie w zakresie *explicite* określonym w regulacjach prawnych.

Model scentralizowany wymaga działania sprawnego, skoordynowanego systemu informacyjnego całego państwa, systemu przekazywania informacji od jednostek hierarchicznie niższych do hierarchicznie wyższych. Jego brak prowadzi do zakłóceń procesów podejmowania decyzji, a nawet do paraliżu decyzyjnego. Najczęściej jednostka ma prawo przekazywać informacje tylko do jednostki bezpośrednio nadrzędnej. Postępowanie niezgodne z tą zasadą jest niedopuszczalne i traktuje się je jako działanie wbrew obowiązującym procedurom utrwalonym w prawie. Jednostki organizacyjne hierarchicznie nadrzędne przekazują informacje sterujące bądź polecenia dostarczenia informacji do jednostek bezpośrednio podległych. Procedury najczęściej nie dopuszczają

bezpośredniego komunikowania się jednostek hierarchicznie nadrzędnych z jednostkami niższymi innymi niż te, które im bezpośrednio podlegają. Pozioma wymiana informacji między jednostkami organizacyjnymi podległymi hierarchicznie innym jednostkom jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy *explicite* jest ustalona w procedurach zapisanych w aktach normatywnych.

W modelu scentralizowanym organ niższego szczebla stara się przenieść kompetencje decyzyjne na organ wyższego szczebla także wtedy, gdy został wyposażony w takie kompetencje w obowiązujących regulacjach prawnych. Chodzi o minimalizację odpowiedzialności za podjęte decyzje i za ich realizację. Prowadzi to do podejmowania decyzji na coraz wyższych szczeblach hierarchii. Naczelne organy państwa w systemie autokratycznym hierarchicznym podejmują często decyzje, które z merytorycznego punktu widzenia mogłyby, a nawet powinny być podejmowane na szczeblach znacznie niższych. Następuje przeciążenie informacyjne naczelnych i centralnych organów państwa decyzjami szczegółowymi i kontrolą ich realizacji. Dlatego warunkiem sprawnego funkcjonowania scentralizowanego modelu autokratycznego jest tworzenie ogólnokrajowych systemów informacyjnych, centralnie koordynowanych i zwykle zarządzanych bezpośrednio przez jednostki aparatu państwa.

W autokratycznym modelu rozproszonym z mocy prawa są tworzone względnie autonomiczne organy państwa oraz związane z nimi jednostki organizacyjne, których kompetencje są określane przez prawo stanowione w procesie legislacyjnym. Organy państwa w autokratycznym modelu rozproszonym mogą i powinny podejmować decyzje i realizować wyłącznie te procedury, które są określone przez prawo w szerokim rozumieniu tego pojęcia dla konkretnego organu państwa.

Autokratyczny model rozproszony jest w świetle ogólnej teorii systemów systemem wielocentrowym. Składa się z wielu względnie autonomicznych systemów o celowym działaniu realizujących własne cele i funkcje określone w aktach prawnych. Ta względna autonomia jednostek organizacyjnych aparatu państwa jest utrwalona i odwzorowana w aktach prawnych stanowionych zwykle w złożonym i długotrwałym procesie.

Jeżeli sytuacje wymagające decyzji lub działań jednostek aparatu państwa są przewidziane przez organy państwa i odpowiednie procedury zostały *explicite* odwzorowane w regulacjach prawnych, to aparat państwa w takich sytuacjach działa sprawnie, ale tylko w ramach tych procedur. Natomiast jeżeli zaistnieje jakakolwiek konkretna sytuacja szczególna, której ustawodawca nie przewidział, i jeżeli ustawodawca nie określił kompetentnego organu państwa i procedur jego zachowania się, wtedy aparat państwa nie podejmuje żadnych działań. Sytuacje

takie określa się potocznie terminem „luka w prawie”. W warunkach głębokiego interwencjonizmu instytucjonalnego, realizowanego za pomocą prawa jako narzędzia, niespójności i sprzeczności między regulacjami prawnymi są bardzo częste i stanowią jedną z przyczyn zjawiska określanego pojęciem paraliżu decyzyjnego i opóźnień procesów decyzyjnych.

Cechami rozproszonego modelu autokratycznego mającymi istotny wpływ na procesy informacyjne są:

- autonomizacja organizacyjna i funkcjonalna jednostek organizacyjnych aparatu państwa,
- rozproszenie kompetencji między różne jednostki organizacyjne,
- głęboka proceduralizacja wszelkich działań aparatu państwa,
- dublowanie funkcji jednostek organizacyjnych, trudności z koordynacją kompetencji i działań.

W trosce o własne bezpieczeństwo poszczególne autonomiczne jednostki organizacyjne aparatu państwa dążą do:

- stworzenia własnego, autonomicznego środowiska legislacyjnego i utrwalenia w aktach normatywnych procedur określających zakres, formy, organizację i technologię wszelkich działań, jakie może podejmować dana jednostka organizacyjna aparatu państwa;
- zbudowania własnego, autonomicznego środowiska informacyjnego, pełnego i kompletnego, niezależnego od innych systemów i zasobów informacyjnych, zapewniającego informacyjną samowystarczalność, w tym własnych, autonomicznych systemów informatycznych;
- minimalizacji wymiany informacji z innymi jednostkami organizacyjnymi aparatu państwa, zarówno przekazywania informacji innym jednostkom, jak i uzależnienia własnych działań od informacji uzyskiwanych z innych jednostek organizacyjnych;
- tworzenia i rozwoju własnej, zapewniającej maksymalną samowystarczalność bazy organizacyjnej, kadrowej i technicznej, jeżeli środowisko prawne nie gwarantuje bezpiecznego wspomaganie przez inne jednostki organizacyjne aparatu państwa.

Wymienione wyżej cechy modelu rozproszonego są przyczyną trudności (a nawet blokowania) dotyczących współpracy różnych autonomicznych organów państwa. Działają one wyłącznie w ramach własnego, autonomicznego środowiska prawnego, informacyjnego i dzięki własnym zasobom kadrowym i technicznym. Korzystanie z zasobów wspólnych jest najczęściej ograniczone do ogólnie dostępnej infrastruktury technicznej gospodarki (łączność, transport, publiczne systemy informacyjne).

Jeżeli zadanie leżące w obowiązkach aparatu państwa nie może być zrealizowane przez jedną jednostkę organizacyjną, tworzy się nowy akt normatywny regulujący wykonanie tego zadania przez nową strukturę organizacyjną stworzoną do wykonania takiego zadania. Najczęściej struktury te przyjmują formy międzyresortowych zespołów zadaniowych, komisji wspólnych, porozumień samorządowych, komisji specjalnych, sztabów kryzysowych, grup roboczych, rad do spraw itd. Te zadaniowe struktury organizacyjne są zwykle mniej efektywne aniżeli struktury działające w ramach jednej jednostki organizacyjnej. Ważną, acz nie jedyną przyczyną niskiej efektywności działania owych ciał kolegialnych jest brak środowiska informacyjnego efektywnie wspomagającego wszystkich uczestników takiej zadaniowej struktury organizacyjnej.

Mimo wymienionych wyżej mankamentów kolegialnych struktur zadaniowych, w rozproszonym modelu autokratycznym w warunkach głębokiej proceduralizacji i autonomizacji kompetencji takie mało efektywne formy organizacyjne są często konieczne, jeżeli zadania wymagają współdziałania różnych jednostek organizacyjnych aparatu państwa. Bywają także chętnie wykorzystywane (a nawet nadużywane) przez aparat państwa. Są wprowadzane jako mało efektywną formą koordynacji współpracy jednostek aparatu państwa, ale za to są wygodną i skuteczną metodą rozproszenia odpowiedzialności między wiele jednostek organizacyjnych sektora publicznego. Przy „komisyjnym” podejmowaniu decyzji nie ma możliwości określenia odpowiedzialności instytucji reprezentowanych w ciałach kolegialnych. A w modelu autokratycznym bezpieczeństwo aparatu państwa jest przecież celem nadrzędnym.

W autokratycznym systemie rozproszonym tworzona jest rozproszona infrastruktura informacyjna, na którą składa się wiele autonomicznych procesów, systemów i zasobów informacyjnych, często dublujących się i niespójnych, bez niezbędnej kontroli jakości i aktualizacji informacji. Dlatego koszty infrastruktury informacyjnej państwa w modelu autokratycznym rozproszonym są bardzo duże.

Autokratyczny system rozproszony raz wdrożony w praktyce wykazuje silną tendencję do pogłębiania rozproszenia kompetencji i rozproszenia organizacyjnego aparatu państwa. Dla poszczególnych zadań państwa, coraz bardziej wąskich, tworzy się oddzielne instytucje prawne i odpowiadające im jednostki organizacyjne, coraz bardziej autonomiczne względem pozostałych jednostek aparatu państwa. Tworzeniem takich struktur są zainteresowani ludzie pracujący w tych jednostkach organizacyjnych, zwłaszcza kadra kierownicza podejmująca decyzje. Wąskie, precyzyjnie zdefiniowane w prawie zadania, sposoby realizacji i środki zapewniają im bowiem pełniejsze bezpieczeństwo we wszystkich

wymienionych wyżej aspektach. Ale im większa jest specjalizacja funkcjonalna jednostek aparatu państwa, tym więcej jest zadań należących do państwa, które nie mogą być samodzielnie zrealizowane przez poszczególne jednostki organizacyjne aparatu państwa. Autonomizacja i specjalizacja pod względem kompetencyjnym, informacyjnym, organizacyjnym i technicznym sprawiają, że coraz więcej zadań może być realizowanych tylko przez zadaniowo ukierunkowane struktury kolegialne.

Autokratyczny system rozproszony prowadzi więc do tworzenia coraz większej liczby jednostek organizacyjnych wyspecjalizowanych w realizacji określonych zadań we wszystkich dziedzinach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Na proces ten nakłada się głęboki interwencjonizm instytucjonalny, w tym interwencjonizm państwowy, we wszystkich dziedzinach życia, nie wyłączając życia prywatnego obywateli. Państwo rezerwuje dla siebie coraz więcej zadań i do ich realizacji tworzy nowe prawa i nowe struktury organizacyjne. Autonomizacja w systemie rozproszonym generuje także potrzebę coraz bardziej drobiazgowej i ciągłej kontroli jednostek realizujących zadania państwa. Im więcej jest autonomii, tym więcej musi być kontroli nad realizacją zadań i wydatkowaniem środków publicznych. Rosną więc koszty utrzymania coraz bardziej rozbudowanych struktur jednostek realizujących zadania państwa określone w obowiązujących aktach prawnych. Kosztów tych nie można zmniejszyć, gdyż zadania aparatu państwa i sposób ich realizacji są zwykle szczegółowo determinowane przez procedury utrwalone w aktach prawnych. Ewentualne usprawnienia organizacyjne i techniczne tych procedur mogą być wprowadzone tylko przez proces legislacyjny, zmianę istniejących aktów prawnych bądź uchwalanie nowych. Prowadzi to do coraz głębszej i utrwalanej przez prawo entropii państwa jako jednego systemu. W dłuższym okresie, od kilku do kilkunastu lat, państwo przestaje funkcjonować jako jeden system i staje się luźną zbiorowością autonomicznych jednostek organizacyjnych, z których każda realizuje własne cele wynikające z aktów prawnych.

Wzrost kosztów aparatu państwa w autokratycznym systemie rozproszonym powoduje, że podejmuje się działania mające na celu nie obniżenie kosztów, lecz rozproszenie rosnących kosztów na poszczególne podmioty i ukrycie rosnących kosztów przez autonomizację procedur administracyjnych. Działania te idą w następujących kierunkach:

- komercjalizacji jednostek organizacyjnych realizujących zadania państwa; jedną z jej form jest tzw. partnerstwo publiczno-prywatne;
- rozszerzania tzw. samorządności (w istocie autonomizacji) jednostek aparatu państwa przez przyznanie im prawa samodzielnego pobierania od obywateli

i innych podmiotów opłat i danin za wykonywanie zadań określonych przez prawo;

- cedowania kompetencji państwa na autonomiczne korporacje zawodowe tworzone z mocy prawa, np. korporacje w zawodach prawniczych, zawodach związanych z bezpieczeństwem, ochroną zdrowia, niektórych zawodach technicznych;
- cedowania niektórych kompetencji państwa na autonomiczne organizacje nazywane społecznymi lub pozarządowymi, np. organizacje tzw. ekologów, organizacje praw człowieka lub innych praw;
- tworzenia państwowych organów kontroli i nadzoru nad względnie autonomicznymi organizacjami społecznymi, pozarządowymi, korporacjami zawodowymi oraz nad określonymi rodzajami działalności społecznej lub ekonomicznej niezależnie od tego, jakie podmioty tę działalność prowadzą.

Kontrola społeczna korporacji zawodowych i innych organizacji, które utrwaliły swoją autonomię w aktach prawnych wysokiego rzędu (konstytucja, ustawy), jest mało skuteczna. Jeżeli autonomiczne korporacje uzyskują uprawnienia władzy państwowej, pojawia się zjawisko zwane odpaństwowieniem, które polega na tym, że uprawnienia władzy państwowej przejmują skomercjalizowane korporacje zawodowe. Na przykład w Polsce na mocy Konstytucji z 1997 r. zjawisko odpaństwowienia objęło cały wymiar sprawiedliwości, który stał się w istocie biznesowym kartelem korporacji zawodowych prawników i działa poza jakąkolwiek kontrolą władzy ustawodawczej oraz wykonawczej państwa i bez jakiegokolwiek odpowiedzialności, a który jest zarządzany przez nieliczne, nieusuwalne w praktyce (wybierane przez własne środowiska) elity kierujące korporacjami prawniczymi (sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, notariusze, komornicy, eksperci sądowi). Jedynym zabezpieczeniem przed przekształceniem się takiego zbioru korporacji prawniczych w system o cechach przestępczości zorganizowanej jest etyka zawodowa i moralność prawników. Nie bez powodu powszechnie uważa się, że pola znaczeniowe tych ostatnich pojęć (etyka i moralność) są najczęściej puste. Świadczy o tym chociażby sytuacja, gdy sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie podczas rozprawy cywilnej 25 maja 2011 r. wprost dopominał się od pełnomocnika pozwanego obiecanej łapówki w formie wycieczki zagranicznej, a po otrzymaniu satysfakcjonującej go odpowiedzi zadowolony kontynuował „prowadzenie sprawy” w sposób – delikatnie mówiąc – ekstremalnie stronnicy. Zapewne dobrze wykalkulował ów sędzia, że jako „zahakowany” będzie uznany za spineglowego, dyspozycyjnego sędziego, gwarantującego ferowanie nawet najbardziej absurdalnych orzeczeń zgodnie z życzeniami wszelkich mocodawców, co jest w kartelu prawniczym warunkiem

kariery zawodowej. Bez utworzenia systemu wymiaru sprawiedliwości w miejsce istniejącego biznesowego kartelu działającego ponad prawem nie może być mowy o zapewnieniu w kraju jakiegokolwiek bezpieczeństwa, bezpieczeństwa informacyjnego w szczególności.

W modelu autokratycznym odpaństwowienie może także dotyczyć innych dziedzin zdominowanych przez autonomiczne korporacje zawodowe, związki sportowe, podmioty zarządzające infrastrukturą finansową i techniczną gospodarki narodowej. Działania te powodują dalszy wzrost kosztów utrzymania aparatu państwa. Koszty te ponoszone są przez obywateli, przedsiębiorstwa i organizacje społeczne.

W warunkach globalizacji niektóre organizacje międzynarodowe rozwijają się w kierunku modelu autokratycznego, którego celem priorytetowym jest bezpieczeństwo własnego aparatu organizacyjnego. Przykładem organizacji, która obecnie (2012 r.) stanowi mieszany model autokratyczny, jest Unia Europejska. Komisja Europejska i inne organizacje międzynarodowe będące w strukturach UE w zakresie budżetu i finansów oraz wspólnej waluty krajów strefy euro funkcjonują zgodnie z modelem autokratycznym scentralizowanym, a w zakresie innych obszarów regulowanych lub koordynowanych w ramach traktatów określających funkcjonowanie Unii Europejskiej – zgodnie z modelem autokratycznym rozproszonym. Bezpieczeństwo aparatu biurokratycznego Komisji Europejskiej i zatrudnionych tam pracowników wydaje się ważnym celem tej organizacji ponadnarodowej.

W praktyce w większości państw o autokratycznym modelu systemu władzy występuje model mieszany – niektóre funkcje państwa są realizowane w strukturach modelu scentralizowanego, inne – modelu rozproszonego. Model scentralizowany stosowany jest częściej w przypadku strategicznych, priorytetowych celów i zadań państwa jako całości (np. bezpieczeństwa zewnętrznego), a model rozproszony w przypadku celów i zadań dotyczących obywateli i społeczeństwa jako całości.

Z powyższych rozważań wynika, że przekroczenie pewnych granic rozproszenia kompetencji i autonomizacji instytucji tworzących aparat państwa powoduje, że autokratyczny system rozproszony szybko przekształca się w system kleptokratyczny, ale nie brakuje też przykładów przekształcenia się systemu scentralizowanego w system o cechach kleptokracji.

4. Bezpieczeństwo informacyjne w modelu kleptokratycznym

Kleptokracja jest systemem polityczno-gospodarczym, w którym nadrzędnym celem państwa lub organizacji międzynarodowej państw jest zapewnienie bezpieczeństwa określonych – zwykle wąskich – grup interesów politycznych, społecznych lub ekonomicznych kosztem całych społeczeństw, innych grup społecznych lub gospodarek narodowych jako całości.

Cechą charakterystyczną systemu kleptokratycznego jest to, że priorytetowym celem stanowienia prawa i jego egzekwowania w skali państwa lub w skali międzynarodowej staje się transfer środków publicznych, zbieranych przez państwo od obywateli i przedsiębiorstw na zasadzie przymusu prawnego (podatki, daniny, cła, dług publiczny), do określonej, na ogół niewielkiej grupy podmiotów publicznych lub niepublicznych, w tym osób fizycznych bądź niepublicznych jednostek organizacyjnych. Prawo jest stanowione w taki sposób, aby ułatwiało i chroniło procesy transferu środków publicznych do wybranych jednostek prywatnych.

W modelu kleptokratycznym interesy określonych grup społeczno-ekonomicznych są wyznaczane przez zalegalizowane i utrwalone przez prawo organizacje tych grup interesu. Przyjmują one różne formy prawno-organizacyjne. Najczęściej są to organizacje społeczne, kulturalne, narodowościowe, ekologiczne, organizacje deklarujące zorientowanie na rozwój regionalny, czasem organizacje deklarujące charakter naukowy.

W rozwiniętej kleptokracji organizacje grup interesu są wyposażane przez odpowiednio stanowione prawo w kompetencje właściwe organom państwa, w tym kompetencje władcze. Na przykład w niektórych krajach w ustawach i innych aktach prawnych określających zasady wykonywania pewnych zawodów korporacje reprezentujące te zawody (prawnicze, medyczne, ekonomiczne, dziennikarskie itd.) uzyskują uprawnienia właściwe organom państwa, m.in. podejmują decyzje w sprawie wykonywania zawodu przez konkretne osoby, decydują w sprawie możliwości pociągnięcia przedstawiciela danego zawodu do odpowiedzialności za popełnione przestępstwa, decydują o szczególnych uprawnieniach dostępu do informacji lub ujawniania informacji.

W rozwiniętej kleptokracji organizacje reprezentujące grupy interesu dzięki regulacjom prawnym uzyskują wpływ na stanowienie i egzekucję prawa, a przez to wyznaczają priorytetowe cele i funkcje państw lub organizacji międzynarodowej jako całości oraz ich podsystemów, w tym organów państwa lub organizacji międzynarodowej. Wyznaczają także priorytetowe działania, które powinny być

podejmowane przez państwa lub organizacje międzynarodowe, aby uniemożliwić lub utrudnić powstawanie sytuacji, które mogłyby zagrozić interesom tych grup i ich członków lub utrudnić osiągnięcie przez nie korzyści ekonomicznych lub politycznych. Prawo jest stanowione w taki sposób, aby w razie potrzeby aparat państwa, w tym aparat skarbowy lub wymiar sprawiedliwości, mógł – a nawet musiał – represjonować osoby lub organizacje starające się ograniczyć transfer środków publicznych do osób należących do tych grup interesów. W rozwiniętej kleptokracji szczególne uprawnienia władcze państwa ma kartel korporacji prawniczych i niektórych zawodów ekonomicznych (np. aparat skarbowy, celny) oraz aparat instytucji kontrolno-nadzorczych.

Immanentną cechą kleptokracji jest korupcja. Nie należy jednak mylić korupcji z kleptokracją. Główną przyczyną korupcji w każdym systemie polityczno-gospodarczym jest głęboki interwencjonizm instytucjonalny, którego nie należy utożsamiać z interwencjonizmem państwowym. Celem interwencjonizmu instytucjonalnego jest ograniczanie lub wspomaganie przez państwa lub organizacje międzynarodowe interesów jakiejś osoby, grupy interesu lub grupy społecznej na rzecz lub kosztem danego państwa jako całości lub innych grup społecznych, zawodowych, etnicznych czy regionalnych. Im głębszy jest interwencjonizm instytucjonalny, tym większe korzyści można odnieść dzięki wyłączeniu jakiejś osoby, podmiotu lub grupy podmiotów spod reguł interwencji państwa lub organizacji międzynarodowej.

Korupcja wiąże się z transferem środków prywatnych do osób fizycznych zajmujących funkcje decyzyjne w systemie władzy w celu uzyskania korzystnych decyzji. W systemach autokratycznych i demokratycznych są to zwykle decyzje podejmowane niezgodnie z obowiązującym prawem. Taka sytuacja może zaistnieć także w modelu kleptokratycznym. Dlatego korupcja może być ścigana przez prawo także w państwie kleptokratycznym.

W państwie kleptokratycznym transfer środków finansowych i rzeczowych ma kierunek odwrotny, odbywa się w przeciwnym kierunku aniżeli w wypadku „typowej” korupcji. „Typowa” korupcja w warunkach autokracji lub demokracji polega na tym, że przedstawiciel państwa lub innej instytucji za korzyści (zwykle materialne) łamie obowiązujące prawo, dzięki czemu podmiot oferujący mu te korzyści uzyskuje jeszcze większe dobro. Korzyści, jakie otrzymuje decydent reprezentujący daną instytucję, są wynagrodzeniem za ryzyko, jakie ponosi w związku z łamaniem obowiązującego prawa, popełnieniem przestępstwa na niekorzyść państwa, innych chronionych przez prawo podmiotów lub organizacji międzynarodowych.

Istotą systemu kleptokratycznego jest to, że niektóre transfery środków publicznych lub prywatnych do innych wąskich grup interesów są realizowane z mocy samego prawa, najczęściej są wymuszane za jego pomocą i przy aktywnym udziale aparatu państwa, w tym aparatu bezpieczeństwa i tzw. wymiaru sprawiedliwości. Transfer środków do wąskich wybranych grup interesu staje się jednym z priorytetowych celów państwa. Podstawą kleptokracji jest taki system prawny i taka organizacja aparatu państwa, aby samo prawo nie tylko legalizowało, ale także wymuszało transfer do wybranych podmiotów prywatnych środków publicznych zbieranych od społeczeństwa na zasadzie obowiązku przez aparat państwa. Państwo zapewnia także ochronę prawną i realną takich transakcji. Przykładami działania kleptokratycznego w skali makroekonomicznej w Polsce po 1989 r. są prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w Polsce przez utworzenie narodowych funduszy inwestycyjnych, reforma ubezpieczenia społecznego, która weszła w życie od 1999 r., wprowadzając II filar funduszy emerytalnych i zmuszając wszystkich pracowników do wpłacania części swoich dochodów na konta prywatnych firm (zwanych OFE), bez żadnej odpowiedzialności tych firm za pieniądze powierzone im na zasadzie przymusu, za to z ustawowym prawem do pobierania wielkich prowizji na przyjmowanie tych środków. Cechy działań kleptokratycznych ma także reforma ubezpieczenia zdrowotnego wprowadzona w Polsce w 1999 r., zmuszająca placówki ochrony zdrowia do zadłużania się w bankach.

W modelu kleptokratycznym korupcja może być tak samo penalizowana jak w wypadku innych modeli polityczno-gospodarczych. Korumpowanie osób bezpośrednio uczestniczących w procesie stanowienia prawa i jego egzekwowania jest li tylko narzędziem realizacji celu zasadniczego, jakim jest wprowadzenie regulacji prawnych wymuszających transfery środków oraz egzekwowanie tych transferów przez aparat państwa lub organizacje międzynarodowe.

Elementy kleptokracji możemy obserwować w wielu krajach o różnych systemach politycznych. Wielu przykładów takich zjawisk dostarczają kraje przechodzące przyspieszone procesy transformacji społeczno-gospodarczej inicjowane i sterowane przez aparat państwowy⁵.

⁵ Przykładem takich rozwiązań, jak wspomniane wyżej narodowe fundusze inwestycyjne, jest w Polsce II filar zreformowanego w 1999 r. systemu ubezpieczeń emerytalnych. Cechy kleptokratyczne znajdujemy w niektórych zapisach prawa spółdzielczego, pozbawiających członków spółdzielni kontroli nad ich własnymi środkami, w prawie określającym zasady wyceny wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw, prawie o upadłości przedsiębiorstw i wielu innych.

Im głębszy jest interwencjonizm instytucjonalny, tym więcej zjawisk właściwych kleptokracji obserwujemy w różnych dziedzinach gospodarki, nie tylko w ramach państw, ale i w skali międzynarodowej.

Naczelnym zadaniem państwa realizowanym za pomocą prawa i aparatu państwa jest bezpieczeństwo grup interesu, w tym bezpieczeństwo ekonomiczne realizowane przez transfer środków publicznych i prywatnych do tych grup, którym państwo służy. **Państwo i prawo gwarantują bezpieczeństwo tylko wybranym grupom interesu, na ogół nielicznym, kosztem całego społeczeństwa i całej gospodarki.** Regulatory w gospodarce są ukierunkowane nie na rozwój ekonomiczny kraju, lecz na maksymalnie duży i szybki transfer zasobów wytwarzanych w gospodarce do ludzi i organizacji reprezentujących grupy interesu, które uzyskały efektywną możliwość oddziaływania na procesy stanowienia prawa i jego egzekwowania. Dlatego kleptokracja już w średnim okresie prowadzi do stagnacji ekonomicznej, redukcji aktywności ekonomicznej i społecznej, nieefektywnego wykorzystania zasobów ekonomicznych kraju.

Jednym z warunków *sine qua non* efektywnej kleptokracji jest zagwarantowanie monopolu informacyjnego przez grupy interesu i działające na ich rzecz jednostki aparatu państwa lub organizacje międzynarodowe. W warunkach systemu politycznego państwa opartego na procedurach demokracji parlamentarnej niezbędne jest stworzenie przyzwolenia społecznego na wprowadzanie rozwiązań kleptokratycznych i społecznej ich akceptacji. Społeczną akceptację najłatwiej i najtaniej uzyskuje się dzięki stosowaniu propagandy totalnej i kryptoreklamy. Dlatego kontrola środków masowego przekazu o powszechnym zasięgu (telewizji, portali internetowych, wysokonakładowej prasy, popularnego radia), a także wprowadzanie elementów propagandy i kryptoreklamy dotyczących rozwiązań kleptokratycznych w programach edukacyjnych stanowią warunki trwałości systemu kleptokratycznego. Środki masowego przekazu niepodlegające kontroli ze strony kleptokratów są zwalczane wszelkimi środkami, nawet z ewidentnym naruszeniem obowiązującego prawa, gdyż stanowią poważne zagrożenie dla społecznej akceptacji mechanizmów kleptokratycznych.

Z tego powodu w warunkach kleptokracji jest kształtowany specyficzny model społecznego ładu informacyjnego. Opiera się on na posiadaniu przez państwo monopolu na środki masowego przekazu, edukację i badania naukowe oraz na wyłącznej dominacji sterującej funkcji informacji nad pozostałymi jej funkcjami. Funkcjom sterującym są podporządkowane wszystkie rodzaje informacji. Na przykład informacja konsumpcyjna (rozrywka, sport) czy popularnonaukowa jest użyteczna o tyle, o ile jej absorpcja angażuje czas, uwagę i tworzy zasoby wiedzy społeczeństwa, ograniczając w ten sposób dotarcie do informacji

pozwalającej na zrozumienie mechanizmów kleptokratycznych. W modelu tym informacja, która nie spełnia funkcji sterującej zgodnie z interesami kleptokratów, jest nie tylko zbyt cenna, ale także szkodliwa, a fundamentalne prawo informacji działa w sposób pełny i nieograniczony.

W warunkach globalizacji struktury kleptokratyczne mogą działać w skali międzynarodowej. Zjawiska takie możemy obserwować w sektorze finansowym, który dzięki regulacjom prawnym o zasięgu globalnym wprowadzany przez międzynarodowe instytucje finansowe uniezależnił się w znacznym stopniu od władz politycznych poszczególnych państw. Na przykład upowszechniony przez środki masowego przekazu i utrwalony w regulacjach prawnych dogmat o niezależności państwowego banku centralnego od władz politycznych państwa oznacza odpaństwowienie tej instytucji i uzależnienie jej od ponadnarodowych korporacji bankierów. W takiej sytuacji bank centralny państwa przestaje spełniać funkcje ustawowe instytucji współodpowiedzialnej za rozwój gospodarczy kraju dokonywany przez instrumenty polityki pieniężno-kredytowej, a staje się poplecznikiem określonej grupy lichwiarzy. Cech kleptokratycznych można doszukać się w rekomendacjach niektórych międzynarodowych organizacji finansowych. Ich efektem zwykle jest doprowadzenie do trwałego zadłużenia całych państw w ponadnarodowych komercyjnych instytucjach finansowych.

5. Bezpieczeństwo informacyjne w modelu politokratycznym

Zgodnie z definicją przyjętą w politologii, demokracja jest systemem, w którym państwo reprezentuje interesy całego społeczeństwa, wszystkich obywateli. Naczelnym zadaniem państwa jest zapewnić bezpieczeństwo całego społeczeństwa we wszystkich wymienionych wcześniej aspektach. Prawo i stosujący to prawo aparat państwa zapewniają jednakowe bezpieczeństwo wszystkim członkom społeczeństwa. W autentycznej politokracji istnieje swego rodzaju klauzula najwyższego uprzywilejowania dla wszystkich obywateli, obejmująca wszystkie sfery bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa osobistego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego, równego dostępu do edukacji, ochrony zdrowia, partycypacji w kulturze, korzystania ze wszelkich usług społecznych i innych dóbr publicznych.

System politokratyczny jest oparty na zasadzie aktywnego współuczestnictwa wszystkich obywateli, całego społeczeństwa, wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych w działaniach mających na celu zapewnienie

bezpieczeństwa we wszystkich aspektach. Problemem, jaki w sposób ciągły muszą rozwiązywać organy władzy i administracji państwowej działające w warunkach ograniczonych środków, jest określenie poziomu bezpieczeństwa oraz metod jego zapewnienia całemu społeczeństwu, wszystkim grupom społecznym, przy różnorodności ich potrzeb, zmienności zagrożeń bezpieczeństwa, współuczestnictwa społeczeństwa w zapewnieniu zrównoważonego bezpieczeństwa.

Podstawą politokracji jest właściwy społeczny ład informacyjny, który zapewnia symetrię informacyjną wszystkich podmiotów: różnych grup obywateli, podmiotów gospodarczych i społecznych, aparatu państwa. Ta symetria jest również warunkiem demokracji.

Państwo o modelu politokratycznym jest przedmiotem ciągłych ataków ze strony wewnętrznych i zewnętrznych grup interesów, dla których model autokratyczny lub model kleptokratyczny są modelami korzystniejszymi. Dlatego warunkami rzeczywistej politokracji (i demokracji) jest państwo silne dzięki dobremu prawu, sprawnemu aparatowi państwa, wiedzy i aktywności politycznej oraz społecznej swoich obywateli, a także etyce osób, którym powierzono władzę w wyniku demokratycznych procedur. Gdy w politokracji zabraknie któregośkolwiek z tych warunków, państwo demokratyczne szybko może być przekształcone w model autokratyczny, kleptokratyczny lub mieszany, mimo zachowania procedur właściwych demokracji.

Państwo demokratyczne oparte na politokratycznym modelu bezpieczeństwa informacyjnego powinno być na tyle silne, aby mogło przeciwstawić się ciągłym atakom ze strony grup autokratycznych i kleptokratycznych. Walka sił autokratycznych i kleptokratycznych z politokracją, a przez to z rzeczywistą demokracją, toczy się przede wszystkim w sferze informacyjnej. Przejęcie kontroli nad informacją i uzyskanie monopolu na dystrybucję informacji za pomocą środków masowego przekazu nie tylko jest warunkiem przejęcia i utrzymania władzy, lecz także daje możliwości kształtowania modelu społeczno-gospodarczego i świadomości społecznej.

6. Wpływ technologii informacyjnych na bezpieczeństwo informacyjne w różnych modelach polityczno-gospodarczych

O sprawności państwa i struktur ponadpaństwowych decyduje społeczny ład informacyjny i jego praktyczna realizacja przy wykorzystaniu współczesnych technologii informacyjnych. Przy syntezie modelu polityczno-gospodarczego

należy brać pod uwagę model społecznego ładu informacyjnego realizowanego przez władze i administrację państwową lub organizacje międzynarodowe, a w szczególności następujące kryteria:

- rzeczywistą hierarchię społecznych funkcji informacji realizowaną przez organy państwa i organizacje międzynarodowe,
- zakres wzajemnych praw i obowiązków informacyjnych obywateli, podmiotów, organów państwa i organizacji międzynarodowych oraz sposób ich realizacji w praktyce,
- zakres i sposób realizacji ekonomicznych funkcji informacji,
- asymetrię informacyjną między obywatelami, jednostkami organizacyjnymi, organami państwa, organizacjami międzynarodowymi, jej wielkość, strukturę i skutki wynikające z luki informacyjnej oraz politykę państwa i organizacji międzynarodowych w odniesieniu do luki informacyjnej,
- politykę w dziedzinie kontroli jakości informacji,
- politykę w dziedzinie tworzenia i rozwoju infrastruktury informacyjnej społeczeństwa i gospodarki, w tym zakres informacji dostępny jako dobro publiczne.

Realizacja wymienionych wyżej zadań przez państwa i organizacje międzynarodowe przesądza o rzeczywistym modelu polityczno-gospodarczym. Prawidłowa identyfikacja rzeczywistego modelu pozwala na analizę i wyjaśnienie wielu zjawisk w dziedzinie informacji i komunikacji społecznej, które przy innej identyfikacji mogłyby wydawać się anomaliami lub nawet patologiami. Regulacje prawne sprawdzające się w jednym modelu społeczno-gospodarczym państwa po wprowadzeniu w innym modelu mogą się okazać ich zaprzeczeniem. To, co jest patologią w jednym modelu państwa, okazuje się rozwiązaniem właściwym, sankcjonowanym przez prawo w innym modelu państwa⁶.

Na modele polityczno-gospodarcze państw i organizacji międzynarodowych istotny wpływ mają nowoczesne technologie informacyjne. Zmieniają one zasadniczo instrumenty, jakimi posługuje się państwo, realizując swoje cele wynikające z modelu społeczno-gospodarczego kraju. Współczesne technologie informacyjne

⁶ Na przykład zinstytucjonalizowana cenzura prewencyjna i represyjna jest sprzeczna z modelem państwa demokratycznego, ale w modelu autokratycznym jest jedną z ważnych instytucji państwowych. Jest też pożyteczna w pewnym zakresie w państwie kleptokratycznym. Informacja ekonomiczna jako dobro publiczne należne jest niedopuszczalna w modelu kleptokratycznym, zagraża bezpieczeństwu państwa kleptokratycznego. Ale w modelu politokratycznym stanowi podstawę ładu ekonomicznego i politycznego. Korupcja oraz kradzież mienia publicznego przez wyprowadzanie majątku z przedsiębiorstw państwowych do firm prywatnych są patologiami w modelu politokratycznym, w pewnym zakresie są także patologiami w modelu autokratycznym, ale w modelu kleptokratycznym mogą okazać się rozwiązaniami systemowymi sankcjonowanymi i chronionymi przez prawo.

stworzyły techniczne i informacyjne możliwości sterowania przez aparat państwa indywidualnymi procesami społecznymi, ekonomicznymi, politycznymi ze szczybla centralnego. Technologie informacyjne umożliwiają znacznie głębszy, bardziej precyzyjny i kompleksowy interwencjonizm instytucjonalny, aniżeli było to możliwe w warunkach tradycyjnych technologii zarządzania informacją.

Procesom kształtowania się modeli polityczno-gospodarczych w warunkach współczesnych technologii informacyjnych w wielu krajach towarzyszą specyficzne zjawiska informacyjne, takie jak:

- totalna identyfikacja, ewidencjonowanie, rejestracja wszystkich obiektów, procesów i zdarzeń zachodzących w państwie, a także poza nim, gromadzenie wszelkich informacji, które mogą okazać się użyteczne dla państwa i jego organów,
- instrumentalizacja prawa zgodnie z naczelnym celem państwa, polegająca na wykorzystywaniu prawa stanowionego jako instrumentu do podejmowania jednorazowych decyzji i sterowania informacyjnego społeczeństwem i gospodarką; proces stanowienia prawa staje się więc elementem procesu podejmowania jednostkowych decyzji, a samo prawo jest instrumentem operatywnego sterowania w konkretnych sytuacjach⁷,
- kompleksowa „kauzyperdyzacja” prawa, tzn. zastępowanie interpretacji społecznej lub gospodarczej reguł prawa przez lingwistyczną interpretację tekstu aktu prawnego przez prawników ekstremalnie niekompetentnych merytorycznie, nieznających lub nierozumiejących procesów społecznych i ekonomicznych regulowanych przez prawo,
- kwantyfikacja i formalizacja procedur decyzyjnych utrwalana w aktach prawnych, tzn. zastępowanie merytorycznej, jakościowej analizy i oceny sytuacji społecznej lub gospodarczej przez wzory matematyczne, do których podstawia się wyniki pewnych pomiarów, np. wskaźniki statystyczne,
- algorytmizacja (w istocie – prymitywna algebraizacja) procesów podejmowania decyzji politycznych i gospodarczych, w tym decyzji podejmowanych przez najwyższe organy władzy, oraz decyzji organów administracji państwowej na podstawie formuł algebraicznych, często wmontowanych w teksty aktów prawnych; zwykle decyzja zapada w wyniku obliczenia algebraicznej większości w głosowaniach w parlamentach, radach i innych ciałach kolegialnych, niekiedy kilkuosobowych.

⁷ Na przykład uchwała się w parlamencie akt rangi ustawy po to, aby można było dokonać jednorazowej transakcji lub konkretnej zmiany obsady personalnej, czy po to, aby konkretne osoby mogły skorzystać z ulgi podatkowej.

Przyczyn wymienionych wyżej zjawisk zakłócających procesy społeczne i ekonomiczne można doszukiwać się w głębokim interwencjonizmie instytucjonalnym, który obecnie jest zjawiskiem powszechnym, niezależnie od deklarowanego werbalnie liberalizmu. W wielu krajach i wielu dziedzinach interwencjonizm ten ma zasięg globalny i totalny. W praktyce niewielkie są obszary życia społecznego i ekonomicznego, które nie byłyby objęte interwencjonizmem różnych instytucji, w tym państwa. Organy państwa regulują tak wiele szczegółowych sytuacji, że nie jest technicznie możliwe merytoryczne rozpatrywanie spraw, lecz procesy decyzyjne w sektorze publicznym, zwłaszcza w administracji publicznej, polegają na realizacji zalgorytmizowanych procedur przez urzędników. Dlatego w aktach prawnych wprowadza się – nie zawsze uzasadnione merytorycznie, a często w ogóle niepasujące do wielu konkretnych sytuacji – formuły algebraiczne, dzięki którym proces podejmowania decyzji administracyjnych daje się zalgorytmizować, a generowanie informacji decyzyjnej polega na przetwarzaniu danych w komputerze zgodnie z ustalonym algorytmem. Dogmatyczna wiara w to, że statystyczna większość „ma rację”, prowadzi nawet do podejmowania decyzji w trybie głosowania, w którym bierze udział trzech uczestników, a decyzja jest podejmowana stosunkiem głosów 2 : 1. Elementarna wiedza statystyczna określa tymczasem minimalną liczbę obserwacji (głosujących), przy której można obliczać wskaźniki struktury (używać pojęcia większości), na 30–40. A i wtedy statystyczna większość nie zawsze musi mieć rację.

Przez taką prymitywną algebraizację procedur decyzyjnych procesy decyzyjne stają się pozornie obiektywne, przy tym proste, tanie i szybkie, a przede wszystkim całkowicie bezpieczne dla decydentów z punktu widzenia formalnoprawnego i w kontekście odpowiedzialności politycznej lub etyczno-moralnej. W procesie „głosowania” znika indywidualna odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Im głębszy, bardziej globalny i totalny jest interwencjonizm instytucjonalny, w tym mniejszym stopniu procesy decyzyjne są oparte na przesłankach merytorycznych, a w większym stopniu następuje algebraizacja procesów decyzyjnych w państwie, gospodarce, a także w skali międzynarodowej. Wiele przykładów algebraizacji procesów decyzyjnych w skali międzynarodowej możemy znaleźć w dyrektywach Unii Europejskiej i w rezolucjach ONZ.

Dla modelu polityczno-gospodarczego istotne znaczenie ma sposób realizacji przez państwa i organizacje międzynarodowe podstawowych społecznych funkcji informacji:

- 1) odwzorowania rzeczywistości,
- 2) tworzenia zasobów wiedzy,
- 3) podejmowania decyzji,

- 4) sterowania,
- 5) konsumpcji.

Organy państwa mogą przez stanowienie prawa i jego egzekucję określać hierarchię funkcji informacji w społeczeństwie i gospodarce. Hierarchia ta może być zmieniana w czasie, może być różna dla różnych zbiorów informacji, różnych systemów informacyjnych i podmiotów gospodarczych. Na przykład państwo może uczynić priorytetową funkcję odwzorowania rzeczywistości, wprowadzając sankcje prawne za przekazywanie lub upowszechnianie informacji fałszywych i nakazując wyraźne zaznaczanie faktu, że dana informacja nie odwzorowuje rzetelnie rzeczywistości (np. reklama, fikcja literacka). Może jednak nadać tej funkcji mniejsze znaczenie, tolerując upowszechnianie wiadomości dezinformujących ludzi lub podmioty wskutek nazbyt liberalnego prawa bądź praktyki politycznej lub orzecznictwa sądowego.

Tolerowanie przez wymiar sprawiedliwości i administrację publiczną faktów prasowych oraz nierzetelnej reklamy czy brak dostępu do szczegółowych interpretacji prawa (tzw. prawo powielaczowe) to przykłady świadczące o tym, że funkcja odwzorowania rzeczywistości w państwie nie znajduje się na pierwszym miejscu. Z kolei preferencje finansowe dla kwalifikowanych systemów informacji naukowej, technicznej, ekonomicznej i politycznej, dla wydawców literatury naukowej i fachowej, a także wspieranie finansowe bibliotek publicznych, działalności oświatowej i badań naukowych dowodzą, że duże znaczenie przyznaje się funkcji tworzenia zasobów wiedzy i funkcji odwzorowania rzeczywistości przez informacje znajdujące się w publicznym obiegu, dostępne jako dobro publiczne.

Natomiast dominacja programów rozrywkowych w publicznych systemach informacyjnych, utrzymywanych przez państwo z podatków lub danin (np. w telewizji publicznej utrzymywanej z daniny, zwanej eufemistycznie „abonamentem radiowo-telewizyjnym”), lub niskie opodatkowanie wydawnictw oraz prasy rozrywkowej i „kolorowej” świadczą o tym, że za priorytetową w polityce informacyjnej państwo uznało konsumpcyjną funkcję informacji, zapewne kosztem funkcji tworzenia zasobów wiedzy, odwzorowania rzeczywistości, informacji ułatwiających podejmowanie decyzji przez obywateli.

Państwo i organizacje międzynarodowe prowadzą mniej lub bardziej aktywną politykę w zakresie realizacji funkcji ekonomicznych innych informacji. Na przykład państwo może aktywnie włączać się w tworzenie informacyjnego zasobu ekonomicznego kraju, rozwijając edukację szkolną i edukację permanentną oraz finansując systemy informacji naukowej, sieci biblioteczne, wydawnictwa naukowe. Może za priorytetowe uznać znaczenie informacji jako czynnika

wytwórczego, angażując środki publiczne w rozwijanie systemów informacji technicznej, handlowej oraz angażując się w akcje promowania kraju na rynkach międzynarodowych.

Państwo może uznać za ważne tworzenie infrastruktury informacyjnej wspomagającej działalność organów władzy i administracji, podmiotów gospodarczych ułatwiających ich współdziałanie i pomagających obywatelom. Decyduje ono także o tym, jaki zakres informacji powinien być dostępny wszystkim jako dobro publiczne, a jaki – ma być produkowany i udostępniany jako towar na rynku. Czy dobrem publicznym ma być ważna informacja ekonomiczna, polityczna, społeczna, kulturalna, czy informacja konsumpcyjna? Jeżeli państwo traktuje swoich obywateli jak cesarze rzymscy plebs, to może uznać, że najważniejsza jest konsumpcyjna funkcja informacji, innymi słowy – dostarczenie ludziom rozrywki (jak rzymskie *circenses*). W takim modelu państwa mass media finansowane ze środków publicznych lub wspierane w inny sposób przez państwo (np. przez ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty itp.) produkują masowo miernej jakości rozrywkę, wypierającą inne rodzaje informacji społecznie użytecznej – polityczną, gospodarczą, naukową, edukacyjną.

Cechą sprawnego państwa jest minimalizacja obciążeń informacyjnych wszystkich podmiotów – obywateli i jednostek organizacyjnych. Istotą tego kryterium jest określenie, czy i w jakim zakresie państwo przerzuca na obywateli i jednostki organizacyjne obowiązki informacyjne wynikające z funkcji organów państwa, a w jakim zakresie samo je realizuje. Przykładem przerzucania obowiązków informacyjnych państwa na obywateli w Polsce jest regulacja prawna zobowiązująca obywateli do przechowywania we własnym zakresie, i to zwykle przez dziesiątki lat, dokumentów wpłat na ubezpieczenia emerytalne. Na dodatek większość ubezpieczonych o tym obowiązku nie wie, bo nie zostało poinformowanych bezpośrednio.

W warunkach globalizacji wielkie znaczenie dla tworzenia informacyjnych podstaw systemów polityczno-gospodarczych mają organizacje międzynarodowe. Ich dyrektywy, rekomendacje lub standardy informacyjne mogą sprzyjać budowaniu symetrii informacyjnej, niezbędnej w każdej demokracji, oraz przestrzeganiu hierarchii społecznych funkcji informacji albo tworzeniu i utrwalaniu systemów autokratycznych bądź kleptokratycznych wskutek propagowania standardów informacyjnych budujących asymetrię informacyjną i hierarchię społecznych funkcji informacji czyniącą priorytetowymi funkcje sterujące i konsumpcyjne, a eliminującą odwzorowanie rzeczywistości.

W świetle powyższych rozważań uzasadnione jest twierdzenie, że powszechne społeczne bezpieczeństwo informacyjne według modelu demokratycznego jest

warunkiem realizacji bezpieczeństwa we wszystkich dziedzinach życia społecznego, politycznego i ekonomicznego.

7. Infrastruktura informacyjna państwa jako warunek bezpieczeństwa w kontekście globalizacji

7.1. Warstwy infrastruktury informacyjnej państwa

W społeczeństwach demokratycznych państwo bierze na siebie odpowiedzialność za realizację prawa obywatela do informacji. W rozwiniętych gospodarczo państwach demokratycznych ukształtowała się bogata infrastruktura informacyjna społeczeństwa, gospodarki i państwa. Infrastruktura informacyjna jest utrzymywana i rozwijana przy aktywnym udziale organów państwa i innych instytucji publicznych oraz przy wykorzystaniu środków publicznych.

Infrastrukturę informacyjną państwa, społeczeństwa i gospodarki stanowi kompleks norm informacyjnych oraz instytucji, organizacji i systemów informacyjnych, których zadaniem jest gromadzenie, przechowywanie, udostępnianie potrzebnych informacji, odpowiadających określonym kryteriom jakościowym obowiązującym w danym społeczeństwie, państwie i gospodarce.

Na infrastrukturę informacyjną składają się m.in.: system oświaty publicznej, system środków masowej informacji (tzw. mass media), systemy informacji naukowo-technicznej, prawnej i organizacyjnej, systemy biblioteczne, statystyka publiczna, służby i serwisy informacyjne instytucji i organizacji publicznych (administracji rządowej i samorządowej, ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, biur pracy, wymiaru sprawiedliwości, służb podatkowych, celnych, instytucji samorządu gospodarczego, związków zawodowych, organizacji politycznych i społecznych).

Podstawowa część społecznej infrastruktury informacyjnej jest tworzona przez państwo. Ono określa także normy informacyjne dla większości tych segmentów infrastruktury informacyjnej, które nie są zarządzane przez organy państwa. Część społecznej infrastruktury informacyjnej współtworzą i utrzymują organizacje niepaństwowe. W praktyce możemy obserwować różne formy i zakres angażowania się państwa w kształtowanie infrastruktury informacyjnej. W niektórych krajach władza państwowa zastrzega sobie monopol na normy, podmioty, procesy i systemy informacyjne o charakterze infrastrukturalnym. W państwach totalitarnych monopol państwa w dziedzinie infrastruktury

informacyjnej jest traktowany jako jeden z warunków utrzymania się systemu politycznego. W innych krajach państwo zastrzega sobie kontrolę nad niektórymi segmentami infrastruktury informacyjnej, mianowicie nad wybranymi: środkami masowego przekazu (np. licencje na wydawanie wysokonakładowej prasy, na radio i telewizję), normami informacyjnymi (np. prawo prasowe, język urzędowy, klasyfikacje, nomenklatury towarów obowiązujące w handlu), systemami informacyjnymi (np. statystyka publiczna, rejestry ludności, działek, podmiotów gospodarki narodowej).

W warunkach nowoczesnej technologii informacyjnych i postępującej globalizacji procesów informacyjnych obserwujemy coraz głębszą ingerencję państwa lub instytucji ponadpaństwowych w infrastrukturę informacyjną. Postępuje ona ciągle, mimo że mogłoby się wydawać, że w warunkach współczesnej gospodarki rynkowej mamy do czynienia z wycofywaniem się państwa z kształtowania infrastruktury informacyjnej. Obecnie w wielu krajach, zwłaszcza krajach o gospodarce rynkowej, można zauważyć tendencję do przekazywania przez organy państwa gestii w sprawie części infrastruktury informacyjnej organizacjom pozarządowym, organizacjom społecznym, a nawet przedsiębiorstwom działającym na zasadach komercyjnych. Jednym z segmentów tej infrastruktury jest rynek informacyjny, w tym rynek usług informacyjnych, obsługujących w szczególności potrzeby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz informacyjne potrzeby obywateli jako pracowników. Tej tendencji nie można się automatycznie podporządkowywać. Trzeba widzieć, że w warunkach funkcjonowania globalnych rynków informacyjnych tendencja ta może oznaczać, że miejsce państwa jako instytucji kształtującej infrastrukturę informacyjną przejmują ponadpaństwowe organizacje, które zwykle są podporządkowane innym państwom. A to stanowi bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa informacyjnego kraju.

Niektóre kraje „liberalizację” w dziedzinie infrastruktury informacyjnej biorą za dobrą monetę, za atrybut demokracji i wolności. I tak, obserwowany w niektórych krajach o gospodarce rynkowej, w tym także w Polsce, trend wycofywania się organów państwa z utrzymania niektórych segmentów społecznej infrastruktury informacyjnej wynika zwykle z dążenia władzy państwowej do minimalizacji kosztów utrzymania społecznej infrastruktury informacyjnej, a przede wszystkim do ograniczenia finansowania jej z budżetu państwa. Tendencja ta może być uzasadniona tylko wtedy, gdy dzięki włączeniu podmiotów komercyjnych w zarządzanie infrastrukturą informacyjną poprawia się efektywność ekonomiczna zarządzania informacją, a przy tym jeżeli nie prowadzi to do pogorszenia dostępu obywateli do informacji jako dobra publicznego, zwłaszcza do zagrożenia obywatelskich praw do informacji w danym kraju.

Demokratyczne państwo obywatelskie nie może zdejmować z siebie odpowiedzialności za społeczny ład informacyjny i za infrastrukturę informacyjną. Jest to jego niezaprzeczalny obowiązek.

Należy zauważyć, że silne państwa o utrwalonych tradycjach demokratycznych nie dają się nabrać na slogan urynkowienia infrastruktury informacyjnej i liberalizacji. Kraje najwyżej rozwinięte, zwłaszcza wielkie państwa decydujące o polityce światowej, nie tylko nie ograniczają, lecz wręcz rozszerzają aktywne kształtowanie przez państwo infrastruktury informacyjnej, finansowanie rozwoju i utrzymania infrastruktury informacyjnej państwa i gospodarki ze środków publicznych (rządowych, samorządowych, za pośrednictwem polityki fiskalnej), niezależnie od stopnia urynkowienia gospodarki i liberalizacji polityki ekonomicznej.

Natomiast naiwni „neofici gospodarki rynkowej”, np. państwa Europy Środkowej i Wschodniej, często bezmyślnie niszczą swoją infrastrukturę informacyjną zbudowaną w warunkach gospodarki centralnie sterowanej, traktują ją jako balast realnego socjalizmu, zamiast dostosować jej funkcjonowanie do nowych warunków ekonomicznych.

Infrastrukturę informacyjną państwa tworzą:

- normy informacyjne,
- zasoby informacji,
- systemy informacyjne,
- instytucje informacyjne,
- systemy organizacyjno-techniczne gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i przekazywania informacji,

warunkujące funkcjonowanie innych państwa i jego organów, systemów informacyjnych obsługujących procedury administracyjne oraz współdziałanie obywateli i podmiotów społecznych i gospodarczych w realizacji tych procedur.

Prawidłową infrastrukturę informacyjną charakteryzuje integralność wszystkich jej warstw, którą zapewnia stosowanie wspólnych, jednolitych norm informacyjnych, oparcie zasobów i systemów użytkowych na bazowych rejestrach pierwotnych oraz interoperacyjność i wymiana informacji między wszystkimi systemami, służąca optymalnej realizacji procedur administracyjnych.

7.2. Główne funkcje infrastruktury informacyjnej państwa

Infrastruktura informacyjna demokratycznego państwa obywatelskiego powinna realizować następujące funkcje:

- zapewnić społeczny ład informacyjny w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym przez minimalizację asymetrii informacyjnej między państwem

i jego organami, obywatelami i jednostkami organizacyjnymi prowadzącymi działalność społeczną i gospodarczą,

- zapewnić bezpieczeństwo informacyjne kraju: państwa, społeczeństwa, obywateli, gospodarki, w szczególności ochronę przed informacją niespełniającą wymaganych kryteriów jakościowych⁸,
- zapewnić obywatelom warunki informacyjne korzystania z ich praw – wiedza obywatelska i publiczna metainformacja prawna i proceduralna,
- zapewnić warunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego przez dostarczanie obywatelom szerokiego zakresu usług jako dóbr publicznych,
- ograniczać etatyzm dzięki przejrzystości, optymalizacji i – gdzie to celowe i możliwe – algorytmizacji procedur administracyjnych,
- usprawniać dostarczanie usług społecznych i dóbr publicznych przez administrację i inne jednostki realizujące zadania publiczne,
- eliminować zbędne procedury administracyjne lub ich zbędne części, upraszczać procedury administracyjne dzięki minimalizacji redundancji przez jednorazowe pierwotne zbieranie informacji i wymianę informacji w ramach całego sektora publicznego,

⁸ Przykładem ogólnoswiatowej inicjatywy, która początkowo mogła się wydawać ciekawa, a jest jednak klinicznym wręcz przykładem celowego upowszechniania informacji niespełniających jakichkolwiek norm jakościowych, stała się Wikipedia, czyli – jak sama się reklamuje – „encyklopedia stworzona przez internautów”. Podobieństwo leksykalne słów „encyklopedia” i „Wikipedia” może wprowadzać w błąd użytkowników nieświadomych tego, że przy tworzeniu owego zbioru haseł i definicji nie respektuje się żadnych jakościowych standardów informacyjnych. Nazywanie go encyklopedią jest zwykłym nadużyciem. W Wikipedii można zamieszczać dowolne błędy, bzdury, kłamstwa, oszczerstwa, formułować niepoparte niczym oceny instytucji lub osób, a nawet informacje mogące upowszechniać fałszywe, szkodliwe społecznie stereotypy społeczne, ekonomiczne lub narodowościowe. Organizatorzy tej akcji zabezpieczają się przed ewentualną odpowiedzialnością za upowszechnianie złych jakościowo informacji, zamieszczając na stronie WWW deklarację zrzeczenia się odpowiedzialności oraz deklaratywnie licząc na obiektywizm, neutralność, profesjonalizm osób wprowadzających informacje (w zasadach zapisanych na portalu wikipedystów). Mimo zapewnień, że hasła redagują sami internauci, można jednak zaobserwować redagowanie tekstów, a w przypadku haseł z zakresu problematyki społecznej lub politycznej – być może cenzurowanie niektórych haseł z pozycji kosmopolityczno-lewackich. Niepokojące jest to, że na Wikipedię powołują się w swoich publikacjach nawet pracownicy naukowcy, zwłaszcza młodszy (doktoranci). Inicjatywy takie jak Wikipedia, upowszechniające informacje z pozoru naukowe, ale niekontrolowane pod względem jakości, zagrażają społecznemu łaadowi informacyjnemu nie tylko w skali kraju, ale nawet w skali globalnej. A na stronach o leksykalnie zbliżonym adresie pojawiają się teksty wprost zagrażające społecznemu łaadowi informacyjnemu – zob. pojawiający się na stronie www.wikipedia.org.pl adres www.polandpoland.com (anglojęzyczna strona nie wiadomo przez kogo i dlaczego sponsorowana), pod którym prezentowane są treści trące prymitywnym antypolonizmem, wręcz „obłąkanym polakożerstwem”.

- minimalizować koszty procedur administracyjnych dla wszystkich ich uczestników przez standaryzację, zasadę „zero redundancji” oraz wybór optymalnych źródeł pozyskiwania informacji pierwotnej na potrzeby procedur administracyjnych,
- zapewnić obywatelom, jednostkom organizacyjnym i aparatowi państwa dostęp do światowych zasobów wiedzy,
- umacniać pozycję polityczną i ekonomiczną kraju w globalnej, otwartej gospodarce opartej na wiedzy.

7.3. Podstawowe kierunki modernizacji infrastruktury informacyjnej państwa

Podstawowe kierunki rozwoju infrastruktury informacyjnej państwa, które w aktualnych warunkach należałoby przyjąć jako priorytetowe, to:

- przełamanie autonomizacji systemów informacyjnych obsługujących procedury administracyjne przez:
 - stosowanie obligatoryjnych wspólnych standardów informacyjnych we wszystkich systemach informacyjnych sektora publicznego,
 - obowiązek wymiany informacji, minimalizację pierwotnego zbierania informacji od obywateli i przedsiębiorców,
 - zakaz żądania informacji od obywateli i przedsiębiorców, jeżeli informacja istnieje w którymkolwiek z systemów informacyjnych administracji;
- opracowanie i upowszechnienie kompleksu informacyjnych standardów obligatoryjnych dla całego sektora publicznego;
- wdrożenie trzech bazowych systemów identyfikacji jako jedynych pierwotnych systemów referencyjnych dla całego sektora publicznego; zakaz tworzenia innych systemów identyfikacyjnych osób, jednostek organizacyjnych i jednostek terytorialnych jako rejestrów pierwotnych; chodzi o bazowe, pierwotne rejestry:
 - osób fizycznych,
 - jednostek organizacyjnych (osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej),
 - jednostek terytorialnego podziału kraju;
- aktualizacja danych w całej infrastrukturze informacyjnej państwa przez urzędy pierwszego kontaktu za pośrednictwem bazowych rejestrów referencyjnych;
- sukcesywny audyt wyspecjalizowanych rejestrów i ewidencji urzędowych i określenie metod, zakresu i trybu ich reformatyzacji;

- sukcesywny audyt procedur administracyjnych, w pierwszej kolejności procedur powszechnych, których uczestnikami są obywatele i przedsiębiorstwa, i określenie metod, zakresu i trybu ich modyfikacji i uproszczenia;
- przegląd dotychczas wydanych aktów prawnych regulujących zarządzanie informacją w państwie pod kątem zgodności z wymogami infrastruktury informacyjnej państwa;
- wprowadzenie obowiązku zapewnienia spójności komponentów informacyjnych we wszystkich aktach prawnych, w tym także aktach wykonawczych (zarządzeniach), z normami informacyjnymi i rejestrami referencyjnymi; obligatoryjne opiniowanie komponentów informacyjnych zawartych w projektach aktów prawnych pod kątem ich niesprzeczności i spójności z koncepcją infrastruktury informacyjnej państwa;
- wdrożenie i zapewnienie powszechnego dostępu do bazy norm informacyjnych obowiązujących w sektorze publicznym;
- uruchomienie serwisów i usług informacyjnych dostępnych dla obywateli i organizacji jako dobro publiczne, w tym w szczególności informacji:
 - prawnej i organizacyjnej,
 - społecznej i politycznej,
 - naukowo-technicznej i ekonomicznej,
 - techniczno-handlowej,
 - normalizacyjnej,
 - statystycznej,
 - alertowej,
 - lokalnej;
- uruchomienie portalu sektora publicznego, zawierającego m.in.:
 - standardy informacyjne obligatoryjne i rekomendowane dla sektora publicznego (ze standardowymi komunikatami XML-owymi włącznie),
 - metainformację (informację o informacji) administracyjną,
 - parainformację administracyjną (informację o procedurach administracyjnych obsługującą dostęp do procedur);
- zapewnienie powszechnego dostępu do nowoczesnych technologii informacyjnych, w tym do zasobów informacyjnych przez Internet, dzięki m.in. bogatej ofercie informacyjnej zachęcającej do korzystania z publicznych baz danych dostępnych w Internecie jako usługa publiczna oraz preferencjom podatkowym;
- edukacja społeczeństwa w trybie szkolnym w zakresie korzystania z infrastruktury informacyjnej państwa;
- przeprowadzenie audytu systemów informacyjnych, w pierwszej kolejności systemu podatkowego, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń zdrowotnych,

systemu informacyjnego obsługującego dopłaty bezpośrednio dla rolnictwa, ewidencji pojazdów i kierowców, systemu meldunkowego, rejestrów ogólnokrajowych prowadzonych przez sądy, i określenie trybu ich reinformatyzacji w celu wdrożenia standardów informacyjnych, określenia funkcji urzędu pierwszego kontaktu oraz wdrożenia w nich korzystania z bazowych rejestrów referencyjnych;

- reinformatyzacja, która powinna obejmować przekształcenie systemów informacyjnych administracji z biernych (tzn. nakładających obowiązki informacyjne na obywateli i przedsiębiorców) w systemy aktywne (tzn. inicjujące procedury na podstawie informacji aktualizujących uzyskanych z urzędów pierwszego kontaktu); wprowadzenie obowiązku udostępniania informacji o procedurach i precedensach decyzyjnych w tych systemach jako informacji publicznej.

Polska może i powinna wnieść swój wkład w usprawnienie infrastruktury informacyjnej Unii Europejskiej. Rozwiązania unijne także wymagają modernizacji i zmian. Oparte są one często na doświadczeniach jednego kraju członkowskiego, który w danym momencie był najbardziej zaawansowany w jakiejś dziedzinie informatyzacji infrastruktury informacyjnej i wykazywał aktywność na forum instytucji europejskich. Wiedza i doświadczenie naszych informatyków, którzy potrafią realizować sprawne systemy informatyczne w bardzo trudnych warunkach, mogłyby być wartościowym wkładem Polski w usprawnienie infrastruktury informacyjnej Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Ciborska E., *Marketingowe funkcje mediów*, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusku i Ciechanowie, Ciechanów 2001.
- Globalizacja, polityka, etyka*, red. A. Bocian, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.
- Informacja – dobra czy zła nowina*, red. A. Szewczyk, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004.
- Informatyka w gospodarce globalnej*, red. Kisielnicki J. et al., WNT, Warszawa 2003.
- Ivanov W., *Teoria gosudarstwa*, Gosudarstwennyj Universitet Wysszaja Ekonomiczeskaja Szkoła, Moskwa 2010.
- Kieżun W., *Drogi i bezdroża polskich przemian*, EKOTV, Warszawa 2012.
- Kreamer K. et al., *Datawars*, Columbia University Press, New York 1986.

Oleński J., *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Wydawnictwo Nowy Dziennik, Warszawa 2006.

Spółeczeństwo informacyjne – krok naprzód, dwa kroki wstecz, red. P. Sienkiewicz, J. Nowak, PTI, Katowice 2008.

Szewczyk A., *Oblicza ubóstwa w społeczeństwie informacyjnym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

* * *

Social information safety as the foundation of democratic state

Summary: The paper defines the concepts of information safety and the factors determining the information safety in the globalised, open, market-driven economy and information society which use modern ICT. The article also highlights the decisive impact of the model of political and economic system on the scope and the methods of providing information safety in the society and in the national economy, as well as the role of international organisations in creating and maintaining social information order on the global, national and local levels. General information safety of the society and the economy created and protected by governments is the prerequisite to safety and security in all other domains of political, social and economic life.

Keywords: globalisation, social information safety, information society, information technologies